

EL CONTROL COMUNITARIO SOBRE LAS AYUDAS A LA EMPRESA PUBLICA: REPERCUSIONES PARA EL SECTOR PUBLICO EMPRESARIAL CASTELLANO-LEONES

Olga RUIZ CAÑETE

Profesora Asociada del Departamento de Economía y Hacienda
Pública. Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales.
Universidad Autónoma de Madrid.

1. INTRODUCCION

El contexto en el que se desenvuelve la economía española difiere sustancialmente del que tuvo que afrontar años atrás. Dentro de los cambios operados destaca su posición mucho más integrada en la economía internacional. Este aspecto recibió un fuerte impulso tras la incorporación de España a la CEE y se acentuará aún más con la implantación del Mercado Unico Europeo y la aproximación a la Unión Económica y Monetaria (UEM).

Hemos de ser conscientes de que el ingreso en la Comunidad, la creación del mercado interior y el proceso de construcción de la UEM han alterado de forma radical el escenario en el que se mueven los distintos agentes económicos y en el que tendrán que tomar sus decisiones.

Las implicaciones del proceso de integración europea para España y su economía son de tal envergadura que cualquier reflexión sobre el futuro del Sector Público Empresarial español, tanto estatal como territorial, debe realizarse, necesariamente, con la perspectiva del Mercado Unico y la UEM.

La creación de un sistema que impida el falseamiento de la competencia en el mercado común es, desde sus orígenes, una de las piedras angulares sobre las que descansa la construcción comunitaria (Tratado de Roma, art. 3f). La política de competencia reviste una importancia singular en la Comunidad no sólo como mecanismo que permite mejorar la asignación de recursos y favorecer el progreso (económico-tecnológico) o la innovación, sino también en la medida en que es una condición previa para el éxito de otras políticas previstas. El Tratado constitutivo de la CEE establece, así

mismo, las normas generales sobre las que se engrana dicho sistema competitivo (artículos 85 a 94). Estas declaran incompatibles con el Tratado los acuerdos entre empresas, la explotación abusiva de una posición dominante en el mercado común y las ayudas otorgadas por los Estados, siempre que falseen la libre competencia.

Esta defensa a ultranza de un sistema de libre competencia se ha visto reforzada en los últimos años tras la firma del Acta Unica (mayor control de la Comisión Europea sobre las operaciones de concentración y las ayudas estatales) y está presente, así mismo, en el Tratado de la Unión Europea que subraya la necesidad de respetar y garantizar el principio de una economía de mercado abierta y de libre competencia (artículos 3, 3A y 130) para alcanzar el objetivo final de la Unión Económica y Monetaria.

Las empresas públicas, como las privadas, deben respetar las reglas de competencia comunitaria (artículo 85 a 94 del Tratado de Roma). La aproximación comunitaria constante y su preocupación permanente consiste en conseguir que la empresa pública no sea para el Sector Público un medio de llevar una política diferente de aquella que debería dictarle un mercado sometido a la competitividad (1).

Esta postura de considerar a todos los efectos las empresas públicas como las privadas, obligando a ambas a comportarse exclusivamente conforme a las reglas de la competencia, admite, no obstante, un matiz previsto en el artículo 90.2. En este punto se permite que si las empresas se encargan de la gestión de "servicios de interés económico general" se las dispense de seguir estas reglas cuando la aplicación de las mismas impida el cumplimiento de los objetivos de estas empresas; eso sí, con la limitación de que el desarrollo de los intercambios comunitarios no sea afectado en una medida contraria al interés comunitario.

2. NORMATIVA COMUNITARIA EN MATERIA DE AYUDAS A EMPRESAS PUBLICAS

La vigorosa defensa de la libre competencia que realizan las autoridades comunitarias se completa con la regulación de

(1) Más adelante veremos que esta idea se refuerza cuando se adopta como principio básico para determinar si existen elementos de ayuda que falsean la competencia el principio de inversor privado.

las ayudas estatales contenida en los artículos 92 a 94 del **Tratado de Roma**. El artículo 92.1 de ese Tratado contiene un principio general de incompatibilidad según el cual "son incompatibles con el mercado común, en la medida que afecten los intercambios entre los Estados miembros, las ayudas concedidas por los Estados o con cargo a los recursos estatales, cualquiera que sea la forma que revistan, siempre que falseen o puedan falsear la competencia favoreciendo ciertas empresas o producciones".

