



**COMISIÓN NACIONAL DE LOS
MERCADOS Y LA COMPETENCIA**



INFORME DE LA CNMC SOBRE LAS AYUDAS PÚBLICAS EN ESPAÑA - 2019

IAP/CNMC/001/19

11 de julio de 2019

ÍNDICE

I.	PRESENTACIÓN	3
II.	ASPECTOS CONCEPTUALES Y METODOLÓGICOS.....	4
	<i>II.1 Concepto de ayuda e instrumentos de análisis</i>	<i>4</i>
	<i>II.2 Aspectos metodológicos.....</i>	<i>6</i>
III.	ANÁLISIS ESTADÍSTICO Y ECONÓMICO	9
	<i>III.1 Ayudas regulares.....</i>	<i>9</i>
	<i>III.2 Ayudas al sector financiero</i>	<i>20</i>
IV.	NOVEDADES EN MATERIA DE AYUDAS DE ESTADO EN LA UE	28
	<i>IV.1. Novedades normativas</i>	<i>28</i>
	<i>IV.2 Decisiones de la CE sobre ayudas de especial relevancia para España.....</i>	<i>29</i>
	<i>IV.2.1. Decisiones positivas</i>	<i>29</i>
	<i>IV.2.2. Decisiones negativas de compatibilidad y decisiones de apertura de procedimientos de investigación formal.....</i>	<i>31</i>
	<i>IV.3 Novedades jurisprudenciales de los Tribunales de la UE.....</i>	<i>32</i>
	<i>IV.4 Novedades jurisprudenciales de los Tribunales Nacionales</i>	<i>36</i>
V.	ACTUACIONES DE LA CNMC RELACIONADAS CON AYUDAS PÚBLICAS	38
	<i>V.1 Informes en función consultiva</i>	<i>39</i>
	<i>V.2 Informes de posición (PRO)</i>	<i>46</i>
	<i>V.3 Informes y actuaciones relacionadas con la LGUM</i>	<i>47</i>
VI.	INFORMES DE OTRAS AUTORIDADES DE COMPETENCIA.....	49
VII.	CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	49
	ANEXO I. GLOSARIO DE CONCEPTOS UTILIZADOS EN EL INFORME	51

ACUERDO POR EL QUE SE EMITE EL INFORME ANUAL SOBRE AYUDAS PÚBLICAS

CONSEJO. SALA DE COMPETENCIA

IAP/CNMC/001/19

PRESIDENTE

D. José María Marín Quemada

CONSEJEROS

D^a. María Ortiz Aguilar

D. Josep María Guinart Solà

D^a. Clotilde de la Higuera González

D^a. María Pilar Canedo Arrillaga

SECRETARIO

D. Joaquim Hortalà i Vallvé

En Madrid, a 11 de julio de 2019

De conformidad con el artículo 11.2 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia y el artículo 5.1.e) de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (en adelante, CNMC), la **SALA DE COMPETENCIA** acuerda emitir el Informe Anual de Ayudas Públicas.

I. PRESENTACIÓN

La concesión de ayudas públicas constituye una forma de intervención del sector público en la economía que, sin perjuicio de la persecución de ciertos objetivos de interés general, si se utiliza de forma innecesaria o desproporcionada, puede alterar el funcionamiento de los mercados, introducir distorsiones e ineficiencias y perjudicar la libre competencia y el bienestar económico general.

La CNMC, de conformidad con los preceptos mencionados, realiza una tarea de **seguimiento y evaluación del impacto de las ayudas públicas** con el objeto de evitar distorsiones injustificadas en los mercados, salvaguardando el correcto funcionamiento de los mismos. En particular, el apartado 2 de dicho artículo 11 ordena a la CNMC a emitir un **informe anual sobre las ayudas públicas concedidas en España**. Este **informe** es el sexto que se publica por parte de la CNMC desde su creación y **deberá remitirse a las Cortes Generales** siendo, posteriormente, objeto de publicación en la página [web](#) de la CNMC.

Los objetivos que persigue este informe son los siguientes:

- En primer lugar, se acomete un **análisis estadístico y económico** de las ayudas de Estado concedidas por el Reino de España en el **ejercicio 2017**, siendo éste el último para el cual están disponibles los datos publicados por la Comisión Europea (CE) en enero de 2019 a través de su [Marcador de ayudas de Estado](#). De este análisis se desprenden dos conclusiones fundamentales: (i) las ayudas regulares (las no dirigidas ni al sector ferroviario ni al sector financiero) suponen el **0,31% del PIB nacional en 2017 (frente al 0,25% del PIB en 2016)**, por lo que las cifras indican un ascenso respecto del año anterior, acercándose a las cifras del año 2013 (0,33% del PIB) y 2014 (0,34% del PIB) y (ii) la cada vez menor relevancia de las ayudas al sector financiero, inexistentes en 2017.
- En segundo lugar, se recogen las principales **novedades normativas, resoluciones administrativas y judiciales** adoptadas por las autoridades europeas **en 2018** en esta materia. Destaca la aprobación del documento denominado [Best Practices Code for State aid control](#) por el que se trata de mejorar la eficacia, transparencia y previsibilidad en la tramitación de los procedimientos de ayuda estatal. Respecto a las **decisiones más relevantes** para nuestro país, destacan las relativas a los sectores agrícola, energético, transporte y postal.
- En tercer lugar, se resumen brevemente las principales **actuaciones llevadas a cabo por la CNMC en 2018** en relación con las ayudas públicas, destacando las relativas al transporte de pasajeros y mercancías, al sector energético y al despliegue de banda ancha NGA.

En definitiva, al igual que en los informes precedentes, la CNMC espera seguir contribuyendo al **mejor conocimiento** de los diferentes tipos utilizados de instrumentos de ayudas, así como a las novedades en materia estadística, normativa y resolutoria. Este informe aspira igualmente a ser una herramienta de utilidad para que los potenciales concedentes de ayudas minimicen las potenciales distorsiones en aras de un correcto funcionamiento de los mercados.

II. ASPECTOS CONCEPTUALES Y METODOLÓGICOS

II.1 Concepto de ayuda e instrumentos de análisis

El art. 107 del [Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea \(TFUE\)](#) no aporta una definición de ayuda de Estado sino que se limita a declarar incompatibles con el mercado interior cierto tipo de ayudas, contemplando los apartados segundo y tercero de dicho precepto las ayudas que pueden considerarse compatibles con el mercado interior. Con base en el TFUE y en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea

(TJUE) se ha ido perfilando una definición¹ de ayuda de Estado que parte de la presencia de **cuatro criterios**: (i) es otorgada por los Estados con cargo a fondos públicos; (ii) genera una ventaja económica en el beneficiario que no habría obtenido en el ejercicio normal de su actividad; (iii) tiene un carácter selectivo para determinadas empresas o sectores, de forma que se altera el equilibrio existente entre estos operadores y sus competidores y (iv) puede afectar a los intercambios comerciales entre Estados miembros.

Si bien el análisis de la compatibilidad de las ayudas con el mercado interior ha sido tradicionalmente de índole jurídica, la CE viene impulsando la incorporación del análisis económico para comprobar dicha compatibilidad. Este enfoque recalca la necesidad de comparar las ventajas e inconvenientes² que éstas pueden comportar no ya sólo para las empresas receptoras de dichas ayudas, sino para los mercados en que operan dichos beneficiarios y para la economía en general. Dicha tarea requiere un análisis basado en principios de racionalidad económica.

Por otro lado, cabe reseñar que, en esta misma línea, en la legislación española también se encuentra presente esta vocación de evaluación jurídico-económica. De hecho, el art. 7.3 del Reglamento de defensa de la competencia, aprobado mediante [RD 261/2008, de 22 de febrero](#), incluye el estudio de los “*aspectos económicos del instrumento utilizado*” y, en particular, la “*prueba de sopesamiento³ de la ayuda, que analizará los aspectos positivos y negativos de su concesión, entre ellos la adecuación del instrumento utilizado, su efecto incentivador o la necesidad y proporcionalidad de la ayuda*”. Además, debe recalcarse que el artículo 8 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, general de subvenciones señala que: “*Cuando los objetivos que se pretenden conseguir afecten al mercado, su orientación debe dirigirse a corregir fallos claramente identificados y sus efectos deben ser mínimamente distorsionadores*”.

¹ Destaca la [Comunicación de la Comisión relativa al concepto de ayuda estatal con arreglo al artículo 107, apartado 1, del TFUE](#), con la interpretación de la CE del artículo 107.1 del TFUE, elaborada sobre la base de la jurisprudencia del TJUE. Una definición alternativa sería la del *Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias* (ASMC) de 1995 de la Organización Mundial del Comercio (OMC), por la cual una “subvención” (*subsidy*) supone “una contribución financiera pública y la concesión de un beneficio que sea específicamente destinado a una empresa o grupo de empresas”.

² Comunicación de la Comisión al PE, al Consejo, al CES y al CR sobre [Modernización de las ayudas estatales en la UE](#), State Aid Modernisation (SAM) de 2012.

³ Esta prueba de sopesamiento debe efectuarse a tres niveles: el régimen de ayudas debe responder a un objetivo de interés general claramente definido o a la corrección de un fallo de mercado previamente identificado; debe ser el instrumento apropiado para alcanzar dicho objetivo, lograr un efecto incentivador (de forma que el beneficiario varíe su conducta) y resultar proporcionado al problema afrontado (de manera que no se puedan lograr los mismos objetivos con un menor importe de ayuda o con un esquema menos distorsionante). La medida debe arrojar un saldo positivo en su impacto.

II.2 Aspectos metodológicos

Este informe se basa en la información ofrecida por el [Marcador de ayudas de Estado de la CE publicado en enero de 2019](#) con datos correspondientes **al ejercicio 2017**⁴ que recoge los últimos datos consolidados de todos los Estados miembros (EE. MM) de la Unión Europea (UE). Dicho Marcador ofrece información sobre dos tipos de ayudas: **ayudas notificadas y autorizadas**⁵ por la CE, así como **ayudas exentas de notificación previa**, pero sujetas a comunicación a posteriori. No se incluyen las siguientes medidas⁶: (i) las *ayudas de minimis*, que la UE no considera ayudas de Estado; (ii) las *compensaciones por servicios de interés económico general* (SIEG), salvo casos excepcionales⁷ y (iii) las *medidas no selectivas* de fomento de la economía en su conjunto (regímenes fiscales aplicables con carácter general).

Además, la consignación del importe de la ayuda depende de la **naturaleza de ésta y del tipo de instrumento utilizado**:

A. Ayudas regulares. Son todas las no dirigidas al sector financiero. Se expresan en precios constantes del último año disponible (2017). En las ayudas regulares, se distingue en primer lugar entre el “*importe de ayuda autorizado*” (*approved amount*⁸) y el

⁴ Aunque los datos de ejercicios anteriores suelen sufrir revisiones a posteriori por lo que pueden existir diferencias entre los datos que se publican en este Informe y los de ejercicios pasados. Además, los importes de ayuda se expresan normalmente en precios constantes del último año disponible (2017 en este Informe Anual), lo que lleva a actualizar las cifras de ejercicios anteriores, que se notifican a la Comisión Europea en precios corrientes. Asimismo, por lo que respecta a los datos que se utilizan relacionados con el PIB, este suele ser revisado posteriormente por las autoridades competentes por lo que también provoca ciertos cambios menores en varias tablas y gráficos utilizados en los años anteriores, lo que produce que los datos referidos a esos años no coincidan con los publicados en los mismos.

⁵ Obviamente, no se incluyen aquellas ayudas que han sido consideradas como incompatibles o prohibidas por la Comisión Europea. Tampoco se incluyen los importes relativos a expedientes en tramitación sobre los que la CE aún no ha resuelto a la fecha de cierre del informe.

⁶ Las ayudas al sector ferroviario (art. 93 TFUE) no se incluían, pero, desde 2012, se han facilitado los datos del apoyo público a esta actividad, si bien con ciertas peculiaridades. Cabe recordar además que desde 2014 las ayudas deben computarse por el total de los fondos públicos aportados, sean éstos financiados con cargo al presupuesto comunitario o nacional.

⁷ Estas circunstancias, establecidas por la jurisprudencia del TJUE a partir del “[caso Altmark](#)” (C-280/00, en sus apartados 86 a 93), han sido objeto de desarrollo por la Comisión Europea en dos paquetes regulatorios de 2005 y 2012. Este último, en vigor, consta de una [Comunicación de la Comisión Europea](#), que aclara conceptos clave en cuanto a las ayudas de Estado para SIEG, una [Comunicación Marco](#) y una [Decisión Marco](#), las cuales especifican las condiciones en las cuales la compensación es compatible con el TFUE y, por último, un [Reglamento de minimis](#) que establece los umbrales *de minimis* en el ámbito de las compensaciones a SIEG.

⁸ El volumen de ayudas aprobado o autorizado (*approved amount*) representa el importe global máximo de las ayudas estatales autorizado por la Comisión que pueden conceder los Estados miembros a las empresas y operadores.

“importe efectivamente utilizado” (*used amount*⁹). En general, es sobre éste último¹⁰ sobre el que se calcula el “elemento de ayuda” (*aid element*¹¹), que es lo que se considera que constituye verdaderamente la ventaja económica derivada de la ayuda concedida. Existen distintos instrumentos, cada uno con particularidades para el cálculo del “elemento de ayuda”:

- Donaciones: apoyo directo al beneficiario mediante una donación pura o un instrumento asimilable, como un subsidio a los intereses o una venta o alquiler de propiedad pública a precios inferiores al mercado. El elemento de ayuda se calcula como el importe nominal de la medida (o la diferencia entre el precio efectivo y el de mercado en el caso de venta o alquiler de propiedad pública).
- Exenciones fiscales: la ayuda se calcula como reducciones en la base imponible, deducciones en la cuota tributaria, rebajas en los tipos o en las cotizaciones sociales, etc. El elemento de ayuda se calcula directamente como el importe que se ahorra el beneficiario.
- Diferimiento fiscal: provisión que permite retrasar el pago de impuestos, de forma directa o indirecta (por ejemplo, con la permisión de amortización libre o acelerada). El elemento de ayuda se calcula como el ahorro de intereses que obtiene el beneficiario mientras dure el diferimiento.
- Participación en el capital: constituye ayuda pública si el Estado se adhiere al capital en unas condiciones –rentabilidad, riesgo- que no hubieran sido aceptadas por un inversor con criterios de mercado. El elemento de ayuda se calcula como la diferencia entre el valor de la operación de capital y el que habría tenido lugar en el mercado.
- Préstamos blandos: serán ayudas si se conceden a un tipo de interés inferior al de mercado. El elemento de ayuda se calcula como el ahorro que obtiene el beneficiario en la amortización y el pago de intereses respecto a las condiciones de mercado. Por ello, el elemento de ayuda es inferior al importe nominal del préstamo (si no hubiera información suficiente, se tomaría el elemento de ayuda como un 15% del nominal del préstamo).

⁹ La cantidad de ayudas efectivamente empleada (*used amount*) expresa el volumen real de la medida de ayuda aplicado por un Estado miembro en favor de empresas y operadores, midiendo mejor las ventajas que estos beneficiarios obtienen.

¹⁰ No obstante, cuando la Administración no pueda facilitar los datos finales sobre el importe efectivamente utilizado, deberá facilitar a la CE los datos relativos a los compromisos de gasto para que la CE pueda calcular el “elemento de ayuda” con su metodología.

¹¹ En ocasiones el “elemento de ayuda” coincide con el “importe efectivamente utilizado”, como es el caso de una donación. Sin embargo, en el caso de otros instrumentos, el “elemento de ayuda” puede no coincidir con el importe utilizado, como se detalla al explicar cada instrumento.

- **Garantías:** avales prestados por el sector público a instrumentos financieros del sector privado. El elemento de ayuda se calcula como el ahorro en la prima de intereses (libre de cargas y comisiones) que obtiene el beneficiario respecto a las condiciones de mercado. Por ello, el elemento de ayuda es inferior al importe nominal de la garantía (si no hubiera información suficiente, se tomaría el 10% del nominal del préstamo). En todo caso, si la garantía se ejecuta y el sector público debe afrontar pagos o pérdidas de capital se tendrán en cuenta dichos pagos o pérdidas para el cálculo final del elemento de ayuda.

B. Ayudas al sector financiero en el contexto de la crisis. Estas ayudas se consignan por su importe nominal en el momento de su notificación. Existen distintos tipos, como la recapitalización, las medidas de protección o rescate de activos deteriorados, las garantías sobre pasivos y otras medidas de liquidez. Las dos primeras son estructurales y de difícil reversibilidad, por ello y por sus implicaciones fiscales, el potencial de distorsión de la competencia es mayor¹² y la UE sólo las autoriza cuando se han descartado como ineficaces otras alternativas menos distorsionadoras y existen compromisos (reparto de cargas entre el Estado, la entidad y *stakeholders*) y medidas correctivas (reducción de tamaño, limitaciones de actividad o geográficas, etc.).

Mientras en la recapitalización y rescate de activos existe un libramiento efectivo de recursos, las otras medidas pueden no suponer disposición efectiva de fondos públicos, si los riesgos no se materializan. Cabe señalar las siguientes especificidades de cada instrumento para su contabilización:

- **Medidas de recapitalización:** inyección de capital público en las entidades. El importe contabilizado como ayuda es el valor nominal efectivo de las medidas de recapitalización dispuestas. El importe exacto se determina independientemente de que el beneficiario devuelva dichos fondos, lo que podría incluso implicar que el Estado rentabilice su inversión y obtenga ingresos para la Hacienda Pública.
- **Intervenciones de rescate o protección de activos deteriorados:** ayudas que cubren total o parcialmente la diferencia entre el valor contable y el valor de mercado de determinados activos de las entidades beneficiarias. El importe contabilizado como ayuda es la diferencia entre el valor de mercado del activo y el valor de transmisión o garantía asignado. El importe exacto se determina independientemente de que el beneficiario devuelva dicha ayuda.
- **Garantías:** avales del sector público a la deuda emitida por las entidades financieras que, de ejecutarse, podrían dar lugar a un pago por parte del Estado. El importe contabilizado como ayuda es el volumen total de deuda viva cubierta por el Estado en un año determinado (calculado como la media de las cantidades

¹² Véase a estos efectos la Comunicación de la Comisión, [DO C 216 de 30.07.2013](#), sobre la aplicación, a partir del 1 de agosto de 2013, de la normativa sobre ayudas estatales a las medidas de apoyo en favor de los bancos en el contexto de la crisis financiera.

vivas al final de cada trimestre), incluso aunque no haya libramiento de fondos porque los avales no se ejecuten. El importe exacto se determina con independencia de que el beneficiario pague algún tipo de comisiones por las garantías concedidas o ejecutadas.

