

## III

(Otros actos)

## ESPACIO ECONÓMICO EUROPEO

## DECISIÓN DEL ÓRGANO DE VIGILANCIA DE LA AELC

Nº 532/09/COL

de 16 de diciembre de 2009

**por la que se modifican, por septuagésimo sexta vez, las normas sustantivas y de procedimiento en materia de ayudas estatales mediante la introducción de un nuevo capítulo relativo a los criterios para el análisis de la compatibilidad de las ayudas estatales para el empleo de los trabajadores desfavorecidos y discapacitados sujetas a notificación individual**

EL ÓRGANO DE VIGILANCIA DE LA AELC <sup>(1)</sup>,

VISTO el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo <sup>(2)</sup> 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 <sup>(3)</sup>, y, en particular, su artículo 24 y su artículo 5, apartado 2, letra b),

RECORDANDO las normas sustantivas y de procedimiento en materia de ayudas estatales aprobadas el 19 de enero de 1994 por el Órgano de Vigilancia de la AELC <sup>(4)</sup>,

Considerando lo siguiente:

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

De conformidad con el artículo 5, apartado 2, letra b), del Acuerdo de Vigilancia y Jurisdicción, el Órgano de Vigilancia de la AELC 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.

El 11 de agosto de 2009, la Comisión Europea publicó una Comunicación sobre los criterios para el análisis de compatibilidad de las ayudas estatales para el empleo de los trabajadores desfavorecidos y discapacitados sujetas a notificación individual <sup>(5)</sup>.

Dicha Comunicación es también pertinente a efectos del Espacio Económico Europeo.

Debe garantizarse la aplicación uniforme de las normas del EEE relativas a ayudas estatales en todo el Espacio Económico Europeo.

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

El Órgano de Vigilancia consultó a la Comisión Europea sobre el asunto a través de una carta de 27 de noviembre de 2009 (referencia nº 538332) y a los Estados de la AELC sobre el asunto a través de una carta de 16 de octubre de 2009 (referencia nº 5333819, 533835 y 533836).

HA ADOPTADO LA PRESENTE DECISIÓN:

## Artículo 1

Las Directrices sobre ayudas estatales se modificarán mediante la introducción de un nuevo capítulo relativo a los criterios para el análisis de compatibilidad de las ayudas estatales para el empleo de los trabajadores desfavorecidos y discapacitados sujetas a notificación individual. El nuevo capítulo figura adjunto a la presente Decisión.

<sup>(1)</sup> En lo sucesivo denominado el Órgano de Vigilancia.

<sup>(2)</sup> En lo sucesivo denominado el Acuerdo EEE.

<sup>(3)</sup> En lo sucesivo denominado el Acuerdo de Vigilancia y Jurisdicción.

<sup>(4)</sup> 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 expedidas por el Órgano de Vigilancia el 19 de enero de 1994, publicadas en el *Diario Oficial de la Unión Europea* (en lo sucesivo denominado DO) L 231 de 3.9.1994, p. 1, y en el Suplemento EEE nº 32 de 3.9.1994, p. 1, en lo sucesivo denominadas «Directrices sobre ayudas estatales». La versión actualizada de las Directrices sobre ayudas estatales está disponible en el sitio web del Órgano de Vigilancia: <http://www.eftasurv.int/state-aid/legal-framework/state-aid-guidelines/>

<sup>(5)</sup> Publicada en el DO C 188 de 11.8.2009, p. 6.

*Artículo 2*

El texto en lengua inglesa es el único auténtico.

Hecho en Bruselas, el 16 de diciembre de 2009.