La estricta prohibición recogida en el art. 92.1 se flexibiliza mediante la admisión de una serie de excepciones, que permiten las ayudas estatales en determinadas situaciones y en beneficio de una serie de objetivos que son positivamente valorados por la propia Comunidad.

Las ayudas compatibles con el Tratado, que se recogen en los apartados 2 y 3 del art. 92, son las siguientes:

1.- Situaciones de necesidad (desastres naturales, otros acontecimientos de carácter excepcional o una grave perturbación en la economía de un Estado miembro (2)).

2.- Desarrollo económico regional. La progresiva eliminación de las importantes diferencias de desarrollo existentes entre las distintas regiones europeas es un objetivo necesario para los fines de la Comunidad. Por ello, el Tratado permite que los Estados favorezcan dicho proceso declarando compatibles con el Mercado Común -siempre que cumplan las condiciones exigidas- las ayudas estatales de finalidad regional.

El supuesto que contempla el art. 92.3 remite a espacios regionales con graves problemas económicos de índole estructural: regiones con un nivel de vida anormalmente bajo o con una grave situación de subempleo. Se trata de situaciones de excepcional postración económica, no de meras dificultades coyunturales o, incluso estructurales.

La letra c) del art. 92.3 del Tratado contempla las ayudas destinadas a facilitar el desarrollo de determinadas regiones económicas. A diferencia del supuesto anterior, aquí no se opera sobre una situación de subdesarrollo económico. Quizá por ello la compatibilidad de las ayudas se condiciona a que éstas no alteren las condiciones de los intercambios en forma contraria al interés común, valoración que corresponde hacer a la Comisión.

Para evitar que la cobertura de este objetivo comunitario acabara resultando disfuncional para los

(2) La aplicación de esta excepción no se refiere a meras dificultades económicas ni a una situación general de crisis que incida sobre el conjunto de los Estados.

restantes fines de la Comunidad la Comisión ha establecido los siguientes Principios de Coordinación, recogidos en la Comunicación a los Estados miembros de 21 de diciembre de 1978 y completados después por la Comunicación de 1988: primero, el volumen de ayudas admisible está en función de la gravedad de los problemas regionales; segundo, se afirma el principio de especificidad regional de las ayudas; tercero, los regímenes de ayudas con finalidad regional deben tener en cuenta su eventual incidencia sectorial en el ámbito comunitario; cuarto, cuando una inversión se beneficie al mismo tiempo de ayudas regionales y de otros tipos de ayudas, la ayuda regional únicamente podrá concederse en la medida en que, sumada al componente regional de las demás ayudas, no sobrepase los límites máximos fijados para cada tipo de región; y, quinto, la Comisión pone el acento en la transparencia de las ayudas.

3.- Proyectos de interés común europeo (Ayudas para la protección del medio ambiente, para fomentar el ahorro energético y el empleo de energías alternativas, de promoción a las pequeñas y medianas empresas, de fomento al empleo, y ayuda a la investigación y al ahorro tecnológico).

4.- Desarrollo económico sectorial: Ayudas sectoriales en general (La Comunidad Europea toma en consideración la conveniencia de favorecer el desarrollo de determinados sectores o actividades económicas, lo que con frecuencia puede necesitar del apoyo estatal. Por ello, el art. 92.3.c) del Tratado de Roma permite las ayudas sectoriales, siempre que no alteren los intercambios comunitarios en forma contraria al interés común), sectores especiales (agricultura y transporte) y otras ayudas que determine el Consejo.

