



Universidad de Oviedo
FACULTAD DE ECONOMÍA Y EMPRESA

**PCEO GRADO EN ADMINISTRACIÓN Y DIRECCIÓN DE EMPRESAS /
GRADO EN DERECHO**

CURSO ACADÉMICO 2022/2023

TRABAJO FIN DE GRADO

**LA COMPATIBILIDAD DE LAS AYUDAS ESTATALES CON LA
POLÍTICA DE COMPETENCIA DE LA UNIÓN EUROPEA**

ALUMNA: BLANCA DE LA PEÑA GARCÍA

OVIEDO, MAYO 2023

**DECLARACIÓN RELATIVA AL ARTÍCULO 8.3 DEL REGLAMENTO SOBRE LA
ASIGNATURA TRABAJO FIN DE GRADO**

(Acuerdo de 5 de marzo de 2020, del Consejo de Gobierno de la Universidad de Oviedo)

Yo **Blanca de la Peña García**,

DECLARO

que el TFG titulado “La compatibilidad de las ayudas estatales con la Política de Competencia de la Unión Europea” es una obra original y que he citado debidamente todas las fuentes utilizadas.

19 de mayo de 2023

TÍTULO EN ESPAÑOL: La compatibilidad de las ayudas estatales con la Política de Competencia de la Unión Europea

RESUMEN EN ESPAÑOL: La política de la competencia es uno de los principales ámbitos de actuación de la Unión Europea; y dentro de ella uno de los focos especialmente en los últimos años ha sido la compatibilidad de las ayudas estatales con el mercado interior. Con la restructuración de los mercados derivada de la integración económica comunitaria, ciertas empresas o Estados pueden verse tentados a la realización de prácticas anticompetitivas, por lo que es necesaria la intervención por parte de las instituciones europeas. En el presente trabajo se realiza un estudio de la compatibilidad de las ayudas a las empresas con el mercado interior, y se analizan los principales retos a los que se enfrenta la Unión, así como las medidas que se están llevando a cabo. Finalmente, se realiza un estudio sobre el “Tax Lease” de los astilleros españoles y la consiguiente intervención de la Comisión y los tribunales.

TÍTULO EN INGLÉS: Compatibility of state aid with the European Union’s Competition Policy

RESUMEN EN INGLÉS: The competition policy is one of the main areas of action of the EU, and one of the main focuses in recent years has been the compatibility of state aid with the European single market. The economic integration has resulted in a restructuring of markets, and certain companies or States might be tempted to engage anti-competitive practices, making it necessary for the European institutions to intervene. This paper studies the compatibility of the state aid with the single market and analyzes the main challenges faced by the EU, as well as the measures that are being implemented. Finally, a study is made on the “Tax Lease” of Spanish shipyards and the consequent intervention of the Commission and the Court of Justice.

ÍNDICE

1.- Introducción.....	5
2.- La Política de la Competencia dentro de la Unión Europea	6
2.1.- Definición y justificación	7
2.2.- Regulación e instrumentos.....	9
2.3.- El mercado único europeo	10
3.- Las ayudas públicas estatales.....	12
3.1.- Definición de ayuda estatal pública	13
3.2.- La evolución de la política de ayudas públicas estatales.....	13
3.3.- La compatibilidad de las ayudas estatales con el mercado común.....	16
3.4.- El control de las ayudas públicas en la Unión Europea	17
3.5.- La regulación de las ayudas de minimis.....	20
4.- La compatibilidad de las ayudas con los retos actuales de la política de competencia	22
4.1.- Las ayudas estatales y el COVID-19.....	22
4.2.- Las medidas temporales de apoyo en forma de ayuda estatal tras la agresión militar contra Ucrania por parte de Rusia.....	24
4.3.- La transición ecológica y digital.....	25
4.4.- Estados Unidos y la política “Inflation Reduction Act”: la respuesta de la Unión Europea	26
5.- Análisis de caso real: el “Tax Lease” de los astilleros	28
Conclusiones.....	32
Bibliografía	33

1.- INTRODUCCIÓN

La defensa de la libre competencia dentro del mercado común es uno de los principales ámbitos de actuación de la Unión Europea desde los inicios del proceso de integración. A lo largo de los años se han ido diseñando numerosas políticas comunes a todos los Estados Miembros, y creando instrumentos de control frente a las prácticas de las empresas y los gobiernos.

Uno de los focos esenciales de la defensa de la competencia es evitar que los Estados Miembros puedan a través de ayudas públicas favorecer a sus empresas nacionales, otorgándoles una ventaja competitiva respecto al resto de empresas de otros Estados, generando desigualdad dentro del mercado común. Este tipo de prácticas anticompetitivas beneficiarían únicamente a aquellas empresas provenientes de los Estados con mejor situación financiera, condenando de esta manera a las empresas del resto de Estados Miembros, lo que provocaría el fin del mercado interior europeo.

En la actualidad, la defensa de la competencia ha adquirido una relevancia todavía mayor, debido a los retos a los que se está teniendo que enfrentar la Unión Europea en los últimos años, y su impacto sobre las empresas, la economía y la sociedad. Esto ha provocado que las instituciones europeas hayan tenido que adaptar su normativa, y endeudarse por primera vez en su historia.

En primer lugar, se explicará la política de la competencia en la Unión Europea, su importancia en el proceso de integración y su justificación dentro de la teoría económica. A continuación, el trabajo se centrará en las ayudas nacionales a las empresas por parte de los Estados Miembros y su compatibilidad con el mercado común comunitario, así como los instrumentos de control con los que cuenta la Unión Europea.

Posteriormente, se analizarán los retos actuales a los que se enfrenta la Unión Europea en relación con la defensa de la competencia en el mercado interior, y se estudiará cómo dichos retos han generado que las instituciones europeas hayan tenido que flexibilizar la normativa respecto a las ayudas nacionales a las empresas, viéndose en la necesidad de introducir también ayudas europeas para las empresas.

Finalmente, se realizará un breve estudio sobre el "Tax Lease" de los astilleros, un asunto de gran importancia económica en el que se ha visto involucrada España desde los últimos años, y en el que la Comisión Europea y los tribunales comunitarios han tenido que intervenir para determinar la compatibilidad de las ayudas con el mercado común.

2.- LA POLÍTICA DE LA COMPETENCIA DENTRO DE LA UNIÓN EUROPEA

La integración económica de la Unión Europea tiene como consecuencia la eliminación de barreras que impidan la libre circulación y la introducción de políticas comunes que afecten a todos los países miembros, así como la construcción de instituciones comunes; de manera que se trata de una cesión de soberanía por parte de los Estados Miembros en la toma de decisiones económicas y en su intervención en los mercados nacionales e internacionales (Senior Nello, 2012).

Para lograr el correcto funcionamiento de los mercados, uno de los elementos imprescindibles es la libre competencia; el mercado es nuestro mecanismo de asignación eficiente de recursos por excelencia; pero para lograr esa eficacia es necesario que no existan limitaciones a la competencia, posiciones monopolísticas o prácticas desleales por parte de las empresas.

Los Estados Miembros buscan aprovechar al máximo todos los beneficios que la integración económica europea les pueda aportar, de manera que se puedan superar los problemas derivados del pequeño tamaño que tenían en muchos casos sus economías y alcanzar las ventajas de los grandes mercados a través de políticas económicas comunes y un único mercado para toda la Unión.

Uno de los principales objetivos es, por tanto, intentar alcanzar las ventajas de las economías de escala a través de las zonas de libre comercio, que consisten en áreas donde se eliminan las barreras arancelarias, se reducen los trámites burocráticos y se facilita el comercio interior dentro de los países miembros, mientras que se mantiene un régimen de comercio común en relación con terceros países; cobrando una mayor importancia el balance global de los resultados. Entre las ventajas concretas que se pueden alcanzar, se encuentran la atenuación de los problemas de pagos internacionales, la posibilidad de desarrollar nuevas actividades cuyo desarrollo sería más dificultoso de llevar a cabo aisladamente, la posibilidad de formular políticas económicas nacionales de forma más coherente o la intensificación de la competencia (Pérez Bustamante, 2012).

Por ello, la defensa de la competencia es una de las principales políticas comunes de la Unión Europea, donde se puede observar claramente esa cesión de la soberanía por parte de los Estados Miembros a las instituciones europeas; con ella se persiguen entre otros objetivos: preservar la apertura de los mercados nacionales; evitar los abusos de poder económico; mantener el principio de equidad económica y evitar que existan barreras de entrada legales

presentar en materia de competencia sus estrategias y la justificación de decisiones concretas ante la Comisión de Asuntos Económicos y Monetarios (ECON) que es un comité del Parlamento Europeo.

Desde 2004, las autoridades nacionales de los distintos Estados Miembros han asumido un papel más activo en las políticas de competencia comunitarias, gracias al Reglamento 1/2003 del Consejo relativo a la aplicación de normas sobre competencia que reforzó el papel de dichas autoridades y órganos jurisdiccionales nacionales en la vigilancia y defensa de la competencia a la hora de poder aplicar de manera directa las normas comunitarias creando una relación de cooperación con la Comisión Europea en este sentido (Parlamento Europeo, 2022).

