

Ayudas de Estado y excepciones al régimen de las regiones ultraperiféricas en la Unión Europea

Sonia Mauricio Subirana *

Publicado: 31 de julio de 2024

State aid and exceptions to the regime of the outermost regions in the European Union

The concept of state aid from the perspective of the European Union has been broadened in recent years. The recent jurisprudence of the Court of Justice of the European Union has been important, which continues to specify them in the form of tax exemptions obtained by certain companies or productions through the intervention of the responsible public authorities. In relation to the exceptions established in article 107.3 of the Treaty of Functioning, the Outermost Regions of the European Union are analyzed. Among other issues, it addresses how, from the perspective of fiscal policy, the consolidation of the ORs within the community project has led the Commission to amend the criteria in its guidelines regarding the compatibility of regional State aid for the period 2022-2027.

El concepto de ayuda de Estado desde la perspectiva de la Unión Europea se ha ido ampliando en los últimos años. Ha sido importante la reciente jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión europea que las sigue concretando en exenciones fiscales que obtienen ciertas empresas o producciones a través de una intervención de los poderes públicos responsables. En relación a las excepciones que establece el artículo 107, apartado 3, letra a del Tratado de Funcionamiento se analiza el régimen de las Regiones Ultraperiféricas de la Unión Europea. Entre otras cuestiones, se aborda cómo desde la perspectiva de la política fiscal, la consolidación de las RUP dentro del proyecto comunitario ha conllevado que la Comisión haya modificado los criterios de sus directrices respecto a la compatibilidad de ayudas de Estado de finalidad regional para el periodo 2022-2027.

Keyword: state aid; exceptions; outermost regions (ORs).

SUMARIO: 1. El concepto de ayudas de Estado y la jurisprudencia del tribunal de justicia de la Unión europea. – 2. Últimas comunicaciones de la Comisión en relación a excepciones a las ayudas de Estado. – 2.1 Comunicaciones de la Comisión de 13 de marzo de 2020 a 2021: Excepciones a las ayudas de Estado en el contexto covid. – 2.2 Comunicación de la Comisión de 29 de abril de 2021 sobre revisión de las directrices de las ayudas estatales regionales. – 3. Las especialidades fiscales de las RUP y excepciones a las ayudas de Estado. – 4. Últimas resoluciones del parlamento europeo y de la conferencia de presidentes que consolidan el régimen de las RUP. – 5. Conclusiones. – Bibliografía.

1. El concepto de ayudas de Estado y la jurisprudencia del tribunal de justicia de la Unión europea.

El concepto de ayuda de Estado, desde la perspectiva de la Unión Europea, se ha ido ampliando en los últimos años en relación con las medidas adoptadas que confieren ventajas fiscales por los diferentes Estados Miembros. El artículo 107, apartado 1, del Tratado de la Unión Europea (en

* Universidad de Las Palmas de Gran Canaria (ES); ✉ sonia.mauricio@ulpgc.es

adelante, TUE) define las ayudas estatales como: “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”.

Los distintos elementos constitutivos del concepto de ayuda estatal suponen la existencia de una empresa, la imputabilidad de la medida al Estado, su financiación mediante fondos estatales, la concesión de una ventaja, la selectividad de la medida y su efecto sobre la competencia y los intercambios comerciales entre Estados miembros¹.

El artículo 107.1 no se aplica, de acuerdo a la Comunicación de la Comisión de 19 de julio de 2016, cuando el Estado actúa “ejerciendo la autoridad pública” o cuando las entidades públicas actúan “en calidad de Administraciones públicas”. Una entidad actúa ejerciendo la autoridad pública cuando la actividad realizada forma parte de las funciones esenciales del Estado o está relacionada con dichas funciones por su naturaleza, por su objeto y por las normas a las que está sujeta. En términos generales, salvo que el Estado miembro haya decidido introducir mecanismos de mercado, las actividades que forman parte intrínseca de sus potestades no constituyen actividades económicas.

Entre la variedad de formas que adoptan dichas ayudas, se incluyen las subvenciones financieras, la exoneración de tributos, los préstamos a tipo preferencial, la desgravación de cargas, las primas en la adquisición de ciertos materiales, las cesiones de inmuebles o de terrenos a título gratuito o en condiciones especialmente favorables.

La última jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea² (en adelante, TJUE) las sigue concretando en exenciones fiscales que obtienen ciertas empresas o producciones a través de una intervención de los poderes públicos responsables. En particular, el concepto de ayuda es más general que la noción de subvención, ya que comprende no sólo las prestaciones positivas como las propias subvenciones, sino también intervenciones que, bajo diversas formas, alivian las cargas que recaen sobre el presupuesto de las empresas³.

Esta interpretación amplia del artículo 107 ha supuesto que el poder de control de la Comisión se haya reforzado al calificar la naturaleza de las ayudas de los Estados miembros. Lo cual ha provocado no pocos conflictos con una trascendente dimensión cuantitativa ya que las consecuencias para los contribuyentes de que una medida sea considerada por la Comisión como ilegal supone la obligación de devolución de las cuantías recibidas. Es preciso recordar que la jurisprudencia del TJUE señala que el Estado miembro destinatario de una decisión por la que se le obliga a recuperar las ayudas ilegales declaradas incompatibles con el mercado interior está obligado, en virtud del artículo 288 del TFUE, a adoptar todas las medidas necesarias para ejecutar dicha decisión. En concreto, debe conseguir la recuperación efectiva de las cantidades adeudadas, para eliminar la distorsión de la competencia causada por la ventaja competitiva proporcionada⁴.

En aquellos supuestos en los que las ayudas de Estado ilegalmente pagadas deban recuperarse de una empresa beneficiaria, que se halle en dificultades o sometida a un procedimiento concursal, tales dificultades no excepcionan la obligación de recuperar las ayudas. En consecuencia, el Estado miembro está obligado, según los casos, a promover la liquidación de la sociedad, a hacer que se

1. Vid. Comunicación de la Comisión de 19 de julio de 2016 relativa al concepto de ayuda estatal conforme a lo dispuesto en el artículo 107, apartado 1, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (2016/C 262/01). Diario Oficial de la Unión Europea.19.7.2016.

2. Vid. Sentencia del TJUE de 20 de enero de 2022 . Comisión Europea/ República Helénica. Asunto C-51/20.

3. Vid. M. Villar Ezcurra, “Reforma fiscal ambiental y Derecho de la Unión Europea. Reflexiones sobre las limitaciones del régimen de las ayudas de Estado y las Directivas comunitarias. VI Encuentro de Derecho Financiero y Tributario” Tendencias y retos del Derecho Financiero y Tributario”, Instituto de Estudios Fiscales, 2018. Vid. F. Álvarez Arroyo, “Presentación y reflexiones sobre el nuevo procedimiento de recuperación de ayudas de Estado que afecten al ámbito tributario”, Nueva Fiscalidad, núm. 2-2023, pág. 45, cuando señala que el concepto de ayudas de Estado, probablemente, forma parte del llamado Derecho de la competencia ya que su finalidad no es otra que evitar distorsiones de la libre competencia en el mercado europeo.

