

IV

(Actos adoptados, antes del 1 de diciembre de 2009, en aplicación del Tratado CE, del Tratado UE y del Tratado Euratom)

DECISIÓN DEL ÓRGANO DE VIGILANCIA DE LA AELC

Nº 471/09/COL

de 25 de noviembre de 2009

por la que se modifican, por septuagésima cuarta vez, las normas sustantivas y de procedimiento en materia de ayudas estatales introduciendo un nuevo capítulo sobre los criterios para el análisis de compatibilidad de ayudas estatales de formación sujetas a notificación individual

EL ÓRGANO DE VIGILANCIA DE LA AELC ⁽¹⁾,

VISTO el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo ⁽²⁾ y, en particular, sus artículos 61 a 63 y su Protocolo 26,

VISTO el Acuerdo entre los Estados de la AELC sobre la creación de un Órgano de Vigilancia y un Tribunal de Justicia ⁽³⁾, y, en particular, su artículo 24 y su artículo 5, apartado 2, letra b),

CONSIDERANDO que, de conformidad con el artículo 24 del Acuerdo de Vigilancia y Jurisdicción, el Órgano velará por el cumplimiento de las disposiciones del Acuerdo EEE relativas a ayudas estatales,

CONSIDERANDO que, de conformidad con el artículo 5, apartado 2, letra b), del Acuerdo de Vigilancia y Jurisdicción, el Órgano publicará notificaciones o impartirá directrices sobre asuntos regulados por el Acuerdo EEE si este Acuerdo o el de Vigilancia y Jurisdicción expresamente así lo establecen o si el propio Órgano de Vigilancia lo considera necesario,

RECORDANDO las normas sustantivas y de procedimiento en materia de ayudas estatales aprobadas el 19 de enero de 1994 por el Órgano ⁽⁴⁾,

CONSIDERANDO que, el 11 de agosto de 2009, la Comisión de las Comunidades Europeas (denominada en lo sucesivo «la Comisión Europea») publicó una Comunicación sobre criterios para el análisis de compatibilidad de ayudas estatales de formación sujetas a notificación individual ⁽⁵⁾,

CONSIDERANDO que dicha Comunicación es también pertinente a efectos del Espacio Económico Europeo,

CONSIDERANDO que conviene garantizar la aplicación uniforme en todo el Espacio Económico Europeo de la normativa sobre ayudas estatales,

CONSIDERANDO que, de conformidad con el punto II del epígrafe «GENERAL» que figura al final del anexo XV del Acuerdo EEE, el Órgano tiene que adoptar, previa consulta a la Comisión Europea, los actos correspondientes a los ya adoptados por esta,

HABIENDO consultado a la Comisión Europea,

RECORDANDO que el Órgano ha consultado los Estados de la AELC mediante carta a este respecto con fecha de 2 de octubre de 2009 (ref. nº 532318, 532294 y 532322),

HA ADOPTADO LA PRESENTE DECISIÓN:

Artículo 1

Las Directrices sobre ayudas estatales se modificarán introduciendo un nuevo capítulo sobre criterios para el análisis de compatibilidad de ayudas estatales de formación sujetas a notificación individual. El nuevo capítulo se adjunta en el anexo de la presente Decisión.

⁽¹⁾ Denominado en lo sucesivo «el Órgano».

⁽²⁾ Denominado en lo sucesivo «el Acuerdo EEE».

⁽³⁾ Denominado en lo sucesivo «el Acuerdo de Vigilancia y Jurisdicción».

⁽⁴⁾ Directrices para la aplicación e interpretación de los artículos 61 y 62 del Acuerdo EEE y del artículo 1 del Protocolo 3 del Acuerdo de Vigilancia y Jurisdicción, adoptadas y promulgadas por el Órgano de Vigilancia de la AELC el 19 de enero de 1994, publicadas en el *Diario Oficial de la Unión Europea* L 231 de 3.9.1994, p. 1, y en el Suplemento EEE nº 32 de 3.9.1994, p. 1 (denominadas en lo sucesivo «las Directrices sobre ayudas estatales»). La versión actualizada de las Directrices sobre ayudas estatales está publicada en el sitio web del Órgano: <http://www.eftasurv.int/state-aid/legal-framework/state-aid-guidelines/>

⁽⁵⁾ Publicada en el DO C 188 de 11.8.2009, p. 1.