Dentro de los instrumentos a disposición de la Unión Europea en materia de competencia, es necesario diferenciar las normas '*antitrust*' que son preventivas y tratan de regular aquellas prácticas contrarias a la competencia, se regulan en los mencionados artículos 101 y 102 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea; de las concernientes al control de operaciones de concentración de empresas o de ayudas estatales a empresas o entidades públicas, sobre estas últimas se entrará a analizar en profundidad más adelante a lo largo del trabajo (Parlamento Europeo, 2022).

2.3.- EL MERCADO ÚNICO EUROPEO

Ya desde el Tratado de Roma de 1957 surge el objetivo de crear un mercado común, siendo este uno de los pilares de lo que posteriormente sería la Comunidad Económica Europea. Con ello se buscaba una mayor estabilidad en las actividades económicas de los países miembros, así como la expansión del comercio y un mejor desarrollo económico (Becker Zuazúa, 1988).

Estas ambiciones se vieron frustradas en un principio por la crisis de los años setenta y los efectos que la misma tuvo sobre el presupuesto comunitario; no fue hasta 1986 cuando, gracias a la recuperación económica y la incorporación de más estados, se aprobó el Acta Única Europea. Tras numerosas reflexiones y diversas reformas en los Tratados iniciales durante los años posteriores, que pretendían crear un gran mercado común europeo, se logra en 1992 con la aprobación de medidas recogidas en el Libro Blanco de 1985², que creaban

² Los Libros Blancos son documentos que contienen propuestas de acciones en un ámbito específico, en este caso, el Libro Blanco de 1985 contenía 300 medidas.

en los mercados que no estén justificadas. Asimismo, la Unión Europea realiza también una política positiva de promoción de la competencia, que se manifiesta en la liberalización de los mercados sometidos a monopolios estatales (Informes del Tribunal de Defensa de la Competencia y de la Comisión Europea, 1995).

2.1.- DEFINICIÓN Y JUSTIFICACIÓN

La política de la competencia, que ya estaba prevista en los primeros tratados de las Comunidades Europeas, se puede definir como un conjunto de mecanismos y normas dirigidas a prevenir distorsiones en el mercado internacional, causadas bien por empresas privadas, bien por las acciones de los distintos gobiernos. Las normas de política de la competencia son complementarias a las medidas nacionales que puedan llevar a cabo los distintos Estados Miembros, pero en caso de conflicto normativo prevalecen las normas de competencia europea debido al principio de primacía del derecho de la Unión.

Esto se puede explicar de forma teórica a través de gráficos comparando cómo influye en los precios y en la competitividad de las empresas la integración económica.

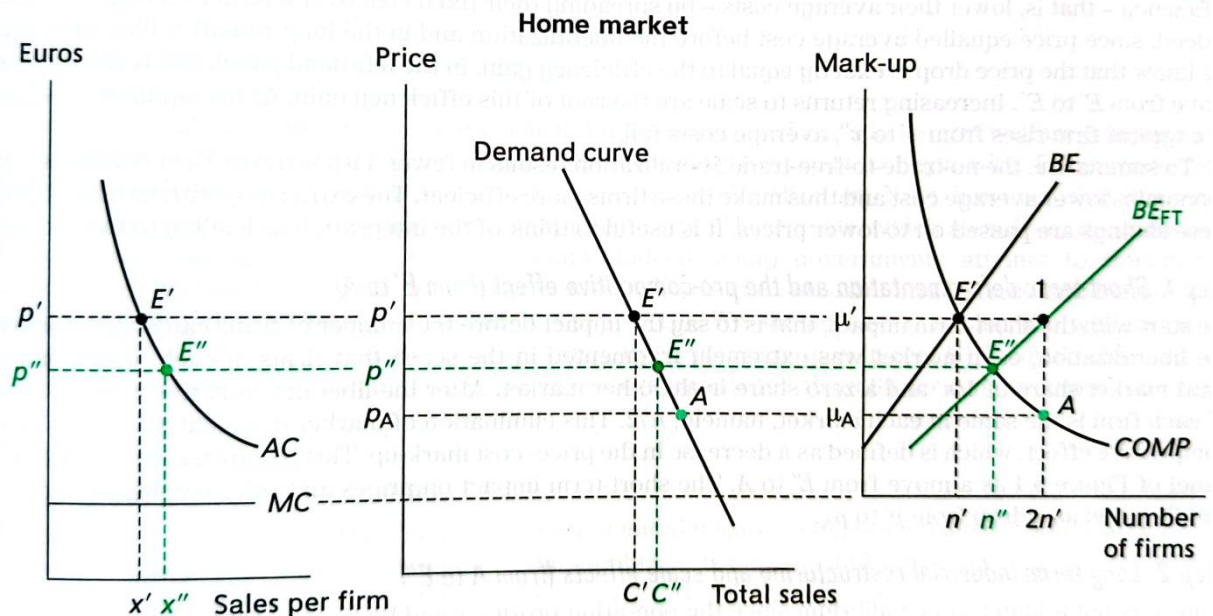


Figura 2.1: Efectos de la integración económica europea sobre el mercado y las empresas. Fuente: (Baldwin & Wyplosz, 2020).

La liberalización económica, consecuencia de la integración europea y la creación del mercado único, permite que las empresas no compitan solamente en su mercado nacional,

sino que podrán competir también en un nuevo mercado, el mercado de la Unión Europea, lo que a priori permite que un mayor número de empresas pueda sobrevivir. Esto tiene un impacto sobre el umbral de rentabilidad de las empresas, desplazando esta curva hacia la derecha, hasta BE_{FT} , lo que significa que más empresas podrán alcanzar dicho umbral de rentabilidad. Al aumentar el tamaño del mercado, aumenta el número de ventas realizadas por cada empresa, proporcionando un mayor margen de beneficio.

Como consecuencia del aumento de la competencia, las empresas reaccionarán disminuyendo los precios y con ello su margen de beneficios.

A medida que bajan los precios, las empresas que permanecen en el mercado aumentan su eficiencia, reduciendo sus costes medios, al repartir sus costes fijos entre un mayor número de ventas. Esta ganancia de eficiencia se produce gracias a las economías de escala. La competencia adicional garantiza que el ahorro se traduzca en precios más bajos.

En el corto plazo, el impacto en las empresas es pro-competitivo, hay una disminución en el margen precio-coste. Esto se puede observar en el gráfico central cuando se pasa de p' a p_A .

Mientras que, a largo plazo, el efecto sería que A deja de ser el punto de equilibrio entre el precio y las ventas, ya que ahora se encuentra por debajo de la curva del umbral de rentabilidad, lo que supone una disminución en el número de empresas que compiten en el mercado, ya sea por fusiones y adquisiciones entre empresas o por quiebras. A medida que se desarrolla este proceso, las empresas amplían sus cuotas de mercado, los precios aumentan y se restablece la rentabilidad. El nuevo punto de equilibrio pasa a ser E'' . (Baldwin & Wyplosz, 2020)

La competencia efectiva faculta a las empresas a competir en igualdad de condiciones en distintos países, y crea un incentivo a las mismas para ofrecer a los consumidores los productos a un mejor precio que sus competidores. Todo esto provoca a largo plazo un mayor crecimiento en la economía de los países y una constante mejora en la innovación.

La política de competencia de la Unión Europea no solamente afecta a las empresas de los Estados Miembros, sino que estas medidas se aplican también a las empresas de terceros países que tengan actividad en el mercado interior comunitario (Parlamento Europeo, 2022).

La integración económica europea conduce por su propia naturaleza a una reestructuración de los mercados. Esto tiene consecuencias sobre las empresas, que son conscientes de los riesgos que puede suponer para ellas, especialmente para aquellas menos eficientes, ya que su situación empeora en un mercado interior común respecto a la que tenían

en la fragmentación anterior a la integración económica, lo que hace que pueda resultar tentador para ellas llevar a cabo prácticas anticompetitivas de cara a mantener su *statu quo*. Este cambio estructural podía generar que hubiese sectores o empresas que, para no ver perjudicadas sus ventajas competitivas nacionales a la hora de competir en un mercado más grande, reclamen medidas proteccionistas (Becker Zuazúa, 1988).

Las prácticas anticompetitivas por parte de las empresas, en pleno proceso de integración, puede suponer que la ciudadanía pierda la confianza en el proyecto comunitario; este es un riesgo previsible y lógico, por lo que desde los primeros Tratados constitutivos se recogen medidas de protección de la competencia.

2.2.- REGULACIÓN E INSTRUMENTOS

La política de la Competencia de la Unión Europea tiene su base legal fundamentalmente en los artículos 101 a 109 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, que se encuentran incorporados en el Título VII “Normas comunes sobre competencia, fiscalidad y aproximación de las legislaciones”.

En ellos se recogen aquellas prácticas de las empresas que no son compatibles con el mercado interior europeo y al comercio entre los Estados miembros, y, por tanto, se encuentran prohibidas, como son los cárteles, la explotación abusiva por parte de una o más empresas, el abuso de la posición dominante de las mismas dentro del mercado común; la prohibición de que los Estados Miembros adopten medidas beneficiarias o concedan ayudas mediante fondos estatales a determinadas empresas o producciones. Asimismo, se recogen en estos artículos las consecuencias establecidas por la Unión ante estos comportamientos contrarios a la competencia (Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, 2010).

