

# **INFORME ANUAL SOBRE AYUDAS PÚBLICAS**

**IAP/CNMC/001/21**

15 diciembre de 2021

**[www.cnmc.es](http://www.cnmc.es)**

## ÍNDICE

<b>I.</b>	<b>PRESENTACIÓN .....</b>	<b>4</b>
<b>II.</b>	<b>ASPECTOS CONCEPTUALES Y METODOLÓGICOS.....</b>	<b>5</b>
	<i>II.1 Concepto de ayuda e instrumentos de análisis .....</i>	<i>5</i>
	<i>II.2 Aspectos metodológicos.....</i>	<i>6</i>
<b>III.</b>	<b>ANÁLISIS ESTADÍSTICO DEL EJERCICIO 2019 .....</b>	<b>10</b>
	<i>III.1 Ayudas regulares.....</i>	<i>10</i>
	<i>III.2 Ayudas al sector financiero .....</i>	<i>23</i>
<b>IV.</b>	<b>NOVEDADES EN MATERIA DE AYUDAS DE ESTADO EN LA UE EN 2020 .</b>	<b>33</b>
	<i>IV.1. Novedades normativas .....</i>	<i>33</i>
	<i>IV.2 Decisiones de la CE sobre ayudas de especial relevancia para España.....</i>	<i>36</i>
	<i>IV.2.1. Decisiones positivas .....</i>	<i>36</i>
	<i>IV.2.2. Decisiones negativas (apertura de procedimientos de investigación formal o aceptación de lo remitido por parte de la CE).....</i>	<i>39</i>
	<i>IV.3 Novedades jurisprudenciales de los Tribunales de la UE.....</i>	<i>44</i>
	<i>IV.4 Novedades jurisprudenciales de los Tribunales Nacionales .....</i>	<i>47</i>
<b>V.</b>	<b>ACTUACIONES DE LA CNMC RELACIONADAS CON AYUDAS PÚBLICAS REALIZADAS EN 2020 .....</b>	<b>51</b>
	<i>V.1 Informes en función consultiva .....</i>	<i>52</i>
	<i>V.2 Informes y actuaciones relacionadas con la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado (LGUM).....</i>	<i>55</i>
<b>VI.</b>	<b>INFORMES DE LAS AUTORIDADES AUTONÓMICAS DE COMPETENCIA SOBRE AYUDAS PÚBLICAS REALIZADOS EN 2020.....</b>	<b>57</b>
<b>VII.</b>	<b>CONCLUSIONES.....</b>	<b>60</b>
	<b>ANEXO I. GLOSARIO DE CONCEPTOS UTILIZADOS EN EL INFORME .....</b>	<b>62</b>
	<b>ANEXO II. NUEVO MARCO TEMPORAL DE AYUDAS DE ESTADO Y COMPARATIVA DE LAS AYUDAS NOTIFICADAS POR ESPAÑA COMO CONSECUENCIA DEL COVID-19 RESPECTO DE OTROS EEMM DE LA UE.....</b>	<b>63</b>
	<i>I. ANTECEDENTES .....</i>	<i>63</i>
	<i>II. EL MARCO TEMPORAL DE AYUDAS DE ESTADO DE LA CE PROVOCADO POR LA PANDEMIA .....</i>	<i>63</i>

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

**IAP/CNMC/001/21**

**CONSEJO. PLENO**

### **Presidenta**

D.<sup>a</sup> Cani Fernández Vicién

### **Vicepresidente**

D. Ángel Torres Torres

### **Consejeros**

D.<sup>a</sup>. María Ortiz Aguilar

D. Mariano Bacigalupo Saggese

D.<sup>a</sup>. María Pilar Canedo Arrillaga

D. Bernardo Lorenzo Almendros

D. Xabier Ormaetxea Garai

D.<sup>a</sup> Pilar Sánchez Núñez

D. Carlos Aguilar Paredes

D. Josep Maria Salas Prat

### **Secretario del Consejo**

D. Miguel Bordiú García-Ovies

En Madrid, a 15 de diciembre de 2021

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), el PLENO acuerda emitir el Informe Anual de Ayudas Públicas.

## I. PRESENTACIÓN

La concesión de ayudas públicas constituye una forma muy relevante de intervención del sector público en la economía. En la medida en que las ayudas estén correctamente diseñadas, pueden ayudar a mitigar la incidencia de determinados fallos de mercado y favorecer la consecución de objetivos de interés público. En el contexto actual, las ayudas públicas tienen un enorme potencial para ayudar a que la recuperación económica sea más rápida, sostenible y duradera, y también para paliar los efectos nocivos de la crisis económica y sanitaria, especialmente sobre los colectivos más desfavorecidos y vulnerables, como empresas pequeñas y medianas.

Sin embargo, para que sean efectivas, las ayudas públicas deben instrumentarse evitando que alteren el funcionamiento eficiente de los mercados, o que introduzcan distorsiones e ineficiencias que perjudiquen la libre competencia y el bienestar económico general.

La CNMC realiza una **tarea continua de seguimiento de las ayudas públicas en España** con el objeto de poder identificar si existen distorsiones injustificadas en los mercados, contribuyendo con ello a salvaguardar el correcto funcionamiento de los mismos. Además, en el [Plan de Actuación 2021-22 de la CNMC](#), la CNMC se ha propuesto determinadas **acciones específicas adicionales** en materia de ayudas públicas. Por un lado, llevar a cabo análisis del impacto sobre la competencia en los mecanismos de concesión de las ayudas de los Fondos Europeos NextGenerationEU en el tejido empresarial, en especial en las pequeñas y medianas empresas y en los trabajadores autónomos (acción 100). Por otro, elaborar unos decálogos para la intervención económica eficiente en la regulación, la contratación pública y las ayudas públicas (acción 141), [que han sido recientemente aprobados](#).

El presente informe anual sobre las ayudas públicas en España es el octavo desde la creación de la CNMC y se elabora de conformidad con lo previsto en el apartado 2 del artículo 11 de la Ley 15/2007 de Defensa de la Competencia.

En primer lugar, el informe presenta un **análisis estadístico** de las ayudas de Estado concedidas por el Reino de España en el **ejercicio 2019** en comparativa con el resto de Estados miembros de la UE. El año 2019 es el último para el cual están disponibles los datos recogidos por la Comisión Europea (CE) a través de su [Marcador de ayudas de Estado de 2020 \(publicado en junio de 2021\)](#). Sin perjuicio de dicho ámbito temporal general, el informe incluye un **Anexo con información acerca de las ayudas instrumentadas en el contexto del Marco Temporal aprobado** como consecuencia de la pandemia **del COVID-19**, que continúa la información presentada en el [anterior informe anual de las ayudas públicas en España](#) (2020).

En segundo lugar, se recogen las principales **novedades normativas, resoluciones administrativas y judiciales** adoptadas por las autoridades europeas y nacionales en **2020** en materia de ayudas de estado. Respecto a las **decisiones más relevantes** para nuestro país, destacan las relativas a los sectores audiovisual, aéreo, postal, agrario y energético.

En tercer lugar, se resumen brevemente las principales **actuaciones relativas a ayudas públicas llevadas a cabo por la CNMC** y por las **autoridades autonómicas de competencia** en 2020.

En definitiva, al igual que en los informes precedentes, la CNMC espera seguir contribuyendo al **mejor conocimiento** de los diferentes tipos de instrumentos de ayudas utilizados, 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 apartado primero del artículo 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 definición<sup>1</sup> de ayuda de Estado que exige la presencia de **cuatro criterios**: (i) es otorgada por los Estados o mediante fondos estatales; (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, falseando la competencia.

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 refuerza la necesidad de comparar las ventajas e inconvenientes<sup>2</sup> que éstas pueden comportar no ya sólo para las empresas receptoras de dichas ayudas, sino para los mercados en que operan dichos

---

<sup>1</sup> 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”.

<sup>2</sup> 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.

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 apartado tercero del artículo 7 del Reglamento de defensa de la competencia, aprobado mediante [Real Decreto 261/2008, de 22 de febrero](#), incluye el estudio de los “*aspectos económicos del instrumento utilizado*” y, en particular, la “*prueba de sopesamiento<sup>3</sup> 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*”.

En esta misma línea, se recuerda que la normativa general de subvenciones presenta una conexión directa con la normativa de competencia, ya que en el artículo 8 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, general de subvenciones se afirma 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*”.

## II.2 Aspectos metodológicos

Este informe se basa en la información ofrecida por el [Marcador de ayudas de Estado de la CE](#) de 2020 con datos correspondientes **al ejercicio 2019<sup>4</sup>** que recoge los últimos datos consolidados de todos los Estados miembros de la Unión Europea (UE). Dicho Marcador ofrece información sobre dos tipos de ayudas: **ayudas notificadas y autorizadas<sup>5</sup>** por la CE, así como **ayudas exentas de notificación previa**, pero sujetas

---

<sup>3</sup> 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.

<sup>4</sup> 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 (2019 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.

<sup>5</sup> 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.

a comunicación a posteriori. No se incluyen las siguientes medidas<sup>6</sup>: (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 excepcionales<sup>7</sup> y (iii) las *medidas no selectivas* de fomento de la economía en su conjunto (régimenes 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 (2019). En las ayudas regulares, se distingue entre el “*importe de ayuda autorizado*” (*approved amount*<sup>8</sup>) y el “*importe efectivamente utilizado*” (*used amount*<sup>9</sup>). En general, es sobre este último<sup>10</sup> sobre el que se calcula el “*elemento de ayuda*” (*aid element*<sup>11</sup>), que es lo que se considera que constituye 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).

---

<sup>6</sup> 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.

<sup>7</sup> 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.

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

<sup>9</sup> 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.

<sup>10</sup> 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.

<sup>11</sup> 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.

- **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).
- **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 mayor<sup>12</sup> 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.).

---

<sup>12</sup> 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.



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 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

competencia<sup>13</sup>, se consignan los importes tal y como son publicados por el citado Marcador.

### III. ANÁLISIS ESTADÍSTICO DEL EJERCICIO 2019

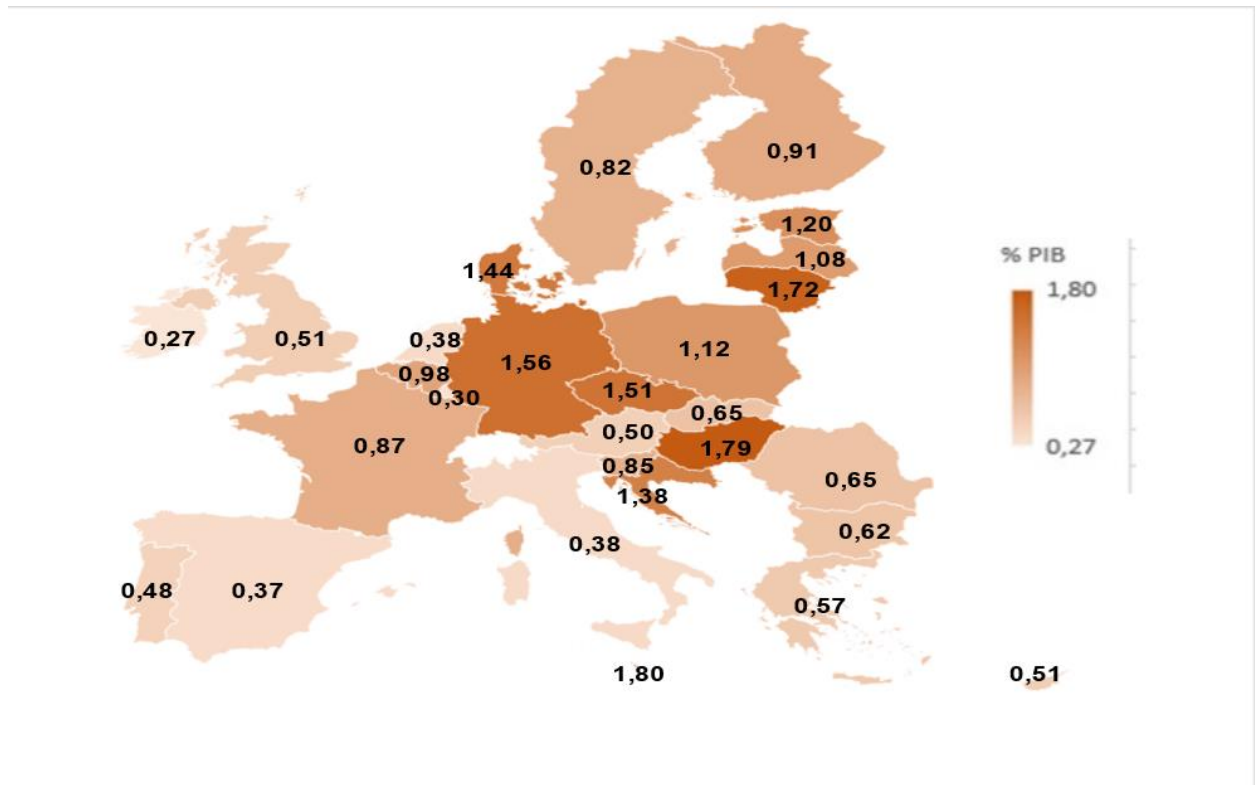
#### III.1 Ayudas regulares

En el Gráfico 1 puede observarse la **importancia relativa de las ayudas regulares en términos de afectación al PIB. La dispersión entre EEMM de la UE es llamativa y oscila entre el 1,80% de Malta y el 0,27% 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 Luxemburgo (0,30%), **España (0,37%)** y Países Bajos e Italia (ambos con el 0,38%). No es fácil establecer algún parámetro geográfico que explique la mayor o menor prevalencia de las ayudas, si bien de los datos puede colegirse que en los países del sur de Europa existe un menor peso de las ayudas respecto del centro y norte de Europa.

---

<sup>13</sup> 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.

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



Fuente: elaboración propia a partir del Marcador de ayudas de estado 2020 CE. Cabe señalar que, como ya ocurrió el año pasado y a diferencia de años anteriores, el dato de ayudas regulares del Marcador de 2020 de la Comisión Europea no incluye las ayudas a la agricultura, pesca y acuicultura. Se ha preferido optar por un criterio metodológico propio, que incluya estas ayudas, para no romper la serie histórica. No incluye datos de sector ferroviario.

En el Cuadro 1 se recoge la **evolución temporal 2009-2019 de las ayudas regulares tanto en la UE como en España**. Se puede apreciar un descenso en 2019 en España (del 0,40% del ejercicio anterior al 0,37% actual<sup>14</sup>) mientras que en el conjunto de la UE

<sup>14</sup> Cabe señalar que en los años 2017, 2018 y 2019 se encuentran incluidos 743,4 millones, 904,3 millones y 904,9 millones de euros (que suponen el 0,064%, el 0,075% y el 0,073% respectivamente de las ayudas sobre el PIB) reportados como ayudas a la promoción de las exportaciones y el sector exterior, correspondientes a un antiguo programa de beneficios fiscales que está sujeto a un procedimiento de recuperación (véase [SA.35550 "Spanish Goodwill III"](#)). Este proceso ha obligado a contabilizar estas ayudas que anteriormente no habían sido objeto de notificación a la CE. De conformidad con el antiguo artículo 12.5 de la Ley del Impuesto de Sociedades a partir del 1 de enero de 2002, las sociedades españolas pudieron amortizar hasta el 5% el fondo de comercio financiero cuando se cumplían 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](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-1159_en.htm)) el 15 de noviembre de 2018 el [Tribunal General](#) de la UE confirmó que la medida era "selectiva" (incluso cuando la ventaja fiscal estaba

permanecen estables (en el 0,85%). Para los 13 países<sup>15</sup> de la UE con mayor producto interior bruto per cápita (PIB pc) se puede observar un ligero aumento en 2019 (del 0,82% del ejercicio anterior hasta el 0,83% actual).

También en el **Cuadro 1** se recoge la **clasificación de los dos grandes tipos de ayudas regulares**: las **ayudas sectoriales**, destinadas a sectores económicos específicos y las **ayudas horizontales**, que no están restringidas a sectores económicos concretos. 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 aquellas.

Las **ayudas sectoriales** han reducido en nuestro país su peso sobre el PIB y especialmente sobre el total de ayuda otorgada en los años 2017<sup>16</sup> y 2018<sup>17</sup>. En el año 2019<sup>18</sup>, si bien se mantiene el porcentaje sobre el PIB, se observa un ligero incremento sobre el total de ayuda otorgada. En el marco de la UE, las ayudas sectoriales vienen

---

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, , señaló además que la ayuda era incompatible y debía ser objeto de recuperación (Asunto ante el TJUE [C-51/19 P](#). El TJUE ha desestimado los recursos de casación interpuestos por el Reino de España y por World Duty Free Group, S. A mediante [sentencia](#) de 21 de octubre de 2021. Adicionalmente, en enero de 2020, el TJUE rechazó una cuestión prejudicial remitida por el Tribunal Económico Administrativo Central (TEAC) sobre esta materia (asunto [C-274/14](#)) al considerar que no es un órgano jurisdiccional independiente.

<sup>15</sup> Luxemburgo, Irlanda, Dinamarca, Suecia, Países Bajos, Austria, Finlandia, Alemania, Bélgica, Francia, Reino Unido, Italia y España (datos de 2019 obtenidos de Eurostat: [https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-datasets/-/sdg\\_08\\_10](https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-datasets/-/sdg_08_10)).

<sup>16</sup> La fuerte reducción sobre el total de la ayuda otorgada (del 39,61% al 31,90%) 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 no se producirían cambios significativos en el peso de las ayudas sectoriales sobre el total.

<sup>17</sup> En el ejercicio 2018 el porcentaje de la ayuda sectorial sobre el total de las ayudas regulares se reduce a la mitad (del 31,90% al 15,95%) motivado tanto por una disminución en el importe de las propias ayudas sectoriales como por un fuerte incremento en la cuantía de las ayudas horizontales, destacando los aumentos en las ayudas a los consumidores individuales y a las medidas encaminadas a la protección del medio ambiente y a la eficiencia energética.

Cabe resaltar que las cifras de ayudas horizontales de 2018 están distorsionadas por los 904,3 millones de euros en el epígrafe de promoción de las exportaciones y del sector exterior que proceden del programa sujeto a devolución mencionado con anterioridad. No obstante, incluso descontando este efecto, se produciría un importante descenso en el peso de las ayudas sectoriales sobre el total, que pasarían del 39,61% en 2016 al 19,66% en 2018.

<sup>18</sup> El ligero incremento sobre el total de la ayuda otorgada (del 15,95% al 17,24%) en el año 2019 se explica fundamentalmente por la disminución del importe de las ayudas horizontales, especialmente en las ayudas de apoyo a consumidores individuales (de 1.081 a 861 millones de euros) si bien continúan siendo una de las partidas más relevantes.

Descontando el efecto de 904,9 millones de euros de las ayudas a la promoción de las exportaciones y del sector exterior, que también aplica al ejercicio 2019, en el peso de las ayudas sectoriales sobre el total ascendería al 21,49% en 2019.

reduciendo su peso en el total de ayudas y sobre el PIB desde 2009, de forma relevante y continuada. No obstante, en los últimos años se venía observando una cierta tendencia a su estabilización y en el ejercicio 2019 se ha producido un incremento de su peso tanto en el PIB como sobre el total de ayudas.