4. Vid. STJUE de 14 de noviembre de 2018. Asunto C-93/17 que tiene por objeto un recurso por incumplimiento, con arreglo al artículo 260.2 TFUE.

inscriba su crédito en el pasivo de la empresa o a adoptar cualquier otra medida que permita el reembolso de la ayuda⁵.

En concreto, la reciente Sentencia del TJUE de 20 de enero de 2022⁶ pone de manifiesto que las ayudas abusivas deben recuperarse de la empresa que efectivamente ha disfrutado de ellas, con el fin de eliminar la distorsión de la competencia originada por la ventaja que dicha ayuda concede.

Cuando la Comisión adopta la decisión de recuperación relativa a un régimen de ayudas, puede no estar en condiciones de identificar a todas las empresas que han recibido la ayuda ilegal e incompatible. Dicha función le corresponderá al Estado miembro, que tendrá que considerar la situación individual de cada empresa afectada⁷. Y corresponde al TJUE determinar en cada caso, en función de las circunstancias concretas del asunto del que conoce y del grado de persuasión y de disuasión que considere necesario, las sanciones pecuniarias que resulten apropiadas para evitar la repetición de infracciones análogas del Derecho de la Unión.

En estos casos no es suficiente con que dichos Estados modifiquen su ordenamiento tributario para eliminar la medida controvertida, sino que es necesario, en caso de ayudas ilegales e incompatibles y salvo las excepciones derivadas de los principios de confianza legítima y seguridad jurídica, que sus Administraciones Tributarias dicten liquidaciones con el fin de modificar las cuotas de los tributos afectados satisfechos por cada uno de los beneficiarios de la medida. La recuperación de una ayuda ilegal declarada incompatible con el mercado interior debe efectuarse sin dilación y con arreglo a los procedimientos del Derecho nacional del Estado miembro interesado, siempre que permitan la ejecución inmediata y efectiva de la decisión de la Comisión. Los Estados miembros deben tomar para ello todas las medidas previstas en sus ordenamientos jurídicos respectivos, incluidas las medidas provisionales, sin perjuicio del Derecho de la Unión⁸.

En palabras de Álvarez Arroyo⁹, si un Estado no ejecuta la recuperación de la ayuda dentro del plazo establecido en la decisión de recuperación, puede ser demandado directamente por la Comisión ante el TJUE, aplicando lo dispuesto en el artículo 108.2 del TFUE, sin necesidad de llevar a cabo el recurso por incumplimiento previsto en el artículo 258 del TFUE. Tras los trámites judiciales oportunos, la Comisión puede solicitar la imposición de una multa coercitiva o una suma a tanto alzado con el fin de que se cumpla definitivamente la obligación de recuperación de la ayuda conforme a lo dispuesto en el art. 260 del TFUE.

También puede producirse la situación de que el TJUE, caso de la Sentencia de 2 de febrero de 2023, anule una decisión de la Comisión declarando la existencia de una ayuda estatal incompatible con el mercado interior¹⁰.

5. Vid. STJUE de 20 de septiembre de 2007, Comisión/España, C-177/06, en la que se declara en relación con la Decisión de la Comisión sobre las vacaciones fiscales que España ha incumplido el derecho comunitario al no haber adoptado las medidas pertinentes para suspender las ayudas pendientes de pago y para recuperar las ayudas ya otorgadas al régimen navarro. Vid. STJUE 9 de junio de 2011, Territorios históricos de Vizcaya, Álava y Guipúzcoa/Comisión Europea, C-465/09 que desestimó el recurso contra la sentencia anterior.

6. Vid. STJUE de 20 de enero de 2022. Comisión Europea/ República Helénica. Asunto C-51/20 donde insiste en que el Estado miembro destinatario de una decisión por la que se le obliga a recuperar las ayudas ilegales declaradas incompatibles con el mercado interior está obligado, en virtud del artículo 288 TFUE, párrafo cuarto, a adoptar todas las medidas necesarias para ejecutar dicha decisión. Debe conseguir la recuperación efectiva de las cantidades adeudadas, para eliminar la distorsión de la competencia causada por la ventaja competitiva proporcionada por tales ayudas.

7. Vid. STJUE de 20 de enero de 2022 que afirma que debe recordarse que corresponde al Tribunal de Justicia determinar en cada caso, en función de las circunstancias concretas del asunto del que conoce y del grado de persuasión y de disuasión que considere necesario, las sanciones pecuniarias que resulten apropiadas, en particular, para evitar la repetición de infracciones análogas del Derecho de la Unión (Vid. STJUE e 14 de noviembre de 2018, Comisión/Grecia, C-93/17, EU:C:2018:903, apartado 107 y jurisprudencia citada).

8. Vid. M. L. Martínez Cabeza, "El régimen jurídico de las ayudas de Estado", Cuadernos de Formación. Colaboración 8/20. Volumen 26/2020, Instituto de Estudios Fiscales, 2020.

9. Vid. F. Álvarez Arroyo, "Presentación y reflexiones sobre el nuevo procedimiento de recuperación de ayudas de Estado que afecten al ámbito tributario", cit. , pág. 45.

10. Vid. I. Suberbiola Garbizu, "Reflexiones sobre el régimen de ayudas de Estado a propósito de la anulación parcial de la

De acuerdo con el artículo 108 del TFUE, la Comisión determinará si las ayudas resultan incompatibles con el Derecho de la Unión Europea, porque pueden resultar aplicables las excepciones previstas en el artículo 107.2 y 3 del TFUE. En particular, las ayudas de Estado de finalidad regional tienen carácter de ayudas a la inversión o ayudas de funcionamiento. En esta línea, hay que diferenciarlas de otras formas de ayuda horizontal, tales como las ayudas a la investigación, el desarrollo y la innovación, el empleo, la formación o el medio ambiente, las cuales persiguen otros objetivos de interés común con arreglo al artículo 107.3 del TFUE. En concreto, podrían considerarse compatibles con el mercado interior 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 desempleo que se incluyen dentro de una política de discriminación positiva. Según el TJUE¹¹, la utilización de los términos “anormalmente” y “grave” en la excepción recogida en el artículo 107, apartado 3, letra a), indica que ésta sólo es aplicable a las regiones en las que la situación económica sea extremadamente desfavorable en relación con el conjunto de la Unión.

También se incluyen en las excepciones las Regiones Ultraperiféricas (en adelante RUP) contempladas en el artículo 349 del TFUE habida cuenta de su situación estructural, económica y social. Dentro de las RUP se incluye Canarias junto con Madeira, Azores y los Departamentos franceses de Ultramar (la Guayana Francesa, Guadalupe, Martinica, Mayotte y la Reunión) y una colectividad francesa de ultramar (San Martín). Las RUP no deben confundirse con los países y territorios de ultramar de la Unión Europea¹².

2. Últimas comunicaciones de la comisión en relación a excepciones a las ayudas de Estado.