En cuanto a qué instituciones comunitarias son las responsables de la confección de dichas medidas, la Comisión Europea tiene un papel central, pues investiga las prácticas llevadas a cabo por las empresas y los Estados, pudiendo imponer ante la infracción distintas medidas e incluso multas en algunos casos.¹

No obstante, estas facultades de la Comisión en materia de competencia están supeditadas al control de los tribunales europeos; igualmente, la Comisión Europea tiene que

¹ En el ámbito de cooperación internacional, además de existir acuerdos bilaterales en materia de competencia, la Unión Europea es miembro fundador de la Red Internacional de Competencia (International Competition Network - ICN) que tiene como objetivo la cooperación entre las autoridades internacionales y la promoción de la convergencia a nivel internacional de leyes y políticas en materia de competencia (Unión Europea, 2023).

un mercado interior e incrementaban los compromisos comunitarios para lograr una mayor cohesión económica entre los Estados Miembros (Becker Zuazúa, 1988).

No obstante, el avance hacia la integración económica europea con su materialización en la creación del mercado único no ha estado libre de problemas, pese a que se ha logrado eliminar las barreras arancelarias entre los Estados Miembros, sigue siendo necesaria una mayor integración y cohesión, y hay desigualdades entre algunos sectores económicos, siendo el más relevante el de los servicios (Becker Zuazúa, 1988).

El mercado único de la Unión Europea garantiza la libre circulación dentro de todo el territorio comunitario de bienes, servicios, personas y capitales. Esto supone también un incentivo al comercio y al desarrollo del mercado, pues como se mencionó anteriormente, uno de los aspectos fundamentales para lograr la eficacia de los mercados es la libre competencia; de esta manera se fomenta el crecimiento económico y se crea una gran oportunidad para las empresas europeas que tendrán acceso a un mercado “nacional” de 447 millones de consumidores.

Desde 2021, a raíz de la crisis derivada de la pandemia de la COVID-19, a propuesta del Consejo, la Comisión elabora informes anuales sobre el mercado único, donde se evalúa la situación del mismo y se recogen, entre otros aspectos, las necesidades de inversión que fomentaría su recuperación económica (Consejo de Europa, 2023).

Las libertades de libre acceso al mercado y de libre prestación de servicios son claves en este sentido, pues suponen un logro que ha cambiado radicalmente el panorama económico y laboral en los últimos 30 años.

El conjunto de la Unión Europea es una de las mayores potencias económicas a nivel mundial, lo que genera que tenga un mayor peso a nivel global para la negociación de acuerdos comerciales con terceros países.

El mercado interior único supone que, dentro de sus fronteras, entre las empresas de los Estados Miembros, no haya aduanas, aranceles o impuestos, y que los productos que se comercializan en su interior deban cumplir con unas normas comunes de seguridad. Además, se trata de un mercado que cambia junto con la evolución de la economía (Bolitho, 2023).

3.- LAS AYUDAS PÚBLICAS ESTATALES

Como se ha descrito en el capítulo anterior, el sistema económico en la Unión Europea es el de la libre competencia y libertad de empresa, se trata de un modelo de economía de mercado, cuyo objetivo es la mejora de la eficiencia en la asignación de recursos y el favorecimiento a una mayor inversión e innovación, haciendo indispensable que exista una política de defensa de la competencia que proteja esta libertad económica, se trata de uno de los principios fundamentales en el proceso de integración comunitaria.

Es por ello, que en este contexto urge delimitar la intervención estatal en la economía, y la posibilidad de concesión de ayudas públicas a los agentes económicos. En España, la normativa en política de competencia viene impulsada por su desarrollo en el ámbito de la Unión Europea y la aplicabilidad de la regulación europea en el ámbito nacional.

A través de las ayudas públicas estatales, a diferencia de lo que sucede mediante otras prácticas anticompetitivas llevadas a cabo por las empresas en que las consecuencias perjudican a los consumidores; hay un perjuicio para los ciudadanos, no en su condición de consumidores (ya que en muchos casos podrán adquirir los productos a un precio menor), sino en su condición de contribuyentes.

Esto se debe a que cuando hay pocas empresas o solamente una empresa en monopolio, los precios son más elevados. Por el contrario, si hay muchas empresas en un mercado, o nos acercaremos más a una situación de competencia perfecta, la gran cantidad de compradores y vendedores supone que ninguno de ellos pueda influenciar determinadamente sobre el precio, tienen menos poder de mercado. Ante precios más elevados, los consumidores comprarán a otras empresas que ofrezcan sus productos a precios más baratos, tienen una mayor capacidad de decisión (Bahamonde Delgado, 2013).

La consecuencia en la que incurren los ciudadanos es que pueden estar financiando a través de sus impuestos, empresas que pueden no ser eficientes.

El régimen de las ayudas públicas Estatales, pese a que forme parte del contenido de las políticas de competencia, cuenta con un régimen autónomo con sus propios principios y desarrollo.

3.1.- DEFINICIÓN DE AYUDA ESTATAL PÚBLICA

La Unión Europea define las ayudas estatales públicas como “*el apoyo que presta una autoridad pública (nacional, regional o local) a determinadas empresas o producciones por medio de recursos públicos*” (Unión Europea, 2023).

Es por ello que estas ayudas generan una ventaja a las empresas que las reciben respecto a sus competidores, y, por tanto, es necesario acotar en qué casos están permitidas por la Unión Europea. Con carácter general, no estarán permitidas al ser contrarias al principio de libre competencia del mercado interior comunitario por beneficiar a unas empresas frente a las demás produce una distorsión en la competencia.

Las ayudas estatales pueden suponer un uso inadecuado de los fondos públicos, lo que generará conflictos en el funcionamiento del mercado interior al favorecer a unas empresas y perjudicar a sus competidoras.

En cuanto a la forma que pueden adoptar estas medidas, será suficiente con que supongan una ventaja económica para una empresa respecto de otras, por tanto, deberá tratarse de una medida selectiva, ya se trate de una concesión dineraria o en especie (subvenciones, préstamos bonificados...), o de una reducción en los costes (exoneraciones de impuestos), y haya sido decidida de forma directa o indirecta en por una entidad pública. No se requiere una forma determinada (Crucelegui Gárate, 2006).

En la actualidad, con las estrategias Europa 2020 y Europa 2030, lo que se persigue es una modernización de las ayudas Estatales en la Unión Europea, de manera que se fomente una economía inteligente, sostenible e integradora, y se genere crecimiento en el mercado interior comunitario, que queda afectado tras las crisis económicas y financieras, favoreciendo la posibilidad de que se promuevan conductas anticompetitivas, ya que la competencia es un importante factor para lograr el crecimiento (Comisión Europea, 2012).

3.2.- LA EVOLUCIÓN DE LA POLÍTICA DE AYUDAS PÚBLICAS ESTATALES

A lo largo de los años, diversos Tratados comunitarios perseguido delimitar el ámbito de las ayudas estatales, puesto que consisten en medidas en favor de las empresas nacionales que resultan incompatibles con la integración económica de la Unión Europea y la libertad de competencia.

En primer lugar, hay que partir del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA) firmado en París en 1951, firmado por Bélgica, Francia, Italia, la

República Federal de Alemania, Luxemburgo y los Países Bajos; el objetivo de este tratado, que expiró en 2002 era la creación de un mercado común de carbón y acero entre estos Estados, de manera que quedasen suprimidos aranceles, subvenciones estatales o cualquier tipo de medida que pudiese suponer una discriminación.

Se trata del primer intento de integración europea y el origen de las instituciones de la Unión Europea como las conocemos hoy en día, ya que se crean instituciones comunes a esos seis países como son una Alta Autoridad, un Consejo, un Tribunal y una Asamblea (Parlamento Europeo, 2023).

Dicho texto legal fue publicado en España el BOE en 1986, con la Adhesión de España y Portugal a la Comunidad Europea del Carbón y del Acero.

En su artículo 4 se establecen los actos que quedan prohibidos dentro de dicha Comunidad por ser incompatibles con el mercado común del carbón y del acero, en su apartado c establece la prohibición de “*subvenciones o ayudas otorgadas por los Estados o gravámenes especiales impuestos por ellos, cualquiera que sea su forma*” (Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, 1951). Esta medida supone, por tanto, una primera declaración de incompatibilidad entre las ayudas públicas estatales y el mercado común comunitario. Es una muestra de preocupación de los Estados por cómo afectan estas ayudas a la libre competencia.

La estricta regulación del mercado común establecido en el Tratado de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero de 1951, que imposibilitaba la concesión de ayudas estatales públicas, se fue flexibilizando a lo largo de los años en los siguientes tratados.

En el año 1957 se firmaron los Tratados de Roma: el Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea (CEE) y el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (EURATOM).

En el primero de ellos, se crea la Comunidad Económica europea, que reúne a los mismos seis países que el Tratado de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, en este caso se expande el mercado común al resto de ámbitos, persiguiendo una mayor integración y unificación a través del comercio, se fundamentaba en la libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales; sentando las bases de la competencia comunitaria como la conocemos hoy en día. Uno de sus objetivos era asegurar un intercambio comercial equilibrado y una competencia leal entre las empresas y los Estados Miembros; creando políticas e instituciones comunes a todos ellos.