**Cuadro 1. Evolución Ayudas regulares España y UE (2009-2019)**

			2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
<b>España</b>	Ayudas regulares	Mill €	5.591,15	4.893,04	4.494,34	3.913,18	3.150,29	3.478,79	2.943,60	2.991,03	3.676,38	4.790,93	4.578,17
		% PIB	0,52%	0,46%	0,42%	0,38%	0,31%	0,34%	0,27%	0,27%	0,32%	0,40%	0,37%
	Ayuda horizontal	Mill €	4.004,84	3.352,37	2.801,23	2.510,94	1.838,63	2.182,55	1.537,42	1.806,33	2.503,49	4.026,76	3.788,95
		% PIB	0,37%	0,31%	0,26%	0,24%	0,18%	0,21%	0,14%	0,16%	0,22%	0,34%	0,31%
		% Total	71,63%	68,51%	62,33%	64,17%	58,36%	62,74%	52,23%	60,39%	68,10%	84,05%	82,76%
	Ayuda sectorial	Mill €	1.586,31	1.540,67	1.693,11	1.402,24	1.311,66	1.296,24	1.406,18	1.184,70	1.172,89	764,17	789,22
		% PIB	0,15%	0,15%	0,16%	0,14%	0,13%	0,13%	0,13%	0,11%	0,10%	0,06%	0,06%
		% Total	28,37%	31,49%	37,67%	35,83%	41,64%	37,26%	47,77%	39,61%	31,90%	15,95%	17,24%
	<b>UE-28</b>	Ayudas regulares	Mills €	75.153,09	74.720,42	68.538,46	73.542,97	71.052,20	95.095,93	102.577,09	109.669,90	126.111,86	135.507,66
% PIB			0,61%	0,58%	0,52%	0,54%	0,52%	0,67%	0,69%	0,73%	0,82%	0,85%	0,85%
Ayuda horizontal		Mill €	54.499,43	53.022,17	50.478,69	52.280,71	53.356,60	79.555,35	88.694,62	97.772,52	108.978,87	119.817,17	121.077,23
		% PIB	0,44%	0,41%	0,38%	0,38%	0,39%	0,56%	0,60%	0,65%	0,71%	0,75%	0,73%
		% Total	72,52%	70,96%	73,65%	71,09%	75,09%	83,66%	86,47%	89,15%	86,41%	88,42%	86,27%
Ayuda sectorial		Mill €	20.653,66	21.698,25	18.059,77	21.262,26	17.695,60	15.540,58	13.882,47	11.897,38	17.132,99	15.690,49	19.271,35
		% PIB	0,17%	0,17%	0,14%	0,16%	0,13%	0,11%	0,09%	0,08%	0,11%	0,10%	0,12%
		% Total	27,48%	29,04%	26,35%	28,91%	24,91%	16,34%	13,53%	10,85%	13,59%	11,58%	13,73%
<b>UE (13 mayor PIBpc)</b>		Ayudas regulares	Mill €	63.482,05	62.572,51	56.330,73	61.462,23	57.534,90	78.883,46	86.828,60	93.646,19	106.189,06	115.658,55
	% PIB		0,58%	0,55%	0,48%	0,51%	0,47%	0,63%	0,65%	0,70%	0,77%	0,82%	0,83%
	Ayuda horizontal	Mill €	48.420,81	46.137,47	43.054,70	43.682,17	43.231,67	66.932,98	75.771,71	84.293,73	91.555,70	102.456,23	104.374,44
		% PIB	0,44%	0,41%	0,37%	0,36%	0,36%	0,54%	0,57%	0,63%	0,66%	0,73%	0,72%
		% Total	76,27%	73,73%	76,43%	71,07%	75,14%	84,85%	87,27%	90,01%	86,22%	88,59%	86,37%
	Ayuda sectorial	Mill €	15.061,24	16.435,04	13.276,03	17.780,06	14.303,23	11.950,48	11.056,89	9.352,46	14.633,36	13.202,32	16.471,87
		% PIB	0,14%	0,14%	0,11%	0,15%	0,11%	0,09%	0,08%	0,07%	0,11%	0,09%	0,11%
		% Total	23,73%	26,27%	23,57%	28,93%	24,86%	15,15%	12,73%	9,99%	13,78%	11,41%	13,63%

Fuente: elaboración propia a partir del Marcador de ayudas CE 2020. 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 financiera de 2008, 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 los años posteriores si bien se produjo un ascenso tanto en 2017<sup>19</sup> como en 2018 (alcanzando el 0,40%<sup>20</sup> del PIB) aunque en 2019 han vuelto a caer (hasta

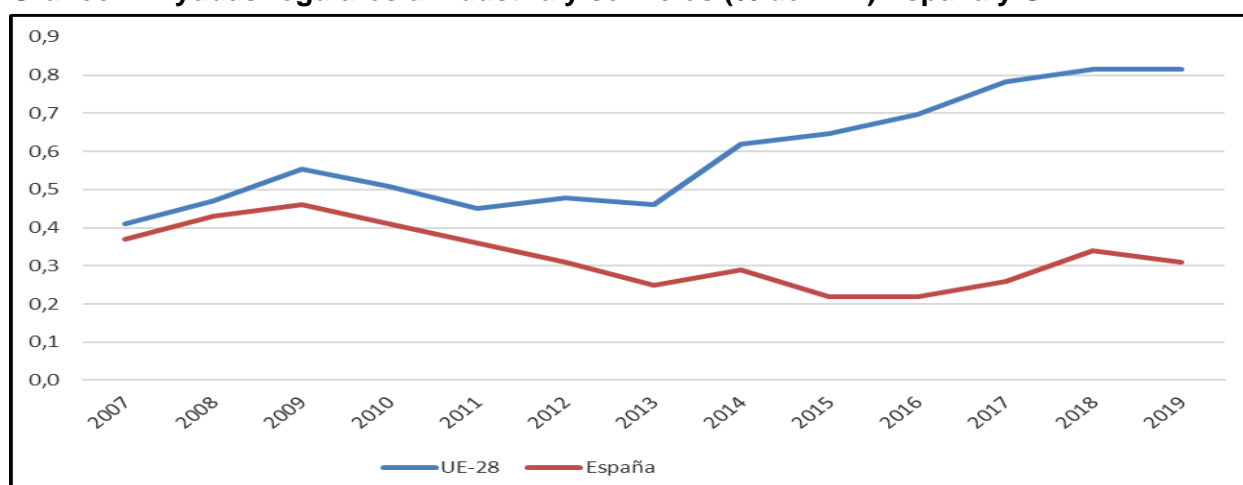
<sup>19</sup> Este ascenso, como ya se ha comentado, podría deberse fundamentalmente a los 743,4 millones de euros del antiguo programa fiscal sujeto a recuperación que ha sido objeto de contabilización.

<sup>20</sup> Descontando el efecto de los 904,3 millones de euros del programa fiscal sujeto a recuperación contabilizado en el ejercicio 2018, el porcentaje de las ayudas regulares alcanzaría el 0,32% del PIB español.

el 0,37%<sup>21</sup> del PIB), mientras que en la UE se observa una evolución creciente respecto al PIB desde 2014, permaneciendo estable en 2019.

En relación con las **ayudas regulares destinadas a la industria y los servicios** (excluyendo fundamentalmente las ayudas a la agricultura) podemos apreciar que, en España, respecto al año 2015, los importes utilizados mantienen cierta estabilidad (aunque cabe destacar el incremento del 2018) tras una serie mantenida de descensos en los años precedentes, salvo en 2014 (Gráfico 2).

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

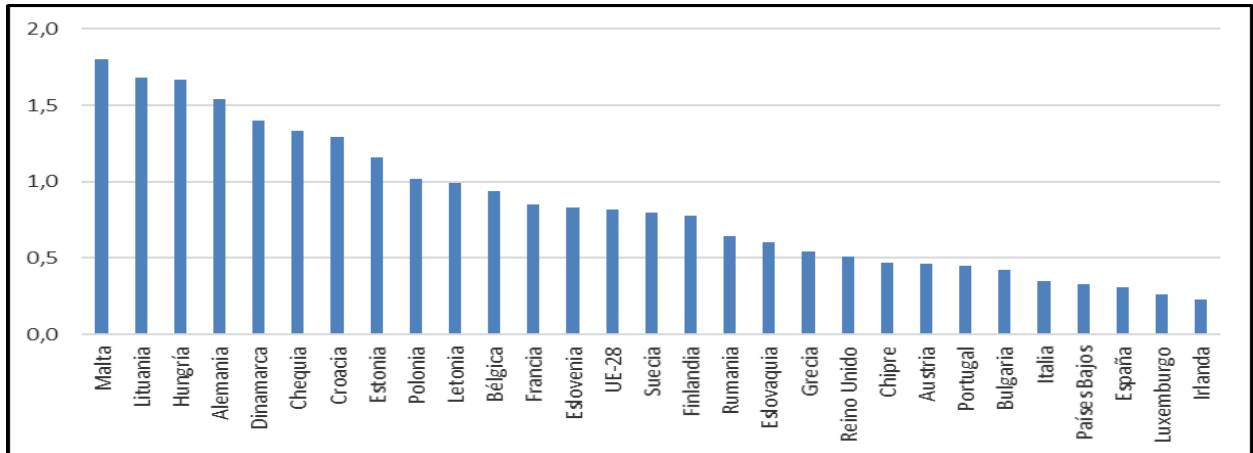


Fuente: elaboración propia a partir de datos del Marcador de ayudas CE 2020. No incluye sector ferroviario.

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, a pesar de una cierta tendencia creciente en los últimos años, nos sitúa como el tercer país de la UE con menor porcentaje sobre PIB tanto de ayudas regulares a industria y servicios (Gráfico 3) como 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 2019 España ocuparía el penúltimo lugar en las dos clasificaciones citadas con anterioridad.

<sup>21</sup> Descontando el efecto de los 904,9 millones de euros del programa fiscal sujeto a recuperación contabilizado en el ejercicio 2019 el porcentaje de las ayudas regulares alcanzaría el 0,30% del PIB español.

**Gráfico 3. Peso de las ayudas regulares a industria y servicios sobre el PIB (2019) en UE**

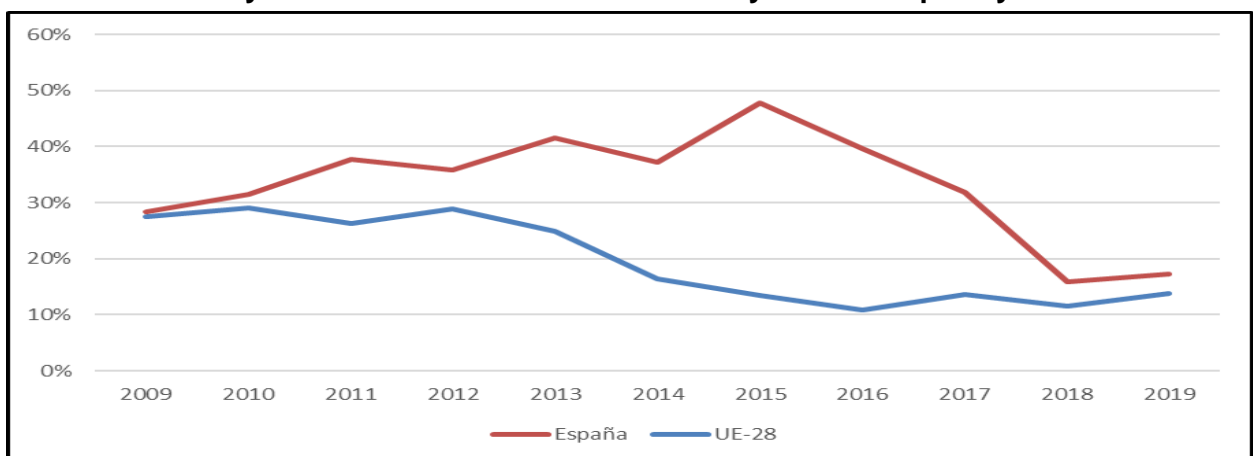


Fuente: elaboración propia a partir de datos del Marcador de ayudas CE 2020. No incluye sector ferroviario.

**El peso de las ayudas sectoriales sobre el total de ayuda regular concedida es mayor en España que en el conjunto de la UE, si bien se observa una clara tendencia hacia la convergencia en los últimos años.**

Además, mientras en la UE-28 la senda es decreciente desde 2009 con una tendencia hacia la estabilización en los períodos más recientes (con un leve repunte en 2019), en España el peso de estas ayudas sectoriales ha sufrido altibajos (Gráfico 4): se incrementaron por encima del 40% en 2013 para, tras una leve caída en 2014, acercarse al 50% en 2015 y volver a caer otra vez al entorno del 40% en 2016. En 2017 disminuyeron (hasta el 32%), motivado por las ayudas al sector exterior (sin dicha distorsión se mantendría estable sobre el 40%) y en 2018 se produjo una fuerte reducción en el peso de las ayudas sectoriales hasta llegar al 16% (sin la distorsión de las ayudas al sector exterior se situaría en torno al 20%), estabilizándose en el año 2019 si bien se observa un ligero incremento hasta el 17% (excluyendo las ayudas al sector exterior alcanzaría el 21%).

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

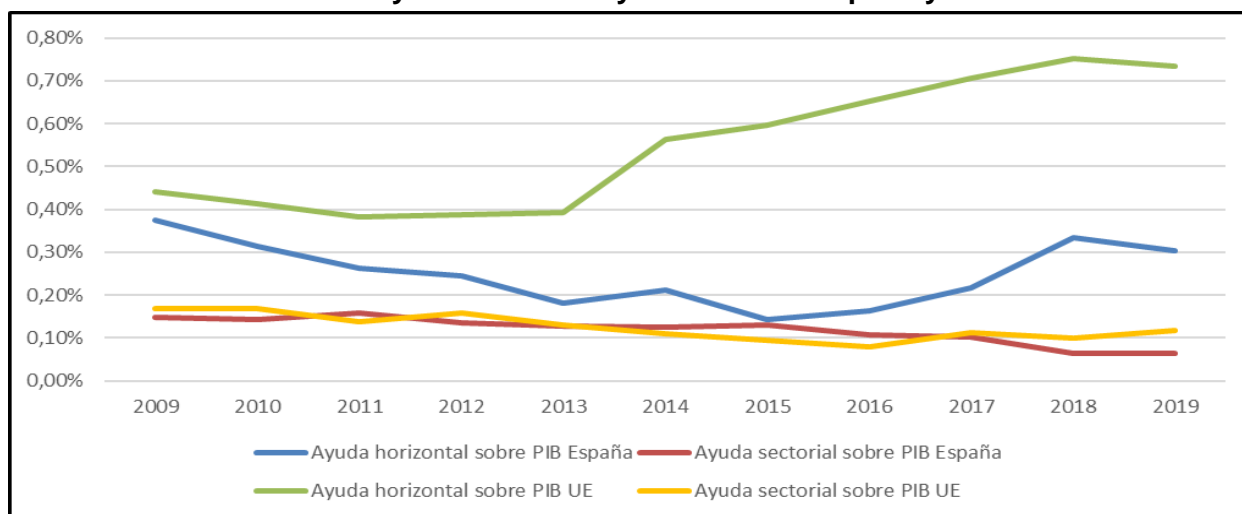


Fuente: elaboración propia a partir de datos del Marcador de ayudas CE 2020. No incluye sector ferroviario.

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 financiera, entre la UE-28 y España**, manteniéndose los datos con pequeñas diferencias entre España y la UE-28 en los años siguientes y confirmando la estabilidad hasta el año 2018, donde se observa una ligera caída en el caso español, manteniéndose el peso sobre el PIB en el ejercicio 2019.

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 financiera y que en aquella han crecido durante el periodo mientras que en España se han reducido notablemente, si bien en los últimos años se observaba una tendencia creciente (especialmente en el 2018) que se ha roto con la caída del año 2019. En todo caso todavía no se han alcanzado los niveles previos a la crisis financiera de 2008. Cabe afirmar, por tanto, en la misma línea del [Informe de Ayudas Públicas de 2020](#), 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 2020. No incluye sector ferroviario.

**Por otro lado, 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** (para las ayudas horizontales) y en los **Gráficos 9 y 10** (para las ayudas sectoriales), **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 la primera partida a la que se



dedican más recursos (26%), cuando en el resto de los países de la UE, 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 los elevados importes de los años 2017, 2018 y 2019 (743,4, 904,3 y 904,9 millones de euros, respectivamente) se deben exclusivamente a la contabilización en estos años como ayudas públicas de un antiguo programa de beneficios fiscales tras haber sido declaradas ilegales<sup>22</sup> y estar incursas en un procedimiento de devolución<sup>23</sup>.

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 19%<sup>24</sup> de la ayuda total horizontal mientras que en el conjunto de la UE alcanzan el 61% de la ayuda.

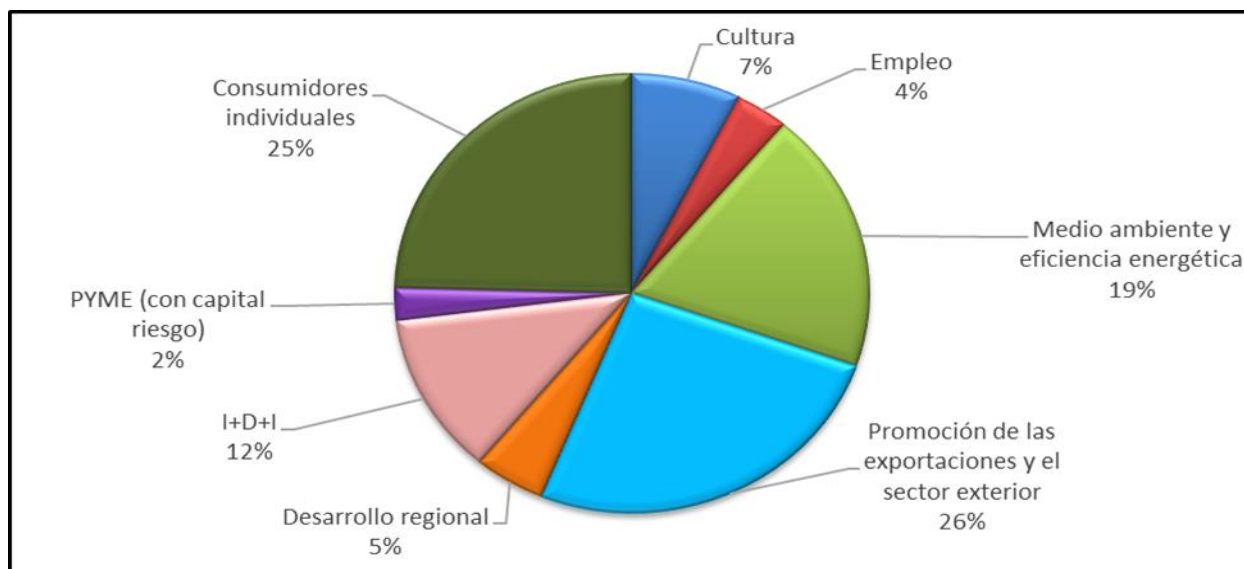
---

<sup>22</sup> Ver nota 16.

<sup>23</sup> 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.

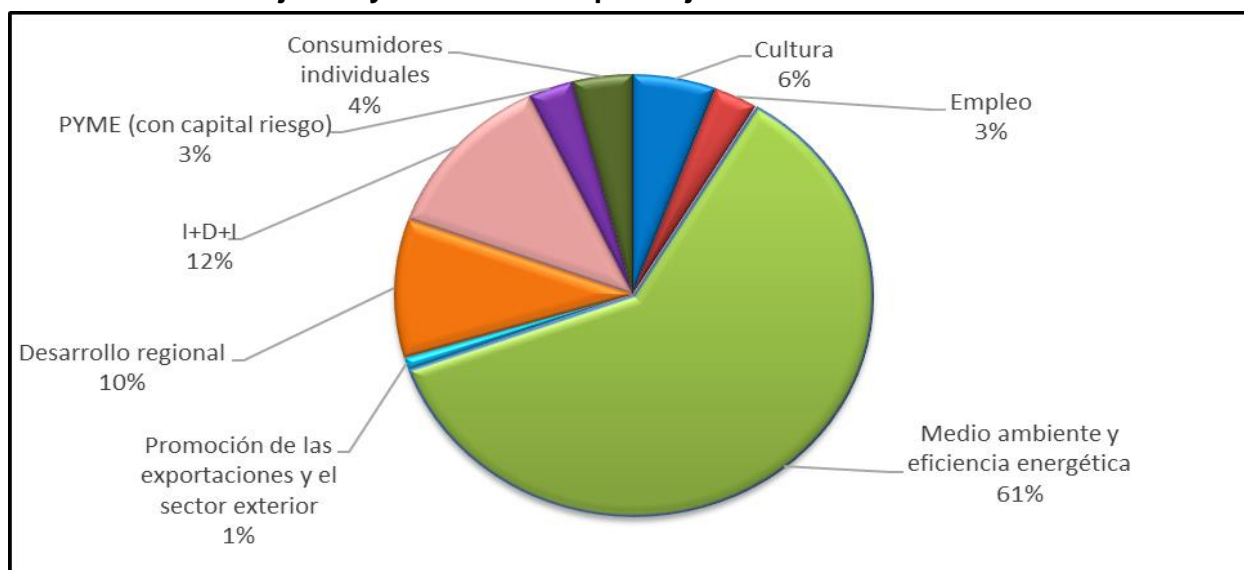
<sup>24</sup> Porcentaje que se incrementaría hasta al 26% sin la distorsión de las ayudas a la promoción de las exportaciones.

**Gráfico 6. Porcentaje de ayuda horizontal por objetivos en 2019 en España**



Fuente: elaboración propia a partir de datos del Marcador de ayudas CE 2020. No incluye sector ferroviario.

**Gráfico 7. Porcentaje de ayuda horizontal por objetivos en 2019 en la UE-28**



Fuente: elaboración propia a partir de datos del Marcador de ayudas CE 2020. No incluye sector ferroviario.