Artículo 2

El texto en lengua inglesa es el único auténtico.

Hecho en Bruselas, el 25 de noviembre de 2009.

Por el Órgano de Vigilancia de la AELC

Per SANDERUD
Presidente

Kurt JÄGER
Miembro del Colegio

ANEXO

CRITERIOS PARA EL ANÁLISIS DE COMPATIBILIDAD DE AYUDAS ESTATALES DE FORMACIÓN SUJETAS A NOTIFICACIÓN INDIVIDUAL ⁽¹⁾**1. Introducción**

1. La formación generalmente produce efectos externos positivos para la sociedad en su conjunto puesto que incrementa el número de trabajadores cualificados del cual pueden beneficiarse las empresas, mejora la competitividad de la economía y fomenta una sociedad del conocimiento capaz de seguir una senda de desarrollo más innovadora.
2. Las empresas pueden, sin embargo, proporcionar un nivel de formación inferior al socialmente óptimo si los empleados son libres de cambiar de empleador y si otras empresas pueden contratar empleados formados por las primeras. Esto afecta en especial a la formación dirigida a las cualificaciones que son transferibles entre empresas. La ayuda estatal puede contribuir a crear incentivos adicionales para que los empleadores proporcionen formación a un nivel socialmente deseable.
3. Este capítulo presenta una guía relativa a los criterios que el Órgano de Vigilancia de la AELC (denominado en lo sucesivo «el Órgano») aplicará para la evaluación de las medidas de ayuda a la formación. Esta guía pretende lograr que la argumentación del Órgano sea transparente y crear previsibilidad y seguridad. De conformidad con el artículo 6, apartado 1, letra g), del acto mencionado en el punto 1j del anexo XV al Acuerdo EEE [Reglamento (CE) n° 800/2008 de la Comisión, de 6 de agosto de 2008, por el que se declaran determinadas categorías de ayuda compatibles con el mercado común en aplicación de los artículos 87 y 88 del Tratado (Reglamento general de exención por categorías)] ⁽²⁾, tal como fue adaptado al Acuerdo EEE por el Protocolo 1 del mismo ⁽³⁾ (denominado en lo sucesivo «el Reglamento general de exención por categorías»), cualquier ayuda a la formación individual, concedida *ad hoc* o sobre la base de un régimen, estará sujeta a esta guía cuando su equivalente de subvención sea de más de 2 millones EUR por proyecto de formación.
4. Los criterios establecidos en esta guía no se aplicarán mecánicamente. El nivel de la evaluación del Órgano y el tipo de información que pueda requerir serán proporcionales al riesgo de falseamiento de la competencia. La amplitud del análisis dependerá de la naturaleza del asunto.