Tras la regulación sustantiva del régimen de las ayudas estatales, el Tratado de Roma establece unas reglas para controlar su cumplimiento por parte de los Estados miembros. El art. 93.1 encomienda a la Comisión el examen permanente de las ayudas existentes en los distintos Estados miembros. El art. 93.3 impone a los Estados miembros el deber de informar a la Comisión de todos los proyectos dirigidos a establecer o modificar ayudas ya existentes, a fin de que ésta pueda formular las observaciones que estime oportunas. Esta obligación de notificación no admite excepciones. Alcanza a todas y cada una de las ayudas afecten o no a los intercambios comunitarios, resulten o no compatibles con el Mercado común (es la Comisión, no el Estado, la que ha de pronunciarse al respecto).

El control de la Comunidad Europea sobre las ayudas estatales se ha ido haciendo cada vez más estricto e intenso, particularmente en lo que se refiere a las ayudas estatales al Sector Público Empresarial, con el propósito decidido de

evitar que sean fuente de distorsiones a la competencia.

De ahí que: a) apoyándose en el hecho de que la complejidad de las relaciones financieras entre las empresas públicas y las correspondientes autoridades nacionales tendía a dificultar su tarea de asegurar que no se concedieran ayudas incompatibles con el mercado común, y b) considerando que las normas contenidas en los artículos 92 a 94 sólo podrían ser correctamente aplicadas, tanto a las empresas públicas como a las privadas, cuando la relación financiera entre las autoridades públicas y las empresas públicas fuese transparente; la Comisión aprobó en 1980 una **directiva relativa a la transparencia de las relaciones financieras entre Estados miembros y empresas públicas** (3). Esta directiva aprobada por la Comisión se basaba en el artículo 90.3 que encomendaba a aquélla la misión de velar por el cumplimiento de las disposiciones contenidas en el artículo 90.

La directiva encomendaba a los Estados miembros que aseguraran la transparencia en el flujo de fondos públicos hacia empresas públicas y en el uso de dichos fondos (Artículo 1), facilitándose información a la Comisión si esta lo solicitaba (Artículo 5). Aunque la transparencia debía extenderse a todos los fondos públicos se incluyeron específicamente los siguientes: compensación de pérdidas de explotación, provisiones de capital, subvenciones no reembolsables o préstamos en condiciones privilegiadas, tratamiento financiero favorable merced a la renuncia a beneficios o al reembolso de cantidades debidas, renuncia a un tipo normal de rendimiento sobre los fondos públicos utilizados y compensación de cargas financieras impuestas por las autoridades públicas. La directiva limitaba su ámbito de aplicación mediante la enumeración (Artículo 4) de una serie de sectores excluidos. Sin embargo, una directiva posterior, la del 24 de julio de 1985 85/413/CEE (4), modifica este aspecto extendiendo su ámbito de aplicación (5); las

(3) Directiva de 25 de junio de 1980, 80/723/CEE, publicada en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas, nº L. 195/35, 29 de julio de 1980.

(4) Publicada en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas, nº L. 229/20, 28 de agosto de 1985.

(5) Desaparecen con esta nueva directiva las excepciones sectoriales a favor de las empresas de agua y energía, correos y telecomunicaciones, transportes y establecimientos públicos de crédito. Los motivos que se aducían para esta ampliación se reducían a que también en ellos la Comisión
(continued...)

excepciones se limitan, con este cambio, a los siguientes sectores:

a) Las empresas públicas en lo que se refiere a las prestaciones de servicios que no puedan afectar sensiblemente a los intercambios entre los Estados miembros;

b) Los bancos centrales y el instituto monetario luxemburgués;

c) Los establecimientos públicos de crédito en lo que se refiere a los depósitos por los poderes públicos en condiciones normales de mercado;

d) Las empresas públicas cuyo volumen de negocios no alcanzara los 40 millones de Ecus en los dos ejercicios anuales anteriores (800 millones de Ecus del total del balance si se trata de establecimientos públicos de crédito).