Este texto legal sí que cuenta con disposiciones específicas sobre ayudas estatales a empresas de diversos sectores o servicios económicos. Se contempla la autorización de ayudas para la protección de las explotaciones desfavorecidas y en el marco de los programas de desarrollo económico (Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea. 1957).

A partir del Tratado de Fusión o Tratado de Bruselas de 1965 se unifican estas tres comunidades y se agrupan sus poderes ejecutivos, pasando a denominarse Comunidades Europeas, y a ellas se fueron adhiriendo nuevos países en los años siguientes (Tratado por el que se establece un único Consejo y una única Comisión de las Comunidades Europeas, 1965).

En los artículos 92, 93 y 94 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea —que tras el Tratado de Ámsterdam de 1992 cambian de enumeración y pasan a ser los artículos 87, 88 y 89— se establece el régimen de compatibilidad de las ayudas públicas estatales con el mercado común; determinando como incompatibles aquellas *“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”* en la medida que influyan sobre los intercambios comerciales entre los Estados Miembros.

No obstante, se manifiesta esa mayor flexibilidad en la delimitación de la intervención estatal respecto de los primeros tratados de las comunidades europeas en los apartados segundo y tercero de este artículo 87, en el que se establecen qué categoría de ayudas estatales son compatibles con el mercado común.

El segundo apartado del artículo 87 establece aquellas medidas que son compatibles: *“las ayudas de carácter social concedidas a los consumidores individuales, siempre que se otorguen sin discriminaciones basadas en el origen de los productos; las ayudas destinadas a reparar los perjuicios causados por desastres naturales o por otros acontecimientos de carácter excepcional”* y ayudas a determinadas regiones de Alemania afectadas negativamente por la división de dicho Estado.

Por otra parte, en el apartado tercero se establecen aquellas medidas que pueden considerarse compatibles con el mercado común, pero no resultan compatibles por sí mismas, como son las ayudas destinadas a favorecer el desarrollo económico de regiones en las que el nivel de vida sea anormalmente bajo o en las que exista una grave situación de subempleo; las ayudas para fomentar la realización de un proyecto importante de interés común europeo o destinadas a poner remedio a una grave perturbación en la economía de un Estado miembro; las ayudas destinadas a facilitar el desarrollo de determinadas actividades o de determinadas regiones económicas, siempre que no alteren las condiciones de los

intercambios en forma contraria al interés común; las ayudas destinadas a promover la cultura y la conservación del patrimonio, cuando no alteren las condiciones de los intercambios y de la competencia en la Comunidad en contra del interés común; y demás ayudas que pueda determinar el Consejo a propuesta de la Comisión (Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea).

En la actualidad el régimen de compatibilidad de las ayudas públicas estatales y el mercado común de la Unión Europea se encuentra regulado en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, como se estudiará a continuación.

3.3.- LA COMPATIBILIDAD DE LAS AYUDAS ESTATALES CON EL MERCADO COMÚN

Las ayudas estatales compatibles con el mercado común comunitario, además de las específicas para determinados sectores como el agrario o el sector de transportes, se encuentran reguladas en la actualidad en los apartados segundo y tercero del artículo 107 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

En el apartado segundo se establecen las intervenciones estatales compatibles con el mercado interior, que serán, por tanto, compatibles *ope legis*, es decir, porque la ley así lo determina. Mientras que en el apartado tercero se encuentran aquellas que pueden considerarse compatibles, por tanto, no lo son de manera automática como las anteriores, sino que lo serán si cumplen con las condiciones y si así lo deciden el Consejo y la Comisión Europea, siendo uno de los criterios aplicables para valorar si son compatibles, la existencia de un interés común (Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, 2010).

El artículo 107 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea dispone lo siguiente:

“1. Salvo que los Tratados dispongan otra cosa, serán incompatibles con el mercado interior, en la medida en que afecten a los intercambios comerciales entre 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.

2. Serán compatibles con el mercado interior:

a) las ayudas de carácter social concedidas a los consumidores individuales, siempre que se otorguen sin discriminaciones basadas en el origen de los productos;

b) las ayudas destinadas a reparar los perjuicios causados por desastres naturales o por otros acontecimientos de carácter excepcional;

c) las ayudas concedidas con objeto de favorecer la economía de determinadas regiones de la República Federal de Alemania, afectadas por la división de Alemania, en la medida en que sean necesarias para compensar las desventajas económicas que resultan de tal división. Cinco años después de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, el Consejo podrá adoptar, a propuesta de la Comisión, una decisión por la que se derogue la presente letra.

3. Podrán considerarse compatibles con el mercado interior:

a) las ayudas destinadas a favorecer el desarrollo económico de regiones en las que el nivel de vida sea anormalmente bajo o en las que exista una grave situación de subempleo, así como el de las regiones contempladas en el artículo 349, habida cuenta de su situación estructural, económica y social;

b) las ayudas para fomentar la realización de un proyecto importante de interés común europeo o destinadas a poner remedio a una grave perturbación en la economía de un Estado miembro;

c) las ayudas destinadas a facilitar el desarrollo de determinadas actividades o de determinadas regiones económicas, siempre que no alteren las condiciones de los intercambios en forma contraria al interés común;

d) las ayudas destinadas a promover la cultura y la conservación del patrimonio, cuando no alteren las condiciones de los intercambios y de la competencia en la Unión en contra del interés común;

e) las demás categorías de ayudas que determine el Consejo por decisión, tomada a propuesta de la Comisión.”

La Comisión Europea es competente de forma exclusiva, en virtud de numerosa jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, para la apreciación de la compatibilidad de medidas de ayuda estatales o de regímenes de ayudas con el mercado común. No obstante, deberá actuar siempre bajo el control del juez comunitario (STJUE, 23 de marzo de 2006, asunto C-237/04).

3.4.- EL CONTROL DE LAS AYUDAS PÚBLICAS EN LA UNIÓN EUROPEA

Para lograr la defensa de la competencia en el mercado interior es imprescindible que las instituciones europeas lleven a cabo un control de la misma, es por ello, que el examen de las

ayudas estatales constituye uno de los aspectos fundamentales dentro de estas políticas de competencia.

Las normas de control de las ayudas públicas estatales se regularon en un primer momento en el Reglamento 659/1999 del Consejo, que fue modificado en diversas ocasiones en años posteriores, por lo que en la actualidad debemos atender principalmente al Reglamento 2015/1589 del Consejo, de 13 de julio de 2015, por el que se establecen normas detalladas para la aplicación del artículo 108 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. No obstante, existen otros instrumentos normativos, a los que hay que añadir las regulaciones específicas para determinados sectores económicos.

En virtud del artículo 108 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, la Comisión Europea es competente de forma exclusiva para determinar la compatibilidad de las ayudas estatales con el mercado interior comunitario, ya sea mediante el examen de las ayudas existentes, mediante decisiones referentes a nuevas ayudas o a modificaciones de ayudas existentes, o mediante el ejercicio de acción por la inobservancia de sus decisiones o del requisito de notificación.

La Comisión deberá ser informada con antelación, de conformidad con el apartado tercero del artículo 108, de todos los proyectos destinados a la concesión o modificación de ayudas, que no podrán ser ejecutados hasta que esta institución lo autorice. Esto pone de manifiesto el deber de cooperación que tienen los Estados Miembros de la Unión Europea con la Comisión.

La Comisión dispondrá de un periodo de dos meses desde la recepción de la notificación o de una declaración motivada por parte del estado miembro, para la realización de un examen preliminar que deberá concluir con una decisión. En caso de que la Comisión no se manifieste dentro de ese plazo, se entenderá que autoriza la ayuda.

Cuando en este examen no se pueda determinar la compatibilidad de la medida con el mercado interior, se debe dar inicio a un procedimiento de investigación formal, previsto en el apartado segundo del mencionado artículo 108, en el que se permitirá a las partes presentar sus observaciones.

Esta institución está facultada para imponer multas en caso de que sea necesario y siempre cumpliendo con el principio de proporcionalidad, en los casos en que empresas o asociaciones de empresas faciliten de manera deliberada o por negligencia grave información incorrecta, incompleta o engañosa. El importe de la multa dependerá de la gravedad y de la duración de la infracción.

El procedimiento de investigación formal concluirá generalmente mediante decisión de la Comisión; si considera que la ayuda estatal no es compatible con el mercado interior, no se ejecutará.

En cuanto al procedimiento aplicable a las ayudas ilegales, la Comisión Europea podrá por iniciativa propia examinar información referida a supuestas ayudas ilegales. También deberá examinar todas aquellas denuncias que se presenten ante ella, y en su caso incoar un procedimiento formal de investigación que seguirá los mismos presupuestos que en el caso anterior.

En los casos en los que se haya determinado finalmente que esa ayuda es ilegal, la Comisión, mediante decisión, facultará al Estado Miembro a tomar las medidas necesarias para la recuperación de la ayuda otorgada al beneficiario.

Cuando la Comisión considere que determinadas ayudas que antes eran compatibles con el mercado interior lo han dejado de ser, se informará a dicho Estado Miembro y esta institución podrá emitir una recomendación proponiendo medidas adecuadas, que el Estado Miembro podrá o no aceptar, pero cuando no lo haga y la Comisión siga considerando esas medidas propuestas como necesarias, se incoará el procedimiento de investigación formal.

Cuando cualquiera de estos casos ocurra en un sector económico particular en varios estados miembros, la Comisión podrá entrar a investigar dicho sector y deberá motivar esta investigación.