2. Efectos positivos de la ayuda**2.1. Existencia de deficiencias del mercado**

5. Los trabajadores cualificados contribuyen a aumentar la productividad y la competitividad de las empresas. Sin embargo, los patronos y los empleados pueden invertir poco en la formación por varias razones. Los empleados pueden limitar sus inversiones en formación si son reacios a asumir riesgos, sufren problemas económicos o tienen dificultades para indicar el nivel de los conocimientos adquiridos a los futuros patronos.
6. Las empresas pueden abstenerse de formar a su mano de obra al nivel que sería óptimo para la sociedad en su conjunto. Esto se debe a las deficiencias del mercado ligadas a los efectos externos positivos de la formación y a las dificultades para recuperar la inversión si los empleados son libres de cambiar de empresa. Las empresas pueden invertir menos en la formación, si están preocupadas porque una vez formado, un empleado se vaya antes de que la empresa haya recuperado su inversión. Las empresas pueden ser reacias a proporcionar la suficiente formación a sus trabajadores a menos que la formación dé resultados rápidamente o responda específicamente a las necesidades de la empresa o a menos que cláusulas especiales del contrato puedan impedir que el empleado formado salga de la empresa antes de que se haya amortizado el coste de formación o se devuelva (en parte) el gasto de formación.
7. Una inversión insuficiente en formación puede ocurrir incluso cuando la empresa puede recuperar completamente lo invertido pero sus beneficios privados son menores que los de la sociedad en su conjunto. Tales efectos externos positivos de la formación pueden darse en especial cuando la formación mejora las cualificaciones transferibles; es decir, las que pueden utilizarse en más de una empresa. En cambio, la formación específica solo produce una mayor productividad en una empresa específica y esta puede apropiarse fácilmente de la misma ⁽⁴⁾. Por tanto, el margen para los efectos externos positivos de la formación específica es menos pronunciado que el de los efectos externos positivos de la formación general.

⁽¹⁾ Este capítulo corresponde a la Comunicación de la Comisión de las Comunidades Europeas — Criterios para el análisis de compatibilidad de ayudas estatales de formación sujetas a notificación individual 2009/C 188/01 (DO C 188 de 11.8.2009, p. 1).

⁽²⁾ DO L 214 de 9.8.2008, p. 3. Para la ayuda *ad hoc* a la formación a una empresa grande por debajo del umbral de los 2 millones EUR, el Órgano aplicará *mutatis mutandis* los principios resumidos en el presente capítulo, aunque de manera menos detallada.

⁽³⁾ Decisión del Comité Mixto del EEE n° 120/2008, de 7.11.2008 (DO L 339 de 18.12.2008, p. 111, y Suplemento EEE n° 79 de 18.12.2008), en vigor desde el 8.11.2008.

⁽⁴⁾ Sin embargo, las empresas también pueden apropiarse de los efectos externos de la formación general a través de cláusulas especiales en los contratos que requieren que el empleado formado permanezca en la empresa durante un período definido de tiempo después de haber recibido la formación.

8. En los casos en que las empresas se enfrentan a costes más altos y beneficios inciertos para formar a trabajadores desfavorecidos o incapacitados ⁽¹⁾ pueden tener incentivos para proporcionar menos formación a estos grupos. Sin embargo, cabe esperar que la formación de los trabajadores desfavorecidos o incapacitados producirá en general efectos externos positivos para la sociedad en su conjunto ⁽²⁾.
9. Los Estados de la AELC deben demostrar que hay una deficiencia del mercado que justifica la ayuda. En su análisis, el Órgano atenderá, entre otros, a los aspectos siguientes:
 - 1) La naturaleza de la formación, si esta es específica o general a tenor del artículo 38 del Reglamento general de exención por categorías; un proyecto de formación puede tener partes generales y específicas. La formación general producirá más efectos externos positivos.
 - 2) La transferencia de las cualificaciones adquiridas en la formación: cuanto más transferibles sean las cualificaciones mayor es la probabilidad de que haya efectos externos positivos. Se considerará que la formación proporciona cualificaciones transferibles si, por ejemplo:
 - a) es organizada conjuntamente por varias empresas independientes o si los empleados de diversas empresas pueden beneficiarse de ella;
 - b) está certificada, da lugar a un diploma reconocido o está validada por las autoridades o instituciones públicas;
 - c) se centra en categorías de empleados que se caracterizan por una gran rotación en la empresa y en el sector;
 - d) puede beneficiar al empleado más allá de su trabajo actual (empleos futuros en otra empresa, vida social, bienestar, etc.).
 - 3) Los participantes en la formación: la inclusión de ciertas categorías de trabajadores desfavorecidos o discapacitados puede aumentar los efectos externos positivos de la formación.