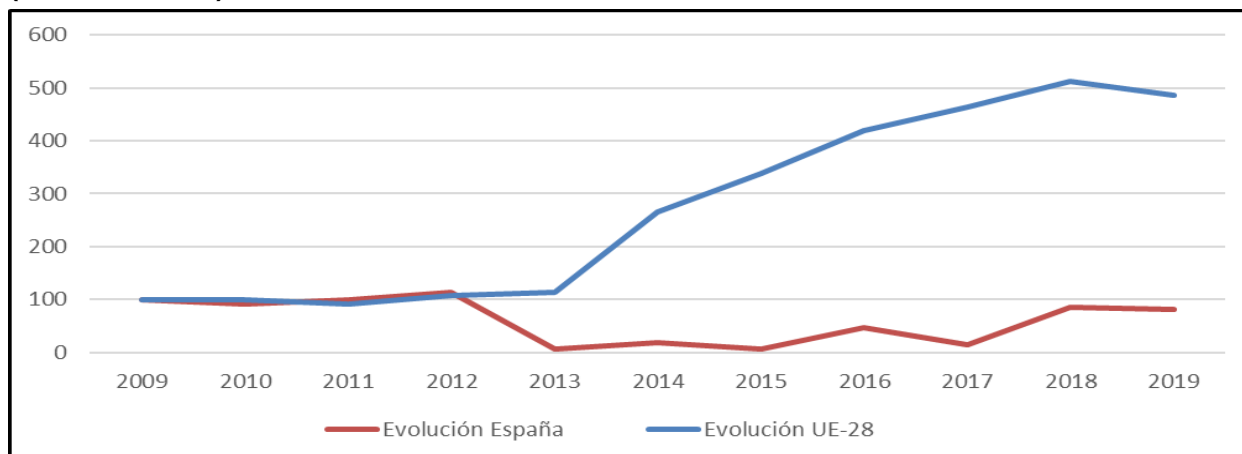
Por otra parte, cabe resaltar el hecho de que en materia de I+D+i, nuestros porcentajes son similares a los de la UE: de esta manera un 12%<sup>25</sup> del total de ayudas en España se va a este objetivo. De igual modo, debe subrayarse la relevancia que en nuestro país concedemos a las ayudas a consumidores individuales (a través de bonificaciones o subvenciones al transporte marítimo o terrestre fundamentalmente), a las que dedicamos

<sup>25</sup> Porcentaje que ascendería al 16% sin la distorsión de las ayudas al sector exterior.

un 25%<sup>26</sup> 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 2019 en la UE y España, reflejada en el Gráfico 10, se podría deber a la reforma en 2013 del régimen de primas a las renovables efectuada en España, cuya consecuencia fue la reducción de su importe 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 2018. La relevante subida en 2018 y la estabilización en 2019 refuerza la 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 (2009 base 100)**



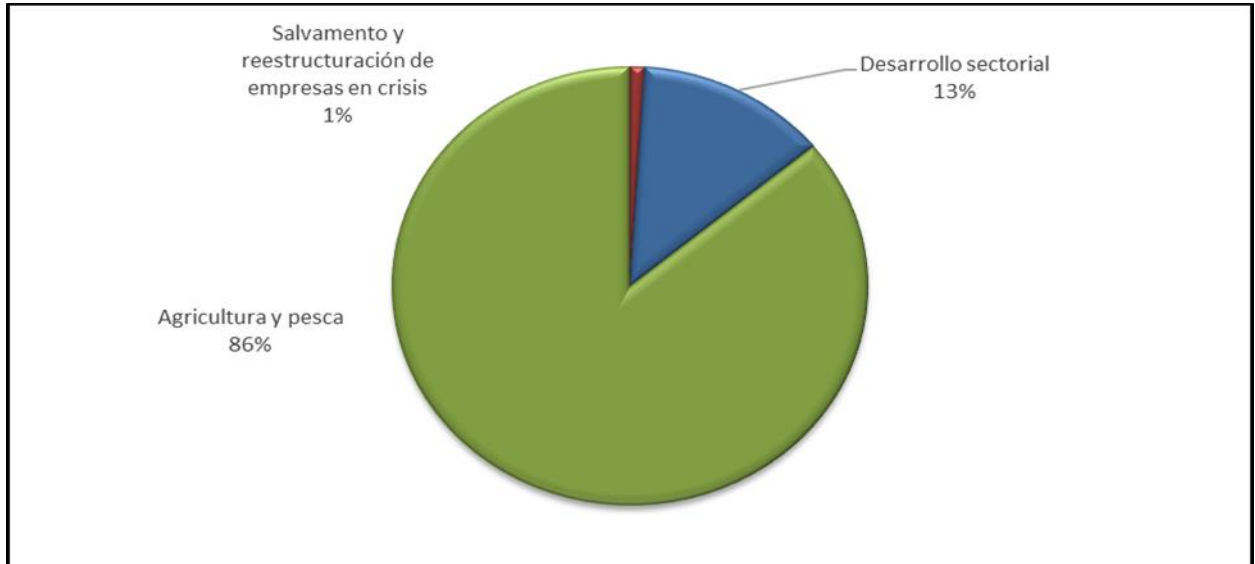
Fuente: elaboración propia a partir de datos del Marcador de ayudas CE 2020. No incluye sector ferroviario. 2009 se toma como año base (100) para UE-28 y España.

Por lo que respecta al porcentaje de las ayudas sectoriales por objetivos, cabe señalar el elevado peso (86%) de las ayudas a la agricultura<sup>27</sup> en España (frente al 30% que suponen en el conjunto de la UE), seguidas a gran distancia (13%) por las ayudas al desarrollo sectorial, las cuales constituyen la primera partida a la que se dedican más recursos en la UE (en torno al 57%). Cabe destacar que las ayudas al cierre y a la reestructuración de empresas en crisis en el año 2019 han sido residuales en España (con un porcentaje inferior al 1%) mientras que en el resto de la UE ha alcanzado el 13%.

<sup>26</sup> Porcentaje que subiría hasta el 33% sin la distorsión de las ayudas a la promoción de las exportaciones.

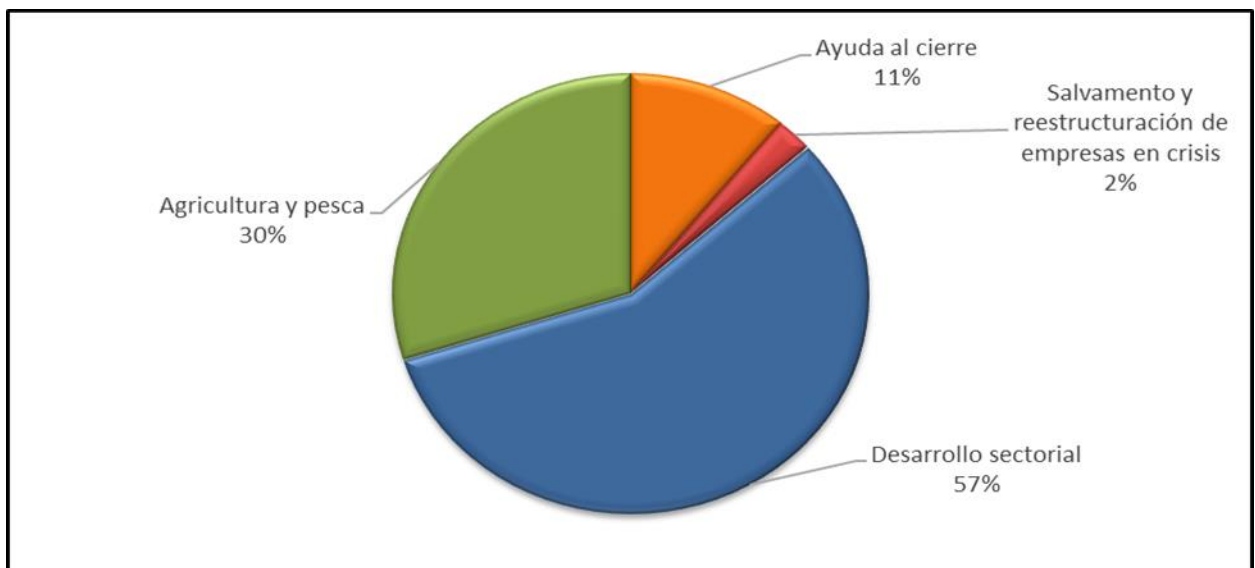
<sup>27</sup> Incluidas también las ayudas a la pesca y a la acuicultura.

**Gráfico 9. Porcentaje de ayuda sectorial por objetivos en 2019 en España**



Fuente: elaboración propia a partir de datos del Marcador de ayudas CE 2020. No incluye sector ferroviario.

**Gráfico 10. Porcentaje de ayuda sectorial por objetivos en 2019 en la UE-28**



Fuente: elaboración propia a partir de datos del Marcador de ayudas CE 2020. No incluye sector ferroviario.

Por último, capítulo aparte merecen las **ayudas al sector ferroviario**, que no se computan con el resto de las ayudas para no distorsionar los datos de la serie histórica, puesto que sólo se reportan desde 2012. Es importante tener en cuenta, para la valoración de estos datos, que se elaboran en función de las ayudas comunicadas por los diferentes Estados miembros de la UE.

Por todo ello y dada, por ejemplo, la evolución reciente del concepto de ayudas públicas en materia de infraestructuras, es posible que los datos no reflejen la totalidad de lo que, en puridad, podría considerarse ayuda. Así, suele considerarse que la construcción de infraestructuras ferroviarias no es ayuda estatal cuando, por ejemplo, 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 desarrolladas por el gestor de infraestructuras. Sin embargo, cuando estas premisas no se cumplen, existe indiciariamente ayuda de Estado<sup>28</sup>.

Teniendo en cuenta las consideraciones anteriores, son de especial relevancia las diferencias que pueden observarse en el Cuadro 2, en cuanto a los importes concedidos en España en comparación con algunos otros EEMM (Francia, Alemania y Austria, entre otros) con cuantías totales significativas, tanto en los importes nominales como en porcentaje sobre el PIB, donde España se sitúa como el séptimo país<sup>29</sup> con menor porcentaje sobre PIB de ayudas al transporte ferroviario

---

<sup>28</sup> Vid. párr. 219 de la [Comunicación](#) sobre el concepto de ayuda. Respecto a infraestructuras ferroviarias, puede consultarse 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.

<sup>29</sup> No se consideran Malta y Chipre al no reportar datos.

**Cuadro 2. Ayudas al transporte ferroviario para el año 2019 (millones €)**

	Transporte ferroviario			
	OSP y pensiones	Infraestructuras y otras ayudas	Total (€)	Porcentaje sobre PIB
Austria	810	2.490	3.300	0,83%
Bélgica	1.290	1.705	2.994	0,63%
Bulgaria	114	0	114	0,19%
Chipre	N/A	N/A	N/A	N/A
Chequia	303	0	303	0,13%
Alemania	6.150	11.273	17.423	0,51%
Dinamarca	565	2	568	0,18%
Estonia	21	50	72	0,25%
<b>España</b>	<b>1.205</b>	<b>119</b>	<b>1.323</b>	<b>0,11%</b>
Finlandia	123	0	123	0,05%
Francia	5.955	4.638	10.593	0,43%
Grecia	50	61	111	0,06%
Croacia	60	328	388	0,72%
Hungría	571	297	958	0,66%
Irlanda	87	313	400	0,11%
Italia	3.163	0	3.163	0,18%
Lituania	33	1	35	0,07%
Luxemburgo	200	0	200	0,31%
Letonia	25	0	25	0,08%
Malta	N/A	N/A	N/A	N/A
Países Bajos	-50	2.111	2.061	0,25%
Polonia	663	1.818	2.480	0,46%
Portugal	13	651	665	0,31%
Rumanía	398	0	398	0,18%
Suecia	445	27	471	0,10%
Eslovenia	54	0	54	0,11%
Eslovaquia	275	410	685	0,73%
Reino Unido	1.741	0	1.741	0,07%
<b>Total UE</b>	<b>24.265</b>	<b>26.292</b>	<b>50.647</b>	<b>0,31%</b>

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Marcador de ayudas CE 2020.

Para cerrar con las ayudas regulares, 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 de los últimos tres años (2017-2019) están potencialmente distorsionados y no son totalmente representativos de la tendencia de los últimos años como consecuencia de los ya comentados procedimientos de recuperación de un antiguo programa de exenciones fiscales (este hecho provoca que los porcentajes de exenciones fiscales sobre el total de las ayudas en los años 2017, 2018 y 2019 se disparen hasta el 30,29%, el 28,79% y el 28,27%, respectivamente).

**Cuadro 3. Evolución de distintos instrumentos 2009-2019 en España y en la UE-28 (\*)**

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
<b>España</b>	Participación en el capital	0,00%	0,01%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
	Subvención	58,94%	58,81%	52,08%	46,52%	58,11%	68,82%	78,85%	81,67%	64,60%	67,47%
	Garantía	0,05%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,01%	0,01%	0,00%	0,01%
	Crédito blando	18,68%	16,64%	18,17%	12,55%	12,49%	5,58%	6,99%	6,23%	4,94%	3,55%
	Diferimiento fiscal	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	2,57%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
	Exención fiscal	22,32%	24,54%	29,74%	40,76%	29,39%	23,02%	14,14%	11,07%	30,29%	28,79%
	Otros	0,00%	0,00%	0,00%	0,17%	0,00%	0,00%	0,01%	1,02%	0,17%	0,20%
	<b>Total</b>	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
<b>UE-28</b>	Participación en el capital	0,33%	0,25%	0,43%	0,38%	0,57%	0,46%	0,39%	0,21%	0,35%	0,07%
	Subvención	52,51%	52,94%	54,08%	51,47%	51,87%	66,00%	61,61%	62,57%	61,21%	59,09%
	Garantía	2,34%	2,56%	2,36%	2,01%	2,06%	1,65%	0,03%	0,05%	0,07%	0,09%
	Crédito blando	4,16%	4,00%	5,00%	10,56%	7,96%	3,14%	3,21%	0,99%	1,43%	1,73%
	Diferimiento fiscal	0,28%	0,09%	0,06%	0,06%	0,07%	0,13%	0,03%	0,00%	0,00%	0,00%
	Exención fiscal	40,36%	39,96%	37,53%	35,02%	36,87%	27,53%	32,53%	31,45%	32,31%	33,97%
	Otros	0,02%	0,19%	0,54%	0,51%	0,62%	1,10%	2,21%	4,73%	4,62%	4,82%
	<b>Total</b>	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Marcador de ayudas CE 2020. 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 última la “[Comunicación bancaria de 2013](#)”<sup>30</sup>, que adapta las anteriores Comunicaciones a los desarrollos institucionales acaecidos –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 europeo<sup>31</sup>.

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

<sup>30</sup> 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.

<sup>31</sup> Para un análisis del sector puede consultarse igualmente los datos publicados por el Banco de España en el [Informe sobre la crisis financiera y bancaria en España, 2008-2014](#) de junio de 2017.

la entidad beneficiaria (y de sus accionistas y otros interesados) y la inclusión de medidas correctoras de los posibles impactos anticompetitivos.

Cabe señalar, en primer lugar, como hecho relevante, que **en el Marcador de ayudas** de la Comisión Europea de 2020 (que recoge los datos de las ayudas al sector financiero hasta el año 2019) **se han reformulado los datos del período 2008-2014<sup>32</sup> utilizando una metodología unificada<sup>33</sup>**, lo que ha llevado a que, en algunos casos, se produzcan **diferencias significativas<sup>34</sup>** en la información contenida en anteriores marcadores de ayudas y en los informes CNMC sobre ayudas públicas.

En el Cuadro 4 se recoge la evolución de las ayudas financieras desde 2008, 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, garantías<sup>35</sup> y otras medidas de liquidez.

Por lo que respecta a la reformulación de datos del período 2008-2014, destacar el incremento del importe de las recapitalizaciones (aumento de unos 2.300 millones de euros) y, especialmente, de las medidas de rescate de activos deteriorados (incremento sobre los 17.900 millones de euros).

---

<sup>32</sup> Aparte de la corrección para los años 2008-2014, algunas cifras sobre las ayudas utilizadas entre 2015 y 2018 han sido revisadas en función de la nueva información proporcionada por los Estados miembros.

De acuerdo con la Comisión Europea las cifras reformuladas proporcionan una base sólida para los análisis de tendencias de las ayudas estatales utilizadas por los Estados miembros en el período 2008-2019.

<sup>33</sup> Los importes reformulados recogen la metodología unificada de recopilación de datos sobre las ayudas utilizadas, la cual se ha mejorado y perfeccionado progresivamente con el objetivo de armonizar el tratamiento de medidas similares y garantizar una información coherente entre los Estados miembros. En términos concretos, el proceso de verificación ha identificado varias razones para las diferencias entre los datos reportados inicialmente y los datos reformulados: (i) diferencias en los métodos de cálculo de las garantías; (ii) retrasos en el acceso a datos adicionales y más precisos; (iii) clasificación inicial incorrecta de las ayudas y (iv) notificación de medidas que no son ayudas públicas; (v) atribución inicial incorrecta del año y (vi) errores administrativos y duplicación de datos.

<sup>34</sup> Según se indica en el marcador de ayudas, el análisis de las cifras recopiladas durante los años 2008-2014 con la metodología unificada mostró varias incoherencias con respecto a los datos agregados comunicados inicialmente a la CE. Estas inconsistencias se debieron principalmente a la naturaleza más desagregada de los datos recopilados con la metodología unificada. Como señala el Marcador de ayudas, los EEMM comunicaron, hasta el año 2015, los datos sobre las ayudas utilizadas anualmente y de forma agregada; sin embargo, desde el 2015 la CE decidió mejorar la información sobre las ayudas utilizadas. En particular se decidió aumentar la desagregación de los datos notificados (idealmente a nivel de decisión / beneficiario), clasificar la ayuda utilizada con mayor precisión por instrumento de ayuda estatal y agregar datos sobre la ayuda recuperada y otras características auxiliares de las medidas.

<sup>35</sup> Cabe señalar que el saldo medio vivo de las obligaciones aseguradas (forma de contabilizar el apartado de “garantías”) es nulo desde el año 2017.



En la UE, también se observa una tendencia general a la reducción de estas ayudas, con alguna excepción en los dos últimos años. Destaca una medida de rescate de activos deteriorados notificada por Chipre<sup>36</sup> en junio de 2018 de 3.500 millones de euros junto con alguna otra medida de menor importe<sup>37</sup>. Por lo que respecta al resto de medidas, 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.

Por lo que respecta a la reformulación de datos del período 2008-2014, cabe señalar una disminución de las recapitalizaciones (en torno a los 39.900 millones de euros) y un incremento muy significativo de las medidas de rescate de activos deteriorados, que prácticamente se multiplican por 2,5 (aumentan en más de 285.000 millones de euros, desde los 197.100 millones hasta los 482.338 millones de euros). Las cifras de “otras medidas de liquidez” también experimentan un fuerte aumento (sobre los 145.300 millones de euros).

---

<sup>36</sup> Véase [SA.35334](#). En este caso no resulta de aplicación el [Reglamento \(UE\) 806/2014](#), sobre el Mecanismo Único de Resolución y el Fondo Único de Resolución, por razones de seguridad jurídica, ya que el procedimiento de recapitalización y reestructuración del banco chipriota se inició con anterioridad a la aprobación del citado reglamento. Cabe recordar que una de las primeras aplicaciones del mecanismo de recapitalización interno (o “bail in”) previsto en el Reglamento (UE) 806/2014 fue la resolución del Banco Popular Español S.A de 7 de junio de 2017 ([Decisión \(UE\) 2017/1246](#)). La utilización de este procedimiento de “bail in” evitó que se otorgaran nuevas ayudas públicas al sector financiero en España.

No obstante, también en el año 2017, la Comisión Europea autorizó medidas de recapitalización (o “bail out”) por importe de 11.280 millones de euros en el caso de varias entidades de crédito italianas.

<sup>37</sup> Medidas de recapitalización en Austria en 2018 y 2019 por importe de 216 y 79 millones de euros respectivamente y medidas de rescate de activos deteriorados en Polonia en 2018 y 2019 por importe de 13 y 42 millones de euros respectivamente.