En el periodo 2020-2023 han sido múltiples las comunicaciones de la Comisión que han abordado el marco temporal relativo a las medidas de ayuda estatal y sus excepciones destinadas a respaldar la economía en el contexto de la pandemia y con posterioridad a ésta. La regulación de dichas excepciones a las ayudas se recoge en el artículo 107.3 del TFUE que considera 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.

decisión de la comisión relativa al SEAF. Análisis de la STJUE de 2 de febrero de 2023, Asuntos acumulados C-649/20P, C-658/20P y C-662/20P en *Nueva fiscalidad*, núm. 2, 2023, pág. 365 y ss., donde señala que la STJUE de 2 de febrero de 2023 trae causa en un recurso de casación interpuesto por España y anula la Decisión de 17 de julio de 2013 de la Comisión declarando la existencia de una ayuda estatal incompatible con el mercado interior en relación con el sistema español de arrendamiento fiscal.

11. Vid. STJUE de 14 de octubre de 1987 en el asunto 248/84, Alemania/Comisión (Rec. 1987, p. 4013, apartado 19); Vid. STJUE de 14 de enero de 1997 en el asunto C-169/95, España/Comisión (Rec. 1997, p. I-148, apartado 15), y sentencia de 7 de marzo de 2002 en el asunto C-310/99, Italia/Comisión (Rec. 2002, p. I-2289, apartado 77).
12. Existen trece Países y Territorios de Ultramar con vínculos constitucionales con Dinamarca, Francia y los Países Bajos. Los PTU no forman parte del mercado único y deben respetar las obligaciones que se imponen a los terceros países en relación con el comercio.

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.

De acuerdo con este ámbito, se hará referencia a continuación a las comunicaciones más significativas de los últimos años respecto a las excepciones a las ayudas de Estado. En el primer apartado se analizan las comunicaciones en relación a las medidas adoptadas en el contexto de la pandemia y en el segundo la comunicación sobre revisión de las directrices de las ayudas de Estado de carácter regional.

2.1. Comunicaciones de la Comisión de 13 de marzo de 2020 a 2021: Excepciones a las ayudas de Estado en el contexto covid.

Son múltiples las comunicaciones de la Comisión que se han establecido durante la pandemia y cuya trascendencia es preciso analizar en relación al derecho presupuestario y tributario de la Unión Europea.

En primer lugar, la Comisión en su comunicación de 13 de marzo de 2020 señalaba que, dado el tamaño limitado del presupuesto de la UE, la principal respuesta al coronavirus debía proceder de los presupuestos nacionales de los Estados miembros¹³. En concreto, los Estados miembros debían adoptar medidas rápidas y eficaces de apoyo a ciudadanía y empresas, en especial a las pymes, que se enfrentaban a problemas económicos graves a causa del brote covid.

Estas medidas aliviaban la presión financiera de forma directa y eficaz y no entraban en el ámbito del control de las ayudas estatales por lo que pudieron ser implantadas por los Estados sin contar con la Comisión.

A su vez, la Comisión entendía que las medidas adicionales, adoptadas en virtud del Reglamento de minimis y el Reglamento General de Exención por Categorías, podían ser implantadas por dichos Estados de forma directa.

Por otro lado, el artículo 107, apartado 2, letra b), del TFUE permitió a los Estados miembros, con la aprobación de la Comisión, compensar a las empresas por el daño sufrido en las mencionadas circunstancias excepcionales, en sectores que se vieron particularmente afectados por ejemplo, el transporte, el turismo y la hostelería).

El 19 de marzo de 2020, la Comisión adopta otra comunicación¹⁴ en la que se establecen las posibilidades que tienen los Estados miembros, para garantizar la liquidez y el acceso a la financiación para las empresas, especialmente las pequeñas y medianas empresas («pymes»), que se enfrenta-

13. Vid. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, Al Banco Central Europeo de inversiones y al Eurogrupo. Bruselas, 13.3.2020 COM (2020) 112 final

14. Vid. Comunicación de la Comisión de 19 de marzo de 2020, C (2020)1863 (DO C 91 I de 20.3.2020, cuando señala que con el fin de preservar el empleo, los Estados miembros pueden contemplar la posibilidad de contribuir a los costes salariales de las empresas que, debido al brote de covid, se verían abocadas, de no ser así, a reducir personal. Si estos regímenes de apoyo se aplican al conjunto de la economía, no entran dentro del ámbito de aplicación del control de las ayudas estatales. Si se circunscriben, por ejemplo, a determinados sectores (p. ej. el transporte, el turismo o la salud), regiones o tipos de empresas, constituyen ayudas en el sentido del artículo 107, apartado 1, del TFUE. La Comisión considera positivamente las medidas adoptadas por los Estados miembros a fin de aumentar la Flex seguridad y evitar los despidos masivos. Los regímenes de despido temporal de aplicación general, que tienen por objeto proporcionar a los empleados una compensación total o parcial por la pérdida de su remuneración mientras están en suspensión de empleo, no suelen ser selectivos. Por otra parte, la aplicación del Marco Temporal ha puesto de manifiesto la necesidad de introducir aclaraciones y modificaciones adicionales en relación con determinadas disposiciones, especialmente en las secciones 3.1, 3.2, 3.3 y 3.5.

ban a una situación de crisis económica en este período La aplicación específica y proporcionada del control de las ayudas estatales sirvió también para que dichas empresas pudieran recuperarse¹⁵.

La Comisión vuelve a modificar el marco temporal relativo a las ayudas estatales de la economía en el contexto covid el 3 de abril de 2020¹⁶ y continúa con sendas comunicaciones los meses posteriores¹⁷. En particular, adopta una primera modificación para autorizar las ayudas destinadas a acelerar la investigación, el ensayo y la producción de productos relacionados con la pandemia, proteger el empleo y seguir respaldando la economía durante dicha crisis y considera tales ayudas estatales compatibles con el mercado interior con arreglo al artículo 107, apartado 3, letra b), del TFUE¹⁸. A partir del 1 de febrero de 2021, vuelve a prorrogar el marco temporal relativo a las medidas de ayudas estatales y permite a los Estados miembros la posibilidad de prolongar su período de aplicación hasta el 31 de diciembre de 2021¹⁹.

Por otra parte, los Estados también pudieron aumentar el presupuesto de las medidas existentes o introducir otras modificaciones para ello se les pidió que notificasen una lista con todas las medidas de ayuda que aplicaban. Dentro de las excepciones autorizadas por la Comisión en el período 2020-2021, los Estados miembros pudieron adoptar las mencionadas medidas de protección empresarial junto con otras de carácter tributario como la suspensión del pago del Impuesto de Sociedades, del IVA y de las cotizaciones a la seguridad social.

2.2. Comunicación de la Comisión de 29 de abril de 2021 sobre revisión de las directrices de las ayudas estatales regionales.

La Comisión en la Comunicación de 29 de abril de 2021²⁰ adopta una revisión de las Directrices de la Unión Europea sobre ayudas estatales de finalidad regional (en adelante, las DAR), en las que se establecen las normas con arreglo a las cuales los Estados miembros pueden conceder ayudas estatales a las empresas para fomentar el desarrollo económico de las zonas desfavorecidas de la UE, garantizando al mismo tiempo la igualdad de condiciones de competencia entre los Estados miembros.