2.2. Ayudas estatales como instrumento político apropiado

10. La ayuda estatal no es el único instrumento político de que disponen los Estados de la AELC para estimular la formación. De hecho, la mayor parte de la formación se proporciona a través de sistemas de educación (por ejemplo universidades, escuelas, formación profesional impartida o patrocinada por las autoridades del Estado). La formación puede también ser emprendida por los individuos mismos, con o sin el apoyo de sus patronos.
11. Cuando el Estado de la AELC considere otras opciones políticas y se demuestren las ventajas de utilizar un instrumento selectivo como la ayuda estatal a una empresa específica, se considerará que constituye un instrumento apropiado. El Órgano tendrá en cuenta en especial cualquier evaluación de impacto de la medida propuesta que el Estado de la AELC pueda haber hecho.

2.3. Efecto incentivador y necesidad de la ayuda

12. La ayuda estatal a la formación debe dar lugar a que su beneficiario cambie su comportamiento de modo que proporcione una formación mayor o mejor que sin la ayuda. Si no se produce tal aumento de la cantidad o de la calidad en las actividades de formación previstas, se considera que la ayuda no tiene un efecto incentivador.
13. El efecto incentivador se determina mediante un análisis comparativo de los niveles de formación previstos con y sin ayuda. La mayor parte de los patronos consideran necesario formar a su mano de obra para asegurar un funcionamiento apropiado de sus empresas. No puede asumirse que sea siempre necesaria la ayuda estatal para formación, especialmente para la específica.
14. Los Estados de la AELC deben demostrar al Órgano el efecto incentivador y la necesidad de la ayuda. En primer lugar, el beneficiario debe haber presentado una solicitud de ayuda al Estado miembro antes de iniciar el proyecto de formación. En segundo lugar, el Estado miembro debe demostrar que, en comparación a una situación sin ayuda, la ayuda estatal supone un incremento de la cantidad, la calidad, el alcance o el número de participantes a los que se destina el proyecto de formación. La cantidad adicional de formación ofrecida con la ayuda puede reflejarse, por ejemplo, en un número mayor de horas de formación o de cursos, en el mayor número de participantes, en el paso de una formación específica de la empresa a una formación general, o en el aumento de la participación de ciertas categorías de trabajadores desfavorecidos o discapacitados.

⁽¹⁾ La definición de trabajadores desfavorecidos y discapacitados se encuentra en el artículo 2 del Reglamento general de exención por categorías.

⁽²⁾ Por ejemplo, la sociedad dará más valor a la formación recibida por los trabajadores jóvenes y poco cualificados que una empresa, debido a una más baja productividad percibida o real.

15. En su análisis, el Órgano atenderá, entre otros, a los aspectos siguientes:

- a) documentos internos del beneficiario de la ayuda sobre costes de formación, presupuestos, participantes, contenido y programa para dos situaciones: formación con y sin ayuda;
- b) existencia de una obligación legal de que los patronos proporcionen cierto tipo de formación (por ejemplo, seguridad): si tal obligación existe, el Órgano concluirá normalmente que no hay ningún efecto de incentivo;
- c) credibilidad del proyecto presentado, por ejemplo en referencia y comparación con presupuestos de formación de años previos;
- d) relación entre el programa de formación y las actividades económicas del beneficiario de la ayuda: cuanto más estrecha es la relación, menos probable es el efecto de incentivo. Por ejemplo, es improbable que la formación para la introducción de una nueva tecnología en un sector específico tenga un efecto de incentivo puesto que las empresas no tienen más opción que formar a su mano de obra en la tecnología recientemente introducida.

2.4. Proporcionalidad de la ayuda

16. El Estado de la AELC debe demostrar que la ayuda es necesaria y que su cuantía se mantiene en el mínimo necesario para alcanzar el objetivo de la ayuda.

Los costes subvencionables deben calcularse de conformidad con el artículo 39 del Reglamento general de exención por categorías y limitarse a los costes que produzcan las actividades de formación que no se emprenderían sin la ayuda.

Los Estados de la AELC deben proporcionar pruebas de que la cuantía de la ayuda no excede la parte de los costes subvencionables que la empresa no puede amortizar ⁽¹⁾. En todo caso, la intensidad de la ayuda nunca debe exceder la establecida en el artículo 39 del Reglamento general de exención por categorías y se aplicará a los costes subvencionables ⁽²⁾.