La Directiva está al servicio de un mayor control que vele por que los Estados miembros no dicten o mantengan medidas contrarias a las disposiciones del Tratado CEE y, en especial que no introduzcan un trato discriminatorio en sus relaciones financieras con las empresas públicas vulnerando con ello las condiciones de la libre competencia. Se trata, pues, de objetivar y plasmar las relaciones financieras que se establecen entre el Sector Público y sus empresas, con el objeto de facilitar su control y valorar si se ajustan o no a las reglas generales del Tratado de Roma.

Aunque no aparece recogido en la directiva, para determinar si existe ayuda discriminatoria y, en caso afirmativo, cuantificarla, el Consejo y la Comisión han utilizado el "principio del inversor privado" (6). Bajo la luz de este principio se considera que existe una ayuda incompatible con la normativa sobre competencia cuando las autoridades públicas facilitan fondos a las empresas públicas en condiciones más favorables (es decir, de una manera menos onerosa) que las que un empresario privado pudiera facilitar

(5) (...continued)

tiene el deber de comprobar que los Estados miembros no otorgan a las empresas públicas ayudas incompatibles con el Mercado Común, habida cuenta del importante papel que juegan en la economía nacional de los Estados miembros.

(6) Este principio ha sido ratificado por el Parlamento, aplicado en numerosos casos concretos y confirmado por el Tribunal de forma invariable. Sobre sus criterios de aplicación y asuntos concretos consúltese la comunicación de la Comisión a los Estados miembros sobre "La aplicación de los artículos 92 y 93 del Tratado de la CEE y del artículo 5 de la Directiva 80/723/CEE de la Comisión a las empresas públicas del sector fabricación", Diario Oficial de las Comunidades Europeas, C 273/02, 18 de octubre de 1991.

a una empresa privada equivalente, a menos que esta disponibilidad de fondos en condiciones ventajosas sea considerada como una ayuda a la luz de la excepción del artículo 92.

El Ejecutivo comunitario ha dado un paso decisivo en este tema mediante la aprobación una **Comunicación** (7) en la que se prevé una transmisión sistemática de determinadas informaciones financieras (balances, cuenta de pérdidas y ganancias, aportaciones de capital, subvenciones a fondo perdido, préstamos, garantías, dividendos, beneficios no distribuidos, condonación del reembolso de deudas, ...) para las empresas manufactureras públicas cuyo volumen de facturación supere los 250 millones de Ecus (32.500 millones de pesetas, aproximadamente). El sistema de declaración propuesto consiste en la verificación a posteriori de las transferencias de recursos públicos a favor de las empresas públicas, pero no exime a los Estados de la obligación impuesta por el Tratado de notificar a la Comisión "ex ante" las ayudas que conceden a sus empresas. En esta comunicación se explica el principio seguido por la Comisión para determinar si existen elementos de ayuda: "el principio del inversor en una economía de mercado". Este sirve para distinguir entre relaciones financieras normales y ayudas estatales. No permite resolver el otro aspecto del problema, es decir, saber si la ayuda en cuestión puede acogerse a una de las excepciones al principio de incompatibilidad de las ayudas con el mercado común. La Comunicación de 1991 no aborda esta cuestión, que debe estudiarse a la luz del principio de neutralidad.

No es difícil prever, a la vista de lo expuesto, que las orientaciones de la Comisión y la Comunidad que prevalecerán en el futuro perseguirán un control creciente sobre las ayudas estatales (8), con un cariz prioritario sobre las destinadas a las empresas públicas.

(7) Publicada en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas, C 273/02, 18 de octubre de 1991.

(8) Se espera la elaboración de un "Código de ayudas comunitario" para 1994.

3. EL SECTOR PUBLICO EMPRESARIAL EN LA COMUNIDAD DE CASTILLA Y LEON

El Sector Público Empresarial Territorial va surgiendo de forma paralela al estatal y aunque es, en términos cuantitativos muy inferior a éste, va cobrando una mayor relevancia como consecuencia de la asunción de competencias derivadas del proceso autonómico. La intervención en la economía no es una actividad restringida al Estado, sino que las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales, en el ámbito de sus respectivas competencias, actúan en la esfera económica a través de distintos instrumentos entre los que se encuentran las empresas públicas (9).