**Cuadro 4. Evolución Ayudas financieras España y UE (2008-2019)**

		2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Total	
<b>España</b>	Recapitalización	M€	0	0	11.195	8.575	40.415	3.913	0	0	0	0	0	64.098	
		% PIB	0,00%	0,00%	1,04%	0,81%	3,92%	0,38%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	6,15%
	Rescate activos deteriorados	M€	0	0	0	0	36.695	14.087	0	0	0	0	0	0	50.782
		% PIB	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	3,56%	1,38%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	4,94%
	Garantías	M€	0	35.266	55.471	61.907	72.244	53.407	22.130	4.125	1.514	0	0	0	306.064
		% PIB	0,00%	3,30%	5,17%	5,82%	7,01%	5,23%	2,14%	0,38%	0,14%	0,00%	0,00%	0,00%	29,19%
	Otras medidas de liquidez	M€	2.300	19.300	19.000	13.500	3.500	200	0	0	0	0	0	ND (*)	57.800
		% PIB	0,21%	1,80%	1,77%	1,27%	0,34%	0,02%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	ND (*)	0
	TOTAL	M€	2.300	54.566	85.666	83.982	152.854	71.607	22.130	4.125	1.514	0	0	ND	478.744
		% PIB	0,21%	5,10%	7,99%	7,89%	14,82%	7,02%	2,14%	0,38%	0,14%	0,00%	0,00%	ND	45,70%
<b>UE-28</b>	Recapitalización	M€	115.003	110.815	22.751	38.815	91.140	26.566	7.625	10.054	76	11.289	216	78	434.427
		% PIB	0,88%	0,90%	0,18%	0,29%	0,68%	0,20%	0,05%	0,07%	0,00%	0,07%	0,00%	0,00%	3,31%
	Rescate activos deteriorados	M€	0	0	81.708	50.847	162.685	97.305	81.074	2.297	2.826	0	3.554	42	482.338
		% PIB	0,00%	0,00%	0,66%	0,40%	1,23%	0,72%	0,60%	0,02%	0,02%	0,00%	0,02%	0,00%	3,64%
	Garantías	M€	150.728	772.171	900.743	622.349	444.317	386.623	264.040	169.256	118.405	107.406	87.451	84.193	4.107.682
		% PIB	1,15%	6,27%	7,01%	4,70%	3,29%	2,84%	1,87%	1,14%	0,79%	0,70%	0,55%	0,51%	29,76%
	Otras medidas de liquidez	M€	102.900	89.300	86.200	66.700	45.200	39.200	37.500	22.100	12.400	10.900	6.800	4.500	523.700
		% PIB	0,79%	0,72%	0,67%	0,50%	0,33%	0,29%	0,27%	0,15%	0,08%	0,07%	0,04%	0,03%	3,95%
	TOTAL	M€	368.631	972.286	1.091.402	778.711	743.342	549.694	390.239	203.707	133.707	129.595	98.021	88.812	5.024.447
		% PIB	2,82%	7,89%	8,49%	5,88%	5,51%	4,04%	2,77%	1,37%	0,89%	0,84%	0,61%	0,54%	36,72%

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de Crisis Aid del Scoreboard 2020 de la CE. Los datos de PIB proceden de Eurostat. (\*) No disponibles (ND) los datos en el Marcador de ayudas de 2020 debido a que la CE este año solo ha publicado los datos agregados para toda la UE y no por países. En este sentido, reflejar que ya en los últimos años los datos para España de "Otras medidas de liquidez" no son representativos.

**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 en Austria y en Polonia, de acuerdo con el cuadro 5, en el año 2019 no hubo ninguna ayuda de este tipo.

**Cuadro 5. Medidas de recapitalización y rescate y protección de activos financieros sobre PIB<sup>38</sup>. Estados miembros y UE-28 (2008-2019)**

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Total
Irlanda	0,00%	4,09%	22,13%	10,21%	0,74%	0,02%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	37,19%
Chipre	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	9,26%	0,00%	8,61%	0,98%	0,00%	0,00%	16,52%	0,00%	35,36%
Grecia	0,00%	1,59%	0,00%	1,81%	16,72%	5,18%	0,00%	3,44%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	28,73%
Eslovenia	0,00%	0,00%	0,00%	0,67%	1,33%	8,82%	5,39%	0,33%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	16,54%
Alemania	0,79%	1,32%	2,09%	2,02%	4,51%	2,80%	2,71%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	16,24%
<b>España</b>	<b>0,00%</b>	<b>0,00%</b>	<b>1,04%</b>	<b>0,81%</b>	<b>7,48%</b>	<b>1,76%</b>	<b>0,00%</b>	<b>0,00%</b>	<b>0,00%</b>	<b>0,00%</b>	<b>0,00%</b>	<b>0,00%</b>	<b>11,09%</b>
Portugal	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	5,85%	0,65%	2,83%	0,99%	0,40%	0,00%	0,00%	0,00%	10,71%
Bélgica	4,66%	1,22%	0,00%	1,06%	0,75%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	7,70%
<b>UE-28</b>	<b>0,88%</b>	<b>0,90%</b>	<b>0,81%</b>	<b>0,68%</b>	<b>1,88%</b>	<b>0,91%</b>	<b>0,63%</b>	<b>0,08%</b>	<b>0,02%</b>	<b>0,07%</b>	<b>0,02%</b>	<b>0,00%</b>	<b>6,89%</b>
Luxemburgo	6,56%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	6,56%
Países Bajos	3,14%	0,63%	0,16%	0,00%	0,00%	1,08%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	5,01%
Austria	0,31%	2,05%	0,20%	0,22%	0,74%	0,65%	0,23%	0,00%	0,00%	0,00%	0,06%	0,02%	4,46%
Reino Unido	2,07%	2,23%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	4,30%
Letonia	0,00%	0,55%	1,38%	0,00%	0,16%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	2,09%
Italia	0,00%	0,26%	0,00%	0,00%	0,00%	0,25%	0,00%	0,23%	0,12%	0,65%	0,00%	0,00%	1,51%
Francia	0,66%	0,48%	0,00%	0,00%	0,12%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	1,26%

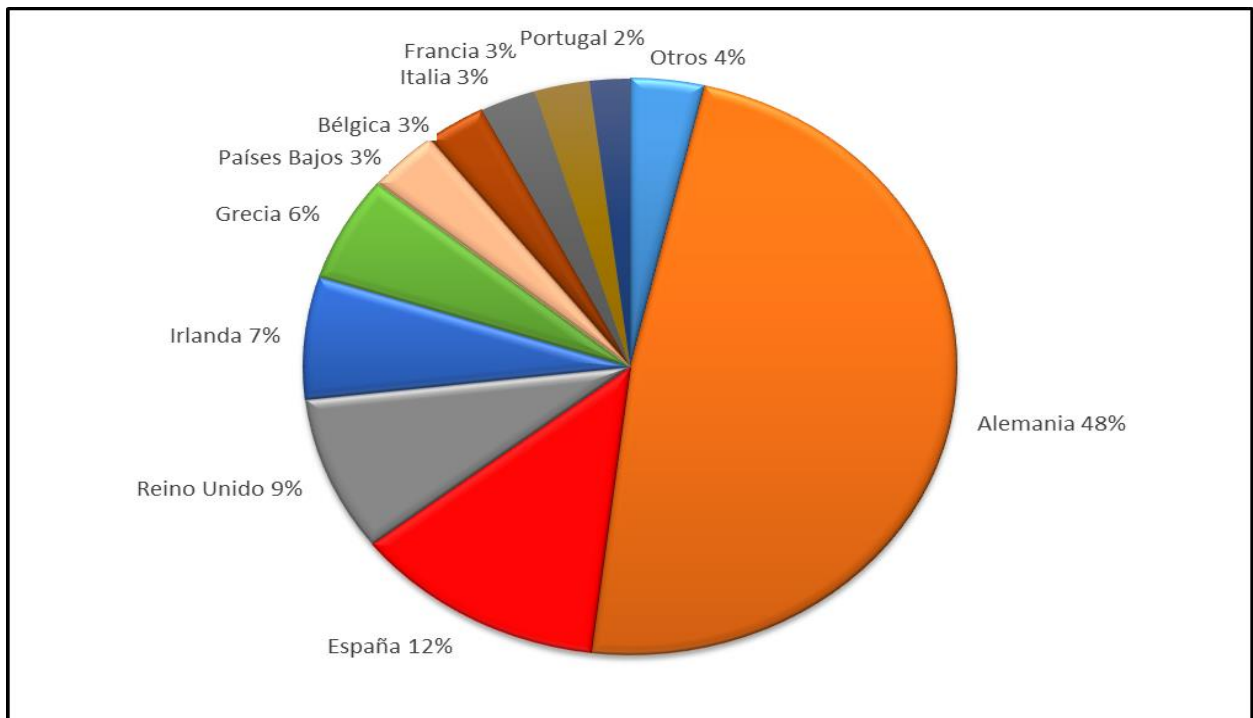
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de Crisis Aid del Scoreboard 2020 de la CE. Los datos de PIB proceden de Eurostat.

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 2019, más de 916.000 millones de euros (importe que ascendía a 671.000 millones de euros antes de la reformulación del período 2008-2014), según datos del Marcador de ayudas 2020. Del Gráfico 11 se desprende que **España es el segundo país que más recursos ha dedicado, por detrás de Alemania, que ha tenido que dedicar importes muy relevantes a sanear su sistema financiero.**

La reformulación de datos del período 2008-2014 ha supuesto importantes cambios. Hay que destacar, especialmente, los casos de Alemania, que ha incrementado su participación del 21% a casi la mitad (48%) del total de recursos dedicados en la UE-28 a recapitalización y rescate, y del Reino Unido que, por el contrario, reduce su porcentaje desde el 21% al 9%.

<sup>38</sup> Los datos recogidos en el gráfico corresponden a países que en el conjunto del período dedicaron más de un 1% del PIB de 2008 (año de inicio de la crisis) a medidas de recapitalización y de activos deteriorados. La reformulación de los datos del período 2008-2014 ha provocado importantes cambios en esta tabla respecto a los informes de ayudas públicas de años anteriores, como la inclusión de Italia y Francia (al superar el 1%), la exclusión de Dinamarca y cambios importantes en los porcentajes (como, por ejemplo, Alemania que ha pasado de un 5,72% al 16,24% del PIB desde 2008).

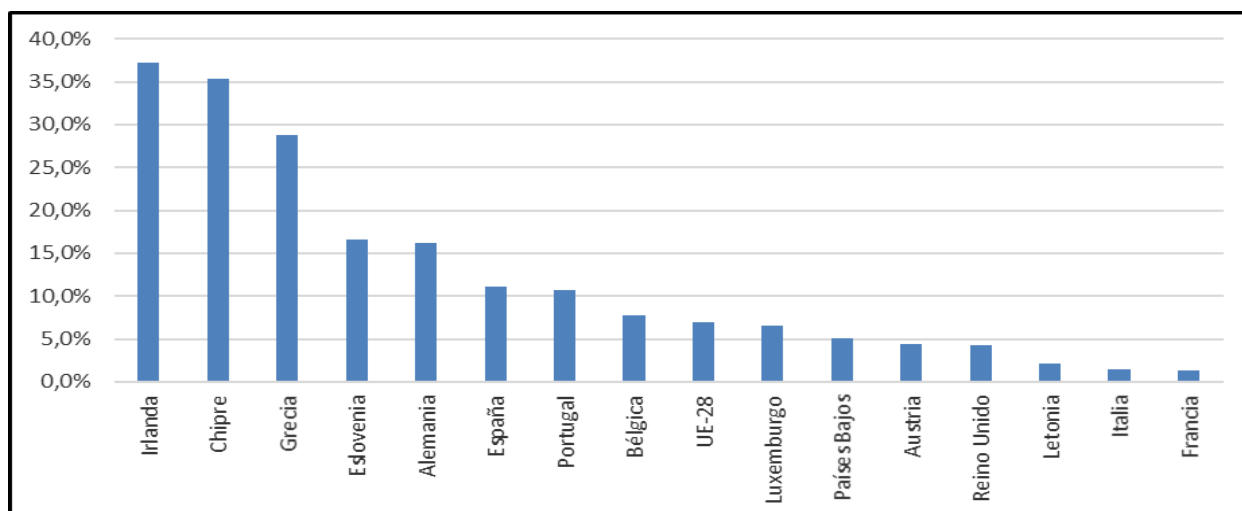
**Gráfico 11. Participación por países en el total de recursos dedicados en la UE-28 a recapitalización y rescate (2008-2019)**



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de Crisis Aid del Scoreboard 2020 de la CE.

A continuación, se puede observar, en el Gráfico 12, la relevancia de los importes de estas ayudas de recapitalización y rescate en relación con el volumen de PIB nacional (de 2008) en aquellos Estados miembros que presentan un mayor porcentaje a este respecto. **España ocupa el sexto lugar** –por detrás de Irlanda, Chipre, Grecia, Eslovenia y Alemania- **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 11,09% del PIB desde 2008 (antes de la reformulación ascendía al 9,11%), frente a un 6,89% en el conjunto de la UE (5,15% antes de la reformulación).

**Gráfico 12. Porcentaje sobre PIB (2008) de las medidas de recapitalización y rescate y protección de activos financieros. EEMM y UE-28 (2008-2019)**



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de Crisis Aid del Scoreboard 2020 de la CE. Los datos de PIB proceden de Eurostat.

**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 69.660<sup>39</sup> millones de euros. A principios de 2012, en una situación de gran inestabilidad financiera, se otorgaron nuevos avales, por importe de 41.235<sup>40</sup> millones de euros, ante la necesidad de colateral<sup>41</sup> de las instituciones de crédito para acudir a las subastas de liquidez excepcionales del BCE (*Long Term Refinancing Operations* o LTRO<sup>42</sup>). Por lo tanto, el importe total de los avales concedidos por el Estado<sup>43</sup> a las entidades bancarias

<sup>39</sup> [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.

<sup>40</sup> [Emisiones avaladas por la AGE con cargo al Programa de 2012](#). Tesoro Público.

<sup>41</sup> Activo que se ofrece como garantía adicional, en un crédito o una emisión de bonos.

<sup>42</sup> Subastas de liquidez en operaciones de refinanciación a tres años, con adjudicación plena y al tipo fijo del uno por ciento.

<sup>43</sup> 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

españolas durante el período 2008-2018 ascendió a 110.895 millones de euros de conformidad con la [Nota informativa sobre ayudas públicas en el proceso de reestructuración del sistema bancario español \(2009-2018\) del Banco de España de noviembre de 2019](#).

**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 fue 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 España en la nota informativa anteriormente mencionada de noviembre de 2019 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.

---

a las entidades de crédito receptoras de ayudas en el marco del programa de asistencia financiera europea. Tras varias amortizaciones parciales, el saldo vivo a finales de 2020 era de 34.918 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: [SAREB Informe anual de actividad 2020](#) (página 44).

Cabe señalar que, como indica la [nota informativa del Banco de España](#) de 31 de marzo de 2021, SAREB se ha reclasificado como una unidad perteneciente al sector de las Administraciones Públicas con efecto desde finales del año 2020, siguiendo el criterio de [Eurostat](#). Según SAREB esta reclasificación, si bien tendrá un impacto tanto en el volumen de deuda pública como en el déficit público de España, no afecta a la actividad de la compañía ni a la estructura de sus emisiones de títulos de renta fija avalados por el Estado.

**Cuadro 6. Garantías en porcentaje del PIB<sup>44</sup>**

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Bélgica	2,17%	14,47%	9,07%	6,61%	11,20%	10,24%	9,88%	8,37%	8,12%	8,14%	7,40%	7,01%
Letonia	0,00%	4,11%	4,34%	1,32%	0,38%	0,06%	0,03%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Alemania	0,34%	5,04%	6,58%	1,40%	0,42%	0,15%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Irlanda	34,77%	130,57%	183,80%	117,93%	23,52%	13,21%	6,97%	1,42%	0,78%	0,21%	0,00%	0,00%
Grecia	0,00%	0,74%	10,85%	26,22%	31,08%	32,02%	33,06%	30,72%	9,22%	1,32%	0,20%	0,19%
<b>España</b>	<b>0,00%</b>	<b>3,30%</b>	<b>5,17%</b>	<b>5,82%</b>	<b>7,01%</b>	<b>5,23%</b>	<b>2,14%</b>	<b>0,38%</b>	<b>0,14%</b>	<b>0,00%</b>	<b>0,00%</b>	<b>0,00%</b>
Francia	0,39%	4,63%	4,20%	3,04%	2,49%	2,91%	2,51%	1,95%	1,82%	1,76%	1,53%	1,37%
Italia	0,00%	0,00%	0,00%	0,02%	5,26%	5,20%	2,40%	0,41%	0,39%	1,17%	0,72%	0,72%
Chipre	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	1,29%	5,56%	5,74%	5,59%	2,64%	0,00%	0,00%	0,00%
Luxemburgo	0,99%	6,23%	3,51%	2,35%	4,39%	4,64%	4,64%	3,91%	3,72%	3,72%	3,31%	3,07%
Holanda	0,11%	6,17%	6,54%	5,70%	3,22%	2,90%	0,75%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Austria	0,49%	5,88%	7,20%	5,69%	3,89%	2,78%	1,22%	1,38%	1,54%	1,04%	0,52%	0,50%
Portugal	0,24%	2,99%	2,78%	4,85%	9,86%	8,45%	4,98%	1,95%	1,65%	0,00%	0,00%	0,00%
Eslovenia	0,00%	2,76%	5,91%	5,94%	3,31%	1,24%	3,59%	3,83%	2,30%	0,96%	0,00%	0,00%
Suecia	0,98%	8,70%	5,07%	3,04%	0,96%	0,29%	0,07%	0,01%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Reino Unido	2,76%	9,12%	7,29%	5,23%	1,06%	0,70%	0,61%	0,37%	0,18%	0,05%	0,01%	0,01%
<b>UE-28</b>	<b>1,15%</b>	<b>6,27%</b>	<b>7,01%</b>	<b>4,70%</b>	<b>3,29%</b>	<b>2,84%</b>	<b>1,87%</b>	<b>1,14%</b>	<b>0,79%</b>	<b>0,70%</b>	<b>0,55%</b>	<b>0,51%</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de Crisis Aid del Scoreboard 2020 de la CE. Los datos de PIB provienen de Eurostat.

Por último, resulta igualmente interesante analizar el **grado de recuperación de las ayudas públicas otorgadas a partir de 2008**. 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 financieras<sup>45</sup>.

El Marcador de ayudas de 2021 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 (2009-2018), cifra el importe de las ayudas

<sup>44</sup> Se incluyen de manera individualizada sólo aquellos países que superan el 3% sobre PIB en algún ejercicio. La reformulación de los datos del período 2008-2014 ha provocado la exclusión de Dinamarca y la inclusión de Letonia en el cuadro 6.

<sup>45</sup> Pese a su financiación proveniente de las entidades financieras, las decisiones de la Comisión Europea sobre los casos de Caja Castilla la Mancha ([NN 61/2009](#)), 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.

ya recuperadas, al 31 de diciembre de 2018, en 5.225 millones de euros (4.477 millones por el FROB<sup>46</sup> y 748 millones por el FGDEC<sup>47</sup>).

El proceso de venta de las participaciones públicas en las entidades financieras<sup>48</sup> aún no ha finalizado, por lo que a los importes indicados se sumarán, en su momento, previsiblemente, los resultados de la desinversión en Bankia<sup>49</sup>, entidad en la que el FROB era titular indirecto de un 61,823%<sup>50</sup> del capital.

Cabe recordar que, con fecha 17 de septiembre de 2020, se aprobó por los Consejos de Administración de Bankia y CaixaBank el proyecto de fusión por absorción de esta por aquella<sup>51</sup>, el cual fue autorizado por la CNMC<sup>52</sup>, sujeto a compromisos, el 23 de marzo de 2021, siendo efectiva dicha fusión desde el 26 de marzo de 2021. Fruto de la fusión, el FROB es titular indirecto del 16,177%<sup>53</sup> de CaixaBank. En el año 2020, como consecuencia de los efectos contables de la fusión, el importe recuperable estimado en Bankia se ha reducido hasta los 5.974 millones de euros<sup>54</sup> (frente a los 9.531 millones de euros de finales de 2019). Cabe señalar que, el 16 de febrero de 2021, el Consejo de

---

<sup>46</sup> 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.

<sup>47</sup> El importe de 748 millones de euros recuperado por el FGDEC proviene de la venta de sus acciones en Catalunya Banc (383 millones), Novacaixagalicia (290 millones), CCM (59 millones) y CAM (16 millones).

<sup>48</sup> 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>

<sup>49</sup> Tras su fusión con BMN en 2018.

<sup>50</sup> La participación del FROB en Bankia se produce a través de BFA, Tenedora de Acciones, S.A., participada al 100% por el FROB (véase la información sobre Bankia S.A en el apartado Notificaciones de derechos de voto e instrumentos financieros en la web de la [CNMV](#)). El motivo del ligero incremento de la participación de BFA en Bankia (el año pasado poseía el 61,815%) 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.

<sup>51</sup> Las juntas generales de accionistas de Bankia y CaixaBank, que tuvieron lugar los días 1 de diciembre y 2 de diciembre de 2020, respectivamente, aprobaron dicho proyecto de fusión.

<sup>52</sup> Véase el [expediente C/1144/20](#): CaixaBank / Bankia.

<sup>53</sup> Al igual que con Bankia, la participación del FROB en Bankia se produce a través de BFA, Tenedora de Acciones, S.A., participada al 100% por el FROB (véase la información sobre Bankia S.A en el apartado Notificaciones de derechos de voto e instrumentos financieros en la web de la [CNMV](#)).

<sup>54</sup> Importe obtenido del valor contable de la participación del FROB en BFA en las [cuentas anuales del FROB al 31 de diciembre de 2020](#) (apartado 7.2 Inversiones en empresas del grupo).



Ministros<sup>55</sup> aprobó ampliar nuevamente<sup>56</sup> el plazo de desinversión en Bankia hasta diciembre de 2023.

## IV. NOVEDADES EN MATERIA DE AYUDAS DE ESTADO EN LA UE EN 2020

### IV.1. Novedades normativas

A lo largo del año 2020 se han adoptado medidas relevantes de **carácter normativo o pseudo normativo<sup>57</sup> por parte de la UE**. A continuación, se describen brevemente las principales agrupadas por bloques:

#### MARCO TEMPORAL COVID 19

**Comunicación “[Marco Temporal para Medidas de Ayudas Públicas para apoyar la Economía en el actual brote de Covid 19](#)”<sup>58</sup>**. Orienta sobre la concesión de una variada tipología de ayudas. El Marco Temporal (MT) es una Comunicación, que no tiene fuerza normativa sino que explica cómo la CE va a interpretar la normativa existente en sus decisiones sobre ayudas de Estado. Tiene vigencia hasta el 30 de junio de 2022.