- Otras medidas de apoyo a la liquidez (distintas de las garantías): provisión de fondos, a través de créditos blandos o valores específicos emitidos por el Estado, a entidades que se enfrentan a problemas relevantes de liquidez a corto plazo. El importe contabilizado como ayuda es el volumen total vivo de los instrumentos de liquidez proporcionados por el Estado en un año determinado (calculado como la media de las cantidades pendientes al final de cada trimestre).

En definitiva, en las **ayudas regulares** existe una metodología más desarrollada para calcular el “elemento de ayuda” lo que permite aproximarse mejor al eventual impacto de la medida desde la óptica de la competencia y la eficiencia de la medida. En las **ayudas financieras**, su mayor complejidad e inmediatez dificulta la estimación de dicho “elemento de ayuda”, por lo que el Marcador de ayudas de la CE (y por tanto este Informe Anual que lo toma como fuente) contabiliza las ayudas por el importe nominal.

Dado que la finalidad de este Informe Anual no es esencialmente calcular el coste de estas intervenciones sobre las finanzas públicas sino valorar el impacto en la competencia¹³, se consignan los importes tal y como son publicados por el citado Marcador.

III. ANÁLISIS ESTADÍSTICO Y ECONÓMICO

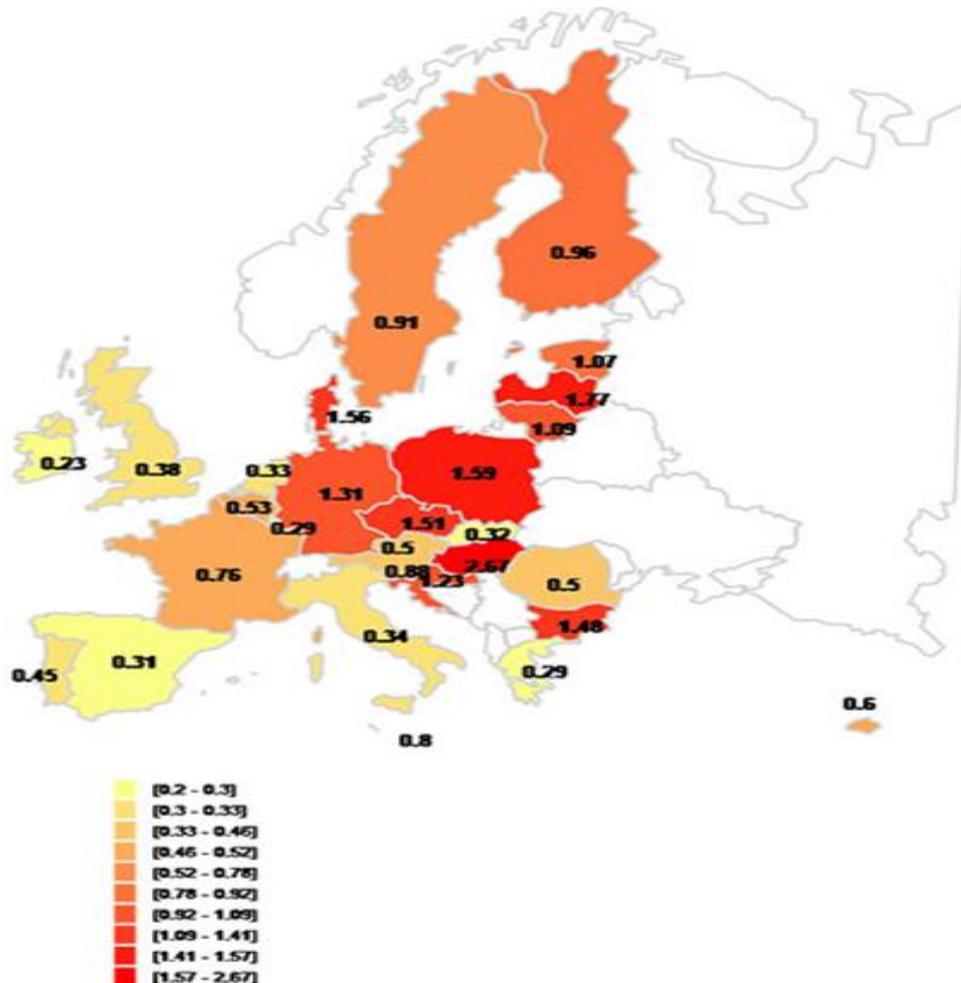
III.1 Ayudas regulares

En el Gráfico 1 puede observarse la importancia relativa de las mismas en términos de afectación al PIB. La dispersión entre EE.MM de la UE es llamativa y oscila entre el 2,67% de Hungría y el 0,23% de Irlanda, que se sitúa como el país con menor porcentaje de ayudas sobre el PIB. Otros países con porcentajes de ayudas muy bajos son Grecia (0,29%), España (0,31%), Eslovaquia (0,32), Holanda (0,33%) e Italia (0,34%). No es fácil establecer algún parámetro geográfico que explique la mayor o menor prevalencia de las ayudas, si bien en los países del sur de Europa existe un menor peso de las ayudas. No obstante, debe tenerse en cuenta que no se incluyen en estas estadísticas

¹³ Por ejemplo, si el sector público otorga unas determinadas garantías a las emisiones de deuda de las entidades financieras y dichas garantías no se llegan a ejecutar, el impacto directo en las finanzas públicas puede ser nulo o incluso positivo (por los ingresos y comisiones), aunque pueda existir un coste indirecto por la asunción de pasivos contingentes. Pero incluso suponiendo un impacto nulo sobre las finanzas públicas, desde un punto de vista de competencia sí es importante consignar el otorgamiento de estas garantías, pues afecta de manera diferente a los operadores económicos, pudiendo alterar las condiciones de competencia en los mercados.

las ayudas *de minimis*, es decir, aquellas que no han sido objeto de notificación a la CE ni están acogidas a supuesto de exención por categorías.

Gráfico 1. Peso sobre el PIB de las ayudas regulares en la UE-28



Fuente: Marcador de ayudas enero 2019 CE. No incluye datos de sector ferroviario.

En el Cuadro 1¹⁴ se recoge la evolución temporal 2009-2017 de las ayudas regulares tanto en la UE como en España. Se puede apreciar un aumento en 2017 tanto en España (del 0,26% del ejercicio anterior al 0,33% actual¹⁵) como en el conjunto de la UE (del 0,73% del ejercicio anterior al 0,77% actual).

¹⁴ Existen dos decimales de diferencia entre los porcentajes del gráfico 1 y del cuadro 1. Una décima se debe a que en el cuadro 1 están incluidas dentro de las ayudas sectoriales, las ayudas al transporte (excluido el ferrocarril) y la otra décima al arrastre de decimales.

¹⁵ El incremento se debería a unas ayudas de 743,4 millones de euros reportadas en 2017 (como promoción de las exportaciones y el sector exterior) de un antiguo programa de beneficios fiscales que está sujeto a un procedimiento de recuperación. Este proceso ha obligado a contabilizar estas ayudas que anteriormente no habían sido objeto de notificación a la CE. En efecto, el antiguo artículo 12.5 de

También en el Cuadro 1 se recoge la clasificación de los dos grandes tipos de ayudas regulares: las *ayudas horizontales*, que no están restringidas a sectores económicos concretos, y las *ayudas sectoriales*, destinadas a sectores económicos específicos. En principio, las ayudas de carácter sectorial tienen un potencial distorsionador más elevado que las ayudas de carácter horizontal, por lo que uno de los objetivos de la CE en materia de ayudas es la disminución del peso de las ayudas sectoriales.

Estas últimas han reducido en nuestro país su peso sobre el PIB y sobre el total de ayuda otorgada¹⁶, aunque con una tendencia a cierta estabilidad. En el marco de la UE, las ayudas sectoriales vienen reduciendo su peso en el total de ayudas y sobre el PIB desde 2009, de forma relevante y continuada en los últimos años, sin embargo, la reducción es menor, en proporción, desde el año 2013.

la Ley del Impuesto de Sociedades permitía que, a partir del 1 de enero de 2002, las sociedades españolas se pudieran amortizar hasta el 5% el fondo de comercio financiero cuando se cumplieran ciertos requisitos (básicamente la adquisición y mantenimiento durante, al menos un año, de una participación como mínimo equivalente al 5% en una sociedad extranjera). Tras un largo proceso (ver: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-1159_en.htm) el 15 de noviembre de 2018 el [Tribunal General](#) de la UE (ver resumen en la sección de novedades jurisprudenciales de este Informe) confirmó que la medida era “selectiva” (incluso cuando la ventaja fiscal estaba disponible para cualquier sociedad residente fiscal en España) y que se trataba, por lo tanto, de una ayuda de Estado (asuntos [T-207/10](#), [T-219/10](#), [T-227/10](#), [T-239/11](#), [T-399/11](#), [T-405/11](#) y [T-406/11](#)). Dicha sentencia, ahora mismo pendiente de resolución ante el TJUE, señaló además que la ayuda era incompatible y debía ser objeto de recuperación (Asunto ante el TJUE [C-51/19 P](#)).

¹⁶ La fuerte reducción sobre el total de la ayuda otorgada (del 44,41% al 35,30%) en el ejercicio 2017 viene explicada, prácticamente en su totalidad, por el incremento en las ayudas regulares del programa sujeto a devolución citado anteriormente. Descontando este efecto se produciría un ligero descenso en el peso de las ayudas sectoriales sobre el total.

Cuadro 1. Evolución Ayudas regulares España y UE (2009-2017)

		2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	
España	Ayudas regulares	Millones €	5.704,67	5.024,76	4.610,46	4.002,67	3.242,85	3.431,93	3.048,84	2.920,37	3.793,00
		% PIB	0,53%	0,46%	0,43%	0,38%	0,32%	0,33%	0,28%	0,26%	0,33%
	Ayuda horizontal	Millones €	3.987,04	3.326,58	2.800,85	2.495,31	1.792,39	2.113,36	1.465,97	1.623,38	2.453,96
		% PIB	0,37%	0,31%	0,26%	0,24%	0,17%	0,20%	0,14%	0,15%	0,21%
		% Total	69,89%	66,20%	60,75%	62,34%	55,27%	61,58%	48,08%	55,59%	64,70%
	Ayuda sectorial	Millones €	1.717,62	1.698,18	1.809,62	1.507,36	1.450,46	1.318,57	1.582,87	1.296,99	1.339,04
% PIB		0,16%	0,16%	0,17%	0,14%	0,14%	0,13%	0,15%	0,12%	0,11%	
%Total		30,11%	33,80%	39,25%	37,66%	44,73%	38,42%	51,92%	44,41%	35,30%	
UE-28	Ayudas regulares	Millones €	75.553,91	74.830,49	68.789,99	71.059,99	69.966,21	100.562,77	103.292,86	108.773,61	117.914,81
		% PIB	0,61%	0,58%	0,52%	0,53%	0,51%	0,71%	0,70%	0,73%	0,77%
	Ayuda horizontal	Millones €	53.826,47	52.582,23	50.331,12	51.577,09	52.931,04	84.083,37	87.180,68	94.791,97	103.773,86
		% PIB	0,44%	0,41%	0,38%	0,38%	0,39%	0,60%	0,59%	0,63%	0,67%
		% Total	71,24%	70,27%	73,17%	72,58%	75,65%	83,61%	84,40%	87,15%	88,01%
	Ayuda sectorial	Millones €	21.727,44	22.248,26	18.458,87	19.482,89	17.035,17	16.479,40	16.112,18	13.981,64	14.140,96
% PIB		0,18%	0,17%	0,14%	0,14%	0,13%	0,12%	0,11%	0,09%	0,09%	
%Total		28,76%	29,73%	26,83%	27,42%	24,35%	16,39%	15,60%	12,85%	11,99%	

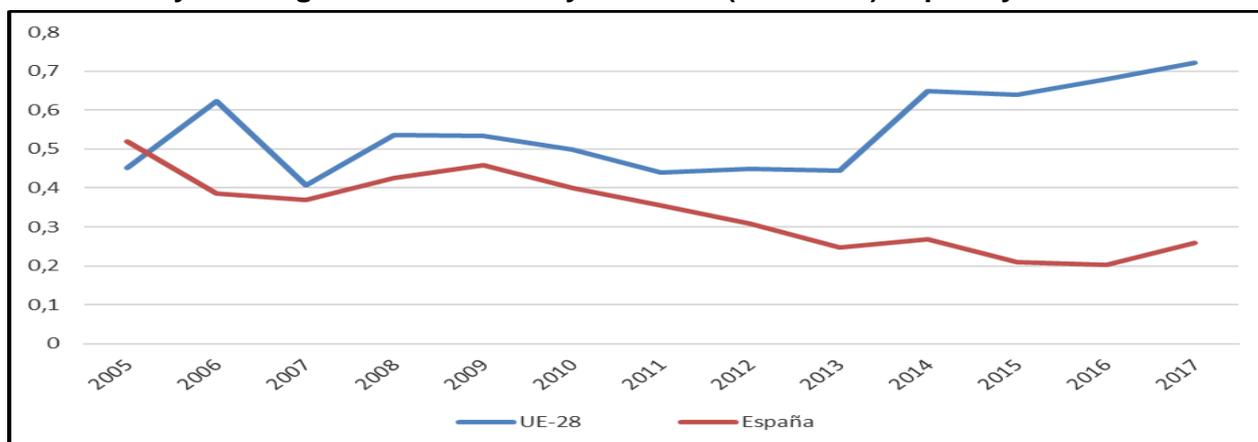
Fuente: elaboración propia a partir del Marcador de ayudas CE 2019. No incluye sector ferroviario.

La evolución en España del volumen de ayudas regulares es decreciente en relación con el PIB desde el año 2001, disminuyendo desde entonces, si bien con incrementos puntuales en los primeros años de la crisis, coincidiendo con el Plan E (2009) de estímulo a la economía real y con el Marco temporal de ayudas a la economía real en el marco de la crisis, desarrollado por la UE. En 2014, tras varios años de caídas, la ayuda regular se incrementa -levemente en España y de manera notable en el conjunto de la Unión-. Parece que, en el caso español, fue un efecto puntual ya que volvieron a caer en 2015 y 2016 y se produce un ascenso (del 0,25% al 0,31%) este año¹⁷, mientras que en la UE se observa una evolución creciente respecto al PIB desde 2014 (estable en 2015 y ligeros incrementos en los 2 últimos años).

En relación con las ayudas regulares destinadas a la industria y los servicios (excluyendo fundamentalmente las ayudas a la agricultura y al transporte distinto del ferrocarril) podemos apreciar que, en España, respecto al año 2015, los importes utilizados se mantienen estables con tendencia al alza tras una serie mantenida de descensos en los años precedentes, salvo en 2014 (Gráfico 2).

¹⁷ Este ascenso, como ya se ha comentado, parece deberse fundamentalmente a los 743,4 millones de euros del antiguo programa fiscal sujeto a recuperación que ha sido objeto de contabilización.

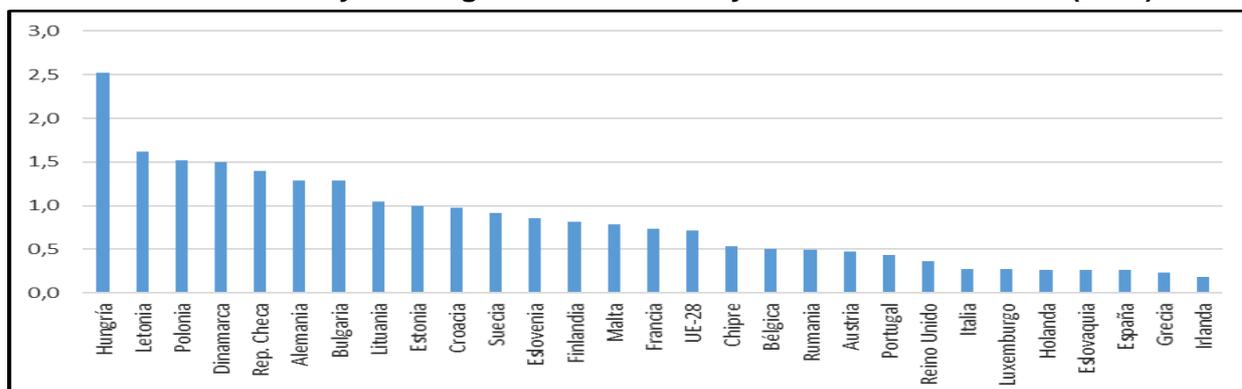
Gráfico 2. Ayudas regulares a industria y servicios (% del PIB) España y UE



Fuente: elaboración propia a partir de datos del Marcador de ayudas CE 2019. No incluye sector ferroviario.

Dentro del contexto europeo, podemos advertir que en el caso de España se observa que la caída en el periodo 2009-2013 es mucho mayor que el crecimiento en el ejercicio 2013-2014, lo que nos sitúa como el tercer país de la UE con menor porcentaje sobre PIB de ayudas regulares a industria y servicios, tal y como refleja el Gráfico 3 y el cuarto país con menor porcentaje sobre PIB de ayudas regulares totales de la UE (Gráfico 1). Cabe señalar, no obstante, que sin el efecto de la contabilización de las ayudas al sector exterior de 2017 España ocuparía el penúltimo lugar en las dos clasificaciones citadas con anterioridad.