La diversidad de normas autonómicas ha tendido, en general, a reproducir la estructura del Estado dentro de este colectivo. En concreto, la Ley 7/86, de 23 de diciembre sobre "Normas reguladoras de la Hacienda de la Comunidad Autónoma de Castilla y León" establece lo siguiente:

A) El Sector Público Empresarial de la Comunidad Autónoma de Castilla y León se integra dentro de la denominada Administración Institucional, constituida por las siguientes entidades (Art. 16.3):

- a) Organismos Autónomos.
- b) Entes Públicos de Derecho Privado.
- c) Empresas Públicas.

B) Entre estas entidades podemos considerar como Sector Público Empresarial las siguientes:

a) Organismos autónomos comerciales, industriales, agrarios, financieros o análogos. Son entes institucionales de naturaleza pública, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuyo objeto es la realización, en régimen de descentralización, de actividades pertenecientes a su competencia, rigiéndose por normas de Derecho Público. Estas entidades ser regirán por su Ley de creación, las disposiciones de la Ley 7/86, de 23 de diciembre, y demás disposiciones. La creación de los organismos autónomos en las CCAA se realiza mediante Ley emanada de las Cortes de

(9) El art. 128.2 CE ampara la iniciativa pública económica. Este precepto no sólo se refiere al Estado, sino a los Poderes públicos en general y, por tanto, también a las CCAA. Partiendo de este reconocimiento constitucional, la iniciativa empresarial de las CCAA es afirmada, primero en sus Estatutos de Autonomía y, después, en normas específicas sobre la empresa pública o la Administración institucional o, en su defecto, en sus respectivas leyes de Hacienda.

Castilla y León que determinará (Art. 19):

- Funciones y competencia.
- Departamento o conserjería a la que quedan adscritos.
- Bases generales de su organización.
- Bienes y medios económicos que se les asignan para el cumplimiento de sus fines.
- Causas y procedimientos de extinción.

b) Los Entes Públicos de Derecho Privado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, son aquellas Entidades Institucionales de la Comunidad de Castilla y León, de naturaleza pública, cuyo objeto es la realización, en régimen de descentralización, de actividades pertenecientes a la competencia de la misma, y que se rigen fundamentalmente por el derecho privado. En lo relativo a su creación, modificación y extinción les será de aplicación lo dispuesto para los organismos autónomos.

c) Las empresas públicas. Son empresas públicas de la Comunidad de Castilla y León, las sociedades mercantiles en cuyo capital la participación directa o indirecta de la Administración de la Comunidad Autónoma o de sus Entidades Institucionales sea superior al cincuenta por ciento. Para la determinación de dicha participación mayoritaria se tendrán en cuenta todas las participaciones de las Entidades referidas (Art. 23).

La creación y, en su caso, la extinción de las Empresas públicas se realizará por Ley. La creación de una empresa pública podrá realizarse bien a través de la constitución de una sociedad mercantil, preferentemente anónima, con la cualidad de Empresa pública, bien mediante la adquisición de esta cualidad por parte de una sociedad mercantil ya constituida.

La delimitación del Sector Público Empresarial Castellano-Leonés realizada en la Ley 7/86, de 23 de diciembre, incurre, a mi juicio, en una desacertada calificación al considerar estas empresas como Entes Institucionales. Así como al reservar la denominación de empresa pública para las sociedades mercantiles públicas, puesto que tanto los organismos autónomos comerciales, industriales, agrarios, financieros o análogos como los entes públicos de derecho privado merecen este calificativo.

La empresa pública ha experimentado una expansión clara en la Comunidad de Castilla y León (10) por distintas

(10) La identificación de los Organismos Autónomos, Entes y Empresas dependientes de Comunidades Autónomas no resulta tarea fácil. El camino que se ha seguido ha sido el
(continued...)

causas pero fundamentalmente:

1.- La promoción económica en un intento de dinamizar la economía regional.