La CE considera que el brote de COVID-19 constituye una “grave perturbación en la economía de los Estados Miembros”, por lo que confirma que las siguientes categorías de ayudas son compatibles con el artículo 107.3.b TFUE: (i) Subvenciones directas, ventajas fiscales selectivas y pagos avanzados a empresas concretas. (ii) Avales por parte del Estado a préstamos concedidos por bancos a las empresas. (iii) Préstamos públicos en condiciones ventajosas a empresas. (iv) Garantías para los bancos que canalizan ayudas públicas a la economía real. (v) Préstamos a la exportación a corto plazo. (vi) Apoyo a la I+D en materia de coronavirus. (vii) Apoyo a la construcción y mejora de laboratorios de ensayos. (viii) Apoyo a la fabricación de productos que sirvan para combatir el brote de coronavirus. (ix) Apoyo específico en forma de aplazamiento del pago de impuestos o de suspensiones de las cotizaciones a la seguridad social. (x) Apoyo específico en forma de subsidios salariales para los trabajadores.

Junto con esto, sucesivas modificaciones del Marco Temporal ampliaron la tipología de ayudas a las empresas en tres formas: (x) ayudas de recapitalización a las empresas no

---

<sup>55</sup> [https://portal.mineco.gob.es/RecursosNoticia/mineco/prensa/noticias/2021/210216\\_bankia.pdf](https://portal.mineco.gob.es/RecursosNoticia/mineco/prensa/noticias/2021/210216_bankia.pdf)

<sup>56</sup> Es la tercera prórroga del plazo inicial de venta (diciembre de 2017), tras las anteriores de diciembre de 2016 (que amplió el plazo hasta diciembre de 2019) y la de diciembre de 2018 (que extendió el plazo hasta diciembre de 2021).

<sup>57</sup> 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.

<sup>58</sup> Tras su publicación el 19 de marzo de 2020, el documento ha sido modificado en seis ocasiones: la primera modificación se produjo el 3 de abril; la segunda, el 8 de mayo; la tercera, el 29 de junio; la cuarta, el 13 de octubre, la quinta se produjo el 28 de enero de 2021 y, finalmente, la sexta, y hasta el momento última [modificación](#), el 18 de noviembre de 2021 .

financieras que lo necesiten, (xi) ayudas a empresas en forma de deuda subordinada en condiciones favorables y (xii) ayudas a los costes fijos no cubiertos de las empresas.

La sexta modificación de 18 de noviembre de 2021 ha añadido dos nuevas herramientas a utilizar por los EEMM: (i) medidas de apoyo a la inversión para ayudar a abordar el déficit de inversión dejado por la crisis. Los Estados miembros podrán crear incentivos para las inversiones realizadas por las empresas y utilizar esta herramienta para acelerar las transiciones verde y digital (con vigencia hasta el 31 de diciembre de 2022) y (ii) medidas de apoyo a la solvencia para apalancar fondos privados y ponerlos a disposición de las inversiones en PYMEs. Los EEMM podrán otorgar garantías a intermediarios privados, creando incentivos para invertir en este tipo de empresas y proporcionándoles un acceso más fácil a dicha financiación de capital (con vigencia hasta el 31 de diciembre de 2023).

**Recomendación de la CE relativa a los bonos ofrecidos a los pasajeros y a los viajeros** como alternativa al reembolso de viajes combinados y servicios de transporte cancelados en el contexto de la pandemia de COVID-19 (13.05.2020). Establece los bonos que los transportistas o los organizadores pueden proponer a los pasajeros o viajeros como alternativa al reembolso, a condición de que el pasajero los acepte de forma voluntaria.

**Paquete de pautas y recomendaciones** para ayudar a los Estados miembros a levantar gradualmente las restricciones de viaje y permitir que las empresas turísticas reabran respetando las precauciones de salud necesarias. La CE puso en marcha una serie de medidas específicas para el sector turístico como (i) garantías de liquidez para empresas turísticas, (ii) medidas para la salvaguarda de empleo o (iii) la promoción de un sistema de cupones de patrocinio en el que los clientes puedan apoyar a hoteles o restaurantes.

## **LIBRO BLANCO SOBRE SUBVENCIONES EXTRANJERAS EN EL MERCADO ÚNICO**

El 17 de junio de 2020, la CE publicó el [Libro Blanco sobre Subvenciones Extranjeras en el Mercado Único](#)<sup>59</sup>. Este documento buscaba crear soluciones y nuevas herramientas para contrarrestar los efectos negativos que tienen las subvenciones de terceros Estados que facilitan las adquisiciones de empresas de la UE, apoyan directamente el funcionamiento de una empresa o facilitan la presentación de ofertas en un procedimiento de contratación pública en la UE.

Para ello, se contemplan tres herramientas, dos basadas en la notificación y una herramienta general de investigación de mercado. Más concretamente:

---

<sup>59</sup> Posteriormente, el 5 de mayo de 2021, la Comisión presentó una propuesta de Reglamento sobre la base de las ideas expuestas en el Libro Blanco y las ideas recabadas en el proceso de consulta.

- Una herramienta basada en la notificación para investigar las **concentraciones** que impliquen una contribución del Gobierno de un país tercero, cuando el volumen de negocios en la UE de la empresa que vaya a adquirirse sea igual o superior a 500 millones de euros y las contribuciones financieras extranjeras asciendan como mínimo a 50 millones de euros.
- Una herramienta basada en la notificación para investigar las ofertas en **licitaciones públicas** que impliquen una contribución financiera del Gobierno de un país tercero, cuando el valor del contrato sea igual o superior a 250 millones de euros.
- Una herramienta para investigar todas las **demás situaciones del mercado** y las concentraciones y los procedimientos de contratación pública de menos valor, que la Comisión puede investigar por propia iniciativa (ex officio).

## PACTO VERDE EUROPEO

El Pacto Verde Europeo fue presentado en diciembre de 2019 a través de la [COM\(2019\) 640 final](#). Se trata de una hoja de ruta que contempla varias iniciativas en varias áreas económicas con el objetivo de que Europa sea el primer continente climáticamente neutro en el año 2050. Según los cálculos de la CE, cumplir los objetivos actuales en materia de clima y energía para 2030 requerirá 260.000 millones de euros de inversión anual adicional, inversión estructurada a través de estrategias y documentos de gran relevancia desde el punto de vista de ayudas de Estado.

En 2020 se adoptaron varios textos relativos al Pacto Verde Europeo. Destacan la propuesta de la [Ley Europea para el Clima](#); el [Plan de Inversiones del Pacto Verde Europeo y Mecanismo para una Transición Justa](#) y la [Estrategia Industrial Europea](#)

## PRÓRROGA Y MODIFICACIÓN DE NORMAS SOBRE AYUDAS

La UE promulgó el [Reglamento de la CE de 2 de julio de 2020](#), por el que se modifica el Reglamento 1407/2013 (Reglamento sobre ayudas de minimis) en lo que respecta a su prórroga temporal y el Reglamento 651/2014 (Reglamento general de exención por categorías, RGEC) en lo que respecta a su prórroga y en una serie de ajustes adicionales. Dos son las medidas más relevantes: por un lado, el período de aplicación de los Reglamentos 1407/2013 y 651/2014 se prorroga tres años, **hasta el 31 de diciembre de 2023**; por otro, las empresas que, como consecuencia del brote de COVID-19, hayan pasado a ser **empresas en crisis seguirán siendo subvencionables** bajo el RGEC. Asimismo, no se considerará que las empresas obligadas a despedir personal de forma temporal o permanente como consecuencia del brote de COVID-19 han infringido los compromisos de reubicación asumidos antes del 31 de diciembre de 2019 al recibir ayuda regional. Ambas condiciones aplicables desde el 1 de enero de 2020 hasta el 30 de junio de 2021.

[Comunicación de la CE relativa a la prórroga y las modificaciones de diversas Directrices](#) de ayudas estatales: las de finalidad regional para 2014-2020, las destinadas a promover las inversiones de financiación de riesgo, las dirigidas a la protección del medio ambiente y energía 2014-2020, las de salvamento y de reestructuración de empresas no financieras en crisis, las relativas a proyectos importantes de interés común

europeo, la que se refiere a investigación y desarrollo e innovación y al seguro de crédito a la exportación a corto plazo.

El período de aplicación de las Directrices **se amplía hasta el 31 de diciembre de 2021 salvo para** las Directrices sobre ayudas de salvamento y de reestructuración de empresas no financieras en crisis, que la ampliación se estipula **hasta el 31 de diciembre de 2023**. Se prevé además que las empresas que no estaban en crisis el 31 de diciembre de 2019, pero que pasaron a estarlo después del 31 de diciembre de 2019 deben poder acogerse a dichas Directrices hasta el 30 de junio de 2021.

## **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 2020 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 CE<sup>60</sup>.

Aparecen clasificadas en decisiones positivas: aquellas en las que la existencia de la ayuda es declarada compatible con el mercado interior o bien se declara que no existe ayuda y decisiones negativas: aquellas en que se produce la apertura de un procedimiento de investigación. De acuerdo con el Registro de ayudas públicas de la CE, son diez las decisiones en las que aparece implicada España, de las cuales ocho son positivas y dos negativas. En cualquier caso, se llama la atención sobre el hecho de que en varios casos de ayudas con decisión positiva de compatibilidad se ha incumplido la obligación de suspensión de la concesión recogida en el artículo 108.3 TFUE.

Además, se ha incluido un nuevo apartado con las decisiones notificadas y aprobadas por la CE en relación con el marco temporal a raíz del COVID-19.

### *IV.2.1. Decisiones positivas*

Las decisiones positivas se refieren a ayudas al sector audiovisual, aéreo, postal, agrario y energético. A continuación, se explica cada una de estas decisiones con mayor grado de detalle.

#### **Decisión de 24 de marzo de 2020 relativa al Régimen de subvenciones para inversiones en materia de creación de regadíos en Aragón ([SA.56549](#))**

El 24 de febrero de 2020 se notificó a la CE este régimen de ayudas. Se prevé la concesión de ayudas a las inversiones en materia de creación de regadíos por un valor total de 80 millones de euros, si bien ya había sido notificado originariamente en 2016 y

---

<sup>60</sup> 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/](http://ec.europa.eu/competition/state_aid/register/)

aprobado por la CE mediante la Decisión [SA.45941](#). La modificación ahora presentada prorroga la vigencia del régimen hasta el 31 de diciembre de 2021.

Dado que la modificación no afecta a ningún otro elemento de la medida original, y dado que ésta había sido aprobada, la CE consideró que esta modificación es compatible con el mercado interior y no presentó objeciones a la misma.

### **Decisión de 14 de mayo de 2020 relativa a la compensación a Correos por la obligación de servicio universal (OSU) ([SA.50872](#))**

El 18 de julio de 2018, España realizó una pre-notificación a la CE del régimen de compensación a Correos por la obligación de servicio universal de envíos postales durante el periodo 2011-2020. Dicho régimen fue denunciado ante la Comisión por diferentes operadores por considerarla ayuda ilegal.

La Decisión de la CE establece que España no ha cumplido con sus obligaciones de suspensión previas a la concesión de la ayuda reguladas en el artículo 108.3 del TFUE, que señala que “el Estado miembro interesado no podrá ejecutar las medidas proyectadas antes que en dicho procedimiento haya recaído decisión definitiva”, en tanto que durante el período 2011-2019 Correos recibió 1.220 millones de euros por la prestación de la OSU antes de la notificación. No obstante, la CE considera que se cumplen los criterios del Marco SIEG (servicios de interés económico general) de 2012 y es por tanto compatible con el mercado interior según el artículo 106.2 del TFUE.

### **Decisión de 28 de mayo de 2020 relativa a la generación de electricidad en territorios no peninsulares del Reino de España ([SA.42270](#))**

El 24 de junio de 2015, España notificó a la Comisión el borrador del [Real Decreto 738/2015](#), por el que se regula la actividad de producción de energía eléctrica y el procedimiento de despacho en los sistemas eléctricos de los territorios no peninsulares. Dicho Real Decreto fue aprobado el 31 de julio de 2015 y entró en vigor el 1 de septiembre de dicho año, antes de que la CE se hubiera pronunciado respecto a la legalidad de las ayudas contenidas en el mismo.

En consecuencia, la Decisión considera que, al haber aplicado la norma antes de la aprobación de la misma por parte la CE, España ha incumplido el artículo 108.3 del TFUE. No obstante, la CE considera que se cumplen los criterios del Marco SIEG (servicios de interés económico general) de 2012 y es por tanto compatible con el mercado interior según el artículo 106.2 del TFUE.

Esta Decisión estará vigente hasta el 31 de diciembre de 2025 para las Islas Baleares y el 31 de diciembre de 2029 para las Islas Canarias. Si se desea mantener los sistemas de ayudas en estos territorios más allá de estas fechas, se deberá notificarlo a la CE antes de ese momento, de conformidad con el artículo 108.3 del TFUE.

### **Decisión de 4 de septiembre de 2020 relativa a la prórroga del mapa español de ayudas regionales para el período 2014-2020 hasta el 31 de diciembre de 2021 ([SA.57997](#))**

El 10 de julio de 2020, España notificó a la CE la prórroga del mapa español de ayudas regionales para el período 2014-2020. Este mapa había sido originariamente aprobado

por la CE mediante la Decisión [SA.38472](#), y la modificación se limita a ampliar el plazo de vigencia hasta el 31 de diciembre de 2021. Dado que la modificación no afecta a ningún otro elemento de la medida original, y dado que ésta había sido aprobada, la CE ha considerado que esta modificación es compatible con el mercado interior y en consecuencia ha decidido no presentar objeciones a la misma.

#### **Decisión de 29 de octubre de 2020 relativa a las ayudas para el pago de primas de seguros agrarios ([SA.58942](#))**

España notificó el 9 de octubre de 2020 la modificación del régimen de ayudas para el pago de seguros agrarios, notificada originariamente en 2014 y aprobada por la Comisión en 2015<sup>61</sup>. El régimen original notificado consiste en ayudas para el pago de primas de seguros agrarios. Las ayudas están destinadas a cubrir el riesgo por los daños que pudieran sufrir los productos vegetales y las especies ganaderas del anexo I del TFUE.

La modificación notificada por España prorroga el régimen hasta el 31 de diciembre de 2021 (anteriormente estaba fijado en el 31 de diciembre de 2020) y aumenta el presupuesto de las ayudas en 290 millones de euros. La CE considera que esta modificación no afecta a la evaluación de la compatibilidad del régimen de ayudas con el mercado interior por lo que decidió no formular objeciones a esta modificación.

#### **Decisión de 16 de diciembre de 2020 relativa a la prórroga de los regímenes [SA.44490](#) y [SA.44624](#) ([SA.59075](#))**

En 2016, España notificó sendas ayudas a la producción agrícola en Navarra, siendo ambas consideradas compatibles con el mercado interior por la CE. Posteriormente, el 16 de octubre de 2020 se notificó la intención de prolongar el régimen de ayudas hasta el 31 de diciembre de 2022. La CE considera que esta prórroga no afecta a la evaluación de compatibilidad con el mercado interior, por lo que no presentó objeciones a la misma.

#### **Decisión de 16 de diciembre de 2020 relativa a la modificación de los regímenes [SA.46713](#) y [SA.45494](#) ([SA.59076](#))**

En 2016, España notificó sendas ayudas al sector primario, ambas en Castilla La-Mancha: la primera, referida al desarrollo de nuevos productos en el sector forestal, fue aprobada por la Decisión SA.46713; la segunda, relativa a inversiones en transformación, comercialización o desarrollo de productos agrícolas y al fomento de la calidad agroalimentaria, fue aprobada por la Decisión SA.45494.

Posteriormente, el 16 de octubre de 2020 España notificó su intención de prolongar el régimen de ayudas hasta el 31 de diciembre de 2025 y la ampliación del presupuesto de la primera medida en 500.000 euros adicionales. La CE considera que estas modificaciones no afectan a la evaluación de compatibilidad con el mercado interior, por lo que no ha presentado objeciones a la misma.

---

<sup>61</sup> Ayuda [SA.40313](#) (2014/N) - Ayudas para el pago de primas de seguros agrarios.

### **Decisión de 22 de diciembre de 2020 relativa a la modificación del régimen español de deducciones fiscales para producciones cinematográficas y audiovisuales ([SA.57608](#))**

El 9 de junio de 2020, España presentó modificaciones al régimen de deducciones fiscales vigente para producciones cinematográficas y audiovisuales, aprobado por la CE mediante la Decisión [SA.37516](#). El régimen prevé dos mecanismos de deducción fiscal para la producción de obras cinematográficas y audiovisuales españolas e internacionales y la modificación afecta a los tipos impositivos, los umbrales de intensidad de ayuda para las obras difíciles y el importe máximo de la ayuda.

En el año 2013, la CE publicó la [Comunicación](#) de la Comisión sobre la ayuda estatal a las obras cinematográficas y otras producciones del sector audiovisual, en la que se establecen las condiciones necesarias para que las ayudas en este sector sean consideradas compatibles con el mercado interior. La CE considera que el régimen presentado por España, así como la modificación de junio de 2020, cumplen con los requisitos de la Comunicación y por tanto la ayuda es compatible con el Mercado Interior.

*IV.2.2. Decisiones negativas (apertura de procedimientos de investigación formal o aceptación de lo remitido por parte de la CE)*

### **Decisión de 17 de febrero de 2020 relativa a la presunta ayuda a Ryanair y a otras compañías aéreas, y posibles ayudas a los aeropuertos de Girona y de Reus ([SA.33909](#))**

En noviembre de 2011 y mayo de 2012 la CE recibió sendas denuncias relacionadas con posibles ayudas ilegales al aeropuerto de Girona y al aeropuerto de Reus en beneficio de Ryanair en forma de acuerdos de marketing. Por ello, la CE decidió en 2013 incoar el procedimiento de investigación previsto en el artículo 108.2 del TFUE.

La investigación llevó a la CE a concluir, con carácter preliminar, que existe ayuda estatal y que ésta es incompatible con el Mercado Interior. La CE instó a España a que presentara sus observaciones y facilitara toda la información pertinente para la valoración de la ayuda o medida, además de invitar a los interesados en el caso a presentar sus observaciones.

### **Decisión de 17 de noviembre de 2020 relativa a las ayudas a la renovación de la flota de Air Nostrum ([SA.50707](#))**

El 26 de febrero de 2018, la CE recibió una denuncia en la que se alegaba que la Generalitat Valenciana había concedido una ayuda estatal ilegal a la línea aérea regional Air Nostrum en relación con la renovación de su flota, consistente en una subvención directa de 9 millones de euros repartidos a lo largo de tres años.

La CE consideró que no se cumplían los requisitos para la concesión a Air Nostrum de ayuda compatible con arreglo a los artículos 36 y 38 del Reglamento (UE) n.º 651/2014. Además, en el marco de las Directrices sobre ayudas estatales en materia de protección del medio ambiente y energía (sección 3.3), se indicaban igualmente dudas por lo que se refiere al efecto incentivador de la ayuda. La CE abrió una investigación, pero el 31

de julio de 2020 Air Nostrum renunció a la ayuda, quedando el procedimiento sin objeto y dándose por concluido.

#### *IV.2.3. Decisiones relativas al marco temporal COVID-19<sup>62</sup>*

En 2020, se aprobaron 11 ayudas notificadas por el Reino de España dentro del Marco Temporal (MT) COVID-19 para hacer frente a la perturbación económica causada por la pandemia. Las sucesivas notificaciones a la CE, con apoyo directo en dicho MT, buscan facilitar la aprobación de la concesión de ayudas dado que encajan en el análisis de compatibilidad con el mercado interior que se realiza por la propia CE en el MT. De hecho, todas ellas han sido aprobadas sin objeciones por la CE. Se contempla además su utilización por parte del conjunto de las Administraciones Públicas españolas.

#### **Decisión de 24 de marzo de 2020 relativa a la Línea de avales para las empresas y autónomos para paliar los efectos económicos del COVID-19 ([SA.56803](#))**

España notificó este régimen de ayudas a la CE el 23 de marzo de 2020. Fue aprobada sin objeciones el 24 de marzo de 2020. El objetivo de la línea de avales es garantizar suficiente liquidez disponible en el mercado, contrarrestar el daño producido a las empresas afectadas por el brote y preservar la continuidad de la actividad económica durante y después de la pandemia.

Estas garantías cubren nuevos préstamos y operaciones de refinanciamiento de autónomos y empresas. Se incluyen líneas de garantías de dos tipos: (i) una línea se centra en los autónomos y las PYMEs con necesidades superiores a 1,5 millones de euros (ii) y otra línea se dirige a grandes empresas con necesidades superiores a 1,5 millones de euros.