Estas directrices revisadas han entrado en vigor el 1 de enero de 2022 y son el primer conjunto de normas sobre ayudas estatales tras el anuncio efectuado en el Pacto Verde Europeo y las Estrategias Industrial y Digital Europeas. La Comisión expone las condiciones en las que las ayudas de finalidad regional podrán ser consideradas compatibles con el mercado interior, y establece los criterios para delimitar las zonas que cumplen las condiciones del artículo 107, apartado 3, letras

15. Vid. Comunicación de la Comisión de 19 de marzo de 2020, cuando considera que, además de garantizar el acceso a la liquidez y a la financiación, también era esencial facilitar la investigación y el desarrollo relacionados con la COVID-19, respaldar la construcción y mejora de instalaciones de ensayo de productos relacionados con la COVID-19, así como la creación de capacidades adicionales con miras a la producción de los productos necesarios para responder al brote: Los medicamentos (incluidas las vacunas) y tratamientos pertinentes, sus productos intermedios, los ingredientes farmacéuticos activos y las materias primas; los productos sanitarios y los equipos hospitalarios y médicos (incluidos los respiradores y la ropa y el equipo de protección, así como las herramientas de diagnóstico) y las materias primas necesarias; los desinfectantes y sus productos intermedios y las materias primas químicas necesarias para su producción y las herramientas de recogida y tratamiento de datos.

16. Vid. Comunicación de la Comisión de 3 de abril de 2020, C (2020)2215 (DO C 112 I de 4.4.2020, p. 1).

17. Vid. Comunicación de la Comisión de 8 de mayo de 2020, C (2020)3156 (DO C 164 de 13.5.2020, p. 3). El 29 de junio de 2020 se adopta una tercera modificación para prestar un mayor apoyo a las microempresas, las pequeñas empresas y las empresas emergentes, así como para incentivar la inversión privada.

18. Vid. Comunicación de la Comisión de 13 de octubre de 2020, C (2020)7127 (DO C 340 I de 13.10.2020). El 13 de octubre de 2020, la Comisión adoptó una cuarta modificación para permitir que la ayuda cubra parte de los costes fijos no cubiertos de empresas afectadas por la crisis

19. Vid. Comunicación de la Comisión de 1 de febrero de 2021 que estable marco temporal relativo a las medidas de ayuda estatal destinada a respaldar la economía en el contexto civil. «DOUE» núm. 34, de 1 de febrero de 2021, páginas 6 a 15.

20. Vid. Comunicación de la Comisión Directrices sobre las ayudas estatales de finalidad regional 2021/ C 153/01. DOUE núm. 153, de 29 de abril de 2021, páginas 1 a 46.

a) y c), del TFUE. En los anexos de las Directrices se determinan las regiones más desfavorecidas, las denominadas “regiones a” —que incluyen a las RUP y aquellas cuyo PIB per cápita es inferior o igual al 75 % de la media de la UE—, y las “regiones c” predeterminadas, constituidas por antiguas “zonas a” y zonas poco pobladas.

Los Estados miembros pueden designar las llamadas “zonas c no predeterminadas”, hasta una cobertura máxima previamente definida (cuyas cifras figuran también en los anexos I y II de las DAR) y han de notificar su propuesta de mapas de ayudas regionales a la Comisión para su aprobación. Estas directrices contienen también normas relativas a los criterios conforme a los cuales los Estados miembros pueden elaborar mapas de ayudas regionales para señalar las zonas geográficas en las que las empresas pueden recibir ayudas estatales regionales (zonas asistidas) y el nivel de éstas (intensidad de la ayuda).

En definitiva, las DAR revisadas, adoptadas por la Comisión el 19 de abril de 2021 y en vigor desde el 1 de enero de 2022 permiten a los Estados miembros apoyar a las regiones europeas menos favorecidas en su recuperación y reducir las disparidades en términos de bienestar económico, ingresos y desempleo, objetivos de cohesión que son elementos centrales de la UE.

También se ofrecen mayores posibilidades a los Estados miembros para apoyar a las regiones que se enfrentan a una transición o a retos estructurales, tales como la despoblación, a fin de contribuir plenamente a las transiciones ecológica y digital.

En cuanto a las RUP son subvencionables en virtud del artículo 107, apartado 3, letra a), del TFUE. A partir de ahí, desde la perspectiva de la política fiscal, la consolidación de estas regiones dentro del proyecto comunitario, ha conllevado que la Comisión haya modificado los criterios de sus directrices respecto a la compatibilidad de las ayudas de Estado de finalidad regional para el periodo 2022-2027²¹.

3. Las especialidades fiscales de las RUP y excepciones a las ayudas de Estado.

El artículo 349 del TFUE consolida el estatuto de las RUP²² y profundiza en el reconocimiento de las singularidades que justifican la adopción de políticas específicas en dichos territorios. A su vez, el artículo 355 del TFUE delimita el ámbito territorial de los Tratados y confirma el principio de la aplicación íntegra del derecho de la Unión Europea a las RUP, incluida la legislación relativa al mercado único, y al ejercicio de los derechos y obligaciones que se derivan de dicha normativa.

De acuerdo con estas circunstancias especiales, es el Consejo, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo, el que adoptará medidas específicas orientadas a fijar las condiciones para la aplicación de los Tratados en las RUP, incluidas las políticas comunes. Medidas que se insertan en el artículo 349 del TFUE, párrafo segundo. En particular, éstas afectarán a las políticas aduanera y comercial, la política fiscal, las zonas francas, las políticas agrícola y pesquera, las condiciones de abastecimiento de materias primas y de bienes de consumo esenciales, las ayudas públicas y las condiciones de acceso a los fondos estructurales y a los programas horizontales de la Unión.

21. Vid. Comunicación de la Comisión. Directrices sobre las ayudas estatales de finalidad regional. (2021/C 153/01) que señala respecto a la excepción del artículo 107, apartado 3, letra a) del Tratado que podrán ser compatibles con el mercado común “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”. Según el TJUE, la utilización de los términos “anormalmente” y “grave” en la excepción recogida en el artículo 107, apartado 3, letra a), indica que esta solo es aplicable a las regiones en las que la situación económica sea extremadamente desfavorable en relación con el conjunto de la Unión.

22. Vid. Versión consolidada del TFUE, C83, DOUE 30.3.2010.

El artículo 349 supone la consolidación de un régimen especial que trata de que las RUP se beneficien de medidas que permitan resolver los citados efectos negativos que se desprenden de su situación geográfica, caracterizada por la lejanía, insularidad y reducida superficie, y las características sociales y económicas singulares, factores cuya persistencia y combinación perjudican gravemente su desarrollo²³.