Para favorecer este control, los Estados Miembros deberán presentar a la Comisión informes anuales sobre los regímenes de ayudas que existan en su territorio.

Existe la posibilidad de que los agentes autorizados de la Comisión realicen un Control *in situ* cuando existan dudas sobre el cumplimiento de una decisión de la Comisión; en el mismo se podrá acceder a los locales de las empresas beneficiarias, pedir explicaciones verbales o examinar libros y documentos de las empresas beneficiarias.

Como ya se ha mencionado en el apartado anterior, el ejercicio de estas facultades por parte de la Comisión Europea deberá estar controlado por los jueces y tribunales comunitarios. En los casos en que un Estado miembro no cumpla con lo establecido en las decisiones de la Comisión, esta institución podrá derivar el asunto al Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Existiendo también un deber de cooperación por parte de los órganos jurisdiccionales nacionales.

(Reglamento (UE) 2015/1589 del Consejo, de 13 de julio de 2015, por el que se establecen normas detalladas para la aplicación del artículo 108 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea).

La intención de las instituciones europeas es modernizar este control de las ayudas estatales en aras de aumentar la calidad de las facultades de vigilancia de la Comisión y promover un mejor uso de los recursos públicos, ya que esto crearía las condiciones apropiadas para lograr un mayor crecimiento (Comisión Europea, 2012).

El triple objetivo que se plantean las instituciones en la modernización de control de las ayudas estatales es: un mayor crecimiento que se haga de manera sostenible, inteligente e integradora, fomentando a competitividad del mercado interior; concentrar el examen previo de la Comisión en aquellos asuntos que incidan en una mayor medida en el mercado interior y la aceleración de la toma de decisiones (Comisión Europea, 2012).

3.5.- LA REGULACIÓN DE LAS AYUDAS DE MINIMIS

Las ayudas estatales de “minimis” son aquellas que son compatibles con el mercado interior comunitario al no suponer una distorsión de la competencia por considerarse subvenciones de bajo importe.

Se encuentran reguladas con carácter general en el Reglamento 1407/2013 relativo a la aplicación de los artículos 107 y 108 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea a las ayudas de minimis; también hay reglamentos que regulan este tipo de ayudas en determinados sectores como el agrícola, o el sector de la pesca y la agricultura, los sectores a los que no se aplica el reglamento general se encuentran enumerados en el artículo 1 de este reglamento.

Dicho reglamento define esta categoría de ayudas como *“las que se conceden a una única empresa durante un cierto espacio de tiempo y no superan una cantidad fija determinada, no cumplen todos los criterios que establece el artículo 107, apartado 1, del Tratado y, por lo tanto, no están sujetas al procedimiento de notificación”*. De esta definición el aspecto más importante que se puede subrayar es que no requieren que los Estados Miembros notifiquen el otorgamiento de estas ayudas a la Comisión Europea, pues no entran dentro del concepto de ayuda estatal del artículo 107 del TFUE.

El importe máximo que se establece para que las ayudas estatales puedan establecerse dentro de la categoría de minimis se encuentra en el artículo 2 de este reglamento y es de 200.000 euros a una sola empresa durante cualquier periodo de tres ejercicios fiscales, salvo

en el caso de las empresas que realicen por cuenta ajena operaciones de transporte de mercancías por carretera que será de 100.000 euros.

En cuanto al control de estas ayudas, regulado en el artículo 6 del reglamento, los Estados Miembros deberán informar por escrito a las empresas beneficiarias del importe previsto para esta subvención y de su consideración de minimis.

Los Estados Miembros solamente podrán conceder nuevas ayudas dentro de esta categoría una vez comprueben que el importe total de todas las ayudas no sobrepasa los límites económicos máximos.

Asimismo, los Estados Miembros deberán llevar un registro relativo a las ayudas de minimis, que deberá contener la información necesaria para que se pueda comprobar que se han cumplido todas las condiciones para otorgar estas ayudas. Los registros individuales deben conservarse durante diez ejercicios fiscales a partir de la concesión de la ayuda.

(Reglamento (UE) N°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).

4.- LA COMPATIBILIDAD DE LAS AYUDAS CON LOS RETOS ACTUALES DE LA POLÍTICA DE COMPETENCIA

Como consecuencia de los cambios socioeconómicos y la aparición de nuevas amenazas para el mercado común europeo, la política de la competencia de la Unión Europea se enfrenta continuamente a nuevos retos. En este capítulo se analizarán algunos de ellos que tienen especial relevancia en el contexto social en el que nos encontramos actualmente: la crisis derivada de la pandemia COVID-19, la situación derivada de la guerra entre Rusia y Ucrania, y la transición digital y ecológica; así como el impacto que puede tener sobre la Unión Europea la reciente política “Inflation Reduction Rate” de Estados Unidos.

La política de la competencia de la Unión Europea debe adaptarse a las necesidades de los consumidores y favorecer a un mayor desarrollo económico, se debe garantizar que el mercado único funcione de manera correcta, fomentando la competitividad de los distintos sectores económicos. Esto supone, que, en ciertas situaciones, debido al contexto socioeconómico se deban adaptar las normas y la aplicación del derecho de la competencia, reforzando en algunos casos el ámbito de las ayudas estatales (Comité Económico y Social Europeo, 2022).

4.1.- LAS AYUDAS ESTATALES Y EL COVID-19

En situaciones en las que Europa se encuentra en una gran crisis económica y social como ocurrió en 2008 y más recientemente con la crisis derivada de la pandemia COVID-19, la Unión Europea se ve en la necesidad de adaptar y flexibilizar sus normas. Esto se ve muy reflejado en el ámbito de la política de la competencia, especialmente en lo relativo al control ordinario de las ayudas estatales.

En marzo del año 2020 debido al confinamiento derivado de la pandemia, se paralizó la economía. Fue una situación excepcional, por lo que se permitieron desde la Unión Europea las ayudas a las empresas, y se adoptaron diferentes medidas para actuar frente a esta crisis. Una de las medidas de mayor relevancia fue la suspensión temporal del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, que fijaba un valor máximo de referencia para el déficit público y la deuda pública de los Estados Miembros, no pudiendo superar el 3 % del PIB y el 60 % del PIB respectivamente (Euronews, 2022).

Para garantizar la solidez de las finanzas públicas ante la dificultosa e impredecible situación de emergencia en la que nos encontrábamos a nivel internacional, la Comisión Europea optó por agilizar la concesión de las ayudas, flexibilizando el marco normativo

aplicable. Esto lo hizo a través de una Comunicación sobre el Marco Temporal relativo a dichas medidas³.

El Marco Temporal es un instrumento que sirve para orientar a la Comisión respecto a la compatibilidad de las ayudas con el mercado interior. Supone que las ayudas estatales deben seguir siendo notificadas a la Comisión, pero si cumplen los requisitos de compatibilidad con el mercado interior recogidos en este instrumento, la Decisión de Compatibilidad por parte de la Comisión no se hará por la vía ordinaria, sino por una vía mucho más rápida para agilizar el proceso de manera eficaz (Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital, 2020).

En esta Comunicación, la Comisión mostró su preocupación por el impacto que esta crisis estaba teniendo sobre la economía y la sociedad europea, y resaltó la necesidad de que se aplicasen, junto con las medidas estatales, medidas también a nivel europeo, considerando la necesidad de coordinación de las ayudas como un elemento clave para la recuperación del mercado interior.

También destaca la interpretación que hace del artículo 107, apartado 3, letra b) del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, que dispone que “*podrán considerarse compatibles con el mercado interior [...] poner remedio a una grave perturbación en la economía de un Estado miembro*”. Pese a que se trata de una disposición excepcional, al afectar a la totalidad de los Estados Miembros y a las empresas dentro de los mismos, se interpretó que las ayudas serían compatibles por un periodo de tiempo limitado, en virtud de este artículo; en principio era hasta el 30 de junio de 2021, pero se han ido prorrogando (Comisión Europea, 2020) hasta al menos el 31 de diciembre de 2023.

La Comisión aprobó ayudas nacionales a los distintos Estados Miembros bajo los apartados 2 y 3 del artículo 107 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, en el caso de España, algunos ejemplos pueden ser: una ayuda de 280.5 millones de euros para Celsa España en contexto de la pandemia de la COVID-19, o una ayuda de 30 millones de euros para apoyar a las empresas afectadas por la pandemia (Comisión Europea, 2023).

No obstante, existe un grave riesgo en la en esta adaptación de la normativa de política de la competencia, y es la distinta capacidad financiera de los Estados Miembros a la hora de poder dotar a sus empresas de ayudas estatales, que dependerá de los niveles de deuda y

³ Se trata de la Comunicación de 20 de marzo de 2020 de la Comisión Europea publicada en el DOUE “*Marco Temporal relativo a las medidas de ayuda estatal destinadas a respaldar la economía en el contexto del actual brote de COVID-19*” por la que se debate el impacto en la economía que estaba empezando a causar la pandemia, la necesidad de coordinación y de adopción de medidas.

déficit público, de cada uno de ellos. El ejemplo más representativo es el de Alemania, cuya ayuda otorgada a sus empresas representa más de la mitad de la totalidad de ayuda de emergencia otorgada por el resto de Estados Miembros, esto crea una gran asimetría en el mercado interior.