3. Efectos negativos de la ayuda

17. Si la ayuda es proporcional para lograr su objetivo, es probable que sus efectos negativos sean limitados y el análisis de los mismos puede no ser necesario ⁽³⁾. Sin embargo, en algunos casos, incluso cuando la ayuda es necesaria y proporcional para que una empresa específica aumente la formación impartida, la ayuda puede dar lugar a un cambio en el comportamiento del beneficiario que distorsione perceptiblemente la competencia. En estos casos la Comisión llevará a cabo un análisis completo de la distorsión de la competencia. El grado de distorsión causado por la ayuda puede variar dependiendo de las características de la misma y de los mercados afectados ⁽⁴⁾.

18. Las características de la ayuda que pueden afectar a la probabilidad y al tamaño de la distorsión son:

- a) selectividad;
- b) cuantía de la ayuda;
- c) repetición y duración de la ayuda;
- d) efecto de la ayuda en los costes de la empresa.

19. Por ejemplo, es probable que un sistema de formación subvencionado destinado a animar a la mayor parte de las empresas en un Estado de la AELC a llevar a cabo una formación tenga en el mercado un efecto diferente que el de una ayuda cuantiosa dada a una sola empresa para permitirle aumentar su formación. Es probable que en este último caso se distorsione la competencia más perceptiblemente, pues los competidores del beneficiario de la ayuda pierden capacidad de competir ⁽⁵⁾. La distorsión será incluso mayor si los costes de formación en las actividades empresariales del beneficiario representan una parte elevada de los costes totales.

⁽¹⁾ Igual a la parte de los costes adicionales de la formación que la empresa no puede recuperar directamente de las cualificaciones adquiridas por sus empleados durante la formación.

⁽²⁾ Véase también la actual jurisprudencia, por ejemplo, C 35/2007, Ayuda de formación a Volvo Cars Gent, Bélgica, Decisión 2008/948/CE de la Comisión, de 23 de julio de 2008, relativa a las medidas concedidas por Alemania a DHL y al aeropuerto de Leipzig/Halle (DO L 346 de 23.12.2008, p. 1) y la Decisión 2007/612/CE, de 4 de abril de 2007, relativa a la ayuda estatal C 14/06 que Bélgica tiene previsto ejecutar a favor de General Motors Belgium de Amberes (DO L 243 de 18.9.2007, p. 71).

⁽³⁾ Además, si el mercado laboral funcionara perfectamente, los empleados siempre podrían obtener un sueldo más elevado por sus mejores cualificaciones debidas a la formación recibida e internalizar los efectos externos positivos de la formación.

⁽⁴⁾ Varios mercados pueden verse afectados por las ayudas, porque cabe la posibilidad de que su impacto no se circunscriba a los mercados en los que opere el beneficiario, sino que se extienda a otros, como son los mercados de insumos.

⁽⁵⁾ Debe considerarse sin embargo, que la ayuda a la formación dada a un sector entero en un Estado de la AELC puede llevar a una distorsión en el comercio entre las Partes contratantes.

20. Para evaluar las características del mercado, que pueden ofrecer una imagen mucho más exacta del impacto probable de una ayuda, el Órgano tendrá en cuenta, entre otros, los siguientes factores:

- a) la estructura del mercado, así como
- b) las características del sector o industria.

21. La estructura del mercado se evaluará según su concentración, el tamaño de las empresas ⁽¹⁾, la importancia de la diferenciación de productos ⁽²⁾ y las barreras para la entrada y la salida. Las cuotas de mercado y los coeficientes de concentración se calcularán una vez definido el correspondiente mercado. Generalmente, cuantas menos empresas, más grande es su cuota de mercado, y menos competencia cabe esperar ⁽³⁾. Si el mercado afectado está concentrado, presenta altas barreras de acceso ⁽⁴⁾ y el beneficiario de la ayuda es una empresa importante, entonces es más probable que los competidores tengan que alterar su comportamiento en respuesta a la ayuda.