La Comisión destaca que el estatuto de las RUP permite a los ciudadanos de dichos territorios disfrutar de las mismas oportunidades que las que prevalecen en el conjunto de la Unión modulando la actuación comunitaria. Como apunta Perrot²⁴, el régimen aplicable a las RUP es más favorable que el previsto para otras regiones, pero la determinación precisa de este régimen continúa dependiendo del ejercicio de la competencia discrecional de la Comisión, susceptible de un control jurisdiccional restringido, para evaluar la congruencia de las ayudas con el objetivo de desarrollo regional.

Se han planteado diversos conflictos respecto a las singularidades fiscales establecidas a nivel interno por los ordenamientos de las RUP y sus compatibilidades con las ayudas de Estado²⁵. El TJUE²⁶ ha considerado que dichos regímenes especiales se justifican por los principios de solidaridad y justicia que exigen que “no se trate de manera diferente situaciones que son comparables y que situaciones diferentes no sean tratadas de manera idéntica”.

En lo que respecta al artículo 349 del TFUE, la Comisión ha planteado distintos recursos²⁷ al TJUE respecto a que no puede interpretarse dicha norma en el sentido de que autoriza al Consejo a adoptar cualquier medida específica favorable a las RUP. En su opinión, el artículo 349 únicamente permite que se adopten medidas en consideración a la situación estructural social y económica de dichas regiones y de los factores, taxativamente enumerados en su párrafo primero que agravan tal situación.

En particular, para la Comisión las medidas específicas contempladas en el artículo 349 TFUE están orientadas a fijar las condiciones para la aplicación de los Tratados en las RUP y la expresión “en particular” no significa que este artículo cubra cualquier medida que establezca una excepción a los Tratados, con independencia de que determine, o no, las condiciones para la aplicación de aquéllos. Por tanto, dicho artículo no permite que el Consejo fije las condiciones para la aplicación del Derecho derivado. En su opinión, tal interpretación no puede verse afectada ni por la expresión “incluidas las políticas comunes”, empleada en el artículo 349 TFUE, párrafo primero, ni por la lista no exhaustiva de estas políticas que figura en el artículo 349 TFUE, párrafo segundo. A su juicio, el empleo de esta expresión y la presencia de la citada lista únicamente ponen de manifiesto que el alcance de dicha norma no está limitada a determinados ámbitos políticos específicos, y tampoco

23. Vid. Propuesta de Resolución del Parlamento Europeo sobre la evaluación de la nueva Comunicación de la Comisión sobre las regiones ultraperiféricas (2022/2147(INI)).

24. Vid. D. Perrot, “Las regiones ultraperiféricas francesas según el Tratado de Lisboa”, RTD eur 45(4), oct.-dic, 2009, pág. 723.

25. Vid. A. Fornieles Gil, *La fiscalidad de las regiones ultraperiféricas*, CISS, Valencia, 2008.

26. Vid. STJCE de 16 de julio de 1992, As. C 163/1990, Vid. STJCE de 2 de octubre de 2003, As. C 148/2002; STJCE Vid. STJCE de 19 de febrero de 1998, As C 211/96 relativa al octroi de mer entre Paul Chevassus-Marche y el Consejo Regional de la Reunión. de 9 de agosto de 1994, As. C 363/1993 y STJCE de 30 de abril de 1998, As. C 37/1996 y C 38/1996.; STJCE de 19 de febrero de 1998, As C 211/96 relativa al octroi de mer entre Paul Chevassus-Marche y el Consejo Regional de la Reunión.

Vid. C. Portugués Carrillo, “El criterio de selectividad en las ayudas fiscales regionales: Análisis de la sentencia del Tribunal de Justicia de 6 de septiembre de 2006 sobre el régimen fiscal de las Islas Azores y su relevancia para el Régimen Económico-Fiscal de Canarias.” *Hacienda Canaria*, núm. 17.

27. Vid. Recursos interpuestos por la Comisión y el Parlamento europeo en los asuntos C-132/14 y C-135/14, donde solicitan la anulación del Reglamento (UE) no 1385/2013 del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, por el que se modifican los Reglamentos (CE) no 850/98 y (CE) no 1224/2009 del Consejo y los Reglamentos (CE) no 1069/2009, (UE) no 1379/2013 y (UE) no 1380/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, como consecuencia del cambio de estatuto de Mayotte respecto de la Unión Europea.

implica que su ámbito de aplicación deba ampliarse tanto que, tomando como base este artículo, el Consejo quede facultado para adoptar medidas que constituyan excepciones al Derecho derivado²⁸.

La jurisprudencia del TJUE²⁹ considera que el artículo 349 TFUE, párrafo primero, indica que las medidas específicas contempladas en él se adoptarán “teniendo en cuenta la situación estructural social y económica” de las RUP, caracterizadas por un cierto número de factores cuya persistencia y combinación perjudican gravemente a su desarrollo. Así pues, dichos factores se presentan, en el artículo 349 TFUE, párrafo primero, como elementos que agravan la situación estructural social y económica de las RUP que el Consejo debe tomar en consideración, conforme al párrafo tercero de dicha norma cuando adopte medidas específicas.

También considera el TJUE que el Parlamento europeo no puede sostener fundadamente que toda medida específica, en el sentido del artículo 349 TFUE, debe estar justificada, no sólo por la situación estructural social y económica de la RUP de que se trate, sino también por la existencia de al menos uno de los factores taxativamente enumerados en el artículo 349 TFUE, párrafo primero, propios de dicha región. Por tanto, de acuerdo al artículo 349 TFUE, párrafo tercero, el Consejo debe estar en condiciones de presentar datos que acrediten la existencia de un vínculo entre la medida específica prevista y las características y exigencias especiales de la RUP de que se trate. Así pues, del tenor de este artículo se desprende, a juicio del TJUE, que éste permite al Consejo adoptar medidas específicas destinadas a tener en cuenta la situación estructural social y económica de las RUP.

El TJUE concluye que procede subrayar que las condiciones para la aplicación de los Tratados, en el sentido de este artículo, deben entenderse que comprenden tanto las condiciones relativas a la aplicación del Derecho primario de la Unión como las relativas a la aplicación de los actos de Derecho derivado adoptados sobre la base de ese Derecho primario³⁰. Y añade: “*Así pues, en contra de lo alegado por la Comisión, el artículo 349 TFUE faculta al Consejo para adoptar medidas específicas orientadas a fijar las condiciones para la aplicación en esas regiones, no sólo de las disposiciones de los Tratados, sino también de las de Derecho derivado. De ello resulta que los recursos interpuestos por la Comisión en los asuntos C-133/14 a C-135/14, que se fundan exclusivamente en la argumentación contraria, deben ser desestimados.*”

De esta manera, se contesta la alegación formulada por la Comisión, según la cual el artículo 349 TFUE únicamente permite establecer una excepción a la aplicación de las disposiciones de

28. Vid. Asuntos acumulados C-132/14 a C-136/14. En el recurso interpuesto la Comisión argumenta también que el sistema de bases jurídicas del TFUE corrobora su argumentación. En efecto, cada una de estas bases jurídicas, con la excepción del artículo 349 TFUE, se refiere a una política determinada, considerada en su conjunto, y concede al legislador de la Unión un amplio margen de discrecionalidad, con objeto de que tenga en cuenta cualquier factor pertinente. De ello deduce que cabe establecer diferenciaciones geográficas, siempre y cuando se respete el principio de igualdad de trato. Por consiguiente, a su juicio, un trato diferenciado en favor de una región ultraperiférica puede justificarse por la existencia, en dicha región, de uno o varios de los factores enumerados en el artículo 349 TFUE, sin que ello afecte a la base jurídica aplicable a dicho trato.