La respuesta de las instituciones europeas para contrarrestar los efectos de la crisis y favorecer la recuperación económica dentro de la Unión fueron los planes de ayudas europeas como el fondo *Next Generation EU*. Se trata de un fondo que está dotado con 750.000 millones de euros para repartir entre los distintos Estados Miembros. Es un mecanismo diseñado para contrarrestar las distorsiones del mercado interior ocasionadas por las asimetrías en la capacidad financiera de los Estados Miembros, siendo las instituciones europeas las encartadas de repartir las cuotas de ayuda (Comité Económico y Social Europeo, 2022).

4.2.- LAS MEDIDAS TEMPORALES DE APOYO EN FORMA DE AYUDA ESTATAL TRAS LA AGRESIÓN MILITAR CONTRA UCRANIA POR PARTE DE RUSIA

La agresión contra Ucrania por parte de Rusia, además de las devastadoras repercusiones que ha ocasionado en ambos países, especialmente en Ucrania, ha afectado también al conjunto de la economía de la Unión Europea y al mercado interior, a pesar de que ninguno de dichos países son Estados Miembros.

Tras las sanciones interpuestas por la Unión Europea y el resto de socios internacionales a Rusia, este país reaccionó adoptando sus propias contramedidas económicas restrictivas, utilizando como instrumento los flujos de gas hacia la Unión Europea, lo que tuvo repercusión en el mercado de la energía, y este a su vez repercute en distintos sectores económicos y en los costes de producción. Asimismo, a la Unión Europea le preocupa también las alteraciones que supone el conflicto geopolítico sobre el comercio de sus productos con estos países y con Bielorrusia (Comisión Europea, 2023).

En este contexto, la Comisión Europea, en un intento de que los Estados Miembros puedan contrarrestar los efectos negativos que han sufrido a consecuencia de estas alteraciones, especialmente en el sector energético, adoptó la Comunicación de 17 de marzo de 2023 denominada: “Marco Temporal de Crisis y Transición relativo a las medidas de ayuda estatal destinadas a respaldar la economía tras la agresión contra Ucrania por parte de Rusia”.

Esta nueva crisis ha provocado un aumento de los precios del gas y de la electricidad, lo que afecta gravemente a los hogares y las empresas, causa un daño en la economía y

repercute en el poder adquisitivo de los consumidores, y eventualmente en la competitividad de las empresas. Por ello, las instituciones europeas diseñaron distintos instrumentos y medidas de intervención, algunas de ellas de cara a los meses siguientes, como pueden ser las próximas licitaciones de compra conjunta de gas.

Además, la mayoría de los Estados Miembros han aprobado medidas a nivel nacional para poder ayudar a sus empresas, pero estas ayudas estatales tienen que ser controladas por la Comisión para garantizar la eficacia de las mismas sobre el mercado interior y la sostenibilidad a largo plazo de las medidas nacionales.

Las medidas por las que opta la Comisión Europea son, entre otras: calcular un límite máximo de ayudas aplicables a cada Estado Miembro o el apoyo de proyectos que generen energía renovable.

Es necesaria también una coordinación entre esas ayudas estatales y las medidas europeas, por lo que, en las distintas comunicaciones de la Comisión, se establece que las ayudas estatales en este contexto deben ser necesarias, adecuadas y proporcionadas, y deben concederse en condiciones que ofrezcan al estado una remuneración razonable.

Al igual que ocurría con la crisis derivada de la pandemia de la COVID-19, se permite utilizar las disposiciones excepcionales del artículo 107 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, en este caso su apartado 2, letra b) "*serán compatibles con el mercado interior [...] las ayudas destinadas a reparar los perjuicios causados por desastres naturales o por otros acontecimientos de carácter excepcional*". Refiriéndose al carácter excepcional de la situación geopolítica y sus consecuencias sobre el mercado energético. No obstante, como ocurre siempre en el caso de la adopción de ayudas estatales, incluso cuando son de carácter excepcional, debe haber un control por parte de la Comisión caso por caso (Comisión Europea, 2023).

Se trata de una situación que persiste en la actualidad, por lo que no se puede determinar qué efectos tendrá definitivamente sobre el mercado común de la Unión Europea. Las medidas más recientes tomadas por la Comisión están destinadas a que los Estados Miembros reduzcan el consumo de electricidad.

4.3.- LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA Y DIGITAL

La Política de la Competencia juega un importante papel en la recuperación económica de la Unión Europea, debido a su naturaleza debe adaptarse continuamente a las circunstancias del mercado y las necesidades de los consumidores.

Entre los nuevos retos a los que se enfrenta la política de competencia en la actualidad, se encuentra promover la prosperidad económica a través de proyectos orientados a la transición ecológica y digital: aspectos como la eficiencia energética, las energías renovables, la neutralidad climática, la transformación digital de las empresas, o las infraestructuras digitales seguras y sostenibles, son claves en este sentido (Comisión Europea, 2023).

La adaptación de las normas de competencia y la dotación de instrumentos necesarios para garantizar estas transiciones son algunos objetivos determinados en dictamen del Comité Económico y Social Europeo acerca de los nuevos retos de la política de competencia (Comité Económico y Social Europeo, 2022).

Para lograr estos objetivos en relación con la política de competencia, la Comisión Europea pretende facilitar la puesta en marcha de proyectos plurinacionales a gran escala, que de otra manera no se podrían realizar de manera aislada. Esto hay que coordinarlo con las ayudas nacionales de cada Estado, ya que, dentro del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, que es el principal instrumento de los fondos *Next Generation EU*, el porcentaje que cada Estado Miembro debe asignar a la transición digital es de al menos el 20 %; y para la transición ecológica de al menos el 37 % (Comisión Europea, 2023). En España, el porcentaje de estos fondos asignado según los datos del gobierno es del 28,2 % para transición digital y del 39,7 % para transición ecológica (Gobierno de España, Ministerio de Hacienda y Función Pública, 2021).

Por tanto, esta orientación hacia la transición ecológica y digital se financia en su mayoría con las ayudas europeas del fondo *Next Generation EU*, a través del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, por el que se dota a cada Estado Miembro de una financiación condicionada a que contribuyan a la recuperación.

4.4.- ESTADOS UNIDOS Y LA POLÍTICA “INFLATION REDUCTION ACT”: LA RESPUESTA DE LA UNIÓN EUROPEA

Más allá de las fronteras de la Unión Europea, también se están diseñando medidas que de trasladarse al ámbito comunitario tendrían un gran impacto en el mercado interior. Es el caso de la política “*Inflation Reduction Act*” firmada en agosto de 2022 por el presidente de los Estados Unidos, Joe Biden; se trata de una inversión de 370.000 millones de dólares y el plan por el momento tiene una extensión de diez años.

La finalidad de esta ley es contrarrestar los efectos de la inflación a través de la reducción del déficit, de los precios de los medicamentos y de la inversión en energía renovable.

Consideran que así disminuirán los costes a afrontar por los consumidores y se impulsará la economía a través de energía limpia (The White House, 2023).

La inflación es uno de los principales problemas a los que nos enfrentamos en la actualidad en la Unión Europea, y el fomento de las energías renovables y la transición ecológica también es uno de los objetivos primordiales de la Unión; entonces ¿se podría trasladar la política “*Inflation Reduction Rate*” al ámbito de la Unión Europea?

La respuesta de las instituciones comunitarias a esta ley estadounidense fue la creación del Plan Industrial del Pacto Verde, presentado por la Comisión Europea en febrero de 2023. Lo que se pretende es el aumento de la competitividad de la industria comunitaria a través de energías limpias y orientándose hacia la neutralidad climática. Para ello se establecen cuatro finalidades principales a cumplir: un entorno normativo previsible y simplificado; un acceso rápido a la financiación; el fomento de las capacidades en tecnologías de transición, y un comercio abierto para unas cadenas de suministro resistentes (CEOE, 2023).

Una de las principales diferencias entre ambas políticas es que la política llevada a cabo por la Unión Europea no moviliza nuevos fondos comunitarios, sino que utiliza los fondos ya disponibles adaptándolos a la situación. Como ya se ha explicado, la Unión ya disponía de varios programas de fondos en ese sentido.

No obstante, en este sentido se vuelve a observar una gran asimetría en las ayudas estatales de los Estados Miembros, volviendo a destacar Alemania muy por encima del resto. Por ello, las ayudas europeas tienen que volver a intervenir para contrarrestar los efectos de esta desigualdad y facilitar la transición ecológica en todos los Estados Miembros (CaixaBank Research, 2023).

5.- ANÁLISIS DE CASO REAL: EL “*TAX LEASE*” DE LOS ASTILLEROS

En una gran cantidad de ocasiones, la Comisión Europea y el Tribunal de Justicia han tenido que intervenir para controlar las ayudas nacionales otorgadas por un Estado Miembro a sus empresas; y en su caso, declararlas incompatibles con el mercado único y exigir su devolución. España se ha visto involucrada en estas situaciones más de una vez, siendo una de las más relevantes la exigencia por parte de la Comisión de devolución a las arcas públicas de las ayudas otorgadas a los inversores navieros entre 2007 y 2011.