Gráfico 3. Peso de las ayudas regulares a industria y servicios sobre el PIB (2017) en UE

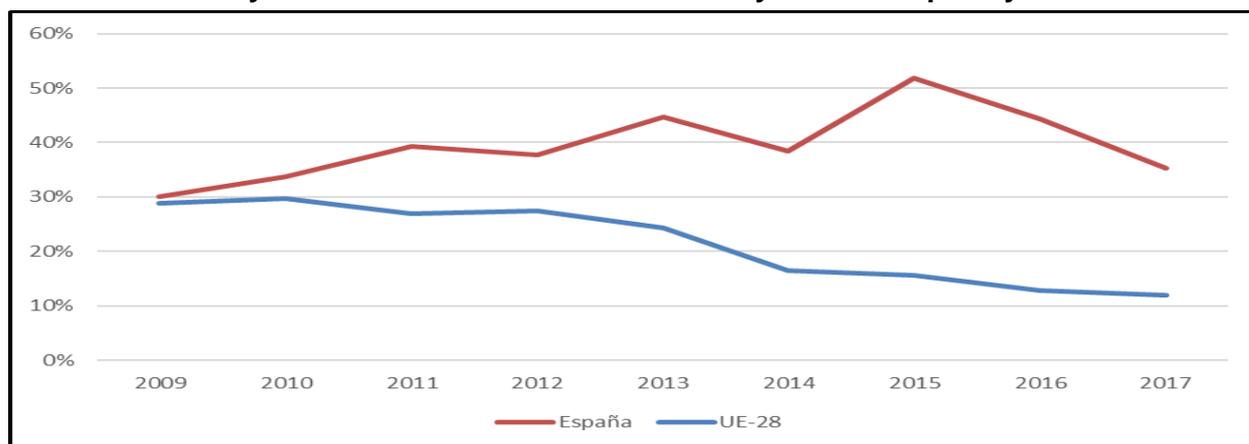


Fuente: elaboración propia a partir de datos del Marcador de ayudas CE 2019. No incluye sector ferroviario.

Las ayudas horizontales se dirigen a resolver fallos de mercado, más o menos generalizados, como el insuficiente acceso al crédito por parte de las PYMEs y de las start-ups (independientemente del sector, provocado por problemas de información asimétrica) o la inversión insuficiente en I+D+i o en protección del medio ambiente, en cuanto externalidades. Por el contrario, las ayudas de carácter sectorial se dirigen a menudo a sostener, por razones externas a la eficiencia económica, sectores productivos que no resultan competitivos y que, a menudo, se encuentran sobredimensionados.

El peso de las ayudas sectoriales sobre el total de ayuda regular concedida es mayor en España que en el conjunto de la UE. Además, mientras en la UE-28 la senda es decreciente desde 2009, en España el peso de estas ayudas sectoriales se incrementa de un 30% hasta casi un 45% en 2013, reduciéndose en 2014 por debajo del 40%, superando el 50% en 2015 y volviendo otra vez al 45% en 2016. En 2017 se observa una reducción (hasta el 35%), motivada por las ayudas al sector exterior (Gráfico 4). Sin dicha distorsión se produciría un ligero descenso hasta el 44%.

Gráfico 4. Peso ayudas sectoriales sobre el total de ayudas en España y UE

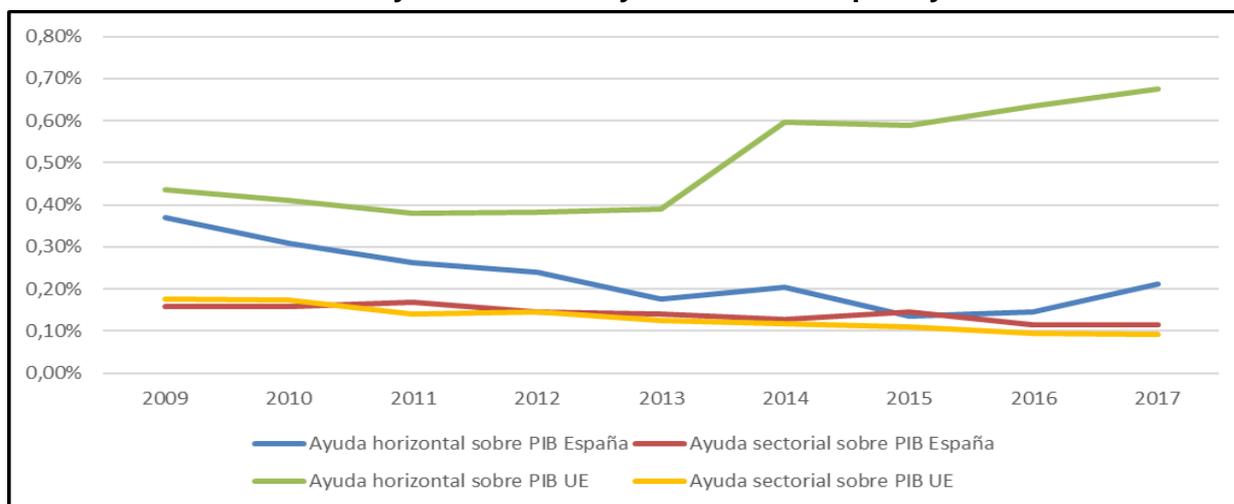


Fuente: elaboración propia a partir de datos del Marcador de ayudas CE 2019. No incluye sector ferroviario.

Como puede observarse en el Gráfico 5, el peso sobre el PIB de las ayudas sectoriales tiende a converger, durante los años de la crisis, entre la UE-28 y España, manteniéndose los datos con una pequeña diferencia entre España y la UE-28 en los años siguientes y confirmando la estabilidad hasta el año 2017.

Por el contrario, la diferente evolución del peso de las ayudas regulares totales sobre el PIB se debe claramente a la distinta evolución de las ayudas horizontales, que ya partían de un nivel más elevado en la UE-28 que en España al comienzo de la crisis y que en aquella han crecido durante el periodo mientras que en España se han reducido notablemente. Cabe afirmar, por tanto, en la misma línea del [Informe de Ayudas Públicas del año pasado](#), que **el proceso de reducción de ayudas regulares en España se ha centrado en mayor medida en los instrumentos horizontales.**

Gráfico 5. Evolución de la ayuda horizontal y sectorial en España y UE-28



Fuente: elaboración propia a partir de datos del Marcador de ayudas CE 2019. No incluye sector ferroviario.

Las ayudas horizontales no sólo difieren en España y la UE-28 en su evolución en el tiempo, sino también en su **composición**. Como puede observarse en los Gráficos 6 y 7, el **peso que los distintos objetivos tienen en la ayuda total es muy diferente en España y en el conjunto de la UE**.

El primer hecho a destacar es el elevado porcentaje de las ayudas a la promoción de las exportaciones y el sector exterior en España, que es a lo que se dedica más recursos (31%) cuando en el resto de países de la Unión Europea los importes son residuales (1% para el conjunto de la UE). Cabe señalar que no se concedieron ayudas por este concepto en España en 2016 y que el elevado importe del 2017 se debe exclusivamente a la contabilización en este año como ayudas públicas de un antiguo programa de beneficios fiscales por importe de 743,4 millones de euros tras haber sido declaradas ilegales¹⁸ y estar incursas en un procedimiento de devolución¹⁹.

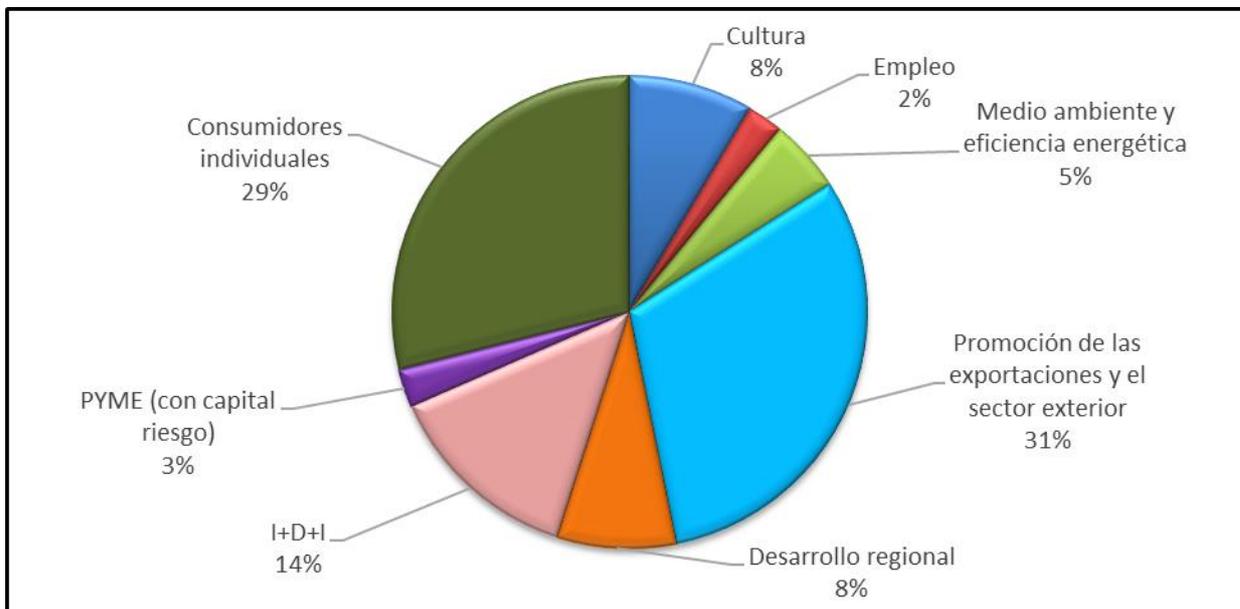
Excluyendo las ayudas anteriores, quizá el ámbito en el que estas diferencias resultan más evidentes es en el de las **ayudas dedicadas a medio ambiente y eficiencia energética**, que en España suponen tan sólo un 5%²⁰ de la ayuda total horizontal mientras que en el conjunto de la UE alcanzan el 62% de la ayuda.

¹⁸ Ver nota 16.

¹⁹ Cuando se inicia un procedimiento de recuperación los Estados Miembros deben informar del importe de la ayuda desembolsada, independientemente del hecho de que la ayuda se haya recuperado total o parcialmente.

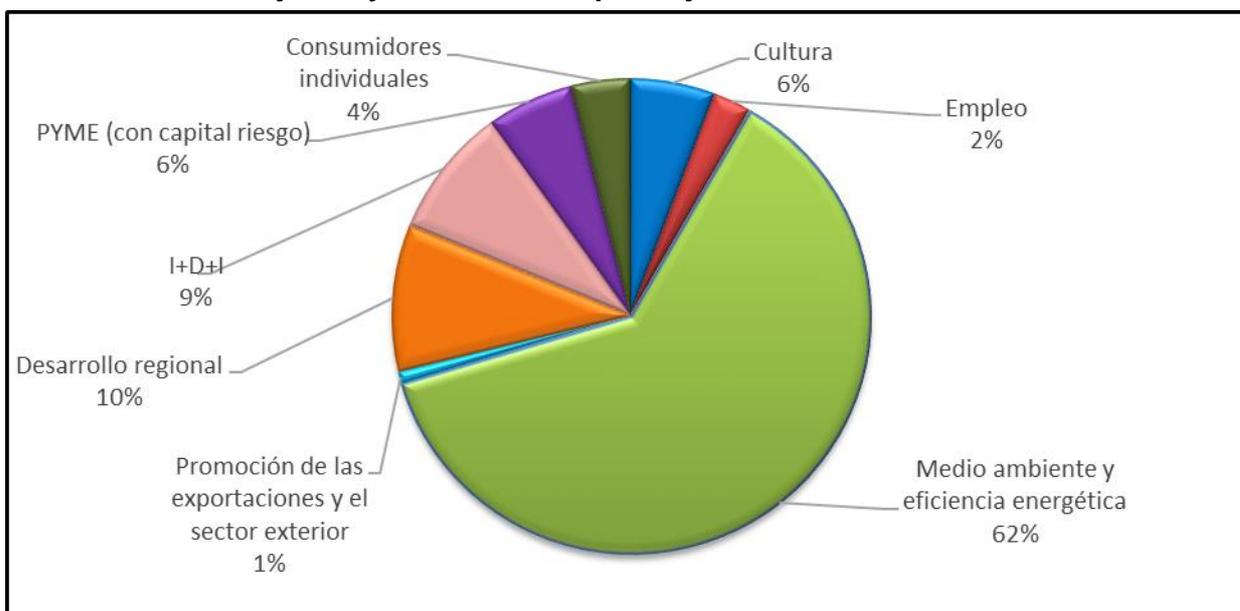
²⁰ Porcentaje que se incrementaría hasta al 7% sin la distorsión de las ayudas a la promoción de las exportaciones.

Gráfico 6. Porcentaje de ayuda horizontal por objetivos en 2017 en España



Fuente: elaboración propia a partir de datos del Marcador de ayudas CE 2019. No incluye sector ferroviario.

Gráfico 7. Porcentaje de ayuda horizontal por objetivos en 2017 en la UE-28



Fuente: elaboración propia a partir de datos del Marcador de ayudas CE 2019. No incluye sector ferroviario.

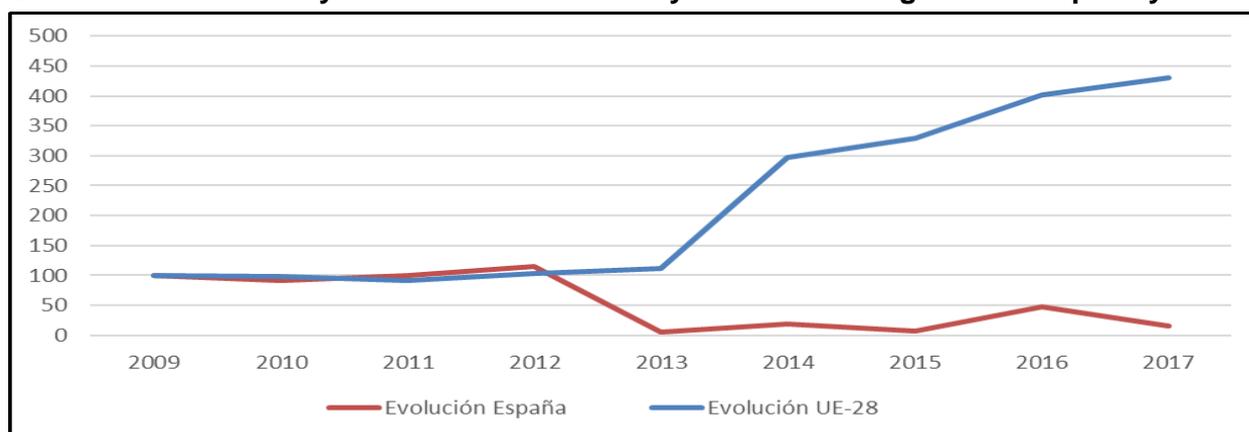
Por otra parte, cabe resaltar el hecho de que en materia de I+D+i, nuestros porcentajes son superiores a los de la UE: mientras un 14%²¹ del total de ayudas en España se va a este objetivo, sólo el 9% del total de las ayudas de la UE-28 se destina al mismo. De igual modo, debe subrayarse la relevancia que en nuestro país concedemos a las ayudas

²¹ Porcentaje que ascendería al 20% sin la distorsión de las ayudas al sector exterior.

a consumidores individuales (a través de bonificaciones o subvenciones al transporte marítimo o terrestre fundamentalmente), a las que dedicamos un 29%²² del total, frente a la escasa relevancia de este objetivo a nivel de la UE-28, con apenas un 4%.

La diferencia en cuanto a los fondos destinados a medio ambiente y eficiencia energética en 2017 en la UE y España, reflejada en el Gráfico 8, se podría deber a la reforma en 2013 del régimen de primas a las renovables efectuada en España, cuya consecuencia fue la reducción del importe de las mismas en los años siguientes; y en la UE a que, en 2014, muchos Estados miembros pasan a notificar como ayudas determinadas medidas que anteriormente no habían considerado como tales. Ambos sucesos conjuntamente se traducen en la actual disparidad en los volúmenes de ayuda destinados a favorecer este objetivo en el ejercicio 2017. A pesar de la relevante bajada en 2017, puede inferirse una tendencia al alza en España desde los mínimos de 2013 aunque no comparable a la acaecida en la UE desde 2013.

Gráfico 8. Evolución ayudas a medio ambiente y eficiencia energética en España y UE.



Fuente: elaboración propia a partir de datos del Marcador de ayudas CE 2018. No incluye sector ferroviario. 2009 se toma como año base (100) para UE-28 y España.

Por último, capítulo aparte merecen las **ayudas al sector ferroviario**, que no se computan conjuntamente con el resto de las ayudas para no distorsionar los datos de la serie histórica, puesto que sólo se reportan desde 2012. Tal y como puede observarse en el Cuadro 2, su peso en relación con el apoyo otorgado a otros medios de transporte es muy elevado, de forma que, en el conjunto de la UE-28 suponen algo más del 96% del total de las ayudas al transporte. En España, el porcentaje que suponen las ayudas al ferrocarril sobre el total de ayudas al transporte es más bajo, con casi el 85% del total (frente al 82,34% del 2016).

Es importante tener en cuenta, para la valoración de estos datos, que se elaboran en función de las ayudas reportadas. En relación con los datos sobre ayudas a otros modos

²² Porcentaje que subiría hasta el 42% sin la distorsión de las ayudas a la promoción de las exportaciones.

de transporte, debe subrayarse que la remisión por los Estados es voluntaria, lo que puede generar problemas de fiabilidad en los resultados finales.

Por todo ello y dada, por ejemplo, la evolución reciente del concepto de ayudas públicas en materia de infraestructuras, es posible que los datos consignados en las tablas no reflejen la totalidad de lo que, en puridad, podría considerarse ayuda. Así, por ejemplo, suele considerarse que la construcción de infraestructuras ferroviarias no es ayuda estatal cuando se ponen a disposición de todos los usuarios potenciales en términos equitativos y no discriminatorios y no se genera la posibilidad de subvenciones cruzadas entre la construcción y otras actividades del gestor de infraestructuras. Sin embargo, cuando estas premisas no se cumplen, existe ayuda de Estado (vid. párr. 219 de la [Comunicación](#) sobre el concepto de ayuda)²³.

Teniendo en cuenta las consideraciones anteriores, son de especial relevancia las diferencias en cuanto a los importes concedidos en España en comparación con algunos otros EE.MM (Francia, Alemania e Italia, entre otros) con cuantías totales significativas. En cualquier caso, un enfoque más homogéneo e integrador en el ámbito de la UE del conjunto de medidas susceptibles de ser consideradas ayudas de Estado, con independencia de sus objetivos y de las unidades orgánicas tradicionalmente supervisoras de las mismas, favorecería una aplicación más razonada y coherente de la normativa de ayudas de Estado en este ámbito, lo cual beneficiaría al conjunto de EE.MM, a las autoridades europeas y a los propios operadores.

²³ En este sentido, la [Decisión de la Comisión SA.37185](#) relativa al Centro de ensayos de alta tecnología ferroviaria de Antequera (CEATF), adoptada el 25 de julio de 2016, considera que existe ayuda estatal y que ésta es incompatible, de modo que ordena la recuperación de la ayuda otorgada.