29. Vid. STJUE de 15 de diciembre de 2015. Parlamento Europeo y Comisión Europea contra Consejo de la Unión Europea. Recurso de anulación — Reglamento (UE) núm. 1385/2013 — Directiva 2013/62/UE — Directiva 2013/64/UE — Base jurídica — Artículo 349 TFUE — Regiones ultraperiféricas de la Unión Europea — Modificación del estatuto de Mayotte respecto de la Unión Europea. Asuntos acumulados C-132/14 a C-136/14.

30. Vid. STJUE de 15 de diciembre de 2015. Corrobora esta interpretación la interpretación que hace el Tribunal de Justicia del artículo 227, apartado 2, del Tratado CE (que pasó a ser el artículo 299 CE, apartado 2, actualmente artículo 349 TFUE), de la que se desprende que la autorización conferida al Consejo por esa disposición para que establezca medidas específicas destinadas a responder a las necesidades de los territorios de ultramar se refiere tanto a las disposiciones del Tratado como a las del Derecho derivado (sentencia Hansen & Balle, 148/77, EU:C:1978:173, apartado 10). El Tribunal de Justicia ya ha tenido ocasión de precisar que el Derecho derivado tiene, en principio, el mismo ámbito de aplicación que los propios Tratados y se aplica de pleno derecho en ese ámbito (véanse, en este sentido, las sentencias Comisión/Irlanda, 61/77, EU:C:1978:29, apartado 46, y Hansen & Balle, 148/77, EU:C:1978:173, apartado 10). También señala que habida cuenta de las consideraciones expuestas, se deduce de los objetivos y del contenido de los actos impugnados que las medidas que figuran en ellos se adoptaron teniendo en cuenta la situación estructural social y económica de Mayotte, con arreglo al artículo 349 TFUE, párrafo primero. En consecuencia, procede desestimar igualmente los recursos interpuestos por el Parlamento en los asuntos C-132/14 y C-136/14.

Derecho primario a las RUP y no adaptar actos de Derecho derivado a la situación específica de estas regiones.

En conclusión, el TJUE afirma que el ámbito de aplicación de los artículos 349 y 355 del TFUE comprenden tanto las condiciones relativas a la aplicación del Derecho primario de la UE como las relativas a la aplicación de los actos de Derecho derivado adoptados sobre la base de ese Derecho primario. Por tanto, lo que define el ámbito de aplicación territorial del acervo del Derecho de la Unión Europea en su conjunto es, en particular, la interpretación combinada del artículo 52 del TFUE y del artículo 355, apartado 1, del TFUE, y las medidas adoptadas con arreglo al mencionado artículo 349.

4. Últimas resoluciones del parlamento europeo y de la conferencia de presidentes que consolidan el régimen de las RUP.

Las Resoluciones de la Conferencia de Presidentes de las RUP han sido decisivas en la materialización de la aplicación del artículo 349 del TFUE. En particular, la Resolución de 22 de noviembre de 2018³¹ solicita en el marco de la reforma de las políticas europeas una atención continua a las especialidades de las RUP y la materialización de una Europa solidaria de acuerdo con la acción de la Unión Europea en el marco de las políticas europeas con unidad de acción entre el Consejo y el Parlamento.

En esta línea, la Decisión del Consejo de 16 de noviembre de 2020 señala que a la hora de adoptar políticas específicas en las RUP no se pueden obviar sus particulares circunstancias económicas. En particular, la dependencia económica del sector servicios que constituye una limitación significativa para las RUP ya que el turismo desempeña en las economías isleñas un papel mucho más importante que el sector industrial³².

La Resolución de la Conferencia de Presidentes de 26 y 27 de noviembre de 2020³³ señaló que la pandemia provocaría una profunda recesión y abriría un nuevo y complicado ciclo para las economías más frágiles de Europa, especialmente las de las RUP. Y añadía: “Para estas nueve regiones, la recuperación económica será aún más larga, habida cuenta del impacto de la crisis cuyo alcance está aún por determinar, y de las alarmantes perspectivas de deterioro de los indicadores socioeconómicos”.

El 16 de noviembre de 2021, la XXVI Conferencia de Presidentes³⁴ añade que la nueva estrategia de la Comisión para las RUP debe evolucionar para responder a los nuevos retos sociales, económicos y medioambientales a los que se enfrentan estas regiones. A partir de ahí se ha profundizado en estos temas también en el marco de la XXVII Conferencia Anual de Presidentes de las Regiones Ultraperiféricas, celebrada los días 15 y 16 de noviembre de 2022 en Bruselas, que traspasó la presidencia de Martinica a Canarias que la ha ostentado hasta noviembre de 2023.

31. Vid. Resolución de la XXIII Conferencia de Presidentes de las Regiones Ultraperiféricas de la Unión Europea Las Palmas de Gran Canaria, 22 de noviembre de 2018.

32. Vid. Decisión UE 2020/1792 del Consejo de 16 de noviembre de 2020, Diario Oficial U.E 1.12.20 cuando señala que la combinación del aislamiento y la insularidad inherente a un archipiélago dificulta la libre circulación de personas, mercancías y servicios y constituye la segunda limitación más importante a la que se enfrentan las islas Canarias. La ubicación de las islas aumenta su dependencia del transporte aéreo y marítimo. El transporte hacia y desde esta región insular y lejana y en su interior incrementa aún en mayor medida los costes de producción de las industrias locales. Otra consecuencia de este aislamiento son unos costes de producción más elevados, derivados tanto de la dependencia de las islas respecto de la importación de las materias primas y la energía, como de la obligación de acumular existencias y de las dificultades relativas al suministro de equipos de producción.

33. Vid. Resolución de la XXV Conferencia de Presidentes de las Regiones Ultraperiféricas de la Unión Europea celebrada en Mayotte, 26 y 27 de noviembre de 2020.

34. Vid. Resolución de la XXVI Conferencia de Presidentes de las Regiones Ultraperiféricas de la Unión Europea celebrada en Azores el 18 y 19 de noviembre de 2021.

Por último, la XXVIII Conferencia de Presidentes de las RUP se ha celebrado el 8 y 9 de noviembre de 2023³⁵. En su declaración conjunta, las nueve RUP ponen el foco en las políticas comunitarias de cohesión económica y social, encaje presupuestario, energía, migración, medidas ante el cambio climático, fiscalidad, aduanas, transporte, cooperación territorial, agricultura y pesca. Sobre la revisión del Marco Financiero Plurianual, las RUP señalan que ofrece una oportunidad única para dotar los recursos necesarios para atender retos actuales y futuros a partir de un enfoque solidario. En relación a fiscalidad y aduanas, los nueve gobiernos de las RUP también destacan la importancia estratégica de sus respectivos regímenes fiscales específicos como “dinamizadores económicos” y solicitan su protección, incluida la zona franca de Madeira.