#### **Decisión de 2 de abril de 2020 relativa al Marco Nacional Temporal relativo a las medidas de ayuda a empresas y autónomos consistentes en subvenciones directas, anticipos reembolsables, ventajas fiscales, garantías de préstamos y bonificaciones de tipos de interés en préstamos destinadas a respaldar la economía en el contexto del actual brote de COVID-19 ([SA.56851](#)). “Marco paraguas”.<sup>63</sup>**

España notificó este régimen de ayudas a la CE el 27 de marzo de 2020. Fue aprobada por ésta sin objeciones el 2 de abril de 2020. La medida consiste en un “marco paraguas<sup>64</sup>” según el cual las autoridades españolas podrán aportar liquidez a los

---

<sup>62</sup> Todas las referencias al Marco Regulatorio Ayudas COVID-19 se puede consultar en la web del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital: [Competencia \(mineco.gob.es\)](http://Competencia(mineco.gob.es))

<sup>63</sup> Para interpretación del texto se puede consultar la [Nota aclaratoria](#) de la versión consolidada del Marco Nacional Temporal Ayudas COVID-19 publicada en la web del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital. Asimismo, en la misma web se pueden consultar las modificaciones del Marco Temporal Nacional producidas durante 2021: [Competencia \(mineco.gob.es\)](http://Competencia(mineco.gob.es))

<sup>64</sup> En determinados supuestos, y atendiendo a las recomendaciones de la CE se asume que la aprobación de un marco nacional temporal, que actúa como un “marco paraguas” para contar con una base jurídica más sólida en la aplicación de medidas al amparo de las excepciones del artículo 107.3.b) y c) del



autónomos, a las pymes y a las grandes empresas mediante subvenciones directas, anticipos reembolsables, ventajas fiscales y facilidades de pago, garantías para préstamos y tipos de interés bonificados para préstamos. Con respecto a las subvenciones directas, los anticipos reembolsables, las ventajas fiscales y las facilidades de pago, la ayuda no sobrepasará, en general, los 800.000 euros por empresa. En cuanto a las garantías estatales y los tipos de interés subvencionados, i) el importe del préstamo por empresa y su duración están limitados, tal como se dispone en el Marco Temporal, y ii) las primas de las comisiones de garantía y los tipos de interés tampoco podrán superar los niveles previstos en el MT.

### **Decisión de 24 de abril de 2020 relativa a medidas de apoyo para infraestructura de testeo y diagnóstico de COVID, salarios, aplazamientos del pago de impuestos y/o cotizaciones a la seguridad social y producción relacionada con el COVID ([SA.57019](#))**

España notificó este régimen de ayudas a la CE el 14 de abril de 2020. Fue aprobada por ésta sin objeciones el 24 de abril de 2020. La medida implica la modificación del esquema "paraguas", mediante la cual se añade la posibilidad de otorgar nuevas ayudas (i) para la investigación y el desarrollo relevantes del coronavirus, (ii) a la inversión destinada a las infraestructuras de ensayo y ampliación de escala, (iii) a la inversión para la producción de productos relevantes para el coronavirus, (iv) en forma de aplazamientos del pago de impuestos y/o de cotizaciones a la seguridad social y (v) en forma de subsidios salariales para los empleados a fin de evitar las reducciones de plantilla durante la pandemia de coronavirus.

La medida notificada también amplía la forma en que pueden otorgarse las ayudas en virtud del primer MT ya que también pueden otorgarse en forma de garantías, tipos de interés subsidiados, así como capital por un importe nominal de hasta 100.000€ a una empresa activa en el sector agrícola primario, hasta 120.000€ a una empresa activa en el sector de la pesca y la acuicultura y hasta 800.000€ a una empresa activa en todos los demás sectores. Por último, permite ayudar tanto a PYMEs como a grandes empresas.

### **Decisión de 31 de julio de 2020 relativa al Fondo de Recapitalización por el COVID -19 ([SA.57659](#))**

España notificó este régimen de ayudas a la CE el 12 de junio de 2020. Fue aprobada por ésta sin objeciones el 31 de julio de 2020. La medida conlleva la creación del Fondo para dar apoyo financiero a las empresas no financieras estratégicas solventes<sup>65</sup>. Su objetivo es compensar el impacto de la emergencia sanitaria en el balance de empresas

---

TFUE, permite la agilización de las medidas de apoyo que las distintas Administraciones decidan aprobar en el contexto de la actual crisis. De esta forma, las ayudas que son otorgadas conforme a dicho "marco paraguas" por las diferentes autoridades competentes se considerarían directamente conformes con la normativa comunitaria, no siendo necesario proceder a una notificación individual de dichas medidas a la CE.

<sup>65</sup> Su aprobación a nivel nacional fue mediante el [Real Decreto-ley 25/2020](#), de 3 de julio

solventes consideradas estratégicas para el tejido productivo y económico en aquellas situaciones en las que el crédito o las medidas de liquidez no fuesen suficientes para asegurar el mantenimiento de la actividad de empresas que atraviesan severas dificultades de carácter temporal a consecuencia de la pandemia del COVID-19. El apoyo se estructura en forma de deuda, instrumentos híbridos o participaciones en el capital social de las empresas, y cuenta con una dotación inicial de 10.000 millones de euros.

**Decisión de 5 de agosto de 2020 relativa a la modificación de la [SA.56803](#) – Mecanismo de avales ([SA.58096](#))**

España notificó esta modificación al régimen de ayudas previo a la CE el 20 de julio de 2020. Fue aprobada por ésta sin objeciones el 5 de agosto de 2020. La modificación contempla la creación de una nueva línea de avales del ICO, adicional a la generada sobre la base de la Decisión que se modifica, por valor de 40.000 millones de euros. Se establecen además algunas variaciones en las condiciones como la exclusión de las operaciones de refinanciación o la ampliación del plazo de vencimiento hasta los 8 años.

**Decisión de 22 de octubre de 2020 relativa a la modificación de la [SA.56851](#), condiciones de los avales y prórroga de los mismos ([SA.58778](#))**

España notificó esta modificación al régimen de ayudas previo a la CE el 28 de septiembre de 2020. Fue aprobada por ésta sin objeciones el 22 de octubre de 2020. Además de ampliar la vigencia del programa hasta el 31 de junio de 2021, en línea con la cuarta modificación del MT, la nueva Decisión habilita a España a modificar algunos elementos de los avales aprobados dentro del programa. De esta forma, se permite que la duración de estos avales llegue hasta los ocho años. Se excluyen las operaciones de refinanciación.

La remuneración de los avales aumenta sustancialmente en los años séptimo y octavo, siendo de 169 pbs para PYMEs y 260 para grandes empresas en el séptimo año y de 188 pbs y 285 pbs respectivamente en el octavo año. La CE considera que esta variación en el tipo de interés, pese a haberse posibilitado la concesión hasta dicho plazo de 8 años, seguirá incentivando la concesión de avales a vencimiento más corto.

**Decisión de 20 de noviembre de 2020 relativa a avales a empresas que han llegado a convenios con acreedores ([SA.59045](#))**

España notificó este régimen de ayudas a la CE el 15 de octubre de 2020. Fue aprobada sin objeciones el 20 de noviembre de 2020. Se trata de un régimen de apoyo en forma de garantías para acceder a financiación. Se dirige a las empresas que han sufrido daños sustanciales debido al brote de COVID-19 y que, debido a su situación (se encontraban en un procedimiento de insolvencia y han llegado a un acuerdo de acreedores que están cumpliendo) no han podido adherirse a otros programas. Pueden ser beneficiarios empresas de cualquier tipología, incluidos por tanto los autónomos. Se incluyen los perjuicios debidos a la reducción de los beneficios antes de intereses, impuestos, depreciación y amortización.

### **Decisión de 4 de diciembre de 2020 relativa al mecanismo de reaseguro de crédito comercial ([SA.58458](#))**

España notificó este régimen de ayudas a la CE el 25 de agosto de 2020. Fue aprobada por ésta sin objeciones el 4 de diciembre de 2020. La medida habilita la creación de un mecanismo de reaseguro por parte del Consorcio de Compensación de Seguros a créditos comerciales concedidos por entidades aseguradoras que deseen acogerse a la medida, cubriendo las pérdidas que pudieran derivarse de la concesión de los mismos. La cesión será del 60% del seguro directo como máximo. El mecanismo está dotado con un fondo de 500 millones de euros.

### **Decisión de 11 de diciembre de 2020 relativa a la tercera modificación del régimen [SA.56851](#) – Marco paraguas ([SA.59196](#))**

España notificó esta modificación al régimen de ayudas previo a la CE el 26 de octubre de 2020. Fue aprobada por ésta sin objeciones el 11 de diciembre de 2020. Las modificaciones hacen referencia a los avales, permitiéndose un mayor periodo de carencia (hasta los 24 meses) y la posibilidad de aumentar el vencimiento en tres años, hasta llegar al máximo fijado anteriormente de ocho años.

### **Decisión de 14 de diciembre de 2020 relativa al Fondo de Garantía Paneuropeo ([SA.58226](#))**

Dentro de las normas del Marco Temporal de Ayudas Públicas para hacer frente a la perturbación económica causada por la pandemia varios Estados Miembros<sup>66</sup>, entre ellos España, notificaron este régimen de ayudas a la CE el 23 de noviembre de 2020. Fue aprobada por ésta sin objeciones el 14 de diciembre de 2020.

La ayuda notificada permite la creación de un fondo de garantía gestionado por el Grupo del Banco Europeo de Inversiones. Su objetivo es proporcionar garantías sobre instrumentos de deuda e instrumentos de capital, así como abordar de manera coordinada las necesidades de financiación de las empresas europeas que se consideran viables a largo plazo. El Fondo está dotado con un presupuesto de 25.000 millones de euros.

### **Decisión de 23 de diciembre de 2020 relativa a la prórroga de [SA.57019](#) (producción relacionada con el COVID) y [SA.57659](#) (Fondo de Recapitalización) ([SA.60136](#))**

España notificó esta modificación a regímenes de ayudas previos a la CE el 11 de noviembre de 2020. Fue aprobada por ésta sin objeciones el 23 de diciembre de 2020. La modificación pretende extender los regímenes de ayudas referidos hasta el 30 de junio de 2021, en línea con la cuarta enmienda del MT, que extendió la vigencia máxima de las medidas aprobadas bajo el mismo hasta esta fecha. No se han producido otras variaciones en las ayudas, por lo que la CE considera que esta ampliación no altera las condiciones previamente aprobadas.

---

<sup>66</sup> Alemania, Austria, Bélgica, Bulgaria, Croacia, Chipre, Dinamarca, Eslovaquia, España, Finlandia, Francia, Grecia, Irlanda, Italia, Lituania, Luxemburgo, Malta, Países Bajos, Polonia, Portugal y Suecia.

### IV.3 Novedades jurisprudenciales de los Tribunales de la UE

#### **Sentencia del Tribunal General de la UE (TGUE) de 23 de septiembre de 2020 en los asuntos acumulados T-515/13 RENV y T-719/13 RENV, arrendamiento financiero para la adquisición de buques**

Este régimen fiscal se basaba en una estructura legal y financiera. Su estructura contaba con una entidad financiera, que actuaba como intermediario entre una empresa de transporte marítimo (comprador) y un astillero (vendedor). El objetivo era generar ventajas fiscales para los inversionistas en la agrupación de interés económico (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, mientras que los inversores retenían otras ventajas como retorno de su inversión (entre 10% y 15%).

La Decisión de la CE que consideró este sistema inicialmente incompatible con el mercado interior fue recurrida por España. La sentencia del TJUE declaró que el TGUE aplicó incorrectamente el artículo 107.1 del TFUE sobre ayudas estatales prohibidas<sup>67</sup>, motivo por el TJUE anuló la sentencia del TGUE y le remitió nuevamente el caso.

En esta nueva sentencia, el TGUE considera desestimado el recurso presentado por el Reino de España, quien consideraba que el esquema anteriormente mencionado no tenía carácter selectivo y, por tanto, no podía considerarse ayuda incompatible con el mercado interior según el artículo 107.1 del TFUE. El TGUE considera que las condiciones para acceder a una amortización anticipada<sup>68</sup>, según el sistema, no son comparables para todas las AIE y consecuentemente la ayuda tiene carácter selectivo, dando la razón a la CE.

#### **Sentencia del Tribunal General de 12 de marzo de 2020 en el asunto T-732/16, ayudas otorgadas por España en favor del Valencia Club de Fútbol S.A.D**

En noviembre de 2009, el Instituto Valenciano de Finanzas (institución financiera de la Generalitat Valenciana) otorgó a la Fundación Valencia un aval para un préstamo bancario de 75 millones de euros, gracias al cual esta Fundación adquirió un 70,6 % de las acciones del Valencia C.F. Posteriormente, en noviembre de 2010, este aval sería ampliado. En 2016, la CE determinó, mediante la Decisión [SA.36387](#), que tal ayuda constituía una ayuda estatal ilegal e incompatible con el Mercado Interior y que el Reino

---

<sup>67</sup> El TJUE declaró que el análisis del TGUE en su sentencia se basaba 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 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.

<sup>68</sup> Según la Comisión, las operaciones llevadas a cabo en el marco del SEAF combinan distintas medidas fiscales, que, no obstante, presentan un nexo entre sí, para generar un beneficio fiscal. Estas medidas son: amortización acelerada de los activos objeto de arrendamiento financiero (medida 1); aplicación discrecional de la amortización anticipada de los activos objeto de arrendamiento financiero (medida 2); las AIE (medida 3); el régimen de tributación por tonelaje (medida 4), y el artículo 50, apartado 3, del Reglamento del Impuesto sobre Sociedades (medida 5).

de España debía recuperarla. El Valencia C.F. interpuso un recurso contra esta Decisión y el TGUE dictaminó, en la sentencia citada, que la apreciación de la CE en el cálculo del importe de la ayuda se basa en una inexactitud material y adolece de errores manifiestos. En consecuencia, la sentencia anula la Decisión impugnada en lo que se refiere al Valencia C.F.

### **Sentencia del Tribunal General de 12 de marzo en el asunto T-901/16, ayudas otorgadas por España en favor del Elche Club de Fútbol S.A.D**

En febrero de 2011, el Instituto Valenciano de Finanzas otorgó a la Fundación Elche un aval para dos préstamos bancarios de un total de 14 millones de euros, para que adquiriera acciones emitidas por el Elche C.F. en la ampliación de capital decidida por este último. Tras esta ampliación de capital, la Fundación Elche era propietaria del 63,45 % de las acciones del Elche C.F. En 2016, la CE determinó, mediante la Decisión [SA.36387](#), que tal ayuda constituía una ayuda estatal ilegal e incompatible con el mercado interior y que el Reino de España debía recuperarla.

El Elche C.F. interpuso un recurso contra esta Decisión. El TGUE considera que la apreciación de la CE sobre la existencia de una ventaja adolece de errores manifiestos en la medida en que, en primer lugar, no tuvo en cuenta la situación de la Fundación Elche; en segundo lugar, no tomó en consideración la hipoteca concedida por esta última como contragarantía; en tercer lugar, no tuvo en cuenta la recapitalización del demandante para apreciar el valor de las acciones pignoras al Instituto Valenciano de Finanzas; en cuarto lugar, presumió que ninguna entidad financiera avalaría a una empresa en crisis y, por tanto, que no existía ninguna prima de garantía de referencia correspondiente en el mercado; y, en quinto lugar, no probó suficientemente su conclusión relativa al número insuficiente de operaciones comparables para determinar el precio de mercado de un préstamo similar no avalado. Consecuentemente, el TGUE anula la Decisión impugnada en lo que se refiere al Elche C.F.

### **Sentencia del Tribunal General de 16 de enero en el asunto T-257/18, ayudas de Estado en el sector minero**

Iperbotash es una sociedad anónima española que posee y explota dos minas de potasa en Cataluña y es propietaria de la escombrera de sal de Vilafruns. La CE, mediante la Decisión [SA.36818](#), consideró que esta empresa había recibido dos tipos de ayudas de estado ilegales e incompatibles con el mercado interior. La primera ayuda consistiría en la fijación en un nivel muy bajo de la garantía financiera que deben constituir los operadores de explotaciones mineras; la segunda ayuda consistió en la financiación pública de las obras para cubrir la escombrera de Vilafruns, considerada parcialmente incompatible.

Iberpotash presentó un recurso contra esta Decisión ante el TGUE, alegando que la CE había concluido erróneamente que la primera medida implicaba una transferencia de recursos estatales y concebía una ventaja selectiva, así como que, en la segunda medida, la CE había considerado erróneamente que confería una ventaja selectiva y que no había determinado correctamente el importe de la eventual ayuda resultante de la

medida. El TGUE, en su sentencia, desestima todos los argumentos de Iberpotash y por tanto el recurso en su totalidad, dando la razón a la Comisión.

**Sentencia del Tribunal de Justicia de 2 de abril de 2020 en el asunto C-406/19 P, gastos de FEAGA y FEADER. Retirada del reconocimiento de organizaciones de productores.**

El 17 de octubre de 2016, la CE notificó al Reino de España que en el sistema andaluz de control del reconocimiento de las organizaciones de productores no se realizaba un control riguroso de las sanciones previstas en los artículos 116 y 146 del Reglamento 1580/2007. En lo que concierne especialmente a la organización de productores Tilla Huelva, la CE reiteró que se había mantenido indebidamente su reconocimiento y que, por tanto, no podía acogerse a la cofinanciación de la UE ya antes del 13 de octubre de 2010, fecha en que las autoridades españolas le retiraron el reconocimiento como tal organización. Por ello, la CE aplicó dos correcciones financieras a los gastos declarados por España por el período que abarca del 19 de agosto de 2009 al 31 de diciembre de 2010, a saber, por un lado, una corrección puntual relativa a las ayudas pagadas a Tilla Huelva y, por otro, una corrección a tanto alzado del 10 % para el resto de los gastos relacionados con las organizaciones de productores de Andalucía.

España solicitó la anulación de dicha Decisión ante el TGUE, quien efectivamente anuló la sentencia. Dicha anulación fue recurrida ante el TJUE por la CE, aduciendo que la jurisprudencia reiterada relativa a la carga de la prueba en materia del FEAGA y del FEADER reconoce la existencia de una atenuación de la carga de la prueba en su favor, de suerte que no le incumbe demostrar de forma exhaustiva la insuficiencia de los controles realizados por las administraciones nacionales o la irregularidad de los datos transmitidos por estas, sino aportar un elemento de prueba de la duda seria y razonable que alberga con respecto a esos controles o a esos datos. Según esta misma jurisprudencia, el Estado miembro interesado no puede negar la validez de las apreciaciones de la CE sin apoyar sus propias alegaciones en elementos que demuestren la existencia de un sistema fiable y operativo de control.

En su sentencia, el TJUE da la razón a la CE, considerando que las pruebas aportadas por España son insuficientes para despejar las dudas de la CE respecto a las deficiencias de los gastos llevados a cabo por España. En consecuencia, anula la sentencia del TGUE y concede validez a la Decisión de la CE.

**Sentencia del Tribunal de Justicia de 30 de abril en el asunto C-627/18, cuestión prejudicial respecto al artículo 108 TFUE**

En octubre de 2018, el Tribunal de lo Contencioso-Administrativo y de lo Tributario de Coímbra, Portugal, presentó una petición de decisión prejudicial ante el TJUE, referida a la interpretación de los artículos 16, apartados 2 y 3, y 17, apartado 1, del [Reglamento \(UE\) 2015/1589](#) del Consejo, de 13 de julio de 2015, por el que se establecen normas detalladas para la aplicación del artículo 108 del TFUE.

En su sentencia, el TJUE declara que el artículo 16 debe interpretarse en el sentido de que se opone a que se aplique un plazo de prescripción nacional a la recuperación de una ayuda cuando dicho plazo de prescripción haya expirado antes incluso de que la CE

adoptara la decisión que declara tal ayuda ilegal y ordena su recuperación, o cuando el transcurso del citado plazo de prescripción se haya debido principalmente al retraso en el que las autoridades nacionales incurrieron al ejecutar la decisión de la CE.

Por su parte, para el artículo 17 el TJUE declara que debe interpretarse en el sentido de que el plazo de prescripción de diez años, previsto en esta disposición para el ejercicio de las competencias de la CE en materia de recuperación de ayudas, se aplica únicamente a las relaciones entre la CE y el Estado miembro destinatario de la decisión de recuperación adoptada por dicha institución.

#### **IV.4 Novedades jurisprudenciales de los Tribunales Nacionales**

**Sentencia del Tribunal Supremo de 29 de enero de 2020.** Recuperación de ayudas de Estado declaradas ilegales.

En 2009, el Reino de España concedió ayudas a la implementación de la televisión digital terrestre en todo el territorio nacional con excepción de Castilla La-Mancha. En 2013, la CE determinó, mediante la Decisión [2014/489/UE](#), que tales ayudas eran incompatibles con el mercado interior en tanto que contravenían el artículo 108 TFUE y debían ser recuperadas.

La Decisión sería posteriormente anulada por la sentencia del TJUE de 20 de diciembre de 2014, pero la Junta de Andalucía, mediante resolución de 17 de marzo de 2016, ordenó la recuperación de 490.587,34 euros en concepto de intereses y un total de 5.079.388,06 euros a la mercantil Retevisión I S.A.U. por las ayudas recibidas.