*Por el Órgano de Vigilancia de la AELC*

Per SANDERUD  
*Presidente*

Kristján Andri STEFÁNSSON  
*Miembro del Colegio*

—

## ANEXO

**CRITERIOS PARA EL ANÁLISIS DE LA COMPATIBILIDAD DE LAS AYUDAS ESTATALES PARA EL EMPLEO DE LOS TRABAJADORES DESFAVORECIDOS Y DISCAPACITADOS SUJETAS A NOTIFICACIÓN INDIVIDUAL <sup>(1)</sup>****1. Introducción**

1. La promoción del empleo y la política social figuran entre los objetivos del Acuerdo EEE y de los Estados de la AELC <sup>(2)</sup>. El desempleo y, en particular, el desempleo estructural de determinadas categorías de trabajadores, sigue siendo un problema en ciertas zonas de los Estados de la AELC. Las ayudas estatales en forma de subvenciones de los costes salariales, cuando el coste salarial significa la cantidad total que el beneficiario de la ayuda debe pagar realmente por lo que se refiere al respectivo empleo, comprende: a) el salario bruto, antes de impuestos; b) las contribuciones obligatorias, como las cargas sociales, y c) los gastos por cuidados infantil y parental («subvenciones salariales»), pueden ofrecer incentivos adicionales a las empresas para aumentar sus niveles de empleo de trabajadores desfavorecidos y discapacitados. El objetivo de las ayudas es, pues, fomentar la contratación de las categorías de trabajadores beneficiarias.
2. El presente capítulo contiene directrices sobre los criterios que el Órgano de Vigilancia de la AELC (denominado en lo sucesivo «el Órgano de Vigilancia») aplicará para evaluar las ayudas estatales en forma de subvenciones salariales que deben notificarse individualmente con arreglo al artículo 6, apartado 1, letras h) e i), del Acto a que se refiere el punto 1j del anexo XV del 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)] <sup>(3)</sup>, tal como ha sido adaptado al Acuerdo EEE por su Protocolo 1 <sup>(4)</sup> (denominado en lo sucesivo «el Reglamento general de exención por categorías»). Estas directrices tienen por objetivo que la argumentación del Órgano de Vigilancia sea transparente y crear previsibilidad y seguridad jurídica.
3. Las presentes directrices se aplican a las ayudas estatales en forma de subvenciones salariales en favor de las categorías de trabajadores que se consideran desfavorecidos o discapacitados a tenor del artículo 2, apartados 18, 19 y 20, del Reglamento general de exención por categorías. Estarán sujetas a estas directrices todas las medidas individuales, ya sean *ad hoc* o formen parte de un plan, cuyo equivalente de subvención exceda de 5 millones EUR anuales por empresa para el empleo de trabajadores desfavorecidos y muy desfavorecidos (denominados en lo sucesivo trabajadores desfavorecidos) y de 10 millones EUR anuales por empresa para el empleo de trabajadores discapacitados <sup>(5)</sup>.
4. Los criterios establecidos en estas directrices no se aplicarán mecánicamente. El nivel de la evaluación del Órgano de Vigilancia y la clase de información que pueda requerir serán proporcionados al riesgo de distorsión de la competencia. La amplitud del análisis dependerá de la naturaleza de cada caso.

**2. Efectos positivos de la ayuda****2.1. Existencia de un objetivo de interés común**

5. Ciertas categorías de trabajadores experimentan especiales dificultades para encontrar trabajo, porque los empresarios consideran que son menos productivos o tienen perjuicios contra ellos. Esta menor productividad, ya sea percibida o real, puede deberse bien a la falta de experiencia laboral reciente (por ejemplo, trabajadores jóvenes y parados de larga duración), bien a una discapacidad permanente. A causa de su menor productividad percibida o real, estos trabajadores pueden quedar excluidos del mercado laboral, a menos que se ofrezcan incentivos a los empresarios para su contratación.
6. Es socialmente deseable que todas las categorías de trabajadores estén integradas en el mercado laboral. Esto significa que una parte de la renta nacional pueda redistribuirse a las categorías de trabajadores objeto de las medidas. Las ayudas estatales pueden ayudar a los trabajadores desfavorecidos o discapacitados a incorporarse al mercado laboral o a permanecer en él cubriendo los costes adicionales inducidos por su menor productividad percibida o real.
7. Los Estados de la AELC deben demostrar que el objetivo de las ayudas es el interés común. En su análisis, el Órgano de Vigilancia atenderá, entre otros, a los aspectos siguientes:
  - a) el número y las categorías de trabajadores afectados por la medida;

<sup>(1)</sup> El presente capítulo corresponde a la Comunicación de la Comisión de las Comunidades Europeas – Criterios para el análisis de compatibilidad de las ayudas estatales para el empleo de los trabajadores desfavorecidos y discapacitados sujetas a notificación individual (DO C 188 de 11.8.2009, p. 6).