22. Al examinar las características del sector, el Órgano considerará entre otras cosas la importancia de la mano de obra formada para la empresa, la existencia de industrias con capacidad excesiva, si el mercado correspondiente está en desarrollo, asentado o en declive, y las estrategias de financiación de la formación para los competidores (ayuda estatal, empleados, patronos). Por ejemplo, la ayuda a la formación en una industria en declive puede aumentar el riesgo de una distorsión de la competencia al mantener a flote una empresa no eficaz.

23. La ayuda a la formación puede, en determinados casos, provocar distorsiones de la competencia en la entrada y salida del mercado, en el flujo comercial y en la pérdida del personal que se ha beneficiado de la formación.

Entrada y salida del mercado

24. En un mercado competitivo las empresas venden productos que producen beneficios. Al alterar los costes, la ayuda estatal cambia la rentabilidad y puede por lo tanto afectar a la decisión de la empresa de ofrecer un producto o no. Por ejemplo, una ayuda estatal que reduce costes de producción como la formación del personal hará que la entrada en él sea más atractiva y permitirá que empresas con pobres perspectivas comerciales se incorporen a un mercado o introduzcan productos nuevos en detrimento de competidores más eficaces.

25. La disponibilidad de la ayuda estatal puede también afectar a la decisión de una empresa de retirarse del mercado en el que está operando. La ayuda estatal a la formación puede reducir pérdidas y permitir que la empresa permanezca más tiempo en el mercado, lo que puede significar que otras empresas más eficaces que no obtienen ayuda se verán forzadas a salir.

Efectos en los flujos comerciales

26. La ayuda estatal a la formación puede dar lugar a que algunos territorios se beneficien de condiciones de producción más favorables. Esto puede dar lugar al desplazamiento de los flujos comerciales hacia las regiones en las que se concedan tales ayudas.

Desplazamiento de la inversión de formación

27. Para sobrevivir en el mercado y maximizar beneficios, las empresas tienen incentivos para invertir en la formación del personal. La cantidad de inversión en formación que cada empresa está dispuesta a hacer depende también de lo que sus competidores inviertan. Las empresas subvencionadas por el Estado pueden reducir su propia inversión. Alternativamente, si la ayuda induce a su beneficiario a invertir más, los competidores pueden reaccionar reduciendo sus propios gastos en formación. Si, para lograr el mismo objetivo, los beneficiarios de ayuda o sus competidores gastan menos cuando hay ayuda que cuando no la hay, su inversión privada en la formación del personal es desplazada por la ayuda.

4. Equilibrio y decisión

28. El último paso del análisis es evaluar hasta qué punto los efectos positivos de la ayuda son mayores que sus efectos negativos. Este ejercicio se hará caso por caso. Para equilibrar los efectos positivos y negativos, el Órgano los analizará y hará una evaluación general de su impacto en los productores y consumidores en cada uno de los mercados afectados. A menos que se pueda obtener fácilmente información cuantitativa, el Órgano utilizará información cualitativa a efectos de esta evaluación.

29. Es probable que el Órgano adopte una postura más positiva, y por lo tanto acepte un mayor grado de distorsión de la competencia, si la ayuda es necesaria, está bien dirigida y es proporcional para que una empresa específica aumente sus actividades de formación y la sociedad se beneficie más que el beneficiario de ayuda de la formación adicional proporcionada.

⁽¹⁾ El tamaño de la empresa puede expresarse en términos de cuotas de mercado así como de volumen de negocios y/o empleo.

⁽²⁾ Cuanto más bajo sea el grado de diferenciación del producto, mayor será el efecto de la ayuda en los beneficios de los competidores.

⁽³⁾ Es importante observar, sin embargo, que algunos mercados son competitivos a pesar de que haya pocas empresas presentes.

⁽⁴⁾ Debe considerarse, sin embargo, que a veces la concesión de una ayuda contribuye a superar barreras de acceso y permite que nuevas empresas se incorporen a un mercado.