Cuadro 2. Distribución de las ayudas entre transporte ferroviario y otros modos para el año 2017 (millones €)

	Transporte ferroviario			Otros medios de transporte	Ayuda al S. Ferroviario sobre total transporte
	OSP y pensiones	Infraestructuras y otras ayudas	Total		
Austria	743	2281	3023	14	99,55%
Bélgica	1219	1731	2950	67	97,77%
Bulgaria	89	25	113	0	100,00%
Chipre	NA	NA	NA	12	NA
República Checa	181	0	181	0	100,00%
Alemania	6000	117	6117	138	97,80%
Dinamarca	621	3	624	151	80,47%
Estonia	16	38	54	8	86,32%
España	842	0	842	151	84,80%
Finlandia	94	0	94	99	48,56%
Francia	5868	7456	13324	207	98,47%
Grecia	50	1018	1068	18	98,38%
Croacia	59	3	62	0	100,00%
Hungría	750	379	1129	43	96,30%
Irlanda	115	203	318	2	99,37%
Italia	2998	4026	7024	18	99,74%
Lituania	3	2	4	10	31,26%
Luxemburgo	173	5	178	0	99,74%
Letonia	45	0	45	0	100,00%
Malta	NA	NA	NA	0	NA
Países Bajos	-60	1938	1878	230	89,08%
Polonia	494	1124	1618	306	84,09%
Portugal	14	589	603	32	95,00%
Rumanía	239	0	239	7	97,16%
Suecia	391	0	391	154	71,74%
Eslovenia	55	0	55	0	100,00%
Eslovaquia	262	376	638	0	99,95%
Reino Unido	1006	0	1006	33	96,84%
Total UE	22264	21314	43578	1701	96,24%

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Marcador de ayudas CE 2019.

Por lo que se refiere a los **instrumentos de ayuda más utilizados**, el Cuadro 3 indica que son los siguientes: i) la subvención, que es la forma de ayuda más empleada en todos los años analizados y confirma su tendencia alcista, ii) el crédito blando, con mayor peso en España que en el resto de la UE-28 y iii) la exención fiscal, que comparativamente tiene un peso mucho menor en España que en el conjunto de la UE-28, confirmando su senda descendente en el periodo.

En el **caso español**, cabe señalar que **los datos del 2017 están distorsionados** y no son representativos de la tendencia de los últimos años como consecuencia del ya comentado procedimiento de recuperación de un antiguo programa de exenciones fiscales (este hecho provoca que el porcentaje de exenciones fiscales sobre el total de las ayudas se dispare al 28,87%).

Cuadro 3. Evolución de distintos instrumentos 2009-2017 en España y en la UE-28 (*)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
España	Participación en el capital	0,00%	0,01%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
	Subvención	58,91%	58,95%	53,41%	47,42%	60,30%	73,73%	82,19%	84,01%
	Garantía	0,00%	0,67%	0,50%	0,26%	0,95%	0,00%	0,01%	1,34%
	Crédito blando	19,16%	16,41%	17,86%	12,78%	12,39%	6,45%	7,22%	5,40%
	Diferimiento fiscal	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
	Exención fiscal	21,93%	23,99%	28,24%	39,37%	26,36%	19,82%	10,57%	8,14%
	Otros	0,00%	-0,02%	-0,01%	0,17%	0,00%	0,00%	0,01%	1,11%
	Total	100,00%							
UE-28	Participación en el capital	1,63%	1,09%	0,70%	0,82%	0,90%	0,71%	0,79%	0,52%
	Subvención	51,79%	51,70%	53,59%	54,12%	53,45%	62,97%	61,01%	61,68%
	Garantía	3,81%	4,55%	5,29%	4,78%	5,56%	2,93%	1,98%	0,28%
	Crédito blando	3,46%	2,68%	2,95%	2,65%	2,09%	1,96%	1,33%	0,77%
	Diferimiento fiscal	0,29%	0,09%	0,06%	0,06%	0,07%	0,04%	0,03%	0,00%
	Exención fiscal	39,00%	38,66%	37,39%	35,80%	37,01%	30,89%	32,65%	32,02%
	Otros	0,02%	1,22%	0,02%	1,77%	0,93%	0,51%	2,20%	4,73%
	Total	100,00%							

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Marcador de ayudas CE 2019. No incluye sector ferroviario.
(*) Aparecen sombreados aquellos instrumentos de ayuda con mayor peso específico.

III.2 Ayudas al sector financiero

Tras la crisis financiera iniciada en 2008 en el ámbito de la UE se consideró que, para ser efectivas, las medidas de apoyo al sector financiero tenían que adoptarse con celeridad y de manera coordinada entre los propios Estados miembros. A tal efecto se aprobaron las denominadas “*Comunicaciones de crisis*”, siendo la más reciente la “[Comunicación bancaria de 2013](#)”²⁴, que adapta las anteriores Comunicaciones a los desarrollos institucionales –entre otros, el Mecanismo Europeo de Estabilidad, la Autoridad de Supervisión Única, el Mecanismo Europeo de Resolución- y los cambios en la situación del sistema financiero europeo²⁵. Los parámetros fundamentales de la CE para evaluar las ayudas han sido su limitación al importe mínimo necesario, la adecuada contribución al coste de la reestructuración de la entidad beneficiaria (y de sus

²⁴ Comunicación de la Comisión, [DO C 216 de 30.07.2013](#), sobre la aplicación, a partir del 1 de agosto de 2013, de la normativa sobre ayudas estatales a las medidas de apoyo en favor de los bancos en el contexto de la crisis financiera.

²⁵ Para un análisis del sector puede consultarse igualmente los datos publicados por el Banco de España en su reciente [Informe sobre la crisis financiera y bancaria en España, 2008-2014](#) de junio de 2017.

accionistas y otros interesados) y la inclusión de medidas correctoras de los posibles impactos anticompetitivos.

En el Cuadro 4 se recoge la evolución de las ayudas financieras desde el inicio de la crisis, destacando los siguientes aspectos:

- Se constata su reducción a nivel nacional desde 2013, pero principalmente en 2014 y 2015. De hecho, **en España, desde 2014, no se han otorgado nuevas ayudas al sector financiero**, lo que queda de manifiesto en relación con las medidas de recapitalización, rescate de activos deteriorados, garantías²⁶ y otras medidas de liquidez. Un hecho destacable fue la decisión de la CE por la que se aprobaba la resolución del Banco Popular Español S.A de 7 de junio de 2018²⁷, que supuso una de las primeras aplicaciones del mecanismo de recapitalización interno (o “bail in”) previsto en el [Reglamento²⁸ \(UE\) 806/2014](#). La utilización de este procedimiento de “bail in” ha evitado que se otorguen nuevas ayudas públicas al sector financiero en España.
- En la UE también se observa una tendencia general a la reducción de estas ayudas, con la excepción del caso italiano en 2017, en el que se han utilizado medidas de recapitalización (o “bail out”) por importe de 11.280²⁹ millones de euros. Por lo que respecta al resto de medidas, no hubo rescate de activos deteriorados en 2016 y 2017 y la disminución de las garantías y de otras medidas de liquidez no ha sido tan drástica como en el caso español por la diversidad geográfica, que ha llevado a una dispersión temporal en cuanto al momento en que los EEMM han adoptado las medidas de intervención.

²⁶ Cabe señalar que el saldo medio vivo de las obligaciones aseguradas (forma de contabilizar el apartado de “garantías”) es nulo en 2017 (frente a los 4.738 millones de euros del ejercicio 2016).

²⁷ [Decisión \(UE\) 2017/1246](#).

²⁸ REGLAMENTO (UE) No 806/2014 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 15 de julio de 2014 por el que se establecen normas uniformes y un procedimiento uniforme para la resolución de entidades de crédito y de determinadas empresas de servicios de inversión en el marco de un Mecanismo Único de Resolución y un Fondo Único de Resolución y se modifica el Reglamento (UE) no 1093/2010.

²⁹ Adicionalmente, Lituania notificó una medida de recapitalización de escasa cuantía (8,8 millones de euros) en diciembre de 2017.

Cuadro 4. Evolución Ayudas financieras España y UE (2008-2017)

		2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Total	
España	Recapitalización	M€	0	1.300	9.497	8.528	40.418	2.110	0	0	0	0	61.853
		% PIB	0,00%	0,12%	0,88%	0,80%	3,89%	0,21%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	5,89%
	Rescate activos deteriorados	M€	0	0	2.862	0	25.533	4.510	0	0	0	0	32.905
		% PIB	0,00%	0,00%	0,26%	0,00%	2,46%	0,44%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	3,16%
	Garantías	M€	0	36.129	55.825	61.727	71.969	53.610	11.069	7.302	4.738	0	302.369
		% PIB	0,00%	3,35%	5,16%	5,77%	6,92%	5,23%	1,07%	0,68%	0,42%	0,00%	28,59%
	Otras medidas de liquidez	M€	2.331	19.315	18.961	13.488	3.475	200	0	0	0	0	57.770
		% PIB	0,21%	1,79%	1,75%	1,26%	0,33%	0,02%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	5,37%
	TOTAL	M€	2.331	56.744	87.145	83.743	141.395	60.430	11.069	7.302	4.738	0	454.896
		% PIB	0,21%	5,26%	8,06%	7,82%	13,60%	5,89%	1,07%	0,68%	0,42%	0,00%	43,01%
UE-28	Recapitalización	M€	115.234	90.691	93.451	34.990	90.826	20.469	7.624	11.331	0	11.289	475.904
		% PIB	0,88%	0,74%	0,73%	0,26%	0,67%	0,15%	0,05%	0,08%	0,00%	0,07%	3,64%
	Rescate activos deteriorados	M€	9.800	79.516	53.967	0	35.425	9.530	252	252	486	0	189.228
		% PIB	0,08%	0,61%	0,44%	0,00%	0,27%	0,07%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	1,47%
	Garantías	M€	400.392	835.838	799.825	588.953	492.124	352.302	204.541	170.626	126.145	110.781	4.081.525
		% PIB	3,06%	6,78%	6,23%	4,46%	3,65%	2,59%	1,45%	1,15%	0,84%	0,72%	30,93%
	Otras medidas de liquidez	M€	22.193	70.146	62.628	60.581	44.283	34.551	31.626	21.753	12.359	10.927	371.048
		% PIB	0,17%	0,57%	0,49%	0,46%	0,33%	0,25%	0,22%	0,15%	0,08%	0,07%	2,79%
	TOTAL	M€	547.618	1.076.191	1.009.871	684.524	662.658	416.852	244.042	203.961	138.990	132.997	5.117.705
		% PIB	4,18%	8,73%	7,86%	5,18%	4,91%	3,07%	1,73%	1,38%	0,93%	0,86%	38,83%

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de Crisis Aid del Scoreboard 2019 de la Comisión Europea. Los datos de PIB proceden de Eurostat.

Medidas de recapitalización y medidas de rescate y protección de activos deteriorados: son las ayudas más distorsionadoras por su carácter estructural y difícilmente reversible. Cabe señalar que, con las excepciones anteriormente mencionadas de las medidas de recapitalización en Italia y Lituania, en el año 2017 no hubo ninguna ayuda de este tipo. En el Cuadro 5 se puede observar que España ocupa el séptimo lugar –por detrás de Irlanda, Grecia, Chipre, Bélgica, Eslovenia y Portugal- en cuanto al volumen de PIB dedicado desde el inicio de la crisis a la adopción de medidas de recapitalización de entidades y el rescate o protección de activos deteriorados, con un 9,05% del PIB desde 2008, frente a un 5,12% en el conjunto de la UE.

Cuadro 5. Medidas de recapitalización y rescate y protección de activos financieros sobre PIB³⁰. Estados miembros y UE-28

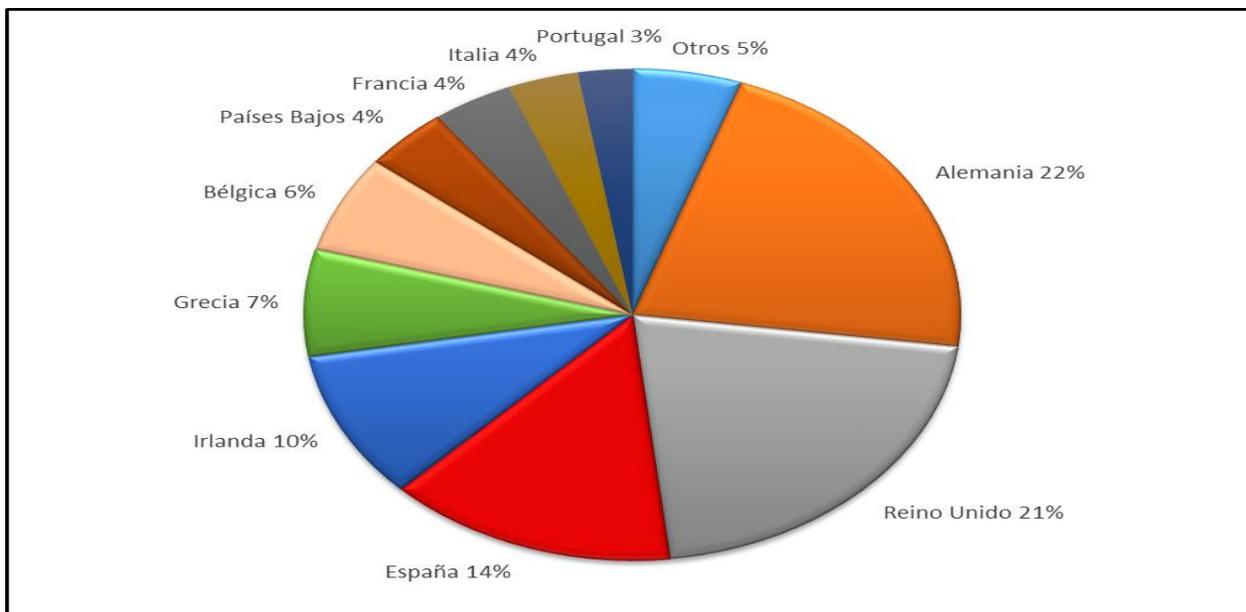
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Total
Irlanda	0,00%	6,47%	22,58%	9,64%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	38,69%
Grecia	0,00%	1,59%	0,00%	1,25%	16,18%	1,96%	0,00%	3,28%	0,00%	0,00%	24,26%
Chipre	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	9,24%	0,00%	8,52%	0,99%	0,00%	0,00%	18,74%
Bélgica	4,07%	3,22%	0,00%	0,00%	3,18%	1,20%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	11,66%
Eslovenia	0,00%	0,00%	0,00%	0,68%	1,34%	6,68%	1,82%	0,16%	0,00%	0,00%	10,68%
Portugal	0,00%	0,00%	1,72%	0,00%	4,01%	0,65%	2,83%	0,98%	0,07%	0,00%	10,26%
España	0,00%	0,12%	1,14%	0,80%	6,34%	0,65%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	9,05%
Reino Unido	2,49%	2,90%	1,87%	0,17%	0,00%	0,16%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	7,59%
Luxemburgo	6,56%	0,27%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	6,83%
Alemania	1,16%	2,35%	2,00%	0,13%	0,05%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	5,69%
Letonia	0,00%	2,18%	2,85%	0,00%	0,16%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	5,19%
UE-28	0,96%	1,38%	1,15%	0,26%	0,94%	0,22%	0,06%	0,08%	0,00%	0,07%	5,12%
Dinamarca	0,21%	3,48%	0,80%	0,12%	0,00%	0,12%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	4,73%
Países Bajos	2,17%	0,80%	0,75%	0,00%	0,00%	0,63%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	4,35%
Austria	0,31%	2,18%	0,20%	0,00%	0,65%	0,54%	0,23%	0,00%	0,00%	0,00%	4,10%
Italia	0,00%	0,26%	0,00%	0,00%	0,12%	0,12%	0,00%	0,22%	0,02%	0,65%	1,39%
Francia	0,66%	0,54%	0,00%	0,00%	0,12%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	1,33%

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de Crisis Aid del Scoreboard 2019 de la Comisión Europea. Los datos de PIB proceden de Eurostat.

Es importante igualmente no perder de vista el volumen absoluto de recursos utilizados. Así, en el conjunto de la UE-28, se han dedicado, entre 2008 y 2017, más de 665.000 millones de euros, según datos del Marcador de ayudas 2019. Del Gráfico 9 se desprende que **España es el tercer país que más recursos ha dedicado, por detrás, no obstante, de Alemania y Reino Unido, que han tenido que dedicar importes muy relevantes a sanear su sistema bancario.**

³⁰ Los datos recogidos en la tabla corresponden a países que en el conjunto del periodo dedicaron más de un 1% del PIB de 2008 (año de inicio de la crisis) a medidas de recapitalización y de activos deteriorados.

Gráfico 9. Participación por países en el total de recursos dedicados en la UE-28 a recapitalización y rescate (2008-2017)



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de Crisis Aid del Scoreboard 2019 de la Comisión Europea.

Garantías sobre pasivos: estas garantías, ideadas en principio como un sustituto de la financiación mayorista, de difícil acceso para una gran mayoría de entidades en el inicio de la crisis, son las medidas más cuantiosas en volumen de las otorgadas durante la crisis al sector financiero. No obstante, resultan menos lesivas desde el punto de vista de su afectación a la competencia. No tienen además implicaciones directas e inmediatas para la Hacienda Pública, constituyendo lo que se conoce como obligaciones contingentes.

En el caso de España, el marco de los avales del Estado a las emisiones de las entidades de crédito se definió inicialmente en el Real Decreto-Ley 7/2008, de 13 de octubre, de medidas urgentes en materia económico-financiera en relación con el Plan de Acción Concertada de los Países de la Zona Euro. Con cargo al programa de avales se realizaron emisiones de bonos entre 2009 y 2011 por importe de 69.660³¹ millones de euros. A principios de 2012, en una situación de gran inestabilidad financiera, se otorgaron nuevos avales, por importe de 41.235³² millones de euros, ante la necesidad de colateral³³ de las instituciones de crédito para acudir a las subastas de liquidez

³¹ [Emisiones avaladas por la Administración General del Estado \(AGE\) con cargo al Programa de 2008 y emisiones avaladas por la AGE\) con cargo al Programa de 2009](#). Tesoro Público.

³² [Emisiones avaladas por la AGE con cargo al Programa de 2012](#). Tesoro Público.

³³ Activo que se ofrece como garantía adicional, en un crédito o una emisión de bonos.

excepcionales del BCE (*Long Term Refinancing Operations* o LTRO³⁴). Por lo tanto, el importe total de los avales concedidos por el Estado³⁵ a las entidades bancarias españolas durante el período 2008-2017 ascendió a 110.895 millones de euros³⁶.