En este contexto, Retevisión I S.A.U. presentó recurso de reposición ante la Junta de Andalucía, que fue rechazado. Ante esto, la sociedad presentó un recurso contencioso-administrativo ante la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, cuya sentencia de 10 de julio de 2018 anuló el acto administrativo impugnado en el proceso.

Ante esto, la Junta de Andalucía interpuso recurso de casación ante el Tribunal Supremo, propugnando que se planteara cuestión prejudicial ante el TJUE referida a dilucidar si una adecuada interpretación del artículo 108.3 TFUE podía implicar que, en casos como el enjuiciado, el acto de reintegro de la ayuda deba mantenerse aun cuando hubiera sido anulada la Decisión en cuya ejecución se dictó.

La sentencia del Tribunal Supremo consideró que no era pertinente plantear una cuestión prejudicial en el caso puesto que no había dudas respecto a la correcta aplicación del Derecho Europeo, así como que cuando una decisión de ilegalidad de ayuda de Estado “hubiere sido declarada nula por sentencia del TJUE, las autoridades del Estado miembro interesado no pueden adoptar medidas irreversibles tendentes a la ejecución inmediata y efectiva de tal Decisión Comunitaria”. Consecuentemente, el TS consideró que no había lugar al recurso de casación presentado contra la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía.

**Sentencia del Tribunal Supremo de 23 de septiembre.** Cálculo de intereses en devolución de recuperación de ayudas de Estado.

Mediante la [Decisión](#) de la CE se ordenó la recuperación de ayudas de Estado otorgadas por España en la provincia de Álava. Dicha recuperación fue ordenada por la Resolución 326/2012, de 2 de febrero, del Director de Hacienda de la Diputación Foral de Álava. Sin embargo, en la sentencia 209/2015 del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, se declaró la nulidad de tal resolución y se ordenó devolver los importes abonados más los intereses de demora devengados desde la fecha de su ingreso y los que se devenguen hasta la notificación de la sentencia a la empresa ZAYER S.A.

Posteriormente, por resolución 1726/2017, de 26 de octubre, se reconoció a favor de ZAYER, S.A. el derecho a la devolución de las cantidades recuperadas al amparo de la Resolución 326/2012, de 2 de febrero, en ejecución de las Sentencias del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco 209/2015, de 6 de mayo, y del Tribunal Supremo 2314/2016, de 27 de octubre, más los correspondientes intereses devengados

Sin embargo, la empresa impugnó la resolución por entender que la normativa que se debía aplicar al cálculo de los intereses era normativa tributaria interna en lugar de la normativa comunitaria. La controversia, pues, se centraría en determinar qué tipo de intereses de demora se ha de aplicar en los procedimientos en los que se efectúa el reintegro por parte de la Administración de aquellas cantidades que le fueron devueltas por el beneficiario de una ayuda de Estado, cuando la resolución ordenando la restitución de la ayuda percibida es declarada nula de pleno derecho por sentencia judicial firme: si el interés previsto en la normativa europea en caso de recuperación de ayudas de Estado o el establecido en la normativa tributaria interna para los supuestos de devolución de ingresos indebidos.

En su sentencia, el TS determinó que el régimen de intereses de demora es establecido por el ordenamiento europeo y no por la normativa tributaria interna.

**[Sentencia del Tribunal Supremo de 18 de noviembre de 2020.](#)** Responsabilidad por incumplimiento de Derecho Europeo. Extremadura.

Mediante la Decisión de Ejecución (UE) 2016/1059, de 20 de junio de 2016, se excluyó de la financiación de la UE determinados gastos efectuados por los Estados miembros con cargo a los fondos FEADA y FEADER. En dicha Decisión se contemplaba una corrección de los gastos declarados como consecuencia de las deficiencias detectadas por la CE en el ámbito de la gestión de los programas operativos y el reconocimiento de las organizaciones de productores de frutas y hortalizas, de las ayudas directas en dos investigaciones realizadas en 2011 y 2013 sobre la gestión de las ayudas al desarrollo rural y en las certificaciones de las cuentas del ejercicio financiero 2014.

Extremadura tuvo que devolver cerca de 80 millones de euros en ayudas a la UE como consecuencia de esta Decisión. El Fondo Español de Garantía Agraria (FEGA) inició de oficio, mediante acuerdo de 29 de agosto de 2016, el procedimiento de determinación de responsabilidades, considerando que son los organismos pagadores de las CCAA los que tienen competencia en la gestión, control, resolución y pago de los fondos agrícolas y, por tanto, deben asumir el pago de las correcciones financieras derivadas de las ayudas en las que tienen competencias.



Ante esto, la Administración de la CCAA consideró que la responsabilidad por incumplimiento no les correspondía, sino a la Administración General del Estado, en concreto al FEGA, que debió de coordinar adecuadamente las instrucciones que impartía para la gestión de las referidas ayudas. Dado el recurso presentado por la Junta de Extremadura, el TS dictaminó que se apreciaba la responsabilidad concurrente de ambas Administraciones, de forma mancomunada, en porcentaje del 50%, en base al Real Decreto 515/2013.

**Sentencia del Tribunal Supremo de 19 de noviembre de 2020.** Responsabilidad por incumplimiento de Derecho Comunitario. Cantabria.

Mediante la Decisión de Ejecución (UE) 2016/1059, de 20 de junio de 2016, se excluyó de la financiación de la UE Europea determinados gastos efectuados por los Estados miembros con cargo a los fondos FEADA y FEADER. En dicha Decisión se contemplaba una corrección de los gastos declarados como consecuencia de las deficiencias detectadas por la CE en el ámbito de la gestión de los programas operativos y el reconocimiento de las organizaciones de productores de frutas y hortalizas, de las ayudas directas en dos investigaciones realizadas en 2011 y 2013, sobre la gestión de las ayudas al desarrollo rural y en las certificaciones de las cuentas del ejercicio financiero 2014.

En este caso, Cantabria tuvo que devolver más de 6 millones de euros en ayudas a la UE como consecuencia de esta Decisión. Cantabria alegó que las deficiencias eran responsabilidad del FEGA, dependiente de la Administración del Estado, y no de Cantabria, que se había limitado a aplicar la normativa de tal Fondo. Subsidiariamente solicitaba que la responsabilidad fuera mancomunada.

En su sentencia, el TS desestimó que la responsabilidad correspondiera exclusivamente a la Administración del Estado dada la competencia compartida entre Estado y CCAA en la cuestión, pero admitió la responsabilidad concurrente, de forma mancomunada, del Estado y Cantabria en porcentaje del 50%

**Sentencia del Tribunal Supremo de 15 de junio.** Fondo Nacional de Eficiencia Energética y ayudas de Estado<sup>69</sup>.

El 16 de mayo de 2018, la entidad VITOGAS interpuso recurso contencioso-administrativo contra la Orden ETU/257/2018, de 16 de marzo, por la que se establecen

---

<sup>69</sup> Otras sentencias referidas a esta cuestión son (todas ellas de la Sala Tercera del Tribunal Supremo): sentencia núm. 52/2020 de 21 de enero; sentencia núm. 109/2020 de 30 de enero; sentencia núm. 144/2020 de 5 febrero; sentencia núm. 363/2020 de 12 marzo; sentencia núm. 364/2020 de 12 marzo; sentencia núm. 409/2020 de 14 mayo; sentencia núm. 479/2020 de 18 mayo; sentencia núm. 478/2020 de 18 mayo; sentencia núm. 526/2020 de 21 mayo; sentencia núm. 537/2020 de 21 mayo; sentencia núm. 536/2020 de 21 mayo; sentencia núm. 527/2020 de 21 mayo; sentencia núm. 576/2020 de 28 mayo; sentencia núm. 577/2020 de 28 mayo; sentencia núm. 617/2020 de 29 mayo; sentencia núm. 629/2020 de 1 junio; sentencia núm. 630/2020 de 1 junio; sentencia núm. 628/2020 de 1 junio; sentencia núm. 678/2020 de 4 junio; sentencia núm. 667/2020 de 4 junio; sentencia núm. 691/2020 de 8 junio; sentencia núm. 751/2020 de 11 junio; sentencia núm. 771/2020 de 15 junio; sentencia núm. 811/2020 de 18 junio.

las obligaciones de aportación al Fondo Nacional de Eficiencia Energética (FNEE) en el año 2018. La empresa sostenía, entre otros argumentos, que el sistema nacional de obligaciones de eficiencia energética creado en el capítulo IV de la ley 18/2014 (y desarrollado en la Orden impugnada) era contrario al derecho de la UE europea en materia de competencia y prohibición de ayudas de estado en tanto que habría favorecido sin causa a los sujetos que habían sido excluidos de la obligación.

El TS desestimó este argumento en tanto que la selección de sujetos hecha por el legislador español era conforme a la propia normativa de la UE. Igualmente, el Tribunal consideró que el propio Derecho de la UE, en la Directiva traspuesta 2012/27/UE (de la que derivaba la normativa española), autorizaba a los Estados a optar entre los sujetos obligados a soportar la carga y, precisamente porque existían razones que justificaban la selección, no había una situación fáctica y jurídica comparable entre las empresas obligadas a aportar al FNEE y las que no habían sido consideradas por la norma española como sujetos obligados. Consecuentemente, tampoco podía considerarse que existían ayudas de Estado.

**Sentencia del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco de 29 de junio de 2020.**  
Compatibilidad de ayudas de Estado.

En enero de 1995, el Boletín Oficial del Territorio Histórico de Álava publicó la Norma Foral 22/1994, de veinte de diciembre. Su disposición adicional 6ª establecía un crédito fiscal del 45% para procesos de inversión iniciados a partir del uno de enero de 1995. Posteriormente, la empresa Tubos Reunidos se acogió a ese incentivo para los proyectos de inversión de los años 1996 a 2000.

Posteriormente, mediante Decisión de la CE C (2001) 1.759 final, de once de julio de 2001 se declaró que tal ayuda era incompatible con el mercado común. Por consiguiente, dispuso que España había de adoptar todas las medidas necesarias para obtener de sus beneficiarios la recuperación de esas ayudas, que habían sido puestas a su disposición de forma ilegal. No obstante, la CE reconocía la posibilidad de que alguna de las ayudas pudiera ser considerada, total o parcialmente, compatible con el mercado común, siempre que cumpliera las condiciones establecidas en las Directrices de Ayuda Regional.

La empresa TUBOS REUNIDOS presentó un escrito justificando que la ayuda recibida cumplía tales condiciones al generar un efecto incentivador. Sin embargo, la CE lo desestimó, por lo que la Diputación Foral de Álava dictó resolución 318/2012 para la recuperación de los fondos. Ante esto, la entidad solicitó al TS la evaluación de tal efecto incentivador.

Ante esto, el Tribunal Superior de Justicia del País Vasco consideró que la CE, el organismo competente para decidir si una ayuda de estado es o no compatible con el mercado común, ya se había pronunciado sobre las cuestiones planteadas por la empresa en el procedimiento, y la conclusión que alcanzó fue que no se daba tal compatibilidad y que, por tanto, los beneficios de que había disfrutado la mercantil debían ser reintegrados. A partir de ahí, no cabía que los órganos nacionales realizaran un

nuevo análisis de una cuestión que ya había sido resuelta por quien tenía competencia para ello.

**Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Navarra de 26 de febrero de 2020.** Impuesto sobre Grandes Establecimientos Comerciales.

La Asociación Nacional de Grandes Empresas de Distribución (ANGED) presentó recurso contencioso-administrativo contra la Orden Foral 19/2019 de 12 de febrero, del Gobierno de Navarra, por la que se aprobaba el modelo 910 Impuesto sobre los grandes establecimientos comerciales. Esta Orden desarrollaba la Ley Foral 30/2018 por la que se regulaba el Impuesto sobre Grandes Establecimientos Comerciales (IGEC). Esta ley establecía la exoneración total o parcial del impuesto a determinados negocios.

ANGED sostenía que tal exención había de entenderse contraria al régimen europeo de ayudas de Estado, porque colocaba a los sujetos pasivos del IGEC en una situación de desventaja competitiva prohibida por el ordenamiento y generaba desigualdad constitucionalmente prohibida. La razón es que la ANGED consideraba que la menor intensidad del impacto negativo en el medio ambiente y en la ordenación de los establecimientos especializados, que justificaría la exención tributaria, no estaba respaldada por ningún estudio o prueba.

El Tribunal Superior de Justicia de Navarra desestimó el recurso contencioso-administrativo basándose en la sentencia del Tribunal Supremo 826/2019 de 13 de junio, en relación con la liquidación del IGEC ejercicio 2013, girada por la entidad el Corte Inglés. Tal sentencia, a su vez fundamentada en jurisprudencia del TJUE, consideraba que la exoneración del IGEC a determinados negocios era compatible con los artículos 49, 54 y 107.1 TFUE y consecuentemente no constituía ayudas de estado.

## **V. ACTUACIONES DE LA CNMC RELACIONADAS CON AYUDAS PÚBLICAS REALIZADAS EN 2020**

La Ley 15/2007, de 3 de julio, de defensa de la competencia **atribuye funciones a esta Comisión en materia de ayudas públicas**. En concreto, sobre la base del artículo 11 de dicha norma, 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. El contenido y los parámetros de análisis de dicha función están desarrolladas por el Real Decreto 261/2008, de 22 de febrero.

Estas 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 Real decreto 462/2015<sup>70</sup>, atribuyen a la CNMC competencias particulares de intervención en 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 2020:

## V.1 Informes en función consultiva

### **IPN/CNMC/014/20. Proyecto de Real Decreto por el que se regula el régimen económico de energías renovables para instalaciones de producción de energía eléctrica**

La propuesta tiene como objeto la creación de un nuevo marco retributivo para instalaciones de energías renovables (REER) basado en el reconocimiento a largo plazo de un precio fijo (en €/MWh) para un volumen de energía a entregar en un plazo definido y cuyo otorgamiento se realizará mediante procedimientos de concurrencia competitiva (subastas) convocados mediante la publicación de criterios transparentes y no discriminatorios que podrán *«distinguir entre distintas tecnologías de generación en función de sus características técnicas, tamaño, niveles de gestionabilidad, criterios de localización, madurez tecnológica y aquellos otros que garanticen la transición hacia una economía descarbonizada, así como tener en cuenta las particularidades de las comunidades de energías renovables [... A las] instalaciones de pequeña magnitud y proyectos de demostración se les podrá eximir del procedimiento de concurrencia competitiva [...;] en estos casos, se podrá utilizar como referencia retributiva el resultado de dichos procedimientos.»*

Buena parte de su implementación práctica se difiere a la aprobación mediante orden ministerial de los futuros procedimientos de subasta en tanto que la convocatoria, cupo a adjudicar, plazo máximo de entrega y reglas de cada subasta se establecerán por resolución de la Secretaría de Estado de Energía. Para favorecer la previsibilidad de las subastas, se prevé la publicación de un calendario indicativo al menos a cinco años vista que incluya plazos, capacidad esperada y, en su caso, tecnologías previstas.

En concreto, en materia de ayudas públicas, se recomienda respetar el cauce procedimental pertinente de notificación a la CE para su valoración por las autoridades competentes<sup>71</sup> como posible ayuda de Estado ex art. 108.3 TFUE. Cabe recordar a este respecto que la CE declaró conforme con las normas sobre ayudas estatales de la UE el régimen español de apoyo a la producción de electricidad a partir de fuentes de energía

---

<sup>70</sup> 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.](#)

<sup>71</sup> En esta misma línea en el informe sobre el anteproyecto de Ley de Cambio Climático y Transición Energética ([IPN/CNMC/004/20](#)) también se recomendó que el nuevo marco retributivo para instalaciones de energías renovables (REER) fuera analizado bajo las normas de ayudas de Estado.

renovables, cogeneración de alta eficiencia de calor y electricidad y residuos, aprobado en 2014 (Decisión [SA.40348](#)).

### **IPN/CNMC/034/20. Informe relativo al Anteproyecto de Ley General de Telecomunicaciones**

En fecha 4 de diciembre de 2020, la CNMC emitió su informe al anteproyecto de Ley General de Telecomunicaciones (APLGTel), por el que se transpone el Código Europeo de Comunicaciones Electrónicas (CECE)<sup>72</sup>. La LGTel regula la actuación de las administraciones públicas en el ámbito de las telecomunicaciones y su relación con la regulación de las ayudas públicas, reproduciéndose asimismo dicha regulación en el APLGTel.

En el informe se analizaron las previsiones de la anterior ley y el APL remitido para informe en relación con la aplicación del principio de inversor privado en una economía de mercado (PIPEM) a las actuaciones de las AAPP en calidad de operadores, y la actuación de estos agentes como agentes territoriales, recomendándose algunos aspectos, en particular, sobre el papel de la CNMC en el control del cumplimiento del PIPEM, la aplicación práctica de algunas previsiones de la ley, y las competencias de la CE en materia de ayudas y la aplicación de la normativa de ayudas de Estado de la UE (artículo 107.1 del TFUE).

El APLGTel atribuye al Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital la realización anual de un estudio geográfico sobre el alcance y extensión de las redes de banda ancha. Dicho estudio contendrá una previsión sobre el alcance prospectivo de dichas redes, incluidas las redes de muy alta capacidad, en línea con lo dispuesto en el artículo 22 del CECE. Sin embargo, no se hace referencia al uso de los estudios geográficos en la aplicación de la normativa de ayudas de estado, ni se contempla que la información contenida en el estudio pueda ser tenida en cuenta por todas aquellas autoridades nacionales, regionales o locales que tengan responsabilidad en la asignación de fondos públicos para el despliegue de redes de comunicaciones electrónicas. En el informe se recordó que ambas finalidades son de vital importancia para lograr un uso eficiente de los fondos públicos y, al mismo tiempo, maximizar la disponibilidad de redes de banda ancha en todo el territorio o en su mayor parte.

### **Informes sobre convocatorias de ayudas al despliegue de redes de banda ancha**

A nivel estatal, en 2020 se publicó la Orden ETD/348/2020, de 13 de abril<sup>73</sup> en la que se establecen las bases reguladoras de la concesión de ayudas para la extensión de la

---

<sup>72</sup> Directiva (UE) 2018/1972 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2018, por la que se establece el Código Europeo de las Comunicaciones Electrónicas.

<sup>73</sup> [Orden ETD/348/2020](#), de 13 de abril, por la que se establecen las bases reguladoras de la concesión de ayudas con cargo al Programa de extensión de la banda ancha de nueva generación. Esta Orden fue informada por la CNMC por acuerdo de 13 de febrero de 2019 ([IPN/CNMC/032/18/PEBA 2019-2021](#)).

banda ancha de nueva generación de velocidad ultrarrápida, en línea con los objetivos estratégicos establecidos por la CE para 2025 en el documento «La conectividad para un mercado único digital competitivo-hacia una sociedad europea del Gigabit», por el que se persigue conseguir que todos los hogares tengan acceso a una conexión a internet que ofrezca velocidades de bajada de al menos 100 Megabits por segundo, actualizables a 1 Gigabit por segundo en ambas direcciones.

En el marco de dicha orden se han realizado dos convocatorias, publicadas en julio y diciembre de 2020, respectivamente<sup>74</sup>, en las que se concedieron ayudas por un importe total de 142,6 millones de euros para la realización de 45 proyectos de despliegue de redes de fibra óptica hasta el hogar, correspondientes a otras tantas provincias. Asimismo, en el País Vasco se convocaron los programas de ayudas por parte del Gobierno Vasco, por un importe de 3 millones de euros<sup>75</sup> y las Diputaciones Forales de Bizkaia, 10 millones de euros<sup>76</sup>, y Gipuzkoa, 2 millones de euros<sup>77</sup>, informados por la CNMC -ver apartado siguiente-.

### **Informes sobre ayudas al despliegue de banda ancha en diferentes CCAA durante el año 2020**

A lo largo del año pasado, la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones e Infraestructuras Digitales del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital), remitió a la CNMC cuatro proyectos de programas de ayudas correspondientes a las comunidades autónomas de Castilla y León y del País Vasco, así como a los territorios históricos de Bizkaia y Gipuzkoa, para los que solicitó la emisión del informe previsto en el artículo 3.2 del RD 462/2015<sup>78</sup>.

---

<sup>74</sup> Convocatoria 2020: [https://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-B-2020-22403](https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-B-2020-22403);

Convocatoria 1/2021: [https://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-B-2020-47636](https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-B-2020-47636)

<sup>75</sup> [https://www.euskadi.eus/ayuda\\_subvencion/2020/peba2021/web01-tramite/es/](https://www.euskadi.eus/ayuda_subvencion/2020/peba2021/web01-tramite/es/)

<sup>76</sup> Subvenciones para impulsar la extensión de redes de banda ancha de nueva generación en zonas diseminadas de población. Bizkaia 2020

<sup>77</sup> [Ayudas para la extensión de la Banda Ancha Ultrarrápida. Gipuzkoa.](#)

<sup>78</sup> [INF/DTSA/004/20](#): Informe relativo a los Proyectos de Orden de bases reguladoras y Orden de convocatoria de ayudas para el despliegue de redes de acceso de nueva generación en entidades singulares de población de menos de 500 habitantes de Castilla y León.