El “*tax lease*” es una operación triangular que tiene como objetivo la reducción de la cantidad de impuestos a pagar por las empresas que ejecutan operaciones navales. La Comisión Europea determinó que proporcionaba un descuento fiscal de entre el 20 % y el 30 % a estas empresas (EL MUNDO, 2013).

Por tanto, la Comisión en el año 2013 declaró estas ayudas estatales parcialmente incompatibles con el mercado interior, y pidió la devolución de las mismas para restablecer la situación anterior a esta distorsión de la competencia. La intervención de la Comisión se debe a que hubo Estados Miembros como Holanda, que denunciaron la situación al considerar que provocaba la pérdida de contratos de construcción naval; ya que estas ayudas otorgaban a los astilleros españoles una ventaja competitiva respecto a los de otros Estados Miembros.

La reducción fiscal permitía a las empresas españolas ofrecer sus servicios a precios más bajos que sus competidores europeos. Las empresas navieras compraban el buque a las Agrupaciones de Interés Económico (creadas por empresas inversoras) no directamente a los astilleros, y eran estas agrupaciones las que arrendaban el buque con opción de compra, de manera que se reducían los precios y se creaba una relación triangular. (EL MUNDO, 2013).

Entre los inversores se encontraban numerosas empresas del IBEX 35, como Telefónica, Inditex o Naturgy; además de importantes entidades bancarias como el Banco Santander, CaixaBank, Liberbank o Bankia (Alarcón, 2023).

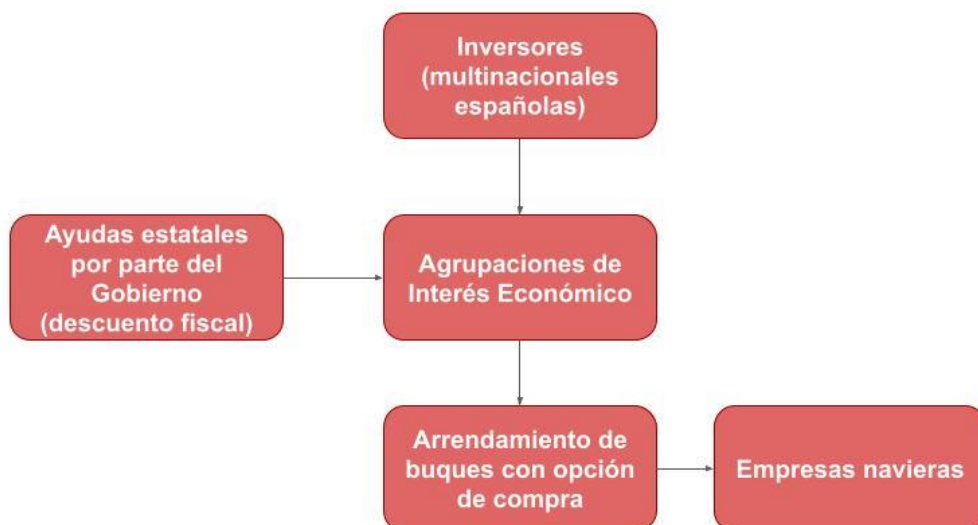


Figura 5.1: El 'Tax Lease' en España. Fuente: Elaboración propia

Fue Joaquín Almunia (excomisario de la Dirección General de Competencia de la Unión Europea) quien abrió el expediente contra España, ya que consideraba que así no se le acusaría de favorecer a su propio Estado. Sin embargo, no tuvo en cuenta las graves repercusiones que eso causó para el sector de los astilleros, que era clave en España (Lampreave Márquez, 2020). Esta decisión afectó a 273 transacciones, además los astilleros perdieron la construcción de cerca de 45 barcos, con un valor total estimado de 2.000 millones de euros, viéndose afectadas alrededor de 87.000 familias (EL MUNDO, 2013). Almunia por su parte se defendió alegando en las entrevistas que esa era su responsabilidad como miembro de la Comisión y lo que se pretendía era defender el interés general europeo (La Voz de Galicia, 2013).

La Comisión, por una parte, examinó el sistema del *tax lease* en su conjunto y por otra cada una de las medidas que intervenían en esta operación, para estudiar en qué medida se podían considerar ayudas estatales en relación con la política de competencia comunitaria. A través de la Decisión 2014/200/UE del año 2013, la Comisión determinó que el régimen fiscal aplicado por el España al otorgar esas exenciones a las empresas, denominado Sistema Español de Arrendamiento Fiscal, contenía medidas que constituían ayudas estatales a las empresas y eran incompatibles con el mercado interior.

La Comisión establece que los inversores, que son los beneficiarios de estas ayudas estatales, operan en sectores abiertos al comercio intracomunitario, por lo que las ventajas derivadas del Sistema Español de Arrendamiento Fiscal reforzaban su posición en el mercado interior, lo que falsea la competencia y puede afectar al comercio entre los Estados Miembros. Por tanto, exige la devolución de dichas ayudas a los beneficiarios del régimen (Comisión Europea, 2013).

Frente a esta decisión, España y las empresas afectadas interpusieron un recurso de anulación ante el Tribunal General de la Unión Europea, fundamentando este recurso en que la Comisión no demostraba cómo esa medida podría afectar el mercado interior; además, alegó la vulneración de los principios de igualdad de trato, protección de la confianza legítima y seguridad jurídica.

En un primer momento, el Tribunal General dictó sentencia anulando la Decisión de la Comisión, considerando erróneo que se tratase de ayudas estatales ni de una ayuda selectiva, ya que los beneficiados eran realmente los inversores y podía beneficiarse de la misma cualquier operador supuesto al impuesto en España, no se hacían distinciones (Rivera Caruncho, 2017).

La Comisión recurrió en casación ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea la sentencia del Tribunal General. El Tribunal de Justicia, en la sentencia de 25 de julio de 2018, resolvió anulando la decisión del Tribunal General, al entender que las Agrupaciones de Interés Económico y los inversores forman una unidad económica y se beneficiaban también de estas ayudas; por tanto, no eran únicamente los inversores. Sino que recibían de forma selectiva la ayuda y con posterioridad la transferían a los inversores.

El Tribunal de Justicia consideró en 2018, por tanto, que estas medidas fiscales constituían ayudas estatales incompatibles con el mercado interior, pues podían afectar a los intercambios entre los Estados Miembros y falsear la competencia, considerando suficiente la motivación de la Decisión por parte de la Comisión; procediendo por ello la devolución de las ayudas (STJUE, 25 de julio de 2018, asunto C-128/16 P). Almunia, presionado por el gobierno español, liberó a los astilleros y navieras de la devolución de las ayudas, dejando únicamente en este lugar a los inversores (Alarcón, 2023).

No obstante, recientemente mediante la sentencia de 2 de febrero de 2023, el Tribunal de Justicia anuló parcialmente la Decisión de la Comisión que declaraba el Sistema Español de Arrendamiento Fiscal como una ayuda estatal incompatible con el mercado interior, anulando la obligación de devolver las ayudas, pero de forma exclusiva para los inversores.

Ya que en la Sentencia se determina que el régimen fiscal establecido por España no tenía como finalidad favorecer a los inversores, sino que estaba orientado a las ventajas fiscales que pudiesen obtener otras entidades. Por tanto, considera incorrecto que la Comisión determinase que son los inversores quienes tienen que devolver las ayudas y no otros beneficiarios (STJUE, 2 de febrero de 2023, asuntos acumulados C-649/20 P, C-658/20 P y C-662/20 P). Esto resulta de especial relevancia para la economía española debido a que entre los inversores se encontraban gran cantidad de las empresas que forman parte del IBEX 35, y la devolución de las ayudas supondría una gran pérdida económica.

CONCLUSIONES

Como se ha comprobado a lo largo del presente trabajo, la defensa de la competencia en el mercado interior de la Unión Europea es un ámbito de vital importancia para la economía de todos los Estados Miembros.

La integración europea conlleva necesariamente, por su propia naturaleza, a un proceso de reestructuración de los mercados, con las consecuencias que se han podido determinar a través de la explicación teórica llevada a cabo en el segundo capítulo del trabajo. Este proceso de reestructuración puede fomentar las prácticas anticompetitivas por parte de aquellas empresas o Estados que se hayan visto perjudicados.

Dentro de defensa de la competencia, y especialmente dada la situación que estamos viviendo desde hace unos años, donde hemos estado conviviendo con distintos tipos de crisis derivadas de situaciones excepcionales, cobra una mayor importancia el control de las ayudas que puedan favorecer a las empresas nacionales de los distintos Estados; ya que, con carácter general, las ayudas estatales no son compatibles con el mercado interior. Se trata de contrarrestar las asimetrías del mercado y favorecer al crecimiento de la Unión Europea en su conjunto.

La realización de este trabajo me ha resultado muy instructiva, especialmente de cara a entender la forma de actuar de las instituciones europeas frente a los retos a los que se enfrenta la Unión en la actualidad. Se trata de un campo de la economía en continuo movimiento. No solamente es necesario contrarrestar los efectos que las situaciones predecibles como el cambio climático o el avance de la tecnología puedan tener sobre el mercado interior, sino que en los últimos años hemos vivido situaciones excepcionales y sin precedentes, como son la crisis derivada de la pandemia de la COVID-19 o guerra entre Rusia y Ucrania. Esto ha provocado que las instituciones europeas hayan tenido que cambiar su planificación para los próximos años de manera radical, flexibilizando el régimen de ayudas nacionales y proporcionando ayudas europeas.