El importe consignado anualmente en el *Marcador* como garantías corresponde al saldo medio vivo de la deuda avalada en ese ejercicio. En este sentido, en relación con el Cuadro 6 siguiente, cabe señalar que el grueso de los avales fue otorgado por los EE.MM de la UE en los años más duros de la crisis (2009, 2010, 2011 y 2012) y que los importes consignados en los ejercicios siguientes se deben a que las emisiones de deuda bancaria avalada son emisiones a medio plazo, en general entre tres y cinco años, por lo que siempre hay un saldo vivo hasta su completa amortización.

Para España, en el Cuadro 6 se observa que el saldo vivo de la deuda avalada ha sido completamente amortizado en 2017, culminando de esta manera el proceso de disminución de los últimos años desde el pico de 2012. Como señala el Banco de España³⁶ no se ha producido ninguna pérdida para el Estado derivada de estos avales, habiendo percibido por los mismos ingresos vía comisiones. Por otra parte, en el conjunto de la UE, han sido mínimos los casos de ejecución de garantías del Estado.

³⁴ Subastas de liquidez en operaciones de refinanciación a tres años, con adjudicación plena y al tipo fijo del uno por ciento.

³⁵ SAREB emitió más de 50.000 millones en bonos avalados por el Estado, muy similares en su configuración a los de las entidades de crédito, que utilizó para la adquisición de los activos deteriorados a las entidades de crédito receptoras de ayudas en el marco del programa de asistencia financiera europea. Tras varias amortizaciones parciales, el saldo vivo en febrero de 2019 era de 35.761 millones de euros. Estos avales, si bien suponen un pasivo contingente para el Estado, no se consideran una ayuda de Estado a los efectos del *Scoreboard*.

Fuente: https://www.sareb.es/file_source/web/contentinstances/documents/files/2019/2018-estrategia-negocio-2019.pdf (página 6).

³⁶ [Nota informativa sobre ayudas públicas en el proceso de reestructuración del sistema bancario español \(2009-2016\)](#). Banco de España.

Cuadro 6. Garantías en porcentaje del PIB³⁷

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Bélgica	2,53%	13,41%	8,98%	6,97%	11,77%	9,40%	9,39%	8,21%	8,41%	8,19%
Dinamarca	60,01%	2,79%	9,17%	9,26%	0,46%	0,29%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Alemania	0,73%	5,49%	5,12%	1,28%	0,36%	0,11%	0,07%	0,00%	0,00%	0,00%
Irlanda	96,00%	167,11%	117,01%	64,57%	47,66%	20,65%	5,45%	1,09%	0,88%	0,73%
Grecia	0,00%	0,63%	11,80%	27,19%	32,58%	26,47%	33,60%	30,93%	9,60%	1,29%
España	0,00%	3,35%	5,16%	5,77%	6,92%	5,23%	1,07%	0,68%	0,42%	0,00%
Francia	0,43%	4,79%	4,59%	3,49%	2,55%	2,22%	1,68%	1,91%	1,86%	1,75%
Italia	0,00%	0,00%	0,00%	0,67%	5,31%	5,09%	1,36%	0,41%	0,39%	1,41%
Chipre	0,00%	2,98%	14,60%	14,32%	11,55%	5,51%	5,68%	5,64%	2,70%	0,00%
Luxemburgo	1,17%	4,45%	3,53%	2,76%	4,37%	8,09%	1,22%	3,82%	3,91%	3,79%
Holanda	0,13%	5,76%	6,40%	5,10%	2,97%	1,88%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Austria	0,83%	5,36%	6,53%	5,52%	3,71%	0,73%	1,22%	1,38%	1,54%	0,59%
Portugal	0,66%	2,99%	2,77%	4,85%	9,86%	8,46%	2,02%	1,95%	1,65%	0,00%
Eslovenia	0,00%	2,77%	5,93%	4,21%	0,55%	0,35%	4,69%	3,83%	2,31%	0,96%
Suecia	0,08%	4,60%	5,39%	3,46%	1,05%	0,30%	0,02%	0,00%	0,00%	0,00%
Reino Unido	1,69%	9,17%	8,14%	6,08%	1,05%	0,44%	0,62%	0,40%	0,26%	0,05%
UE-28	3,06%	6,78%	6,23%	4,46%	3,65%	2,59%	1,45%	1,15%	0,84%	0,72%

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de Crisis Aid del Scoreboard 2019 de la Comisión Europea. Los datos de PIB provienen de Eurostat.

Por último, resulta igualmente interesante analizar el **grado de recuperación de las ayudas públicas otorgadas durante la crisis**. En el caso español, las ayudas de capital fueron otorgadas por el Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria (en adelante, FROB) con financiación pública y por el Fondo de Garantía de Depósitos de Entidades de Crédito (en adelante, FGDEC), financiado por las entidades financieras³⁸.

El Marcador de ayudas de 2019 no aporta información desagregada acerca de los ingresos asociados a las ayudas públicas proporcionadas. No obstante, el Banco de España, en su [Nota informativa sobre ayudas financieras en el proceso de reestructuración del sistema bancario español \(2009-2017\)](#), de noviembre de 2018, cifra

³⁷ Se incluyen de manera individualizada sólo aquellos países que superan el 3% sobre PIB en algún ejercicio.

³⁸ Pese a su financiación proveniente de las entidades financieras, las decisiones de la Comisión Europea sobre los casos de Caja Castilla la Mancha ([NN61/2009](#)), UNNIM ([SA 33733/2012](#)) y CAM ([SA 34255/2012](#)) especifican en sus considerandos que los apoyos prestados por el FGDEC constituyen ayudas de Estado, al entender que concurren los cuatro elementos definitorios de éstas. En el mismo sentido se pronuncia la Comunicación Bancaria de 2013.

el importe de las ayudas ya recuperadas, al 31 de diciembre de 2017, en 5.150 millones de euros (4.477 millones por el FROB³⁹ y 673 millones por el FGDEC⁴⁰).

El proceso de venta de las participaciones públicas en las entidades financieras⁴¹ aún no ha finalizado, por lo que a los importes indicados se sumarán en su momento, con toda probabilidad, los resultados de la desinversión en Bankia⁴², entidad en la que el FROB es titular indirecto de un 61,409%⁴³ del capital. De lo obtenido de su venta dependerá en buena medida el grado de recuperación finalmente obtenido. En la citada Nota informativa del Banco de España se cifra un importe recuperable estimado en Bankia de 9.857 millones de euros, el cual se ha visto reducido, con la última información disponible (mayo de 2019), hasta los 9.560 millones de euros⁴⁴. Cabe señalar que, el pasado 21 de diciembre de 2018, el Consejo de Ministros⁴⁵ aprobó ampliar dos años adicionales (hasta diciembre de 2021) el plazo de desinversión en Bankia.

³⁹ El importe de 4.477 millones de euros es el resultado de sumar las siguientes cantidades: 977 millones de euros devueltos por CaixaBank en abril de 2013, procedentes de las ayudas recibidas por Banca Cívica antes de su integración en CaixaBank; 782 millones obtenidos por la venta de su participación en Catalunya Banc; 712 millones obtenidos por la venta de la participación en NCG y 71 millones de una venta realizada en 2012; 124 millones de euros amortizados anticipadamente por Liberbank de una emisión de obligaciones obligatoriamente convertibles; 800 obtenidos de la devolución de Cajasur de las cuotas participativas; 407 millones en bonos contingentes convertibles (CoCos) pagados por Ibercaja procedentes de Caja 3; 604 millones amortizados anticipadamente en septiembre de 2017 por Unicaja procedentes de una emisión de bonos contingentes convertibles de Caja Duero.

⁴⁰ El importe de 673 millones de euros recuperado por el FGDEC proviene de la venta de sus acciones en Catalunya Banc y Novacaixagalicia.

⁴¹ Cabe señalar que en diciembre de 2017 se colocó el 7% del capital de Bankia por 818,3 millones de euros. <http://www.frob.es/es/Comunicacion/Paginas/Notas-de-prensa-y-comunicados.aspx?k=2017>

⁴² Tras su fusión con BMN en 2018.

⁴³ La participación del FROB en Bankia se produce a través de BFA, Tenedora de Acciones, S.A., participada al 100% por el FROB (<https://www.cnmv.es/Portal/Consultas/DerechosVoto/Notificaciones-Participaciones.aspx?qS={bf205fd0-eb67-45e7-9eb7-61747e6e32c8}>). El motivo del ligero incremento de la participación de BFA en Bankia se debe a que la ejecución de varias sentencias de inversores minoristas que acudieron a su ampliación de capital le obliga a volver a ser titular de algunos derechos.

⁴⁴ Importe obtenido del valor contable de la participación del FROB en BFA en las [cuentas anuales del FROB al 31 de diciembre de 2018](#) (apartado 7.2 Inversiones en empresas del grupo).

⁴⁵ http://www.mineco.gob.es/stfls/mineco/prensa/ficheros/noticias/2018/181221_np_bankia.pdf

IV. NOVEDADES EN MATERIA DE AYUDAS DE ESTADO EN LA UE

IV.1. Novedades normativas

A continuación, se describen brevemente las **principales medidas de carácter normativo o pseudo normativo**⁴⁶ adoptadas por la UE durante el año 2018, así como los principales estudios elaborados que podrían tener implicaciones normativas:

- [Best Practices Code for State aid control](#). Con el objetivo de mejorar la eficacia, transparencia y previsibilidad en la tramitación de los procedimientos de ayuda estatal, el código proporciona diferentes orientaciones, principalmente, para los Estados miembros, las empresas y otras partes interesadas.
- [Comunicación de la Comisión](#) relativa a la prórroga de la Comunicación de la Comisión a los Estados miembros sobre la aplicación de los artículos 107 y 108 del TFUE al seguro de crédito a la exportación a corto plazo (2018/C 457/04). Dicha Comunicación establece los países cuyos riesgos son negociables y se prorroga su aplicación hasta el 31 de diciembre de 2020. Grecia está temporalmente excluida de la lista de países cuyos riesgos son negociables hasta el 31 de diciembre de 2019.
- [Reglamento \(UE\) 2018/1923](#) de la Comisión de 7 de diciembre de 2018 por el que se modifica el Reglamento (UE) 360/2012⁴⁷ en lo relativo a su período de aplicación. El periodo de aplicación del Reglamento de ayudas de minimis concedidas a empresas que prestan servicios de interés económico general queda ampliado hasta el 31 de diciembre de 2020.
- [Reglamento \(UE\) 2018/1911](#) del Consejo de 26 de noviembre de 2018 por el que se modifica el Reglamento 2015/1588 sobre la aplicación de los artículos 107 y 108 del TFUE a determinadas categorías de ayudas estatales horizontales. El Reglamento añade dos nuevos supuestos de ayudas que podrán ser declaradas compatibles con el mercado interior y no sujetas a la obligación de notificación: (i) las canalizadas a través de instrumentos financieros o garantías presupuestarias de la UE gestionados de forma centralizada o que reciba respaldo de estos, siempre que la ayuda revista la forma de financiación adicional prestada a través de recursos estatales y (ii) las destinadas a programas de cooperación territorial europea de la UE.

⁴⁶ Entendido de la manera más amplia posible, por lo que se incluyen en este apartado documentos que estarían dentro de lo que se denomina como “soft law” así como diferentes estudios que podrán dar lugar a cambios normativos.

⁴⁷ Reglamento (UE) n ° 360/2012 de la Comisión, de 25 de abril de 2012, relativo a la aplicación de los artículos 107 y 108 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea a las ayudas de minimis concedidas a empresas que prestan servicios de interés económico general. Texto pertinente a efectos del EEE.

IV.2 Decisiones de la CE sobre ayudas de especial relevancia para España

Se presentan a continuación aquellas decisiones adoptadas por la CE en materia de ayudas de Estado durante el ejercicio 2018 que resultan **particularmente relevantes para el Reino de España**, bien por el análisis de la existencia de ayudas y de su compatibilidad con el TFUE que realiza la CE, bien por las características particulares de la ayuda concedida. Debe recordarse, asimismo, que todas estas Decisiones pueden encontrarse en la página web de la CE⁴⁸.

A continuación aparecen clasificadas en (i) decisiones positivas (aquellas en las que la existencia de la ayuda es declarada compatible con el mercado interior o se declara que no existe ayuda) y (ii) decisiones negativas o de apertura de procedimiento de investigación. De acuerdo con el Registro de ayudas públicas de la Comisión Europea, son siete las decisiones en las que aparece implicada España, de las cuales seis son positivas y la restante es una decisión negativa en la que se declara su incompatibilidad.

IV.2.1. Decisiones positivas

Las decisiones positivas se refieren a ayudas al sector agrícola, producción de biocombustibles, transporte marítimo y aéreo de mercancías hacia/desde las Islas Canarias y la Fundació Privada Conservatori del Liceu. A continuación, se explica cada una de estas decisiones con mayor grado de detalle.

Decisión de 1 de febrero de 2018 relativa a la ayuda concedida a Bodegas Insulares de Tenerife S.A. (BITSA) (SA.43012).

La CE analizó tres medidas de ayuda concedidas por el Cabildo: la suscripción por parte del Cabildo de 1.314 nuevas participaciones en BITSA por un total de 972.956 euros y las subvenciones directas de 527.053 euros en 2010 y 620.890 euros en 2014. La CE manifestó que se habían concedido las ayudas ilegalmente en favor de BITSA e infringido con ello el artículo 108.3 del TFUE. No obstante, decidió que la suscripción de las nuevas participaciones en BITSA por parte del Cabildo es una medida de ayuda compatible con el mercado interior en virtud del artículo 107.3, letra a) del TFUE, y que ambas subvenciones directas son medidas de ayuda compatibles con el mercado interior en virtud del artículo 107.3 letra c), del TFUE.

Decisión de 12 de febrero de 2018 relativa a las ayudas a los grupos operativos de la Asociación Europea para la Innovación (AEI) en materia de productividad y sostenibilidad agrícola (SA.49360).

El programa de Desarrollo Rural de Extremadura para el período 2014-2020, aprobado por la [Decisión](#) de la Comisión, de 26 de noviembre de 2015, contempla la realización

⁴⁸ A estos efectos, véase la página web del Registro de la CE en relación con ayudas de Estado: http://ec.europa.eu/competition/state_aid/register/

de “Proyectos piloto y desarrollo de nuevos productos, prácticas, procesos y tecnologías implementados por grupos operativos”. Los participantes de estos proyectos deben comprometerse a colaborar en la elaboración de un proyecto piloto innovador gracias a un acuerdo de cooperación que debe precisar, entre otras cosas, el objetivo del proyecto piloto y los compromisos de cada participante en la colaboración para su realización.

La Comisión indicó que dicho régimen es compatible con el mercado interior con arreglo al artículo 107.3, letra c) del TFUE, puesto que cumple con las condiciones de las [Directrices](#) de la UE aplicables a las ayudas estatales en los sectores agrícola y forestal y en las zonas rurales 2014–2020, al no superarse las intensidades máximas de ayuda pertinentes y ser sus efectos negativos, en términos de falseamiento de la competencia e impacto en los intercambios comerciales entre Estados miembros, limitados y verse, asimismo, superados por los efectos positivos de la contribución al objetivo de interés común.

Decisión de 6 de julio de 2018 relativa a las ayudas a Proyectos de innovación y de interés general desarrollados por los grupos operativos de la Asociación Europea para la Innovación en materia de productividad y sostenibilidad en el sector agrícola y forestal (SA.49954 y SA.49955).

El Programa de Desarrollo Rural Nacional de España para el periodo 2014-2020, establece como objetivos el apoyo para proyectos piloto y para el desarrollo de nuevos productos, prácticas, procesos y tecnologías en los sectores agrícola, forestal y agroalimentario.

La Comisión decidió no formular objeciones dado que dicho régimen es compatible con el mercado interior con arreglo al artículo 107.3, letra c) del TFUE puesto que cumple con las condiciones de las [Directrices](#) ya citadas de los sectores agrícola y forestal al no superarse las intensidades máximas de ayuda pertinentes y ser sus efectos negativos en términos de falseamiento de la competencia e impacto en los intercambios comerciales entre Estados miembros limitados y verse, asimismo, superados por los efectos positivos de la contribución al objetivo de interés común.

Decisión de 14 de septiembre de 2018 relativa a las subvenciones para la producción de biocombustibles sólidos a partir de biomasa en Extremadura, España (SA. 49406).

España notificó, con arreglo al artículo 108.3 del TFUE, la medida denominada «Subvenciones para actuaciones relacionadas con la fabricación de biocombustibles sólidos a partir de biomasa en Extremadura». Dicha medida tiene por objeto promover el desarrollo económico y social de la región proporcionando apoyo en forma de ayuda a la inversión a microempresas y pymes que inicien la producción o adapten las actividades existentes para la producción de combustibles sólidos, como los pellets o el carbón vegetal, a partir de biomasa forestal y residuos agrícolas en la región de Extremadura.

La CE entiende que el régimen notificado se ajusta a las disposiciones generales de las Directrices regionales para el período 2014-2020 por lo que consideró que el régimen notificado es compatible con el mercado interior por lo que acepta que se concedan fondos en forma de subvenciones directas a inversiones para la producción de combustibles sólidos a partir de biomasa forestal y residuos agrícolas en Extremadura sobre la base de dicho régimen hasta el 31 de diciembre de 2020.

Decisión de 11 de octubre de 2018 relativa al régimen de compensación para el transporte marítimo y aéreo de mercancías incluido en el Anexo I del TFUE hacia o desde las Islas Canarias (SA.51031).

Las autoridades españolas desean sustituir el régimen actual de ayudas adoptado el 2 de febrero de 2009 (SA.26352) y prorrogado hasta el 31 diciembre de 2019 (SA.38654), relativo a la ayuda compensatoria por costes de transporte de mercancías. El propósito del esquema de ayudas es aliviar la desventaja estructural permanente en el transporte de mercancías entre España y las Islas Canarias. La CE decidió no plantear ninguna objeción respecto al régimen en cuestión, ya que el esquema de ayudas es compatible con el mercado interior de conformidad con el artículo 107.3, letra c), del TFUE.

Decisión de 8 de noviembre de 2018 relativa a la supuesta ayuda estatal a la Fundació Privada Conservatori del Liceu (SA.43700).