<sup>(2)</sup> Artículos 6 y siguientes del Acuerdo EEE y artículo 5 del Protocolo 31 sobre política social adjunto al Acuerdo EEE.

<sup>(3)</sup> DO L 214 de 9.8.2008, p. 3.

<sup>(4)</sup> Decisión n° 120/2008 del Comité Mixto del EEE de 7.11.2008 (DO L 339 de 18.12.2008, p. 111 y Suplemento EEE n° 79 de 18.12.2008, p. 20), que entró en vigor el 8.11.2008.

<sup>(5)</sup> Debido a su naturaleza específica, las medidas individuales destinadas a compensar los costes adicionales de emplear a trabajadores discapacitados y los costes adicionales contraídos por las empresas sociales cuyo equivalente de subvención exceda de 10 millones EUR por empresa y por año se evaluarán sobre la base del artículo 61, apartado 3, letra c), del Tratado CE. Para las ayudas *ad hoc* a favor del empleo de trabajadores desfavorecidos que no excedan de 5 millones EUR y las ayudas *ad hoc* destinadas a grandes empresas para el empleo de trabajadores discapacitados que no excedan de 10 millones EUR, la Comisión aplicará *mutatis mutandis* los principios señalados en la presente guía, aunque de manera menos detallada.

- b) los niveles de empleo de las categorías de trabajadores afectados por la medida a nivel nacional o regional y en la(s) empresa(s) concernida(s);
- c) las tasas de desempleo de las categorías de trabajadores afectados por la medida a nivel nacional o regional;
- d) los subgrupos especialmente marginados dentro de las categorías más amplias de trabajadores discapacitados y desfavorecidos.

#### 2.2. Ayudas estatales como instrumento político adecuado

- 8. Las ayudas estatales en forma de subvenciones salariales no son el único instrumento político de que disponen los Estados de la AELC para fomentar el empleo de los trabajadores desfavorecidos o discapacitados. Los Estados de la AELC pueden utilizar también medidas generales como la reducción de la fiscalidad laboral y de los costes sociales, el fomento de la inversión en educación y formación general, la prestación de servicios de asesoramiento y orientación, la asistencia y formación de parados y la introducción de mejoras en el Derecho laboral.
- 9. Cuando el Estado de la AELC se haya planteado otras opciones, para las que se determinen las ventajas de utilizar un instrumento selectivo como las ayudas estatales a una empresa específica, se considerará que las medidas constituyen un instrumento apropiado. El Órgano de Vigilancia tendrá en cuenta, en particular, cualquier evaluación de impacto de la medida propuesta que el Estado de la AELC pueda haber realizado.