Parece lógico que la dirección de las empresas públicas de promoción económica regional sea asumida por las CCAA puesto que ellas tienen la responsabilidad pública de la promoción del desarrollo regional, en el marco de los objetivos de la política económica nacional (art. 148.1.13ª. de la Constitución Española). El carácter autonómico de estas entidades se percibe incluso en las SODIS estatales, que comienzan a dar entrada en su accionariado a las CCAA.

Ejemplo: "Parque Tecnológico del Boecillo, S.A." creada por Ley 10/1990, de 28 de noviembre. Su objeto social es la creación, ejecución y promoción de un Parque Tecnológico como instrumento de diversificación y modernización industrial, así como la promoción de inversiones o servicios en la Comunidad Autónoma, participando en el capital de las sociedades a constituir o ya constituidas.

2.- Proteccionismo.

Dirigido, fundamentalmente a la obtención de productos agrícolas a bajo precio.

Ejemplo: "Agrupación de Productores de Patata de Siembra de Castilla y León" (APPACALE) creada por Ley 4/87, de 7 de mayo. Su objeto social es la producción y comercialización de la patata de siembra de categoría probase, así como la investigación dirigida a la obtención de nuevas variedades agrícolas.

3.- Promoción urbanística.

Las empresas dedicadas a la actividad urbanística adquieren una especial relevancia en esta CA. El Gobierno Regional no sólo ha creado nuevas sociedades de gestión urbanística sino que también ha asumido la participación accionarial mayoritaria en determinadas entidades urbanísticas mediante el traspaso correspondiente de las mismas por parte de la Administración Estatal.

(10) (...continued)
siguiente: las unidades han sido identificadas a partir de su mención en alguna de las Leyes de Presupuestos de la Comunidad en los últimos 7 años y de su aparición en otras disposiciones publicadas en el Boletín Oficial de la Comunidad (Ley de creación, ley de presupuesto del organismo e incluso aparición del nombre de un Organismo, Ente o Empresa como destinatario de una transferencia). La relación así obtenida ha sido contrastada con los listados de la Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales y de la Intervención General de la Administración del Estado.

Ejemplos:

- "Sociedad de Gestión Urbanística de Castilla y León, S.A." (GESTURCAL, S.A.) creada por Ley 5/87, de 7 de mayo. Su objeto social es: 1. Gestión y ejecución del planeamiento urbanístico para promocionar y obtener suelo edificable; 2. Actuación urbanizadora y edificatoria, y la posible gestión y explotación de obras y servicios resultantes de dicha actuación; 3. Cualquier otra actividad que tenga relación con el ejercicio de su objeto social y con los intereses de la Comunidad Autónoma; 4. Administración y ejercicio de los derechos de las participaciones accionariales de que dispone la CA en las sociedades de gestión urbanística.

- "Sociedad de Gestión Urbanística de Valladolid, S.A. (GESTUR VALLADOLID, S.A.) creada por Ley 5/87, de 7 de mayo. Su objeto social es el mismo que en el caso anterior, excepto el punto 4.

- "Sociedad de Gestión Urbanística de Zamora, S.A." (GESTUR ZAMORA, S.A.) creada por Ley 5/87, de 7 de mayo. Su objeto social es el mismo que el del caso anterior.

- GESTUR AVILA, S.A., GESTUR BURGOS, S.A., GESTUR PALENCIA, S.A., GESTUR SALAMANCA, S.A., GESTUR SEGOVIA, S.A. y GESTUR SORIA, S.A.

4.- Actividades recreativas, culturales y otras.

Ejemplos:

- "Concentración Olímpica de la Juventud, S.A." (COJ, 91, S.A.) creada por Ley 1/90, de 16 de marzo y cuyo objeto social es: 1. Estudio, planificación, promoción, organización y ejecución de la I Concentración de la Juventud "Príncipe de Asturias" a celebrar en el verano de 1991; 2. Difusión, promoción, preparación y explotación publicitaria y comercial de cuantos actos, símbolos, etc., se lleven a cabo; 3. Promoción y organización de toda clase de manifestaciones deportivas, culturales, etc., para la celebración de la I Concentración de la Juventud "Príncipe de Asturias"; 4. Fomento de la práctica del deporte; y, 5. Cualquier otra actividad relacionada con los puntos anteriores.