Por otra parte, la Resolución del Parlamento Europeo de 7 de junio de 2022, *sobre las islas de la Unión y la política de cohesión: situación actual y retos futuros*³⁶ y la Resolución de 13 de junio de 2023 *sobre la evaluación de la nueva Comunicación de la Comisión sobre las regiones ultraperiféricas*³⁷ reiteran la necesidad de reevaluar la normativa sobre ayudas estatales a las empresas en las RUP. En particular, llaman la atención sobre la revisión en curso de la norma de minimis y del Reglamento general de exención de categorías (RGEN) en el que se declaran determinadas categorías de ayudas compatibles con el mercado interior. En este sentido, piden un aumento significativo de los umbrales de minimis y del RGEN, y una diferenciación positiva para las RUP que tenga en cuenta los costes de funcionamiento adicionales a los que se enfrentan las empresas radicadas en estas regiones.

También la Resolución de 13 de junio de 2023 del Parlamento europeo considera que son visibles los progresos alcanzados mediante las estrategias de la Unión para las RUP, lo que “muestra la fructífera cooperación entre la Comisión, el Parlamento y el Consejo, las autoridades regionales y locales de las regiones ultraperiféricas y la sociedad civil, incluidas las ONG”. Y acoge con satisfacción el compromiso de la Comisión de redoblar el diálogo con las RUP y brindarles un apoyo individualizado, pero lamenta que la Comunicación de la Comisión de 3 de mayo de 2022, titulada *Dar prioridad a las personas, asegurar el crecimiento sostenible e inclusivo y liberar el potencial de las regiones ultraperiféricas de la UE*³⁸ aborde parcialmente algunas de las preocupaciones de estas

35. Vid. Resolución de la XXVIII Conferencia de Presidentes de las Regiones Ultraperiféricas de la Unión Europea celebrada en Tenerife 8 y 9 de noviembre de 2023. En este escenario, las RUP subrayan la incidencia que tiene en estos territorios el actual “contexto geopolítico marcado por la degradación internacional”, una realidad que “agrava aún más” la vulnerabilidad y la dependencia del exterior de las regiones ultraperiféricas. “Los conflictos armados en el mundo y la inestabilidad en nuestros entornos geográficos, especialmente en África y el Caribe”, recoge la declaración final de la XXVIII Conferencia de Presidentes de las RUP, “exigen respuestas concretas para garantizar la seguridad y la estabilidad de toda la Unión Europea, también la de sus territorios más alejados”, así como el riesgo “aún más incierto” que supone la posible ampliación de la UE en los próximos años.

36. Vid. Resolución del Parlamento Europeo, de 7 de junio de 2022, sobre las islas de la Unión y la política de cohesión: situación actual y retos futuros (2021/2079(INI)). https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0225_ES.html. En particular, se reproducen literalmente los siguientes puntos por su importancia: 19. Recuerda que las islas están en primera línea del cambio climático, en especial por la subida del nivel del mar y por el calentamiento y la acidificación de los mares y océanos, el creciente impacto de la desertificación y la multiplicación de las catástrofes naturales. 20. Pide a la Comisión que estudie la necesidad de mejorar el Fondo de Solidaridad de la Unión Europea y adaptarlo a nuevas realidades y amenazas como las catástrofes naturales o los efectos del cambio climático, con el fin de abordar de forma más realista las consecuencias de estos fenómenos. 21. Pide a la Comisión que aborde urgentemente la importancia de adaptar los mecanismos de emergencia actuales para afrontar catástrofes naturales cada vez más graves, como la erupción del volcán en la isla de La Palma (España), un desafío social y económico sin precedentes que requiere una respuesta proporcional al daño causado. 22. Observa con preocupación los riesgos asociados a la sobreexplotación pesquera y la contaminación marina y costera; pide, en el marco del Acuerdo de París y del Pacto Verde Europeo, incluida la Ley Europea del Clima, que se preste un apoyo específico a las islas, algo que es indispensable para su adecuada adaptación, resiliencia y prevención para combatir el cambio climático y adaptarse a él; pide que se desplieguen en las islas de la Unión instrumentos de compensación de los efectos sociales negativos del Pacto Verde Europeo. 23. Pide que se evalúen las estrategias de prevención de los riesgos de catástrofes naturales, las medidas de adaptación al cambio climático y las políticas de ordenación del territorio, a fin de evitar la multiplicación de viviendas e infraestructuras en zonas costeras inundables o en territorios expuestos a deslizamientos de tierras.

37. Vid. Resolución del Parlamento Europeo, de 13 de junio de 2023, sobre la evaluación de la nueva Comunicación de la Comisión sobre las regiones ultraperiféricas (2022/2147(INI)).

38. Vid. la Comunicación de la Comisión de 3 de mayo de 2022, titulada “Dar prioridad a las personas, asegurar el cre-

regiones.

En concreto, apunta la falta de compromiso mostrado por la Comisión en el refuerzo de la competitividad de las RUP para reforzar la posición de la Unión como potencia oceánica. Por ello, pide a la Comisión que adopte un plan de acción para esta estrategia y señala que éste debe contar con asignaciones financieras específicas y adecuadas, tener en cuenta las características, los activos y las dificultades de cada RUP e incluir un plan de acción individual que debe basarse en un enfoque ascendente y en un marco de gobernanza multinivel. A su vez, destaca que dicha institución debe colaborar con los Estados miembros, los entes regionales y locales y las poblaciones afectadas a través de consultas públicas, y debe prestar más herramientas de apoyo o consultoría, también a petición de las autoridades de las propias regiones. En ese sentido, pide que esta estrategia se incorpore en la revisión intermedia del marco financiero plurianual (MFP) y en el posterior a 2027.

Por último, el Parlamento europeo reclama en el contexto de la próxima Convención para la reforma de los Tratados de la Unión Europea, que se proteja con carácter imperativo el actual estatuto específico de las RUP —artículo 355, apartado 1; artículo 349; y artículo 107, apartado 3, letra a), del TFUE— o, si procede, que se amplíe. Y, por último, que, dado que el artículo 349 del TFUE sigue sin aplicarse automáticamente en cada una de las iniciativas legislativas de la Comisión, se realice una interpretación más innovadora de dicha norma que permita una aplicación transversal para crear nuevas políticas específicas.