#### 2.3. Efecto incentivador y necesidad de las ayudas

- 10. Las ayudas estatales para el empleo de trabajadores desfavorecidos y discapacitados deben dar lugar a un cambio de comportamiento del beneficiario de modo que la ayuda suponga un aumento neto del número de empleados desfavorecidos y discapacitados en la empresa concernida. Los nuevos empleados desfavorecidos o discapacitados solamente deben cubrir puestos recientemente creados o los que hayan quedado vacantes por baja voluntaria, incapacidad, jubilación por edad, reducción voluntaria de la jornada laboral o despido legal por mala conducta. Los puestos resultantes de despidos subvencionados no deberán cubrirse con trabajadores desfavorecidos y discapacitados. Por tanto, las ayudas estatales no pueden utilizarse para reemplazar a los trabajadores subvencionados cuyas subvenciones hayan terminado y, en consecuencia, hayan sido despedidos.
- 11. Los Estados miembros de la AELC deben demostrar al Órgano la existencia de efecto incentivador y la necesidad de la ayuda. En primer lugar, el beneficiario debe haber presentado una solicitud de ayuda al Estado de la AELC respectivo antes de emplear a las categorías de trabajadores objeto de las medidas. En segundo lugar, el Estado miembro debe demostrar que la subvención salarial se paga por un trabajador desfavorecido o discapacitado en una empresa en la que sin la ayuda no hubiera sido contratado.
- 12. En su análisis, el Órgano de Vigilancia atenderá, entre otros, a los aspectos siguientes:
  - a) documentos internos del beneficiario de la ayuda sobre costes laborales respecto de trabajadores de las categorías objeto de las medidas en dos supuestos: con ayuda y sin ayuda;
  - b) subvenciones salariales actuales o anteriores en la empresa de que se trate: categorías y número de trabajadores sujetos a las subvenciones;
  - c) volumen de negocios anual de las categorías de trabajadores afectados por la medida.

#### 2.4. Proporcionalidad de las ayudas

- 13. El Estado de la AELC debe demostrar que las ayudas son necesarias y que su importe se limita al mínimo necesario para lograr el objetivo de la ayuda.

Los Estados de la AECL deben proporcionar pruebas de que el importe de las ayudas no excede de los costes adicionales netos por emplear a las categorías afectadas de trabajadores en comparación con los costes por emplear a trabajadores no discapacitados o no desfavorecidos <sup>(1)</sup>.

En cualquier caso, la intensidad de las ayudas no debe superar nunca la establecida en los artículos 40 <sup>(2)</sup> y 41 <sup>(3)</sup> del Reglamento general de exención por categorías. Los costes subvencionables, a los cuales se aplica la intensidad de ayuda, deben calcularse de conformidad con los artículos 40 <sup>(4)</sup> y 41 <sup>(5)</sup> del Reglamento general de exención por categorías.

<sup>(1)</sup> Los costes adicionales netos tienen en cuenta los costes que corresponden al empleo de las categorías afectadas de trabajadores desfavorecidos o discapacitados (por ejemplo, debido a una productividad más baja) y las ventajas que el beneficiario de la ayuda obtiene de este empleo (por ejemplo, debido a la mejora de la imagen de la empresa).

<sup>(2)</sup> La intensidad de ayuda para trabajadores desfavorecidos no superará el 50 % de los costes subvencionables.

<sup>(3)</sup> La intensidad de ayuda para trabajadores discapacitados no superará el 75 % de los costes subvencionables.

<sup>(4)</sup> En el caso del empleo de trabajadores desfavorecidos, los costes subvencionables serán los costes salariales durante un período máximo de 12 meses, contados a partir de la contratación. No obstante, en caso de que el trabajador en cuestión sea un trabajador muy desfavorecido, los costes subvencionables serán los costes salariales durante un período máximo de 24 meses, contados a partir de la contratación.

<sup>(5)</sup> En el caso del empleo de trabajadores discapacitados, los costes subvencionables serán los costes salariales a lo largo de cualquier período determinado durante el cual esté contratado el trabajador discapacitado.