La CE recibió una denuncia de la Fundació Privada «Taller de Músics», según la cual la Generalitat de Catalunya concedió una ayuda estatal a la Fundació Privada Conservatori del Liceu (Liceu) mediante una subvención por valor de 6 millones euros para cubrir costes de funcionamiento, por ejemplo, costes de personal y la rebaja de las tasas pagadas por los estudiantes.

La CE consideró que, en las circunstancias del asunto, no es necesario pronunciarse sobre si la medida en cuestión cumple todos los criterios acumulativos que determinan si una medida concedida por un Estado miembro constituye ayuda estatal, puesto que el Liceu no puede ser considerado una empresa a tenor del artículo 107.1 del TFUE. No obstante, aun cuando la medida constituyera ayuda estatal a tenor del citado artículo, sería compatible con el mercado interior de conformidad con el artículo 107.3, letra c), del TFUE por lo que la CE no formula objeciones a la subvención concedida.

IV.2.2. Decisiones negativas de compatibilidad y decisiones de apertura de procedimientos de investigación formal

En 2018, consta una ayuda declarada incompatible a la Sociedad Estatal de Correos y Telégrafos. A continuación, se explica con más detalle esta decisión.

Decisión de 10 de julio de 2018 relativa a la ayuda estatal ejecutada por España en favor de la Sociedad Estatal de Correos y Telégrafos, S.A. (SA.37977).

El operador público español de servicios postales (Correos) tiene la obligación de prestar el servicio postal universal obligatorio, consistente en la prestación de servicios postales básicos en todo el país a precios asequibles y con sujeción a determinados requisitos mínimos, por ejemplo, en cuanto al número de entregas semanales.

La CE llegó a la conclusión de que Correos recibió una compensación excesiva por la prestación del servicio postal universal obligatorio entre 2004 y 2010 y, asimismo, de que se benefició de exenciones fiscales incompatibles. Por tanto, la CE decidió que España tiene que proceder a la recuperación de 167 millones de euros de ayuda incompatible concedida a Correos.

IV.3 Novedades jurisprudenciales de los Tribunales de la UE

Destacamos, principalmente, las siguientes novedades jurisprudenciales en el ámbito de la Unión Europea:

Sentencia del Tribunal de Justicia de 25 de julio de 2018 en el asunto C-128/16, arrendamiento financiero para la adquisición de buques.

El sistema español de arrendamiento fiscal se basaba en una estructura legal y financiera ad hoc organizada por un banco, que actuaba como intermediario entre una empresa de transporte marítimo (comprador) y un astillero (vendedor). El objetivo de esta estructura era generar ventajas fiscales para los inversionistas en la AIE y transferir parte de esas ventajas (entre el 85% y el 90%) a la compañía naviera marítima en forma de una rebaja sobre el precio del buque, los inversores retenían otras ventajas como retorno de su inversión (entre 10% y 15%).

El TJUE declara (i) que el TGUE aplicó incorrectamente el artículo 107.1 del TFUE sobre ayudas estatales prohibidas. El TJUE declara que el análisis del TGUE en su sentencia se basa en la premisa errónea de que solo los inversores, y no las AIE, podrían considerarse beneficiarios de las ventajas derivadas de las medidas fiscales en cuestión. En consecuencia, la condición relacionada con la selectividad se examinó incorrectamente por referencia a los inversionistas, y no a las AIE y (ii) que, contrariamente a lo que concluyó el TGUE, la decisión de la Comisión no está viciada por una falta de motivación o por un razonamiento contradictorio. Por todo ello, el TJUE anula la sentencia del TGUE y le remite nuevamente el caso.

Sentencias del Tribunal de Justicia de 26 de abril de 2018⁴⁹. Impuestos autonómicos a los grandes establecimientos comerciales.

Los impuestos autonómicos que gravan en España los grandes establecimientos comerciales tienen por objeto contribuir a la protección del medioambiente y a la ordenación del territorio, tratando de corregir y compensar el impacto de la actividad de las grandes superficies. El TS albergó dudas acerca de la compatibilidad de estos impuestos autonómicos con la libertad de establecimiento y si unas exoneraciones previstas por los tres impuestos autonómicos pudieran ser constitutivas de ayudas de Estado prohibidas con arreglo al Tratado FUE. Por ello, planteó varias cuestiones prejudiciales al TJUE.

Mediante estas sentencias el TJUE declara que ni la libertad de establecimiento ni el Derecho en materia de ayudas de Estado se oponen a estos impuestos. No obstante, **por lo que respecta a Cataluña**, el criterio de diferenciación fiscal relativo al carácter individual del establecimiento comercial tiene como efecto exonerar del impuesto a los grandes establecimientos comerciales colectivos cuya superficie de venta sea igual o superior al umbral de sujeción al impuesto. El TJUE considera que este criterio establece una diferenciación entre dos categorías de grandes establecimientos comerciales que se encuentran objetivamente en una situación comparable por lo que respecta a los objetivos de protección medioambiental y de ordenación territorial. En consecuencia, **la no sujeción al impuesto de los establecimientos colectivos reviste carácter selectivo y constituye una ayuda de Estado**, puesto que se cumplen los demás requisitos enumerados en el TFUE.

Sentencias del Tribunal de Justicia de 26 de abril de 2018⁵⁰ y de 20 de septiembre de 2018⁵¹. Asunto TDT Castilla La Mancha.

El Reino de España estableció un marco normativo para impulsar el proceso de transición de la radiodifusión analógica a la digital, promulgando, entre otras normas, la

⁴⁹ Sentencias en los asuntos C-233/16 a C-237/16. Asociación Nacional de Grandes Empresas de Distribución (ANGED) / Generalitat de Catalunya (C-233/16), Consejería de Economía y Hacienda del Principado de Asturias (C-234/16), Consejo de Gobierno del Principado de Asturias (C-235/16), Diputación General de Aragón (C-236/16) y Diputación General de Aragón (C-237/16).

⁵⁰ [Sentencia](#) del Tribunal de Justicia (Sala Novena) de 26 de abril de 2018. Cellnex Telecom, S.A., y Telecom Castilla-La Mancha, S.A., contra Comisión Europea Recurso de casación — Ayudas de Estado — Televisión digital — Ayuda para el despliegue de la televisión digital terrestre en zonas remotas y menos urbanizadas de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha — Subvención en favor de los operadores de plataformas de televisión digital terrestre — Decisión en virtud de la cual las medidas de ayuda se declaran parcialmente incompatibles con el mercado interior — Concepto de “ayuda de Estado” — Ventaja — Servicio de interés económico general — Definición — Margen de apreciación de los Estados miembros. Asuntos acumulados [C-91/17 P](#) y [C-92/17 P](#).

⁵¹ [Sentencia](#) del Tribunal de Justicia (Sala Cuarta) de 20 de septiembre de 2018. Reino de España contra Comisión Europea. Recurso de casación — Ayudas de Estado — Televisión digital — Ayuda para el despliegue de la televisión digital terrestre en zonas remotas y menos urbanizadas de la Comunidad

Ley 10/2005, de 14 de junio, de Medidas Urgentes para el Impulso de la Televisión Digital Terrestre, de Liberalización de la Televisión por Cable y de Fomento del Pluralismo y el Real Decreto 944/2005, de 29 de julio, que aprobó el Plan Técnico Nacional de la Televisión Digital Terrestre⁵². Este Real Decreto impuso a los radiodifusores nacionales privados y públicos la obligación de garantizar que el 96 % y el 98 % de la población, respectivamente, recibiera la televisión digital terrestre (TDT).

A fin de hacer posible la transición de la televisión analógica a la TDT, las autoridades españolas dividieron el territorio español en tres zonas. La zona II, a la que se refiere el presente asunto, comprende regiones menos urbanizadas y remotas, que representan el 2,5 % de la población española. En esta zona los radiodifusores, por falta de interés comercial, no invirtieron en la digitalización, lo que ha llevado a las autoridades españolas a poner en práctica una financiación pública.

A diferencia de lo sucedido en la mayoría de las demás CCAA, Castilla-La Mancha no organizó licitaciones para la extensión de la cobertura de la televisión digital. Las autoridades de esta Comunidad Autónoma siguieron un procedimiento específico, establecido por el Decreto 347/2008 por el que se regulaba la concesión de subvenciones directas para la digitalización a los titulares de los centros emisores existentes.

El TGUE estimó que la medida controvertida no podía considerarse una ayuda estatal compatible con el mercado interior en virtud del artículo 107.3, letra c) del TFUE, a pesar de que tal medida estuviera destinada a lograr un objetivo bien definido de interés común y de que existiera una deficiencia en el mercado de que se trataba. La medida no respetaba el principio de neutralidad tecnológica, no era proporcionada y no constituía un instrumento apropiado para garantizar la cobertura de canales en abierto a los residentes de la zona. El TJUE no acoge ninguno de los motivos invocados por las partes en los recursos de casación por lo que procede a desestimarlos en su totalidad.

Sentencia del Tribunal General de 15 de marzo de 2018 en el asunto T-108/16, Naviera Armas-Puerto de las Nieves.⁵³

La CE había concluido que el uso exclusivo del puerto de Puerto de las Nieves por parte de la naviera Fred Olsen no implicaba ayuda estatal a pesar de que Naviera Armas

Autónoma de Castilla-La Mancha — Subvención en favor de los operadores de plataformas de televisión digital terrestre — Decisión por la que se declaran las medidas de ayuda parcialmente incompatibles con el mercado interior — Concepto de “ayuda de Estado” — Ventaja — Servicio de interés económico general — Definición — Margen de apreciación de los Estados miembros. Asunto C-114/17 P

⁵² Real Decreto actualmente derogado. Recientemente se ha aprobado el Real Decreto 391/2019, de 21 de junio, por el que se aprueba el Plan Técnico Nacional de la Televisión Digital Terrestre y se regulan determinados aspectos para la liberación del segundo dividendo digital.

⁵³ Asunto recurrido en casación ante el TJUE ([C-319/18 P](#)).

solicitó en repetidas ocasiones una licencia similar y fue rechazada repetidamente debido a que Puerto de las Nieves no tenía capacidad suficiente para la operación segura de embarcaciones de dos compañías diferentes.

El TGUE expuso que el propietario de una infraestructura financiada con fondos públicos siempre obtiene una ventaja a menos que actúe como un inversor privado. Tampoco hubo un procedimiento de selección competitivo para elegir al operador que se iba a aprovechar de la infraestructura. El TGUE anula la decisión de la CE porque esta no inició el procedimiento de investigación formal y estableció que el propietario del puerto de Puerto de las Nieves se comportó como un operador privado.

Sentencia del Tribunal General de 5 de julio de 2018 en el asunto T-88/17, método de cálculo liquidación FEADER.

Varias Decisiones de la CE implicaron la liberación de una serie de fondos para el programa de desarrollo rural de Extremadura para el período 2007-2013. Sin embargo, se produce una interpretación diferente entre la CE y el Reino de España a la hora de valorar el objetivo del artículo 69, apartado 5 *ter*, del Reglamento n.º 1698/2005 en relación con la infrautilización de fondos suplementarios. El TGUE asume el cálculo contemplado en dicho artículo 69 bajo la interpretación de la CE por lo que desestima el recurso y mantiene la Decisión de la CE.

Sentencias del Tribunal General de 15 de noviembre de 2018. Fondo de comercio financiero⁵⁴.

Tras una reforma introducida en 2001 en la Ley española del Impuesto sobre Sociedades, si una empresa sujeta a este impuesto adquiría una participación de al menos un 5% en una sociedad que no tuviera su domicilio fiscal en España y dicha participación se poseía de manera ininterrumpida durante al menos un año, el fondo de comercio «financiero» resultante de esta adquisición podía deducirse, en forma de amortización, de la base imponible del impuesto sobre sociedades que debía pagar esa empresa.

El TGUE concluye que la medida controvertida es selectiva, a pesar de que todas las empresas sujetas al impuesto sobre sociedades en España puedan acceder a la ventaja que establece dicha medida. Sobre este punto, el TGUE pone de relieve, entre otras cosas que, cuando las empresas sujetas al impuesto sobre sociedades en España adquieren participaciones en sociedades fiscalmente domiciliadas en España, no pueden obtener en virtud de esas operaciones la ventaja prevista en el mecanismo de deducción

⁵⁴ Sentencias en los asuntos T-207/10, Deutsche Telekom/Comisión, T-227/10, Banco Santander/Comisión, T-239/11, Sigma Alimentos Exterior/Comisión, T-405/11, Axa Mediterranean/Comisión, T-406/11, Prosegur Compañía de Seguridad/Comisión, T-219/10 RENV, World Duty Free Group/Comisión, y T-399/11 RENV, Banco Santander y Santusa/Comisión. Asunto recurrido en casación ante el TJUE ([C-51/19 P](#)).

de que se trata, a diferencia de lo que ocurre con las empresas que adquieren participaciones en el extranjero. El TGUE deduce de ello que una medida fiscal nacional como la medida controvertida, que confiere una ventaja cuya obtención depende de la realización de una operación económica, puede ser selectiva incluso en caso de que, dadas las características de la operación en cuestión, cualquier empresa pueda optar libremente por realizar esa operación. De aquí se desprende que una medida puede ser selectiva, aunque la diferencia de trato derivada de ella se base en la distinción entre las empresas que optan por realizar ciertas operaciones y las empresas que optan por no realizarlas, y no en la distinción entre empresas en función de sus características propias.

Para llegar a la conclusión de que la medida fiscal controvertida es selectiva, el TGUE considera, al igual que la Comisión, que dicha medida establece unas diferencias de trato entre las empresas que no están justificadas por la naturaleza y la estructura del régimen de tratamiento fiscal del fondo de comercio aplicado en España. El TGUE confirma, por tanto, las Decisiones de la CE en las que se calificó de ayuda de Estado incompatible con el mercado interior el régimen fiscal español de amortización del fondo de comercio financiero y ordenó su recuperación. Está pendiente el recurso de casación ante el TJUE.

IV.4 Novedades jurisprudenciales de los Tribunales Nacionales

Sentencia⁵⁵ 121/2018 del Tribunal Constitucional, de 31 de octubre de 2018 (STC 79/2017).

La Consejería de Economía, Industria y Empleo de la Comunidad de Aragón dictó una Orden (7 de agosto de 2015) aprobando una convocatoria para la concesión de subvenciones públicas destinadas a la ejecución de los planes de formación dirigidos prioritariamente a los trabajadores ocupados del plan de formación para el empleo de Aragón correspondiente a 2015. La CNMC interpuso, ex artículo 27⁵⁶ de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado (LGUM), recurso contencioso administrativo contra la mencionada Orden por el procedimiento especial previsto en la Ley 20/2013. Esta situación dio lugar a una cuestión de inconstitucionalidad ante el

⁵⁵ Cuestión de inconstitucionalidad 6031-2016. Planteada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, respecto del último inciso del artículo 18.2 a).1 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre de garantía de la unidad de mercado. Competencias sobre ordenación general de la economía: constitucionalidad del precepto legal que califica como actuaciones limitativas de las libertades de establecimiento y circulación las resoluciones administrativas que impongan requisitos discriminatorios basados directa o indirectamente en el lugar de residencia o establecimiento del operador.

⁵⁶ Artículo 27.1 establece que la CNMC “está legitimada para la interposición de recurso contencioso-administrativo frente a cualquier disposición de carácter general, acto, actuación, inactividad o vía de hecho que se considere contraria, en los términos previstos en esta Ley, a la libertad de establecimiento o de circulación procedente de cualquier autoridad competente, de acuerdo con el procedimiento previsto...” [...]

Tribunal Constitucional (TC) en la que se planteaba si el Estado puede condicionar competencias ejecutivas autonómicas al dictar una norma básica para la coordinación y planificación general de una actividad económica (en este caso, en material de formación laboral). El TC falla que los títulos competenciales transversales del Estado pueden proyectarse sobre competencias autonómicas sectoriales. Por ese motivo, considera que el último inciso del artículo 18.2.a)1^o 57 de la LGUM es constitucional y considera discriminatorio otorgar ventajas a actividades económicas por el mero hecho de llevarse a cabo en un determinado territorio.

Sentencia de la Audiencia Nacional de 10 de septiembre de 2018

La CNMC planteó recurso contra cinco resoluciones del Instituto Gallego de la Vivienda en las que se denegaba la solicitud de subvención de varias comunidades de propietarios de A Coruña. Las resoluciones denegatorias se fundamentaban en que el informe de evaluación del edificio que debía acompañar a la solicitud no estaba firmado por técnico competente, que a estos efectos sería solo un arquitecto o un arquitecto técnico. Además, en dos de ellas, se alegaba, por el mismo motivo, que el proyecto de instalación de un ascensor no cumplía los requisitos exigibles.

El Instituto Gallego de la Vivienda no acreditó que concurrieran razones de orden público, de seguridad pública, de salud pública o de protección del medio ambiente, que justificase una reserva de actividad a una titulación o titulaciones concretas, con exclusión de las demás, en lugar de optar por la vinculación a la capacitación técnica del profesional en cuestión por lo que el Tribunal anula las cinco decisiones del Instituto Gallego de la Vivienda.

Sentencia de la Audiencia Nacional de 28 de noviembre de 2018

El artículo 7.4 del Decreto 67/2015, de 5 de mayo, para el fomento del deber de conservación, mantenimiento y rehabilitación de los edificios de viviendas y rehabilitación de las inspecciones técnicas y el libro del edificio, de la Generalitat de Catalunya establecía la exigencia de poseer los títulos de Arquitecto o Arquitecto técnico para llevar a cabo la inspección técnica de los edificios de viviendas.

La AN falla la anulación del citado artículo al excluir indebidamente a otros profesionales del sector de la construcción igualmente capacitados. La Generalitat de Cataluña estableció límites y obstáculos al libre ejercicio de la actividad profesional sin estar justificado en principios de necesidad, de interés general y proporcionalidad recogidos en el artículo 5 de la LGUM.

⁵⁷ Dicho apartado establece como requisito discriminatorio para el acceso a una actividad económica o su ejercicio: “que el establecimiento o el domicilio social se encuentre en el territorio de la autoridad competente, o que disponga de un establecimiento físico dentro de su territorio.”

Sentencia de la Audiencia Nacional de 28 de diciembre de 2018

La Orden de 30 de diciembre de 2016, de la Consejera de Economía, Empleo y Hacienda de la Comunidad de Madrid, por la que se convocan subvenciones para la financiación de acciones de formación profesional para el empleo, con compromiso de contratación de trabajadores desempleados, a impartir por centros inscritos y/o acreditados de la Comunidad de Madrid para el año 2017.

