

J.J. PIERNAS LÓPEZ/L. HANCHER/L. RUBINI (Eds.). *The Future of EU State aid Law and Policy: Consolidation and Expansion*, EU Law Live Press, 2023. ISBN: 978-84-1369-561-7.

ALFONSO - LUIS CALVO CARAVACA
*Catedrático de Derecho Internacional Privado
en la Universidad Carlos III de Madrid.*
ORCID ID: 0000-0003-2236-4641

DOI: 10.20318/cdt.2023.8116

1. Hace 32 años publiqué, junto con LUIS FERNÁNDEZ DE LA GÁNDARA, un libro sobre las ayudas de Estado en la entonces Comunidad Económica Europea (*Las ayudas de Estado en la Comunidad Económica Europea: Análisis y perspectivas*, Murcia, Secretariado de Asuntos Relacionados con la Comunidad Europea, Secretaría General de la Presidencia, Comunidad Autónoma de Murcia, 1991, 185 p. [con L. FERNÁNDEZ DE LA GÁNDARA]). A pesar de que el tenor de las principales normas de ayudas estatales, los artículos 107 y 108 TFUE, no ha cambiado desde entonces, la disciplina de ayudas de Estado ha evolucionado notablemente. La adopción por el Consejo en 1999 de normas procedimentales (Reglamento [CE] n° 659/1999 del Consejo de 22 marzo 1999 por el que se establecen disposiciones de aplicación del artículo 93 del Tratado CE, DO L 83 de 27 marzo 1999), y la publicación de numerosas directrices y marcos por parte de la Comisión Europea, han permitido no sólo que las ayudas estatales se amolden a los cambios experimentados por el Mercado interior, y por la propia Unión, sino que influyan de manera significativa en los mismos, cobrando recientemente un gran protagonismo en el marco de las *transiciones digital y verde*, o en respuesta a la agresión de Ucrania por parte de Rusia.

2. El libro objeto de esta reseña permite observar y comprender esta evolución, y otras experimentadas por el Derecho y la política de ayudas estatales, de la mano de excelentes académicos y profesionales del Derecho, reconocidos por su contribución en este ámbito. Sobre esta sólida base, y haciendo honor al título de la obra, el

libro editado por los profesores PIERNAS LÓPEZ, HANCHER Y RUBINI, nos permite adentrarnos en el futuro de esta disciplina, a través de la identificación de tendencias en la normativa europea y en la jurisprudencia de los Tribunales de la Unión.

3. El propósito de este libro es presentar el Derecho y la política de ayudas estatales con un análisis que no sigue el enfoque tradicional de las ya numerosas publicaciones en la materia (Prefacio, p. 9). Los editores y autores han logrado con éxito este objetivo. En efecto, aunque muchas publicaciones han analizado la aplicación de las normas sobre ayudas estatales, el libro que nos ocupa destaca por varias razones. En primer lugar, el libro ofrece una visión completa de los principales elementos de la disciplina de ayudas, incluyendo la compleja definición de ayuda *ex* artículo 107(1) TFUE, particularmente en el ámbito de la energía y el medio ambiente, la compatibilidad de las ayudas, o el sistema institucional y la aplicación, incluyendo el papel de los jueces nacionales. En segundo lugar, el libro incluye temáticas novedosas, y que resultan del máximo interés en la actualidad, como la aplicación de las normas sobre ayudas estatales fuera de la Unión Europea, o en situaciones de crisis, en particular la financiera y la generada por la pandemia de Covid-19 (*ad ex.*, I. AGNOLUCCI, “Will COVID-19 make or break EU state aid control? an analysis of Commission decisions authorising pandemic state aid measures”, *JECLAP*, 13, 1, 2022, pp. 3-16; T. PANTAZI, “State aid to airlines in the context of Covid-19: damages, disturbances, and equal treatment”, *JECLAP*, 13, 4, 2022, pp. 268-277). En tercer lugar, el libro destaca por

su originalidad, habida cuenta de que los editores solicitaron a los autores que no se centraran en dar una panorámica descriptiva del Derecho y la jurisprudencia vigentes, sino que aportaran una nueva evaluación de la legislación y la política de ayudas estatales con vistas en el futuro, identificando para ello las principales tendencias legislativas y jurisprudenciales. Por último, como señalan sus editores (Prefacio, p. 10), el libro demuestra que la complejidad técnica que han adquirido algunos aspectos de la normativa de ayudas estatales puede en ocasiones marginar el objetivo principal de esta disciplina, consistente en la prevención de distorsiones de competencia en el Mercado interior, un recordatorio de la máxima importancia para abordar los retos futuros en esta materia.

4. El libro está estructurado en *tres partes* que van de lo más general a lo más específico, lo que lo hace muy atractivo para el lector. Mis comentarios se centrarán en algunos de los aspectos más destacados de cada una de las partes.