### 3. Efectos negativos de las ayudas

14. Si las ayudas son proporcionales al objetivo fijado, es probable que sus efectos negativos sean limitados y resulte innecesario analizarlos. Sin embargo, en algunos casos, aunque las ayudas sean necesarias y proporcionales al objetivo de que una determinada empresa aumente la cantidad de empleo de las categorías de trabajadores objeto de la medida, las ayudas pueden provocar un cambio en el comportamiento del beneficiario que falsee perceptiblemente la competencia. En estos casos, el Órgano de Vigilancia analizará el falseamiento de la competencia. El grado de falseamiento de la competencia causado por las ayudas puede variar según las características de la ayuda y de los mercados afectados <sup>(1)</sup>.
15. Los elementos de la ayuda que pueden afectar a la probabilidad y la magnitud del falseamiento son:
  - a) la selectividad;
  - b) la cuantía de las ayudas;
  - c) la repetición y duración de las ayudas;
  - d) el efecto de las ayudas en los costes de la empresa.
16. Así, por ejemplo, es probable que un régimen de ayudas utilizado para animar a las empresas en un Estado de la AELC a contratar más trabajadores desfavorecidos y discapacitados afecte de forma diferente al mercado que una gran cantidad de ayuda concedida *ad hoc* a una sola empresa para lograr que incremente el nivel de empleo de una determinada categoría de trabajadores. Es probable que esto último falsee la competencia de manera más perceptible, pues se reduce la capacidad para competir de los competidores del beneficiario de las ayudas. El falseamiento será incluso mayor si los costes laborales de las actividades empresariales del beneficiario representan una proporción elevada de los costes totales.
17. Para evaluar las características de mercado, que pueden dar una imagen mucho más precisa del impacto probable de una ayuda, el Órgano de Vigilancia considerará, entre otros, los siguientes factores:
  - a) la estructura del mercado;
  - b) las características del sector o la industria;
  - c) la situación del mercado laboral nacional/regional.
18. La estructura del mercado se evaluará en función de la concentración del mercado, del tamaño de las empresas <sup>(2)</sup>, de la importancia de la diferenciación <sup>(3)</sup> de los productos, y de las barreras de entrada y salida. Las cuotas de mercado y los coeficientes de concentración se calcularán una vez que se haya definido el mercado de referencia. Por lo general, cuanto menor sea el número de empresas, mayor será su cuota de mercado y menos competencia habrá esperar <sup>(4)</sup>. Si el mercado afectado está concentrado, presenta grandes obstáculos para acceder a él <sup>(5)</sup>, y el beneficiario de la ayuda goza de una posición importante, entonces es más probable que los competidores tengan que alterar su comportamiento en respuesta a la ayuda, por ejemplo, posponiendo o renunciando a la introducción de un nuevo producto o tecnología, o simplemente abandonando el mercado.
19. El Órgano de Vigilancia también analizará las características del sector, tales como el exceso de capacidad y si los sectores se hallan en expansión <sup>(6)</sup>, maduros o en declive. Por ejemplo, la presencia de un exceso de capacidad o de mercados maduros en un sector puede aumentar el riesgo de que una ayuda genere ineficiencia y el desplazamiento de la producción entre las empresas que no tienen trabajadores subvencionados.
20. Por último, la medida se analizará en el contexto del mercado laboral, es decir, de las tasas de desempleo y de empleo, los niveles salariales y la legislación laboral.
21. Las subvenciones salariales pueden provocar, en determinados casos, las distorsiones de la competencia expuestas en los apartados 22 a 27.

#### Substitución y efecto de desplazamiento

22. El efecto de sustitución se refiere a que los trabajos asignados a cierta categoría de trabajadores reemplazan simplemente los empleos de otras categorías. Una subvención salarial que se dirige a un subgrupo específico de trabajadores divide la mano de obra en trabajadores subvencionados y trabajadores no subvencionados, y puede inducir a las empresas a sustituir a estos últimos por trabajadores subvencionados. Esto ocurre porque cambian <sup>(7)</sup> los costes salariales relativos de los trabajadores subvencionados y de los trabajadores no subvencionados.

<sup>(1)</sup> Varios mercados pueden verse afectados por las ayudas, porque cabe la posibilidad de que el impacto de estas no se circunscriba a los mercados en los que opera el beneficiario, sino que se extienda a otros, como son los mercados de insumos.

<sup>(2)</sup> El tamaño de la empresa puede expresarse en los términos de cuotas de mercado así como de volumen de negocios o empleo.

<sup>(3)</sup> Cuanto más bajo sea el grado de diferenciación de productos, mayor es el efecto de la ayuda en los beneficios de los competidores.