5. Conclusiones.

Primera. El concepto de ayuda de Estado desde la perspectiva de la Unión Europea se ha ido ampliando en los últimos años en relación con las medidas adoptadas que confieren ventajas fiscales por los diferentes Estados Miembros. Esta interpretación amplia del artículo 107 supone que el poder de control de la Comisión se refuerza. Lo cual ha provocado no pocos conflictos, con una trascendente dimensión cuantitativa, ya que las consecuencias para los contribuyentes de que una medida sea considerada por la Comisión como ilegal supone la obligación de devolución de las cuantías recibidas. En este sentido, ha sido muy relevante para aclarar los términos en que se producían dichas devoluciones la reciente jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

Segunda. En el periodo 2020-2023 han sido múltiples las Comunicaciones de la Comisión que han abordado el marco temporal relativo a las medidas de ayuda estatal y sus excepciones destinadas a respaldar la economía en el contexto de la pandemia y con posterioridad a ésta que han tenido una fuerte incidencia en la política fiscal de los Estados miembros. A su vez, la Comisión ha modificado los criterios de sus directrices respecto a la compatibilidad de las ayudas de Estado de finalidad regional para el periodo 2022-2027. Dichas directrices permiten a los Estados miembros apoyar a las regiones europeas menos favorecidas y a las Regiones Ultraperiféricas en su recuperación y reducir las disparidades en términos de bienestar económico, ingresos y desempleo.

Tercera. Se han planteado diversos conflictos respecto a las singularidades fiscales establecidas a nivel interno por los ordenamientos de las RUP y sus compatibilidades con las ayudas de Estado. El TJUE ha considerado que dichos regímenes especiales se justifican por los principios de solidaridad y justicia que exigen que “no se trate de manera diferente situaciones que son comparables y que situaciones diferentes no sean tratadas de manera idéntica”. También el TJUE añade que el ámbito de aplicación de los artículos 349 y 355 del TFUE debe entenderse en el sentido que comprende tanto las condiciones relativas a la aplicación por el Consejo del Derecho primario de la UE como las relativas a la aplicación de los actos de Derecho derivado. Por tanto, lo que define el

cimiento sostenible e inclusivo y liberar el potencial de las regiones ultraperiféricas de la UE”. COM(2022)0198. Vid. Informe de la Comisión, de 23 de marzo de 2020, sobre la aplicación de la Comunicación de la Comisión relativa a una asociación estratégica renovada y más fuerte con las regiones ultraperiféricas de la Unión Europea (COM(2020)0104), Vid. Dictamen del Comité Europeo de las Regiones, de 10 de diciembre de 2020, sobre el Informe de la Comisión Europea sobre la puesta en práctica de una asociación estratégica renovada con las regiones ultraperiféricas de la Unión Europea (2021/C 37/10).

ámbito de aplicación territorial del acervo del Derecho de la UE en su conjunto es, en particular, la interpretación combinada del artículo 52, artículo 355.1 y las medidas adoptadas con arreglo al artículo 349 del TFUE.

Cuarta. Las Resoluciones del Parlamento Europeo de 7 de junio de 2022, *sobre las islas de la Unión y la política de cohesión: situación actual y retos futuros* y la Resolución de 13 de junio de 2023 *sobre la evaluación de la nueva Comunicación de la Comisión sobre las regiones ultraperiféricas* reiteran la necesidad de reevaluar la normativa sobre ayudas estatales a las empresas en las RUP. En particular, llaman la atención sobre la revisión en curso de la norma de minimis y del Reglamento general de exención de categorías (RGEN) en el que se declaran determinadas categorías de ayudas compatibles con el mercado interior, por los umbrales tan bajos que establecen. En este sentido, piden un aumento significativo de los umbrales de minimis y del RGEN, y una diferenciación positiva para las RUP para que se tengan en cuenta los costes de funcionamiento adicionales a los que se enfrentan las empresas radicadas en estas regiones. Y una aplicación transversal del artículo 349 del TFUE que permita nuevas políticas específicas.

Bibliografía.

- F. ALVAREZ ARROYO, “Presentación y reflexiones sobre el nuevo procedimiento de recuperación de ayudas de Estado que afecten al ámbito tributario”, *Nueva Fiscalidad*, núm. 2-2023.
- A. DI PIETRO, “L’Europa e la riforma fiscale nazionale”, *Studi Tributari Europei*, núm. 11, 2021.
- G. FERNÁNDEZ FARRERES, “El régimen de las ayudas de Estado y su impacto en el derecho español”, *Revista de Administración Pública*, núm. 200, 2016.
- A. FORNIELES GIL, *La fiscalidad de las regiones ultraperiféricas*, CISS, Valencia, 2008.
- A. FORNIELES GIL, “El principio de proporcionalidad y la fiscalidad de las regiones ultraperiféricas”, *Hacienda Canaria*, núm. 22, 2008.
- M.L. MARTÍNEZ CABEZA, “El régimen jurídico de las ayudas de Estado”, *Cuadernos de Formación. Colaboración 8/20. Volumen 26/2020*, Instituto de Estudios Fiscales, 2020.
- S. MIRANDA CALDERÍN, “Las ayudas covid-19 y la dotación RIC 2021” en *Hacienda Canaria*, núm. 57, 2022.
- A. MENENDEZ MORENO, , “La recuperación de ayudas de Estado que afecten al ámbito tributario (A propósito del nuevo Título VII de la LGT)”, *Quincena Fiscal*, nº 19, 2015 (parte editorial).
- J.A. PÉREZ RIVARÉS, “El régimen jurídico de las ayudas de Estado en la Unión Europea” en *Políticas de la Unión Europea en el siglo XXI*, Bosch, 2017.
- C. PORTUGUÉS CARRILLO, “El criterio de selectividad en las ayudas fiscales regionales: Análisis de la sentencia del Tribunal de Justicia de 6 de septiembre de 2006 sobre el régimen fiscal de las Islas Azores y su relevancia para el Régimen Económico-Fiscal de Canarias”, en *Hacienda Canaria*, núm. 17.
- VVAA. *El régimen económico y fiscal de Canarias. Problemas actuales y soluciones*, dirigido por Sánchez Blázquez, V., Tirant lo blanch, 2ª edición, 2023.
- R. SANZ GÓMEZ, *La lucha de los Estados contra la elusión fiscal en el contexto de la Unión Europea*, Civitas, 2012.
- P. SOLBES MIRA, *Las regiones ultraperiféricas europeas en el mercado único: La proyección de la Unión Europea en el mundo*, Informe a la Comisión, 2011.
- I. SUBERBIOLA GARBIZU, “Reflexiones sobre el régimen de ayudas de Estado a propósito de la anulación parcial de la decisión de la comisión relativa al SEAF. Análisis de la STJUE de 2 de

febrero de 2023, Asuntos acumulados C-649/20P, C-658/20P y C-662/20P” en *Nueva fiscalidad*, núm. 2, 2023

M. VILLAR EZCURRA, “Reforma fiscal ambiental y Derecho de la Unión Europea. Reflexiones sobre las limitaciones del régimen de las ayudas de Estado y las Directivas comunitarias”, VI Encuentro de Derecho Financiero y Tributario “Tendencia y retos del Derecho Financiero y Tributario”, Instituto de Estudios Fiscales, 2018.

Sonia Mauricio Subirana – Universidad de Las Palmas de Gran Canaria (ES)

✉ sonia.mauricio@ulpgc.es

Profesora Titular de Derecho financiero y tributario