La norma reglamentaria de convocatoria impone como condición para ser beneficiario de la subvención (i) que las entidades y centros de formación se encuentren acreditados y/o inscritos en la Comunidad de Madrid y (ii) como criterio de valoración de las solicitudes de subvención se incluye la experiencia de los centros de formación de cada entidad, no de las propias entidades solicitantes, en convocatorias anteriores.

La AN anula esos requisitos ya que tales exigencias vulneran el artículo 18.2.a) de la LGUM, cuyo punto 1º dispone que la exigencia de disponer de establecimiento, domicilio social o establecimiento físico en el territorio de la autoridad competente constituye un requisito discriminatorio y, por lo tanto, es contraria al libre establecimiento y a la libre circulación, y la letra h) del apartado 2, por considerar contraria a la libre iniciativa económica imponer requisitos que contengan la obligación de haber realizado inversiones en el territorio de la autoridad competente pues a ello conduce la exigencia de contar con un centro de formación en el territorio de la Administración convocante de las ayudas.

V. ACTUACIONES DE LA CNMC RELACIONADAS CON AYUDAS PÚBLICAS

Tanto la Ley 3/2013, de 4 de junio, como la Ley 15/2007, de 3 de julio, **atribuyen funciones horizontales a esta Comisión en materia de ayudas públicas**. En concreto, sobre la base del artículo 11 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, la CNMC podrá analizar, de oficio o a instancia de las Administraciones Públicas, los criterios de concesión de las ayudas públicas en relación con sus posibles efectos sobre el mantenimiento de la competencia efectiva. Estas prerrogativas respecto a las ayudas públicas están desarrolladas por el Real Decreto 261/2008, de 22 de febrero.

Las funciones son variadas, desde la emisión de informes con respecto a los regímenes de ayudas y las ayudas individuales, hasta la elaboración de recomendaciones a las diferentes Administraciones Públicas conducentes a asegurar su eficacia y a minimizar el eventual perjuicio de estas ayudas sobre la competencia efectiva.

Por otro lado, **en el ámbito sectorial de las telecomunicaciones**, sin perjuicio de las competencias generales mencionadas anteriormente, la Ley 9/2014, de 9 de mayo,

General de Telecomunicaciones (LGTel), así como el RD 462/2015⁵⁸, atribuyen a la CNMC competencias particulares de intervención en las relaciones de los operadores en materia de acceso a redes y funciones de asesoramiento a las Administraciones Públicas.

A continuación, se resumen las principales actuaciones llevadas a cabo por la CNMC en materia de ayudas en el año 2018.

V.1 Informes en función consultiva

[INF/CNMC/015/18](#) Informe sobre las tarifas aplicables a los servicios de transporte urbano del Ayuntamiento de A Coruña.

La CNMC emitió un informe, a petición del Ayuntamiento de A Coruña, sobre el expediente de revisión de la tarifa del transporte colectivo urbano de viajeros de dicha ciudad. Apparentemente, en el caso del transporte urbano de autobús en Coruña, los usuarios del servicio podrían estar pagando un sobrecoste por su prestación, en beneficio exclusivo de la empresa concesionaria. En respuesta a la consulta recibida, la CNMC indicó lo siguiente:

- La normativa UE sobre transporte de viajeros requiere evitar todo exceso de compensación por la prestación del servicio o, alternativamente, tener que pedir autorización previa a la CE.
- El Ayuntamiento planteó la posibilidad de introducir modificaciones en los términos del servicio para reducir los ingresos netos del concesionario. La CNMC considera preferible identificar (i) cuáles son las obligaciones necesarias de servicio público y su coste estimado y (ii) establecer una compensación adecuada para ellas.
- El Ayuntamiento debería comunicar a la CE los términos de la concesión durante los últimos 30 años, para que pueda evaluar si se ha otorgado una sobrecompensación al concesionario, que podría ser contraria a la normativa de ayudas de Estado.
- De cara a la prestación del servicio cuando finalice la actual concesión, es recomendable, además de plantear una licitación competitiva para adjudicar el servicio, en su caso, a un solo operador, analizar si hay alternativas más eficientes que aseguren la calidad del servicio como, por ejemplo, que puedan operar varias empresas.

⁵⁸ Artículo 70.2, letras g) y l de la Ley citada y art. 3.2 del [Real Decreto 462/2015, de 5 de junio, por el que se regulan instrumentos y procedimientos de coordinación entre diferentes Administraciones Públicas en materia de ayudas públicas dirigidas a favorecer el impulso de la sociedad de la información mediante el fomento de la oferta y disponibilidad de redes de banda ancha.](#)

[INF/CNMC/153/18](#) Informe relativo al beneficio industrial que viene aplicándose para el cálculo del déficit de explotación del contrato de gestión de servicio público de transporte urbano del Ayuntamiento de Cádiz.

El Ayuntamiento de Cádiz solicitó un informe a la CNMC en relación con la adecuación de la retribución en concepto de beneficio industrial que percibe la Compañía Tranvía de Cádiz a San Fernando y Carraca, S.A. por los servicios de transporte urbano de dicha ciudad. Dicha Compañía recibe una compensación del 15% de su coste de explotación, que fue fijada en 1992. Con ella, se intenta restituir los déficits que ocasiona la prestación del servicio y mantener el equilibrio económico de la concesión. Desde entonces no se ha revisado. En este sentido, la CNMC realiza una serie de observaciones:

- Propone distintos métodos para calcular el beneficio razonable de la empresa prestadora y evitar así la sobrecompensación. De esta forma, debería compararse con el margen de beneficio requerido por una empresa bien gestionada y activa en el mismo sector. Además, es necesario asegurar que la compensación pública no se utilice para fortalecer la posición de la empresa adjudicataria respecto a la de otros competidores.
- Existe un riesgo potencial de que se esté compensando en exceso a la compañía que ofrece el servicio, con implicaciones para la gestión eficiente de los fondos públicos.
- En el caso de que se hubiera producido una sobrecompensación a favor de la empresa prestadora del servicio debería notificarse a la CE como un posible caso de ayuda de Estado.
- Finalmente, la CNMC recomienda revisar si la prestación del servicio público se está realizando adecuadamente y analizar aspectos como los que asegurarían una licitación transparente y competitiva, la duración del contrato y las garantías de publicidad.

[IPN/CNMC/020/18](#) e [IPN/CNMC/021/18](#) Informe sobre los proyectos de Órdenes Ministeriales por las que se determina el sistema de ayudas con el que se compensa al transporte marítimo y aéreo de mercancías con origen o destino en las Islas Canarias durante el año 2017.

El sistema de compensaciones al tráfico de mercancías con origen o destino en las Islas Canarias establecido en los proyectos de Órdenes tiene como objeto financiar los sobrecostes que experimenta el tráfico de productos por la lejanía del archipiélago canario de la Península y del resto de la UE. La CNMC analizó unas ayudas que han ido aumentando en los últimos años: en 2009, el 50% de los costes eran subvencionables, en 2011, el 70%, y en 2017, el 100%. Asimismo, la Ley de Presupuestos Generales del Estado de 2018 recogió que esta subvención del 100% tuviera carácter retroactivo desde el 1 de enero de 2016.

La CE las ha considerado ayudas públicas compatibles con el Derecho de la UE ya que las considera necesarias para el desarrollo regional de un territorio ultra periférico, como son las Islas Canarias. Sin embargo, la CNMC recomienda su replanteamiento en una serie de aspectos:

- Respecto a la estimación de los costes, esta CNMC ha venido recomendando en informes anteriores que deben establecerse en función de una referencia a una empresa gestionada de manera eficiente en lugar de basarse en el coste medio ponderado de los operadores.
- El carácter retroactivo de la medida no es coherente con incentivar a las empresas receptoras de esos fondos para que sean eficientes, ya que por defecto tendrán asegurada la subvención de todos sus costes.
- La CNMC insiste también en comprobar en qué medida los consumidores y clientes directos de estas compañías se están beneficiando de la reducción de costes propiciada por la ayuda. Los datos de los beneficiarios reflejan una tendencia generalizada al aumento de costes subvencionables. Por ello, es necesario un estudio de costes con información justificativa y no solo descriptiva.
- Finalmente, la CNMC recomienda que la normativa nacional prevea prohibir acumular las ayudas a los productos agrícolas con otras ayudas al transporte, sobre todo las del programa europeo [POSEI](#), aspecto exigido por la Comisión Europea.

[IPN/CNMC/039/17](#) sobre el proyecto de Real Decreto por el que se regula el procedimiento de cierre de las instalaciones de generación.

El proyecto de Real Decreto desarrolla el art. 53 de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico (LSE) y tiene por objeto regular el cierre definitivo de instalaciones de generación, a fin de garantizar que las decisiones sobre el cierre de centrales guarden debida coherencia con los instrumentos de planificación energética y con los objetivos en materia de seguridad de suministro, cambio climático y precio de la energía. En opinión de la CNMC se deberían tener en cuenta las siguientes consideraciones:

- Si bien en la actualidad existe un claro exceso de capacidad, se considera necesario desarrollar el marco normativo que resulte de aplicación en un escenario futuro de eventual problema de seguridad de suministro. En este sentido, se recomienda que el cierre de centrales sea abordado sin precipitación y de forma global, incluyendo la revisión de los procedimientos del inicio de actividad, de la hibernación y del cierre definitivo.
- El proyecto contempla una serie de criterios para denegar el cierre, distintos de la seguridad de suministro, (como son que no afecte negativamente a los precios, a la competencia, al suministro de materias primas o a los objetivos de planificación)

los cuales no quedan recogidos ni en la LSE ni en la normativa europea en elaboración (Paquete de invierno) y que actúan como barreras a la salida en una actividad que debe desarrollarse en régimen de libre competencia (artículo 8 de la LSE).

- Con independencia de cuáles sean los criterios que justifiquen el cierre de las centrales, éstos se deberían definir de una forma clara y precisa, con objeto de evitar discrecionalidad. Además, algunos de ellos, como el relativo a la afectación a la competencia, son contradictorios con la finalidad perseguida por el propio proyecto.
- El procedimiento de autorización del cierre no encaja con lo previsto ni en la LSE ni en la Ley 39/2015 de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común.
- Se contempla un mecanismo de subasta complejo para ceder la central a terceros en caso de que el titular no quiera continuar con la operación de la central y se prevé la posibilidad de adjudicar, en última instancia, la instalación a cambio de una compensación. Esta posibilidad de compensación por mantenimiento de la actividad plantea dudas por su encaje con la normativa europea en materia de ayudas de Estado, concretamente en el marco de los mecanismos de capacidad los cuales están ligados a la existencia de problemas de garantía de suministro. Por ello, se recomienda que, en cualquier caso, se notifique previamente a la CE la propuesta en virtud del art. 108.3 TFUE.

Informes sobre ayudas al despliegue de banda ancha en diferentes CCAA durante el año 2018⁵⁹.

Durante el año 2018, la Secretaría de Estado para el Avance Digital (Ministerio de Economía y Empresa) solicitó a la CNMC en ocho ocasiones la emisión del informe

⁵⁹ [INF/DTSA/211/17](#): Acuerdo por el que se emite informe relativo al proyecto de ayudas para la extensión de redes de banda ancha ultrarrápida en las zonas diseminadas de los municipios con menos de 2500 habitantes del territorio histórico de Gipuzkoa.

[INF/DTSA/031/18](#): Acuerdo por el que se emite informe relativo al borrador de Orden por el que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de ayudas destinadas a la realización de proyectos de redes de acceso de nueva generación en Castilla-La Mancha.

[INF/DTSA/058/18](#): Acuerdo por el que se emite informe relativo al borrador de Orden de modificación de bases reguladoras y al borrador de Orden de convocatoria de ayudas para el despliegue de redes de acceso de nueva generación de alta o muy alta velocidad en Castilla y León.

[INF/DTSA/075/18](#): Acuerdo por el que se emite informe relativo al borrador de bases reguladoras para la concesión de ayudas para el despliegue de redes de acceso de nueva generación en áreas de actividad económica de Navarra.

[INF/DTSA/076/18](#): Acuerdo por el que se emite informe relativo a los proyectos de Orden por los que se regulan y convocan dos programas de ayudas a la extensión de redes de banda ancha de nueva generación en polígonos empresariales y en núcleos de población rurales de Euskadi.

previsto en el artículo 3.2 del RD 462/2015, en relación con proyectos de ayudas al despliegue de redes NGA. El presupuesto de estos proyectos varía considerablemente de unos a otros, superando la suma total de 50 millones de euros.

Con carácter general, los proyectos tienen por objeto la regulación de las bases y/o convocatorias para la concesión de ayudas al despliegue de redes NGA⁶⁰ de alta -a partir de 30 Mbit/s- y/o muy alta velocidad –100 Mbps o superior y 300 Mbps o superior- en polígonos empresariales o zonas normalmente poco pobladas consideradas como zonas blancas NGA. Únicamente el proyecto remitido por la Diputación Foral de Guipúzcoa parecía referirse a la posibilidad de que entre las zonas beneficiarias se encontrasen zonas negras NGA.

De conformidad con las [Directrices](#) de la Unión Europea para la aplicación de las normas sobre ayudas estatales al despliegue rápido de redes de banda ancha, las zonas blancas son aquellas que no disponen de cobertura de redes de banda ancha de nueva generación, ni previsiones para su dotación por algún operador en el plazo de 3 años. Asimismo, el apartado 3.6 de las citadas Directrices expresamente regula las zonas negras⁶¹ para redes de acceso de nueva generación.

En los informes emitidos en 2018, se formularon observaciones principalmente sobre los siguientes ámbitos: (i) las zonas elegibles, (ii) las condiciones de acceso mayorista y sus precios (iii) otros aspectos dirigidos a estimular la regulación económica eficiente y la competencia en la convocatoria de las ayudas.

En relación con las **condiciones mayoristas de acceso**, se recomendó principalmente que (i) el detalle de la oferta mayorista estuviera disponible para el resto de los operadores interesados con un tiempo de antelación suficiente al inicio de la explotación de la red NGA; (ii) la velocidad de acceso minorista ofrecida por el adjudicatario coincidiera, al menos, con la velocidad de acceso mayorista indicada en la resolución de concesión de la ayuda; (iii) se garantizase la coordinación de las obras civiles; y (iv) se

[INF/DTSA/101/18](#): Acuerdo por el que se emite informe relativo al proyecto de orden de convocatoria para el periodo 2018-2020 de subvenciones al despliegue de redes de acceso de banda ancha de nueva generación en polígonos empresariales de Aragón.

[INF/DTSA/107/18](#): Acuerdo por el que se emite informe relativo a los proyectos de orden de bases reguladoras y de convocatoria anual para el ejercicio 2018 de ayudas destinadas al despliegue de redes de banda ancha de nueva generación en polígonos industriales y enclaves logísticos de Castilla y León.

[INF/DTSA/138/18](#): Acuerdo por el que se emite informe relativo al proyecto de Orden por la que se aprueban las bases reguladoras y se convoca, para el ejercicio 2019, la concesión de ayudas a la extensión de cobertura de redes públicas de banda ancha de nueva generación de muy alta velocidad en polígonos industriales de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

⁶⁰ NGA es el acrónimo de Next Generation Access.

⁶¹ Las directrices definen las zonas negras de acceso de nueva generación como aquellas en las que como mínimo dos redes de acceso de nueva generación de diferentes operadores coexisten en una zona dada o si va a implantarse en los próximos tres años.

publicase un listado de las infraestructuras existentes de titularidad autonómica y de terceros operadores susceptibles de alojar redes de comunicaciones electrónicas, para ser incluidas en los proyectos.

En materia de **precios mayoristas**, se clarificó que los precios que se apliquen pueden tomar como referencia los fijados por la CNMC al operador con poder significativo de mercado para servicios similares. Sin embargo, estos precios regulados constituyen precios máximos, sin que necesariamente deban establecerse los mismos, dado que la fijación de precios de acceso a redes financiadas con ayudas públicas han de tomar en consideración otros factores como, por ejemplo, la intensidad de las ayudas percibidas, o la competencia habida para ser beneficiario de la ayuda.

Para garantizar la **transparencia de los proyectos**, se recomendó imponer a los beneficiarios la obligación de incorporar en su página web determinada información, a fin de que los demás operadores conozcan en todo momento la situación y condiciones de acceso a la red.

Por último, en los informes reseñados se formularon ciertas consideraciones dirigidas a garantizar la **regulación económica eficiente y la competencia** en la convocatoria de las ayudas. En particular, (i) la reevaluación de la intensidad máxima de la ayuda con el objetivo de minimizar el importe manteniendo el efecto incentivador y así evitar la sobrecompensación; (ii) la justificación de los gastos subvencionables, ya que sólo deberían ser subvencionables los gastos directamente relacionados con los costes de inversión asociados al despliegue de la infraestructura para el desarrollo de la banda ancha; (iii) el establecimiento de pautas objetivables, cuantificables y evaluables mediante fórmulas que permitan evaluar los criterios de valoración con la finalidad de mejorar la seguridad jurídica y reducir el ámbito de discrecionalidad del órgano concedente de la ayuda; (iv) el establecimiento de un plazo mínimo y suficiente para la presentación de solicitudes y (v) la inclusión de algún mecanismo de evaluación ex post del esquema de ayudas con el objeto de mejorar lo establecido para futuras convocatorias.

[IPN/CNMC/013/18](#) sobre el proyecto de Real Decreto por el que se modifica el Real Decreto 424/2005, de 15 de abril, por el que se aprueba el Reglamento sobre las condiciones para la prestación de servicios de comunicaciones electrónicas, el servicio universal y la protección de los usuarios.

Aunque no es propiamente un tema de ayudas públicas, sino de obligaciones de servicio público, procede destacar el informe emitido por la CNMC sobre el Proyecto por el que se modifica el Real Decreto 424/2005, de 15 de abril, que aprueba el Reglamento sobre las condiciones para la prestación de servicios de comunicaciones electrónicas, el servicio universal y la protección de los usuarios (Reglamento del Servicio Universal). La CNMC indicó que actualmente no existen razones de mercado para seguir garantizando la prestación de los siguientes elementos como parte del servicio universal: (i) la puesta a disposición de los abonados al servicio telefónico público de una guía general de

números de abonados; (ii) la puesta a disposición de todos los usuarios finales, al menos de un servicio de información general sobre números de abonado y (iii) la existencia de una oferta suficiente de teléfonos públicos de pago.