<sup>(4)</sup> Sin embargo, algunos mercados son competitivos a pesar del escaso número de empresas activas en los mismos.

<sup>(5)</sup> Sin embargo, en ocasiones, la concesión de una ayuda contribuye a superar las barreras de entrada y permite que se introduzcan nuevas empresas en el mercado.

<sup>(6)</sup> La existencia de mercados en expansión supondrá, por lo general, un efecto menos pronunciado de la ayuda en los competidores.

<sup>(7)</sup> Tal efecto de sustitución depende de la elasticidad de la demanda de mano de obra, tanto de trabajadores subvencionados como de trabajadores no subvencionados.

23. Puesto que las empresas que emplean trabajadores subvencionados compiten en los mismos mercados de bienes y servicios que las que no los emplean, las subvenciones salariales pueden contribuir a reducir puestos de trabajo en otros sectores de la economía. Tal situación ocurre cuando una empresa con trabajadores subvencionados aumenta la producción en detrimento de las empresas que no tienen empleados subvencionados y, por tanto, las ayudas tienen como consecuencia la exclusión del empleo no subvencionado.

#### Entrada y salida del mercado

24. Los costes laborales forman parte de los costes normales de funcionamiento de cualquier empresa. Por lo tanto, es especialmente importante que las ayudas produzcan un efecto positivo sobre el empleo y no sirvan meramente para que las empresas reduzcan los costes que habrían de soportar en ausencia de las mismas. Por ejemplo, las subvenciones salariales reducen los costes actuales de producción, y por lo tanto, facilitan la entrada y hacen posible que empresas cuyas perspectivas comerciales serían normalmente escasas se incorporen a un mercado o introduzcan nuevos productos en detrimento de sus competidores más eficaces.
25. La disponibilidad de la ayuda estatal puede afectar también a la decisión de una empresa de abandonar el mercado en el que está operando. Las subvenciones salariales podrían reducir pérdidas y permitir que una empresa permanezca más tiempo en el mercado, lo cual puede significar que otra empresa más eficaz pero que no reciba ayudas se vea forzada a salir del mercado.

#### Incentivos de inversión

26. En los mercados en los que se conceden subvenciones salariales las empresas no tienen incentivos para competir y pueden reducir las inversiones y las iniciativas encaminadas a aumentar la eficiencia y la innovación. El beneficiario de la ayuda puede retrasar la introducción de nuevas tecnologías que precisan menos mano de obra debido al cambio de los costes relativos de los métodos de producción intensivos en mano de obra e intensivos en tecnología. Igualmente pueden disminuir o retrasar su inversión los fabricantes que producen productos competidores o complementarios. Como consecuencia de ello, disminuirá el nivel global de inversión en el sector en cuestión.

#### Efecto en los flujos comerciales

27. Las subvenciones salariales en una región concreta pueden dar lugar a que algunas zonas gocen de unas condiciones de producción más favorables que otras. Esto puede dar lugar al desplazamiento de flujos comerciales hacia las regiones en las que se concedan tales ayudas.

### 4. Balance y decisión

28. El último paso en el análisis es evaluar hasta qué punto los efectos positivos de la ayuda son mayores que los negativos. Esto se hará en cada caso con todas las medidas individuales. Para hacer el balance de los efectos positivos y negativos, el Órgano de Vigilancia los analizará y hará una evaluación general de su impacto en los productores y consumidores de cada uno de los mercados afectados. El Órgano de Vigilancia utilizará la información cualitativa a efectos de evaluación a menos que pueda acceder fácilmente a la información cuantitativa.
29. Es probable que el Órgano de Vigilancia adopte una postura más positiva y, por tanto, acepte un mayor grado de falseamiento de la competencia si la ayuda es necesaria, está dirigida con precisión a lograr su objetivo y se limita a los costes adicionales netos para compensar la menor productividad de las categorías de trabajadores objeto de la medida.