- "Orquesta Sinfónica de Castilla y León" creada por Ley 5/90, de 17 de mayo. Su objeto social es promover la actividad musical en la CA mediante conciertos, enseñanza musical, publicaciones, promoción de compositores, ...

- "Pabellón de Castilla y León en la Exposición Universal de Sevilla, 1992, S.A." (PABECAL, S.A., 1992) creada por Ley 7/90, de 22 de junio. Su objeto social es el desarrollo y ejecución de cuantas actividades, obras y proyectos requiera la participación de la CA en la EXPO 92.

- "Promoción del Turismo de Castilla y León, S.A." (SOTUR, S.A.) creada por Ley 2/91, de 14 de marzo.

- "Commemoración del 5º Centenario del Tratado de Tordesillas, S.A." creada por Ley 2/1992, de 13 de julio.

4. IMPLICACIONES PARA LA EMPRESA PUBLICA CASTELLANO-LEONESA DE LA NORMATIVA COMUNITARIA SOBRE AYUDAS ESTATALES

La configuración política del Estado español en 17 autonomías y al mismo tiempo la incorporación de nuestro país a la Comunidad Europea, implica que estén comprometidas distintas Administraciones en la ordenación económica del país.

En materia de control comunitario sobre ayudas públicas, si bien el Tratado de Roma en su art. 92.1 (11) se refiere a las "ayudas estatales u otorgadas con cargo a fondos públicos" la referencia exclusiva al Estado debe entenderse en su acepción amplia, como conjunto de Poderes públicos. La diversidad en la organización jurídico-política de los distintos Estados miembros plantea la necesidad de que el Tratado establezca una noción abstracta que permita la aplicación uniforme de sus normas en todo el ámbito comunitario. Por otro lado, debe tenerse presente que -frente a la Comunidad- el único sujeto directamente vinculado es el Estado en sentido estricto, el cual, a su vez, conforme al Derecho nacional, debe hacer cumplir a los restantes Poderes públicos internos las obligaciones derivadas del ordenamiento comunitario europeo. Las referencias literales que el Tratado hace al Estado o a los recursos estatales son referencias, por lo tanto, a lo público.

Esta tesis se ve apoyada, en primer lugar, por la directiva 80/723 sobre transparencia de las relaciones financieras entre los poderes públicos y las empresas públicas cuando en su art. 2 entiende por "poderes públicos" el Estado, así como otras colectividades territoriales; y, en segundo lugar, por la comunicación de la Comisión sobre la participación de las autoridades públicas en los capitales de las empresas (12) cuando afirma que "se deben considerar como toma de participación pública las participaciones directas del Estado y de otras colectividades territoriales".

Ahora bien, no todas las ayudas estatales son relevantes para el Derecho comunitario. La prohibición sólo alcanza a aquellas ayudas que, falseando la competencia, afecten a los intercambios entre los Estados miembros. Parece, pues, razonable que la prohibición del art. 92.1 del Tratado constitutivo de la CEE no comprenda las ayudas públicas que,

(11) Donde se establece el principio general de ayudas estatales.

(12) Boletín CE, 9-1984.

por su cuantía o por las dimensiones de las empresas beneficiarias, no fueran capaces de incidir apreciablemente en la competencia dentro del Mercado Común. En tales casos no habría falseamiento de la competencia.