CNS/D TSA/698/17 sobre la compatibilidad del Programa WiFi4EU con la regulación española relativa a las actividades de telecomunicaciones de las Administraciones Públicas

El Reglamento WiFi4EU tiene por objeto financiar la compra de equipos y la instalación de los puntos de acceso WiFi por “*organismos del sector público*” para proporcionar a los ciudadanos una conexión de alta calidad a internet durante, al menos, un periodo de tres años en “*centros de la vida pública*” incluidos espacios al aire libre (parques, plazas, edificios y bibliotecas públicas, hospitales, museos o cualquier otro espacio público).

Distintas entidades públicas y operadores privados consultaron a la CNMC sobre la compatibilidad del Reglamento WiFi4EU⁶², aprobado en octubre de 2017, con la normativa y regulación sectorial nacional aplicable a la prestación de actividades de telecomunicaciones por las Administraciones Públicas (en concreto, la prestación del servicio de acceso a internet a través de redes WiFi).

Por Acuerdo de fecha 10 de mayo de 2018, se contestaron las cuestiones planteadas, relativas a distintos aspectos de la medida como la posibilidad de prestar el servicio a través de un operador privado, o las obligaciones del beneficiario para evitar la duplicación de ofertas. Asimismo, se clarificó que las actuaciones que se lleven a cabo dentro del Programa WiFi4EU no deberían afectar de forma significativa a la competencia, por lo que no deberán ser notificadas a la CNMC en cumplimiento de la Circular 1/2010⁶³. Asimismo, al tratarse de despliegues localizados y limitados a uno por municipio, se señaló que *a priori* no resultará necesario establecer ninguna condición adicional de uso, salvo que la actividad financiada con fondos WiFi4EU colisione con otras ofertas comerciales de operadores privados, que ofrezcan condiciones similares en la misma zona.

Por último, se indicó que fuera del marco del Programa WiFi4EU, habrá que estar al supuesto concreto para determinar la posible afectación a la competencia por la prestación gratuita de servicios de comunicaciones electrónicas por parte de las Administraciones Públicas o mediante ayudas.

⁶² Reglamento (UE) 2017/1953 de 25 de octubre de 2017 por el que se modifican los Reglamentos (UE) 1316/2013 y (UE) 283/2014 en lo que atañe al fomento de la conectividad a Internet de las comunidades locales.

⁶³ Resolución de 18 de junio de 2010, de la Presidencia de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, por la que se hace pública la Circular 1/2010, de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, por la que se regulan las condiciones de explotación de redes y la prestación de servicios de comunicaciones electrónicas por las Administraciones Públicas.

V.2 Informes de posición (PRO)

[PRO/CNMC/002/18](#) Informe relativo al análisis de las obligaciones de servicio público para el transporte marítimo de pasajeros y vehículos en la línea CEUTA – ALGECIRAS

La CNMC emitió un informe sobre una propuesta de las autoridades ceutíes que pretendía establecer una tarifa máxima para el servicio de transporte marítimo de pasajeros y vehículos en uno de los trayectos (ida y vuelta) al día, como condición para poder operar en la línea Ceuta-Algeciras. Actualmente a las tres empresas navieras activas en esta ruta se les impone unas frecuencias mínimas -tres trayectos de ida y vuelta al día- y sus tarifas son libres. En paralelo, se viene licitando un contrato de servicio público para prestar el servicio en esta misma ruta por el que se impone a la adjudicataria unas frecuencias mínimas (tres trayectos ida y vuelta), unas tarifas máximas y unas características técnicas del buque.

La CNMC es consciente de las especiales circunstancias derivadas de la situación de la Ciudad Autónoma de Ceuta y de los condicionantes externos que se producen temporalmente, como la operación paso del estrecho. No obstante, a partir de los datos aportados por las autoridades ceutíes realiza estas consideraciones:

- La CNMC recuerda que el servicio de transporte marítimo de cabotaje es una actividad libre en la Unión Europea, por tanto, cualquier intervención pública debe responder a una necesidad real de interés público que el mercado no garantice con la debida suficiencia o calidad. De la evaluación de los datos aportados que apuntan a la existencia de capacidad excedentaria, no se puede descartar que exista interés y capacidad de la iniciativa privada para ofrecer el servicio en las condiciones estipuladas en la normativa, lo que debiera llevar a replantear alguna de las medidas de intervención actualmente vigentes. Por ello, se aconseja profundizar en el estudio de las condiciones de la demanda y de la oferta (ya sea en términos de precios, frecuencias mínimas etc.).
- La propuesta de una tarifa máxima a través de una nueva obligación de servicio público plantea estas consideraciones:
 - Debería partir de un análisis profundo del impacto previsto sobre las diferentes tipologías de pasajeros que se verían afectados (residentes a los cuales ya se les aplican otras medidas públicas como las *bonificaciones al residente*, pasajeros de tránsito, turistas etc.) y sobre las empresas que operan la ruta.
 - Si se asumiera que el objetivo de la medida es favorecer el tránsito de los ceutíes a la península, cabe recordar que ya existen otras medidas de intervención que la fomentan (subvenciones a residentes).

- Si se decide intervenir con una medida de este tipo debe realizarse un estudio en profundidad de la metodología aplicable para verificar que la estimación de los costes en que los operadores incurren se ajusta al de un servicio eficientemente gestionado.
- Deben ponderarse igualmente los efectos negativos de una medida de este tipo: si se les limita a los operadores la búsqueda de rentabilidad vía precios puede dar lugar a que busquen recuperar ésta a través de, por ejemplo, una peor calidad del servicio.
- La CNMC considera que, de optarse en cualquier caso por intervenir en el mercado para garantizar el servicio a través del mantenimiento de unas obligaciones de servicio público y un contrato de servicio público, se debe mejorar sustancialmente el diseño de éste. Los requisitos y condiciones establecidos en el vigente contrato parecen presentar carencias relevantes, prueba de ello es que en las últimas convocatorias solo se presenta un licitador, que presenta una baja nula. Estas carencias llevan a cuestionar que el proceso de licitación haya sido suficiente para garantizar la competencia efectiva y adecuado para conseguir el menor coste para la colectividad. Por otro lado, se advierte un riesgo de inadecuación a la normativa de ayudas de Estado. En ese sentido, se recuerda que en la medida que en el proceso de licitación se restrinja indebidamente el número de licitadores, la compensación económica otorgada a la empresa adjudicataria debe ser analizada desde la óptica de la normativa de ayudas de Estado, puesto que dicha compensación deberá respetar las cuatro condiciones de la sentencia del TJUE de 24 julio de 2003 (asunto Altmark).

V.3 Informes y actuaciones relacionadas con la LGUM⁶⁴

Durante el año 2018 esta Comisión ha realizado varios informes y actuaciones⁶⁵ en relación con requisitos autonómicos para la acreditación de la formación profesional y para el empleo, actividad en muchos casos sujeta a subvención. Sobre esta materia cabe destacar, en línea con la reciente jurisprudencia de la Audiencia Nacional, que la exigencia a entidades formadoras de disponer de domicilio social en una determinada

⁶⁴ Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado.

⁶⁵ Entre otros: (i) Informe de 12 de septiembre de 2018 relativo a la reclamación presentada al amparo del artículo 28 de la ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, sobre los posibles obstáculos que la Generalitat valenciana pone a la emisión de certificados de alumnos no residentes en la Comunitat Valenciana y que hayan cursado la formación sobre bienestar animal para personas transportistas de animales y personas responsables de animales durante el transporte (UM/039/18) e (ii) Informe de 12 de septiembre de 2018 relativo a la reclamación presentada al amparo del artículo 28 de la ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, sobre barreras para impartir cursos de formación no presencial vía internet a usuarios y vendedores de productos fitosanitarios, desarrollados por entidades docentes colaboradoras del Instituto Andaluz de investigación y formación agraria y pesquera –IFAPA- (UM/037/18).

Comunidad Autónoma para poder homologar sus cursos de formación podría ser contraria a la unidad de mercado. Igualmente, debe garantizarse la libertad de elección de centro formativo por parte de los alumnos, con independencia del lugar de domicilio o residencia de éstos. De otro lado, se analizan los requisitos de necesidad y proporcionalidad a la hora de invocar una razón imperiosa de interés general que impida, a entidades de formación privadas debidamente acreditadas, ofrecer curso de formación en una modalidad determinada, reservando los mismo a una entidad pública.

Cabe destacar igualmente la sentencia de la Audiencia Nacional (Sala Cont. Adm., Secc. 6ª), de 28 de diciembre de 2018 (PO 06/18/2017), ya citada, por la que se estima el recurso interpuesto por la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, con base al artículo 27 de la LGUM, contra los apartados 4 y 8.3 de la Orden de 30 de diciembre de 2016, de la Consejería de Economía, Empleo y Hacienda de la Comunidad de Madrid, por la que se convocan subvenciones para la financiación de acciones de formación profesional para el empleo, con compromiso de contratación de trabajadores desempleados.

Dicha sentencia afecta a los expedientes UM/062/17 CENTROS FORMACIÓN EMPLEO MADRID III (aplicación artículo 27 LGUM) así como su antecedente inmediato, el expediente UM/045/17 (aplicación del artículo 26 LGUM), tramitados por la CNMC.

Tanto el Informe UM/045/17 de 3 de marzo de 2017 emitido por la CNMC como también el Informe 26/17024 de 17 de marzo de 2017 dictado por la SECUM consideraron que la exigencia a los solicitantes de ayudas públicas de estar inscritos en la Comunidad de Madrid, o de disponer de un centro de formación en dicha comunidad, suponía un requisito contrario al principio de no discriminación entre operadores de los artículos 3 y 18 de la LGUM. La Audiencia Nacional declara, en el Fundamento Quinto de la Sentencia, que los preceptos impugnados configuran requisitos discriminatorios al acceso o ejercicio de una actividad económica contrarios a la LGUM.

Por un lado, al condicionar la Orden de convocatoria la obtención de una ventaja económica a disponer de un establecimiento físico dentro del territorio, se discrimina a los operadores que no lo tienen en el momento de convocar las subvenciones, pero que podrían tenerlo al desarrollar las actividades formativas. Una cosa es imponer requisitos vinculados a la instalación o infraestructura física propiamente dicha (p.ej. para garantizar la protección del medio ambiente y el entorno urbano, la seguridad o salud públicas o bien el patrimonio histórico-artístico) que podrían tener justificación legal, y otra exigir requisitos ligados a la actividad económica desarrollada en o a través de dicha instalación física, pues discrimina a otros operadores exclusivamente por ese dato.

Por otra parte, a juicio del Tribunal, los criterios para la determinación de la puntuación que se fijan en atención a la “Experiencia específica del centro de formación en la impartición de formación presencial en la especialidad solicitada” son también discriminatorios pues la formación presencial solo pueden prestarla, conforme al art. 5, los centros de formación acreditados o inscritos en la Comunidad de Madrid y lo propio

sucede con los restantes criterios de valoración del apartado 8.3 pues en ellos se atiende exclusivamente al centro de formación que solo puede ser beneficiario si se ha acreditado o inscrito en la Comunidad de Madrid.

VI. La Comunidad de Madrid no invoca y, tampoco ha apreciado la Sala, razón objetiva alguna, al margen de la meramente territorial, que justifique la diferencia de trato entre operadores solicitantes de ayudas. Por lo tanto, la Audiencia concluye que los apartados 4 y 8.3 de la Orden impugnada vulneran el art. 18.2.a.1 de la LGUM, motivo por el cual los anula. INFORMES DE OTRAS AUTORIDADES DE COMPETENCIA

Informe del Tribunal de Defensa de la Competencia de Aragón (TDCA), solicitado por el Alcalde de Zaragoza, en relación con una partida presupuestaria aprobada por el pleno del Ayuntamiento que recoge una ayuda a favor del Real Zaragoza Club de Fútbol.

El Alcalde de Zaragoza, solicitó informe al TDCA sobre si la concesión del Ayuntamiento de una ayuda pública de 800.000 euros a favor de Real Zaragoza CF, bajo el epígrafe presupuestario “promoción de la ciudad”, puede suponer “el otorgamiento de una ventaja económica y selectiva a dicho club de fútbol que podría afectar a las normas sobre libre competencia.” El TDCA tras analizar el caso presentado concluye, principalmente, que no todo pago público es necesariamente una ayuda de Estado.

El deber de notificar a la CE solo existe cuando estamos ante una ayuda de Estado no cubierta por el RGEC. Evaluar si un pago es o no una ayuda requiere conocer las condiciones y motivaciones de la decisión o transacción subyacente al pago. Además, se indica que del escrito presentado sólo se puede deducir la existencia de una partida presupuestaria, a favor de un club de fútbol, bajo el concepto “promoción de la ciudad”. Tales informaciones son claramente insuficientes para determinar si estamos o no ante una ayuda de Estado.

VII. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Desde un punto de vista estadístico, por lo que se refiere a las *ayudas regulares*, el Reino de España cierra el año 2017 como el tercer Estado miembro de la UE-28 con menos ayudas públicas en porcentaje del PIB (0,31% del PIB español, frente al 0,70% del PIB comunitario), si bien este porcentaje sube respecto al registrado el año anterior (0,25%). Este ascenso se ha producido fundamentalmente a través del aumento de las ayudas horizontales, mientras que las ayudas sectoriales, aunque se han reducido levemente, no han variado su peso en la misma medida. Una mayor participación de las ayudas horizontales sobre el total (tendencia de los países de nuestro entorno) sería deseable por ser normalmente menos distorsionadora de los mercados.

En cuanto a los objetivos perseguidos por las ayudas regulares y en comparación con la UE-28, en España se dedican relativamente más recursos a ayudas a consumidores individuales y relativamente menos a medio ambiente y transición energética. Sin embargo, el peso de las ayudas a la I+D+i en España es superior al peso de esta clase de ayudas en el conjunto de la UE-28.

Respecto a las ayudas al *sector financiero*, en nuestro país, al igual que en los últimos 3 años, no se han otorgado nuevas ayudas en 2017 y, en el conjunto de la Unión Europea el importe total dedicado a ayudas al sector financiero en 2017 ha sido menor en comparación con los años anteriores, de crisis más intensa.

Por lo que se refiere a las **novedades regulatorias y decisorias de las instituciones europeas en 2018**, ha habido hitos relevantes a nivel normativo, como el Reglamento (UE) 2018/1911 del Consejo de 26 de noviembre de 2018 por el que se modifica el Reglamento 2015/1588 sobre la aplicación de los artículos 107 y 108 del TFUE a determinadas categorías de ayudas estatales horizontales. El Reglamento añade dos nuevos supuestos de ayudas que podrán ser declaradas compatibles con el mercado interior y no sujetas a la obligación de notificación: (i) las canalizadas a través de instrumentos financieros o garantías presupuestarias de la UE gestionados de forma centralizada o que reciba respaldo de estos, siempre que la ayuda revista la forma de financiación adicional prestada a través de recursos estatales y (ii) las destinadas a programas de cooperación territorial europea de la UE.

Desde la órbita jurisprudencial, destacan los pronunciamientos en materia fiscal en los que el TJUE indica las pautas a seguir para evitar la falta de motivación a la hora de aplicar el concepto de selectividad. A nivel interno, destaca la Sentencia del TC que declara el último inciso del artículo 18.2.a) 1º de la LGUM como constitucional y considera discriminatorio otorgar ventajas a actividades económicas por el mero hecho de llevarse a cabo en un determinado territorio, amparando los planteamientos de la CNMC en materia de unidad de mercado.

Por último, en uso de las facultades concedidas por los artículos 5.1 y 5.2 de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la CNMC y el artículo 11 de la LDC, cabe resaltar la **actividad de la CNMC en materia de ayudas públicas**. Destaca la realización de informes sobre aspectos relativos a ayudas al transporte de viajeros, al despliegue de redes de banda ancha y en materia energética. A este respecto, destacan los relativos al análisis de posibles sobrecompensaciones por la prestación del servicio de transporte, en la medida en que suponen actuaciones que deben ajustarse de una forma más efectiva a la normativa de ayudas de Estado.

Presidente

Secretario del Consejo

ANEXO I. GLOSARIO DE CONCEPTOS UTILIZADOS EN EL INFORME

A continuación, se aporta una explicación sucinta sobre algunos conceptos que se mencionan en el presente informe, de forma que sea más sencilla su comprensión:

- Tipos de ayudas: (i) Ayuda notificada: en principio, existe la obligación de notificar a la Comisión toda ayuda individual que se conceda por parte de los Estados, de acuerdo con el artículo 107.1 TFUE (ii) Ayuda exenta de notificación: toda ayuda exenta de notificación previa a la Comisión Europea pero de comunicación a posteriori (iii) Ayuda de minimis: es aquella ayuda que, por no superar ciertos umbrales cuantitativos, no reúne los elementos para ser considerada ayuda de Estado conforme al art. 107.1 TFUE.
- Ayuda ilegal: la ayuda ilegal es la que ha sido otorgada por un Estado miembro sin la previa notificación a la Comisión Europea.
- Ayuda incompatible: se trata de una medida que, constituyendo ayuda de Estado, no puede beneficiarse de ningún régimen que permita su adecuación al Derecho de la UE, por lo que no puede ser otorgada o ha de ser recuperada (en caso de haber sido concedida ya).
- Procedimiento de investigación formal: se trata del procedimiento cuya tramitación corresponde a la Comisión, que ésta ha de iniciar conforme al artículo 108.2 TFUE en los casos en que considere que existen dudas (o la certeza) de que una determinada medida estatal pueda constituir ayuda de Estado y ser incompatible con el Derecho de la UE.
- Importe de ayuda autorizado: representa el importe global máximo de las ayudas estatales autorizado por la Comisión Europea.
- Importe de ayuda efectivamente utilizado: expresa el volumen real de la medida de ayuda aplicado por un Estado miembro en favor de empresas y operadores.
- Servicios de Interés Económico General (SIEG): son actividades económicas que las autoridades identifican como de especial importancia para los ciudadanos y que no serían provistos por el mercado, o lo serían en unas condiciones diferentes, en ausencia de intervención pública. Ejemplos típicos de SIEG son las redes de transporte, los servicios postales y los servicios sociales.
- Obligaciones de Servicio Público (OSP): son obligaciones de prestación de un servicio de interés general sujeto a condiciones especiales de precio y calidad, impuestas a un operador económico por la normativa o por un contrato público. Las OSP son típicas del sector postal, telecomunicaciones, transporte, energía, servicios financieros y servicios postales, pero pueden existir fuera de los mismos. Este concepto está muy relacionado con la previa declaración de una actividad como SIEG.