Finalmente, resulta necesario resaltar la importancia que tiene el control de las ayudas estatales dentro del mercado común debido a la envergadura económica de las mismas, ya que estamos hablando de cientos o miles de millones de euros. Tanto la Comisión Europea como los distintos tribunales han tenido que intervenir en nuestro país en numerosas ocasiones, siendo la del “*Tax Lease*” la analizada en el trabajo, un asunto que involucraba a gran cantidad de las multinacionales españolas más importantes, y en el que, por suerte para nuestra economía, el TJUE finalmente en 2023 anuló la decisión de la Comisión.

BIBLIOGRAFÍA

FUENTES BIBLIOGRÁFICAS

- **ALARCÓN, N. (2 DE FEBRERO DE 2023).** "La justicia europea libera a medio Ibex 35 de devolver las ayudas al sector naval". *El Confidencial*.
- **BAHAMONDE DELGADO, R. (2013).** "El poder de mercado y su relevancia en el derecho de la competencia europeo". *AFDUC*, 487-500.
- **BALDWIN, R., & WYPLOSZ, C. (2020).** "*The Economics of European Integration*". McGraw-Hill Education.
- **BECKER ZUAZÚA, F. (1988).** "Los Efectos del Mercado Único Europeo". *Revista del Instituto de Estudios Económicos*, 55-70.
- **BOLITHO, A. (23 DE ENERO DE 2023).** "*La Unión Europea celebra 30 años de mercado único con la vista puesta en la innovación del futuro*". Obtenido de Euronews: <https://es.euronews.com/next/2022/12/08/la-union-europea-celebra-30-anos-de-mercado-unico-con-la-vista-puesta-en-la-innovacion-del>
- **CAIXABANK RESEARCH. (11 DE ABRIL DE 2023).** "*La respuesta de la UE al Inflation Reduction Act*". Obtenido de Economía y Mercados, Sector Público: <https://www.caixabankresearch.com/es/economia-y-mercados/sector-publico/respuesta-ue-al-inflation-reduction-act-no-hay-postre-te-acabes>
- **CEOE. (23 DE FEBRERO DE 2023).** "*La Comisión Europea publica el Plan Industrial del Pacto Verde para la era Net-Zero*". Obtenido de Confederación Española de Organizaciones Empresariales: <https://www.ceoe.es/es/ceoe-news/union-europea/la-comision-europea-publica-el-plan-industrial-del-pacto-verde-para-la-era>
- **COMISIÓN EUROPEA. (2012).** "Modernización de las ayudas estatales en la UE". *Comunicación de la Comisión Europea al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones*.
- **COMISIÓN EUROPEA. (2013).** "Decisión de la Comisión relativa a la ayuda estatal SA.21233 C/11 (ex NN/11, ex CP 137/06) ejecutada por España Régimen fiscal aplicable a determinados acuerdos de arrendamiento financiero también conocidos como Sistema español de arrendamiento fiscal". *Diario Oficial de la Unión Europea*.

- **COMISIÓN EUROPEA. (2020).** "Marco Temporal relativo a las medidas de ayuda estatal destinadas a respaldar la economía en el contexto del actual brote de COVID-19". *Diario Oficial de la Unión Europea*.
- **COMISIÓN EUROPEA. (2023).** "Coronavirus Outbreak - List of Member State Measures approved under Articles 107(2) b, 107(3)b and 107(3)c TFEU and under de State Aid Temporary Framework".
- **COMISIÓN EUROPEA. (2023).** "La Década Digital de Europa: metas digitales para 2030". Obtenido de Una Europa Adaptada a la Era Digital: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/europes-digital-decade-digital-targets-2030_es
- **COMISIÓN EUROPEA. (2023).** "Marco Temporal de Crisis y Transición relativo a las medidas de ayuda estatal destinadas a respaldar la economía tras la agresión contra Ucrania por parte de Rusia". *Diario Oficial de la Unión Europea*.
- **COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO. (2022).** "Una política de competencia adaptada a los nuevos retos". Bruselas.
- **CONSEJO DE EUROPA. (2023).** "Mercado único de la UE". Obtenido de <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/deeper-single-market/#benefits>
- **CRUCELEGUI GÁRATE, J. L. (2006).** "El Control de las ayudas públicas en la Unión Europea". *Tribunal Vasco de Defensa de la Competencia*.
- **EL MUNDO. (19 DE JULIO DE 2013).** "¿Qué es el "tax lease" de los astilleros?" Obtenido de EL MUNDO Economía: <https://www.elmundo.es/elmundo/2013/07/18/economia/1374132705.html#:~:text=%C2%BFQu%C3%A9%20es%20el%20'tax%20lease'%3F,20%25%20y%20un%2030%25>.
- **EURONEWS. (18 DE ENERO DE 2022).** "¿Qué es el Pacto de Estabilidad y Crecimiento y por qué es importante?" Obtenido de Euronews. My Europe: <https://es.euronews.com/my-europe/2022/01/18/que-es-el-pacto-de-estabilidad-y-crecimiento-y-por-que-es-importante>
- **GOBIERNO DE ESPAÑA, MINISTERIO DE HACIENDA Y FUNCIÓN PÚBLICA. (10 DE DICIEMBRE DE 2021).** "Mecanismo de Recuperación y Resiliencia". Obtenido de <https://www.fondoseuropeos.hacienda.gob.es/sitios/dgpmrr/es-es/Paginas/mecanismo.aspx>

- **INFORMES DEL TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE LA COMISION EUROPEA. (1995).** "*La defensa de la competencia en España y en Europa*". Colección de Estudios e Informes. Servicio de Estudios "La Caixa".
- **LA VOZ DE GALICIA. (24 DE OCTUBRE DE 2013).** "Almunia: «Se hizo una demagogia repugnante sobre las devoluciones del tax lease»". *La Voz de Galicia*.
- **LAMPREAVE MÁRQUEZ, P. (28 DE SEPTIEMBRE DE 2020).** "*Europa y el 'tax lease' español: historia de un varapalo fiscal*". Obtenido de CincoDías: https://cincodias.elpais.com/cincodias/2020/09/25/opinion/1601029499_330639.html
- **MINISTERIO DE ASUNTOS ECONÓMICOS Y TRANSFORMACIÓN DIGITAL. (2020).** "Ayudas de Estado y COVID-19. Nuevos desafíos para el mercado interior". *Economía industrial*, 163-173.
- **PARLAMENTO EUROPEO. (2022).** "*La Política de Competencia*". Fichas Técnicas sobre la Unión Europea.
- **PARLAMENTO EUROPEO. (2023).** "Los Primeros Tratados". *Fichas técnicas sobre la Unión Europea*.
- **PÉREZ BUSTAMANTE, R. (2012).** "Formas y ventajas de la integración". *Mediterráneo Económico*, 215-223.
- **RIVERA CARUNCHO, C. (2017).** "La operativa del Tax Lease español y su posible consideración como ayuda de Estado". *Tribunal Económico-Administrativo Central*, 255-266.
- **SENIOR NELLO, S. (2012).** "*The European Union: Economics, Policies and History*". McGraw-Hill Higher Education.
- **THE WHITE HOUSE. (ENERO DE 2023).** *A Guidebook to the Inflation Reduction Act's Investments in Clean Energy and Climate Action*. Obtenido de Inflation Reduction Act: <https://www.whitehouse.gov/cleanenergy/inflation-reduction-act-guidebook/>
- **UNIÓN EUROPEA. (2023).** "*Ayudas Estatales*". Obtenido de Web Oficial de la Unión Europea: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=LEGISSUM:state_aid#:~:text=Se%20entiende%20por%20ayuda%20estatal,por%20medio%20de%20recursos%20p%C3%BAblicos

- **Unión Europea. (2023).** "*Competencia: Mantener y fomentar prácticas de competencia leal*". Obtenido de Web Oficial de la Unión Europea: https://european-union.europa.eu/priorities-and-actions/actions-topic/competition_es

FUENTES JURÍDICAS:

- **REGLAMENTO (UE) 2015/1589 DEL CONSEJO**, de 13 de julio de 2015, por el que se establecen normas detalladas para la aplicación del artículo 108 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.
- **TRATADO DE FUNCIONAMIENTO DE LA UNIÓN EUROPEA. 2010.**
- **TRATADO CONSTITUTIVO DE LA COMUNIDAD EUROPEA DEL CARBÓN Y DEL ACERO. 1951**
- **TRATADO CONSTITUTIVO DE LA COMUNIDAD ECONÓMICA EUROPEA. 1957.**
- **TRATADO POR EL QUE SE ESTABLECE UN ÚNICO CONSEJO Y UNA ÚNICA COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS. 1965**
- **TRATADO CONSTITUTIVO DE LA COMUNIDAD EUROPEA.** Publicado en el BOE en 2002
- **STJUE, 23 DE MARZO DE 2006, ASUNTO C-237/04.**
- **STJUE, 25 DE JULIO DE 2018, ASUNTO C-128/16 P.**
- **STJUE, 2 DE FEBRERO DE 2023, ASUNTOS ACUMULADOS C-649/20 P, C-658/20 P Y C-662/20 P.**
- **REGLAMENTO (UE) Nº1407/2013 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.