Esta delimitación de las ayudas relevantes para el Derecho comunitario nos permite concluir que las ayudas con incidencia puramente local parecen estar excluidas de la prohibición del art. 92.1. Es más, aunque no es posible entrar aquí, a fondo en los detalles de esta problemática, sí se pueden avanzar algunos elementos de respuesta. Las principales excepciones previstas en el Tratado se refieren al desarrollo de las regiones más atrasadas de la Comunidad, así como al ejercicio de algunas actividades económicas, cuando las ayudas "no alteren las condiciones de los intercambios en forma contraria al interés común" (art. 92.3.c)). Por lo tanto, la Comisión mantiene una actitud favorable respecto de las ayudas destinadas al desarrollo regional y de las ayudas que contribuyen a la realización de otros objetivos comunitarios, que fomentan actividades con importantes efectos externos positivos o que son necesarias para compensar disfunciones de los mecanismos de mercado. Este es el caso, por ejemplo, de algunas ayudas para investigación y desarrollo, protección del medio ambiente, pequeñas y medianas empresas, formación, siempre que las ayudas respeten los límites establecidos (13).

Aunque las ayudas al Sector Público Empresarial Castellano-Leonés parecen beneficiarse de las excepciones al principio general de prohibición de las ayudas públicas, no debemos olvidar que el Estado -único sujeto de relación con la Comunidad europea- puede y debe obligar a las CCAA a que pongan a su disposición la información exigida en el art. 93.3 del Tratado de Roma para el caso de que la Comisión eventualmente se la demande ("deber de informar a la Comisión de todos los proyectos dirigidos a establecer o modificar ayudas ya existentes"). Esta obligación de notificación, como ya hemos comentado, no admite excepciones. Alcanza a todas y cada una de las ayudas afecten o no a los intercambios comunitarios, resulten o no compatibles con el Mercado común (es la Comisión, no el Estado, la que ha de pronunciarse al respecto).

Aunque el art. 5 de la Directiva 80/723 impone a los Estados miembros la obligación de adoptar las medidas precisas para tener a disposición de la Comisión -por si ésta estimase necesaria su consulta- información acerca de sus relaciones financieras con las empresas públicas, ésta no afecta al Sector Público Empresarial Castellano-Leonés dado

(13) XXI Informe sobre la Política de Competencia.

que todas las empresas se encuentran dentro de la excepción del art. 4 relativa a empresas públicas con un volumen de negocio inferior a 40 millones de Ecus. Del mismo modo, la petición de informes regulares que se realiza en la Comunicación de 1991 al circunscribirse a las empresas públicas con una facturación anual superior a los 250 millones de Ecus, no afecta a ninguna empresa pública castellano-leonesa. Pero ello no quiere decir, como indica la propia comunicación en su art. 45.5, que las ayudas concedidas a otros sectores o por debajo de este límite no produzcan efectos negativos sobre la competencia. La Comisión actuará también contra las ayudas de este tipo que sean detectadas.

Ya hemos comentado la especial vigilancia que las autoridades comunitarias ejercen sobre la empresa pública en materia de ayudas públicas (lo que supone en principio una importante limitación de sus medios financieros).

Esta perspectiva comunitaria de controles cada vez más frecuentes y estrictos en la búsqueda de la máxima transparencia en las relaciones financieras Sector Público-empresa pública, puede acarrear dos efectos bien distintos sobre la empresa pública:

- Un indiscutible efecto positivo materializado en que esta situación forzará a una mayor autodisciplina por parte del Sector Público; en el sentido de que supondrá una clarificación y reducción de sus exigencias a la empresa pública. En definitiva, una desaparición de ciertas cargas infundadas que recaen sobre la empresa pública con la consiguiente mejora en la capacidad competitiva de esta figura. Esta clarificación y simplificación de los objetivos de la empresa pública resulta especialmente positiva en un contexto en el que es indispensable, dadas las perspectivas de reestructuración que conlleva el mercado único, identificar con precisión los grandes objetivos y los medios elegidos para alcanzarlos.

- Un efecto negativo vendría dado si el control comunitario se concibe, y se concentra, de forma discriminatoria y penalizante sobre la empresa pública, considerada como sospechosa de infringir las leyes competitivas por naturaleza. Esta actitud se convertiría entonces en un obstáculo a su competitividad por la multiplicación de las formalidades y obligaciones exigidas a la empresa pública.