5. En este sentido, la Parte I, titulada *The State aid essentials* introduce al lector en la economía política de las ayudas estatales, su dimensión constitucional en Derecho de la Unión Europea, la naturaleza de la noción de ayuda estatal, y la evolución de la facultad de la Comisión, reconocida prácticamente en exclusiva por los Tratados, de declarar las ayudas estatales compatibles con el mercado interior. En este sentido, el capítulo de LEIGH HANCHER sobre la noción de ayuda estatal es muy ilustrativo de las particularidades de la jurisprudencia en materia de energía y medio ambiente, a pesar de estar la noción de ayuda estatal basada en elementos objetivos que corresponde a los Tribunales de la Unión interpretar (*ad ex.*, L. HANCHER, “Milestone or tombstone? climate change and state aid procedures, *tempus fugit?*”, *EStAL*, 21, 1, 2022, pp. 72-86; S.J. KASPER, “State aid for new nuclear power plants under the plethora of EU environmental regulations”, *EStAL*, 21, 3, 2022, pp. 251-265). Del mismo modo, el capítulo de JOSÉ LUIS BUENDÍA SIERRA hace observaciones muy valiosas sobre el papel de la Comisión en materia de compatibilidad de las ayudas estatales y la reciente jurisprudencia del Tribunal de Justicia en este ámbito, en especial la doctrina sentada por la Gran Sala en el *asunto Hinkley*, que reitera la centralidad del análisis relativo a la distorsión de la competencia por encima de otros objetivos

que puedan perseguir las ayudas. Igualmente, entre el resto de capítulos incluidos en esta primera parte, el capítulo del profesor CARANTA, relativo a la legitimación activa en este ámbito, resulta a mi juicio particularmente interesante.

6. La Parte II, que lleva por título *Levelling (up): extending EU State aid’s law reach* ofrece un valioso análisis de un fenómeno reciente de la máxima relevancia doctrinal y práctica: la extensión del alcance de las normas sobre ayudas estatales fuera de la Unión Europea. De un lado, el capítulo del profesor RUBINI analiza la promoción de las normas de control de las subvenciones a través de los Acuerdos Comerciales firmados por la Unión Europea, así como a través del reglamento de la UE recientemente aprobado sobre las subvenciones extranjeras que distorsionan el Mercado interior (Reglamento (UE) 2022/2560 del Parlamento Europeo y del Consejo de 14 diciembre 2022 sobre las subvenciones extranjeras que distorsionan el Mercado interior, DO L 330 de 23 diciembre 2022) (*ad ex.*, M. SCHONBERG, “The EU foreign subsidies regulation: substantive assessment issues and open questions”, *EStAL*, 21, 2, 2022, pp. 143-152; J. SMELA WOLSKI, “Legal basis of the proposal for a regulation on foreign subsidies distorting the internal market”, *EStAL*, 21, 2, 2022, pp. 153-172; W. WEISS, “Ex officio third country subsidies’ review: similarities with and differences to state aid procedure”, *EStAL*, 21, 2, 2022, pp. 132-142). De otro, BIONDI y KOTSONIS estudian la aplicación del marco de control de las ayudas estatales en el Reino Unido tras su salida de la Unión Europea. Finalmente, resulta especialmente interesante por su originalidad el capítulo del profesor PIERNAS LÓPEZ, editor principal del libro, sobre el *principio de neutralidad competitiva* y el alcance exterior de la legislación y la política de la UE en materia de ayudas estatales. El capítulo demuestra que la Unión Europea ha influido mediante la normativa de ayudas estatales en la legislación de numerosos países, que han incorporado el *principio de neutralidad competitiva* en sus ordenamientos jurídicos nacionales, habida cuenta de que el mencionado principio, promovido por instituciones internacionales como la OCDE, recoge muchos elementos de la disciplina de ayudas estatales de la Unión Europea.

7. La Parte III, titulada *Thematic issues*, es la más voluminosa, al incluir análisis de distintas

cuestiones relacionadas con el Derecho y la política de ayudas estatales del máximo interés. Entre otras, en esta tercera parte se aborda el control de las ayudas estatales en tiempos de crisis, con sendos capítulos de los profesores FERRI y KYRIAZIS, el futuro de la *aplicación privada del Derecho sobre ayudas estatales*, a cargo del profesor PASTOR MERCHANTI (*ad ex.*, L. ARMATI/F. MACCHI, “The Commission adopts the new notice on the enforcement of state aid rules before national courts: an overview of the state of play of private enforcement of state aid law”, *EStAL*, 21, 1, 2022, pp. 3-19), o el análisis de la evolución de la jurisprudencia llevado a cabo por el ex Abogado General HOGAN. Quizá algunos de los análisis temáticos incluidos en este apartado podrían haberse incluido en la primera parte, como por ejemplo el relativo a la noción de afectación del comercio y la competencia, y por tanto de la noción de ayuda estatal, del profesor CORTESE, o el relativo al fu-

turo de los servicios de interés general en la UE, del profesor JAEGER. No obstante, su ubicación en esta tercera parte también puede estar justificada por su carácter más específico.

8. En suma, por todas las razones mencionadas, recomiendo definitivamente esta monografía a los profesionales y académicos interesados en el ámbito de las ayudas estatales, pero también a los politólogos y, en general, a los estudiantes de Derecho de la Unión Europea. En mi opinión, se beneficiarán de una obra destinada a ser de referencia en este ámbito, que proporciona no sólo una relación detallada del Derecho y la jurisprudencia sobre ayudas estatales, a cargo de académicos y profesionales de primer nivel, sino también una excelente comprensión de los principios que sustentan la disciplina, y valiosas pistas sobre su probable evolución futura. Así pues, los editores y autores de esta obra merecen un gran elogio.