[INF/DTSA/015/20](#): Informe relativo al proyecto de Orden por la que se aprueba la convocatoria del programa de ayudas a la extensión de redes de banda ancha de nueva generación en poblaciones de Euskadi para los años 2020-2022.

[INF/DTSA/063/20](#): Informe relativo al proyecto de Decreto Foral de Bizkaia por el que se aprueban las bases reguladoras y la convocatoria de una subvención para impulsar la extensión de redes de banda ancha de nueva generación en zonas diseminadas de población del territorio histórico de Bizkaia 2020.

[INF/DTSA/080/20](#): Informe relativo al proyecto de bases reguladoras del otorgamiento 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.

El importe total de las ayudas previstas fue de 32 millones de euros para despliegues de redes fijas de banda ancha que ofrecieran velocidades a partir de 100 Mbps, salvo en Gipuzkoa que se establecía una velocidad mínima de 300 Mbps para la nueva red que se fuera a desplegar.

La CNMC consideró que los proyectos remitidos contribuían a alcanzar los objetivos establecidos en las Agendas Digitales Europea, para España y Euskadi, en su caso, y que incorporaban los elementos regulatorios previstos en el artículo 52 del Reglamento de exención por categorías y los más importantes de las [Directrices](#) comunitarias de ayudas a la banda ancha.

En los informes emitidos en 2020, se ha constatado una reducción de los aspectos a valorar o sobre los que hacer comentarios, probablemente debido a la experiencia adquirida por las Administraciones involucradas en estos proyectos. En los informes aprobados se formularon observaciones principalmente sobre los siguientes ámbitos a incluir en los programas de ayudas: (i) las condiciones de acceso mayorista y sus precios, (ii) la puesta a disposición de infraestructuras de los licitadores o de la administración convocante (iii) otros aspectos dirigidos a estimular la regulación económica eficiente y la competencia en las convocatorias de las ayudas. Se sugirió que se valorase la obligación de cubrir la totalidad de las unidades inmobiliarias de las zonas beneficiarias pues, dependiendo del tamaño del lote, podría favorecer un perfil de operadores de tamaño mediano o grande.

Asimismo, se indicaron algunos aspectos sobre el diseño de la medida como que (i) los costes de inversión deben estar asociados al despliegue de la infraestructura; (ii) que se valorase la conveniencia de no incluir criterios no directamente relacionados con el objeto de las ayudas o circunstancias que son más bien exigencias de todo proyecto empresarial solvente; que (iii) la eficiencia de la ayuda sea el criterio preponderante en la valoración de los proyectos o (iv) la conveniencia de realizar una evaluación *ex post*.

## **V.2 Informes y actuaciones relacionadas con la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado (LGUM).**

Durante el año 2020 esta Comisión ha realizado dos informes en relación con la LGUM en los que se han analizado cuestiones relativas a ayudas públicas:

### **Informe de 16 de septiembre de 2020 sobre la reclamación presentada, al amparo del artículo 26 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, por la que una empresa denuncia la exclusión del acceso a subvenciones municipales con base a criterios territoriales ([CNMC/UM/51/20](#))**

Una empresa fabricante de ladrillos planteó una reclamación al amparo del artículo 26 de la LGUM contra su exclusión del acceso a subvenciones municipales con base a criterios únicamente territoriales. El reclamante denunció el carácter discriminatorio del apartado 4º de la Tercera Base reguladora y del punto 4º del apartado primero del Extracto de la [Convocatoria](#) para la concesión de ayudas por parte del Ayuntamiento de Villanueva de la Serena a las pequeñas y medianas empresas con el objeto de favorecer

la actividad empresarial en momentos de severa dificultad durante el ejercicio 2020. En dichos apartados se excluía expresamente del acceso a las subvenciones a aquellas empresas de Villanueva de la Serena que tuvieran su domicilio en las entidades locales menores de Entrerriós, Valdivia y Zurbarán, o en sus respectivas zonas de influencia. Las Bases no justificaban los motivos para tal exclusión.

A juicio de la CNMC, tal restricción resultaba contraria al principio de no discriminación del artículo 18 LGUM y debería ser sustituida por la exigencia de generar actividad económica dentro del municipio con cargo a las ayudas o subvenciones concedidas, a través de actividades o proyectos concretos cuya ejecución o realización sería objeto de control municipal a través de las obligaciones impuestas a los beneficiarios en los artículos 14 de la Ley estatal 38/2003 y 13 de la Ley autonómica 6/2011.

**Informe sobre la reclamación presentada, al amparo del artículo 26 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, contra el otorgamiento de subvenciones para la financiación de actividades socioculturales en el auditorio de Vigo ([CNMC/UM/57/20](#))**

En relación con la producción de espectáculos se denunció una posible concesión fraudulenta de exclusividad y subvención a un único prestador mediante convocatoria de ayudas públicas para realizar espectáculos públicos en el Auditorio Palacio de Congresos “Mar de Vigo” por parte del Ayuntamiento de Vigo. Fue objeto de reclamación la Resolución de la Junta de Gobierno Local de Vigo de 21 de agosto de 2020, por la que se resolvió la convocatoria de subvenciones para la financiación de actividades socioculturales. La Base sexta de la convocatoria imponía como condiciones que la empresa beneficiaria debía tener su sede social o una delegación permanente en la ciudad de Vigo, así como “*infraestructura suficiente para garantizar el cumplimiento de los objetivos propuestos y acreditar experiencia y capacidad necesarias para el logro de tales objetivos*”. Estas condiciones situaban a OIDE (la empresa que explota en exclusiva el Auditorio de Vigo) en una posición de ventaja considerable, y de hecho fue OIDE quien acabó obteniendo la concesión.

La CNMC consideró que la exigencia a las entidades beneficiarias de que estuvieran domiciliadas (con sede social o delegación permanente) en el municipio concedente de subvenciones y de que tuvieran infraestructuras allí ubicadas, previstas en la Base Sexta de la convocatoria de ayudas, resultaba contraria al principio de no discriminación del artículo 18 LGUM. Dicha exigencia de domiciliación debería ser sustituida por la exigencia de generar actividad económica dentro del municipio con cargo a las ayudas o subvenciones concedidas, a través de actividades o proyectos concretos cuya ejecución o realización sería objeto de control municipal a través de las obligaciones impuestas a los beneficiarios en los artículos 14 de la Ley 38/2003, general de subvenciones y 11 de la Ley 9/2007, de subvenciones de Galicia



## VI. INFORMES DE LAS AUTORIDADES AUTONÓMICAS DE COMPETENCIA SOBRE AYUDAS PÚBLICAS REALIZADOS EN 2020

En cumplimiento del apartado quinto del artículo 11 de la Ley 15/2007<sup>79</sup> se han recibido los siguientes informes procedentes de dichas autoridades:

**Informe 2/2020 de la Agencia de la Competencia y de la Regulación Económica de Andalucía sobre el Proyecto de Orden por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de ayudas en especie, en régimen de concurrencia no competitiva, para el desarrollo de servicios de acompañamiento para la transformación digital en el marco del programa Empresa Digital.**

La Consejería de Economía, Conocimiento, Empresas y Universidad solicitó el informe preceptivo regulado en el artículo 3, letra i) de la Ley 6/2007, de 26 de junio, de Promoción y Defensa de la Competencia de Andalucía, en relación con el Proyecto de Orden (PO) por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de ayudas en especie, destinadas al desarrollo de servicios de acompañamiento para la transformación digital, en el marco del Programa Empresa Digital. La ACREA recomienda, principalmente, una mayor justificación de la adecuación de la norma a los principios de la buena regulación previstos en el artículo 129 de la Ley 39/2015.

**Informe 4/2020 de la Agencia de la Competencia y de la Regulación Económica de Andalucía sobre el Proyecto de Orden por la que se establecen las bases reguladoras de concesión de subvenciones, en régimen de concurrencia competitiva, para la organización de ferias de arte contemporáneo en Andalucía, y la participación de ferias de arte contemporáneo celebradas en Andalucía o de ámbito nacional o internacional.**

La Consejería de Cultura y Patrimonio Histórico solicitó informe a la ACREA. Ésta recomienda, principalmente, que se justifique, de forma más detallada, la adecuación del proyecto normativo a los principios de buena regulación, tal y como exige el artículo 129 de la Ley 39/2015 dejando constancia del análisis ex ante de la necesidad de la ayuda, de la adecuación y mínima restricción competitiva de la misma para hacer frente al fallo de mercado o para alcanzar el objetivo de interés común, y de la proporcionalidad y eficiencia de la medida para conseguir el objetivo. Además, los beneficios de la ayuda deben superar sus costes potenciales sobre la competencia.

**Informe 5/2020 de la Agencia de la Competencia y de la Regulación Económica de Andalucía sobre el Proyecto de Orden por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de subvenciones, en régimen de concurrencia no**

---

<sup>79</sup> “5. Los órganos de Defensa de la Competencia de las Comunidades Autónomas podrán elaborar, igualmente, informes sobre las ayudas públicas concedidas por las Administraciones autonómicas o locales en su respectivo ámbito territorial, a los efectos previstos en el apartado 1 de este artículo. Estos informes se remitirán a la Comisión Nacional de la Competencia a los efectos de su incorporación al informe anual. Lo anterior se entenderá sin perjuicio de las funciones en este ámbito de la Comisión Nacional de la Competencia”.

### **competitiva dirigidas al fomento de los procesos de integración y fusión de entidades asociativas agroalimentarias de Andalucía.**

La Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Desarrollo Sostenible solicitó informe a la ACREA. Desde ésta se valora positivamente el proyecto de norma aunque recomienda, principalmente, que debe extremarse la exigencia de justificar la necesidad y la proporcionalidad de las medidas, que no deberán, en todo caso, condicionar indebidamente la competencia en el mercado. Asimismo, con respecto a los requisitos que deben cumplir los solicitantes de las ayudas (como la exigencia de que las entidades implicadas en las ayudas deban tener su sede social en Andalucía y estar inscritas en el correspondiente registro de cooperativas), la ACREA recomienda su modificación, para no crear barreras de entrada en el mercado que pueden dificultar la competencia efectiva y la entrada de nuevos operadores y porque contravendría lo dispuesto en el 18.2.a) de la LGUM (no discriminación).

**Informe 7/2020 de la Agencia de la Competencia y de la Regulación Económica de Andalucía sobre el Proyecto de Orden por la que se establecen las bases reguladoras de concesión de subvenciones, en régimen de concurrencia competitiva, por el Instituto Andaluz de la Juventud, a personas jóvenes andaluzas o residentes en Andalucía, para poner en funcionamiento Proyectos Empresariales en Andalucía (Programa “Innovactiva 6000”).**

La Consejería de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación solicitó informe a la ACREA. La Agencia recuerda que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 18.2.a) de la LGUM, se consideran actuaciones prohibidas las que limitan la libertad de establecimiento y la libertad de circulación, entre otras, la exigencia para la obtención de ventajas económicas de que el establecimiento o el domicilio social de la empresa prestadora del servicio se encuentre en el territorio de la autoridad competente, o que la empresa disponga de un establecimiento físico dentro de su territorio.

Asimismo, recomienda establecer un plazo de presentación de solicitudes amplio y previsible, con posibilidad de ser conocido con anterioridad a la publicación de la propia convocatoria. Ello favorece unas mayores oportunidades para los futuros beneficiarios y mejores garantías a la Administración, que va a disponer, previsiblemente, de un número de candidatos más amplio, lo que permitirá conceder las ayudas con un mayor nivel de eficacia y eficiencia en la aplicación de los recursos públicos.

**Informe 8/2020 de la Agencia de la Competencia y de la Regulación Económica de Andalucía sobre el Proyecto de Orden de la Consejería de Empleo, Formación y Trabajo Autónomo, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones a microempresas, pequeñas y medianas empresas (Pyme) de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el desarrollo de proyectos de prevención de riesgos laborales, en régimen de concurrencia competitiva.**

La Consejería de Empleo, Formación y Trabajo Autónomo solicitó informe a la ACREA. Ésta recomienda la adecuación del proyecto a los principios de buena regulación (necesidad, proporcionalidad), tal y como exige el artículo 129 de la Ley 39/2015, e incluir un periodo de tiempo lo suficientemente amplio para solicitar las subvenciones.

Finalmente, se recomienda suprimir cualquier discriminación competitiva territorial para desarrollar la actividad económica, pudiendo ser suficiente el requisito de generación de actividad económica en Andalucía.

**Informe 12/2020 de la Agencia de la Competencia y de la Regulación Económica de Andalucía sobre el Proyecto de Orden por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones en régimen de concurrencia competitiva destinadas a impulsar el asociacionismo comercial y artesano, a promocionar y dinamizar el pequeño comercio urbano y a promocionar la artesanía en Andalucía.**

La Consejería de Economía, Conocimiento, Empresas y Universidad solicitó informe a la ACREA, que recomienda, principalmente, tomar todas las cautelas necesarias con el fin de asegurar que en las relaciones de cooperación que se establezcan, se respete la normativa sobre defensa de la competencia; eliminar los requisitos o criterios que ocasionan un trato discriminatorio a favor de empresas que actúen en estos mercados con arraigo en un determinado ámbito territorial, así como los que puedan implicar situaciones de trato de favor a las empresas ya instaladas en perjuicio de las nuevas entrantes en estos mercados e incluir un periodo de tiempo lo suficientemente amplio para solicitar las subvenciones.

**Informe 16/2020 de la Agencia de la Competencia y de la Regulación Económica de Andalucía sobre el Proyecto de Orden por la que se establecen las bases reguladoras para la selección de piezas que formarán parte de la Exposición Itinerante “Artesanía con A de Andalucía”.**

La Consejería de Economía, Conocimiento, Empresas y Universidad solicitó informe a la ACREA. Ésta recomienda, principalmente, facilitar el acceso a un mayor número de empresas y de reducir las cargas administrativas, y teniendo en cuenta los principios de necesidad y proporcionalidad, eliminar el requisito de estar inscritos en el Registro de Artesanía de Andalucía como requisito previo para poder participar en el proceso de selección; eliminar cuanta documentación sea posible y suponga una carga para el operador económico con el objetivo de simplificación administrativa y reducción de cargas administrativas y que se modifiquen aquellos criterios que puedan implicar un tratamiento más favorable hacia los operadores económicos ya instalados, en perjuicio de los nuevos entrantes en el mercado.

**Informe IPRO 2/2020 de la Comisión Galega da Competencia sobre eventuales compensaciones a las concesionarias de autopistas y autovías de la Comunidad Autónoma de Galicia por la reducción de ingresos durante la vigencia del estado de alarma desde la perspectiva de la competencia.**

La Comisión Galega da Competencia a raíz de diversas noticias publicadas en medios de comunicación sobre la posibilidad de compensaciones a las empresas concesionarias de las autopistas y de las autovías con peaje en la sombra de titularidad gallega por la reducción de ingresos que habían tenido sus concesionarios durante la vigencia del estado de alarma por la disminución del tráfico de vehículos en las mismas realizó un informe el que destacan las siguientes conclusiones:

La explotación de una carretera de peaje puede constituir una actividad económica. En ese caso, la ayuda que beneficia a la empresa explotadora de la infraestructura podrá ser considerada cómo ayuda de Estado si se cumplen los cuatro requisitos enunciados por el artículo 107.1, teniendo en mente igualmente su relación con el artículo 106.2 TFUE. Todas las ayudas de Estado (a menos que se trate de una compensación por la prestación de Servicio de Interés Económico General que satisfaga las condiciones establecidas por la jurisprudencia europea y sus normas de desarrollo o encaje en algún supuesto de exención por categoría o en la regla de *minimis*), se debe de notificar a la CE debiendo suspenderse su ejecución hasta que recaiga decisión sobre la misma.

Las concesiones de autopistas o autovías se plantean sobre la base del que el riesgo operacional corresponde al concesionario, sin que este pueda reclamar a la Administración compensación alguna por el hecho de que la evolución real del tráfico difiera de las previsiones realizadas por el concesionario o por la Administración. Las concesiones de autopistas y autovías con peaje en sombra son contratos de muy larga duración en los que el equilibrio económico no se debe determinar de forma instantánea en cada momento o espacio de tiempo si no a lo largo de toda la duración del contrato.

La decisión de ampliar el plazo de una concesión (aunque sea como fórmula de compensación) debe valorarse como una restricción a la competencia que debe someterse en todo caso a los principios de necesidad, proporcionalidad y al examen de la existencia, en su caso, de una alternativa menos restrictiva.

## VII. CONCLUSIONES

**Desde un punto de visto estadístico<sup>80</sup>**, por lo que se refiere a las **ayudas regulares**, el Reino de España cierra el año 2019 como el tercer Estado miembro de la UE-28 con menos gasto en estas ayudas en relación al PIB (0,37% del PIB español, frente al 0,85% del PIB de la UE). Este año se ha producido un descenso de 3 centésimas respecto al gasto en ayudas del año 2018 (0,40%). Esta disminución se ha producido a través del descenso de las ayudas horizontales, mientras que las ayudas sectoriales siguen manteniendo el mismo peso sobre el total del PIB nacional.

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 igual al peso de esta clase de ayudas en el conjunto de la UE-28.

---

<sup>80</sup> Es conveniente recordar que la información presentada en este informe comprende únicamente la relativa a las ayudas públicas que han sido objeto de notificación o comunicación a la Comisión Europea por España y el resto de Estados miembros de la UE. Quedan fuera del ámbito analizado las ayudas públicas no notificadas por su bajo importe (*de minimis*), las *compensaciones por servicios de interés económico general* (SIEG) y las *medidas no selectivas* de fomento de la economía en su conjunto (regímenes fiscales aplicables con carácter general), además de otras ayudas que no hayan sido notificadas.

Respecto a las **ayudas al sector financiero**, en nuestro país, al igual que en los últimos tres años, no se han otorgado nuevas ayudas en el año 2019 y, en el conjunto de la Unión Europea el importe total dedicado a ayudas al sector financiero en dicha anualidad ha sido menor en comparación con los años anteriores. Cabe señalar que la aplicación de una metodología unificada en el Marcador de ayudas de la CE ha provocado la reformulación de los datos del período 2008-2014.

Por otro lado, no podemos obviar el impacto que en este año 2021 va a tener la lucha contra la pandemia de la **COVID-19**. Sin perjuicio de su análisis más detallado en próximos años, cabe destacar en la actualidad un avance de algunas de sus características principales: por un lado, a nivel europeo la existencia de un riesgo de afectación al mercado interior por las notables diferencias de volumen de ayudas entre Estados miembros; por otro, a nivel nacional, una configuración del sistema de ayudas que se ha centrado en avales y garantías más que en subvenciones.

Por lo que se refiere a las **novedades regulatorias y decisorias de las instituciones europeas en 2020** resalta, principalmente, el nuevo marco temporal aprobado como consecuencia de la crisis de la pandemia ([Marco Temporal para Medidas de Ayudas Públicas para apoyar la Economía en el actual brote de Covid 19](#)) por el que se trata de aprobar una serie de medidas que permitan a los Estados Miembros hacer frente a la grave perturbación en la economía de los Estados de la Unión Europea.

Desde la órbita **jurisprudencial**, en 2020 destaca el pronunciamiento en materia fiscal (arrendamiento financiero para la adquisición de buques) en el que TJUE considera que las condiciones para acceder a una amortización anticipada, según ese sistema de arrendamiento, tiene carácter selectivo.

Por último, en cuanto a la **actividad de la CNMC en materia de ayudas públicas en 2020**, destacan las relativas al despliegue de banda ancha NGA, energía y garantía de unidad de mercado. En cuanto a la actividad de las autoridades de competencia autonómicas, en 2020, la Agencia de la Competencia y de la Regulación Económica de Andalucía publicó una serie de informes sobre bases reguladoras de subvenciones, y la Comisión Gallega de Competencia publicó un informe en relación con las compensaciones a concesionarios de autopistas.

## 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.

## ANEXO II. NUEVO MARCO TEMPORAL DE AYUDAS DE ESTADO Y COMPARATIVA DE LAS AYUDAS NOTIFICADAS POR ESPAÑA COMO CONSECUENCIA DEL COVID-19 RESPECTO DE OTROS EEMM DE LA UE

### I. ANTECEDENTES

Como ya sucediera en la crisis financiera y económica de 2008, la CE ha aprobado diferentes medidas de **carácter temporal** que pretenden adaptar la normativa vigente de ayudas de Estado de la UE a la situación excepcional que atravesamos como consecuencia de la pandemia del COVID-19.

No se trata de instrumentos que modifiquen ni las normas recogidas en los Tratados fundacionales (en especial los artículos 107-109 TFUE) ni las precisadas en los diferentes desarrollos normativos que sobre dichas normas se han ido produciendo, entre otros motivos porque **no tienen naturaleza normativa**. Sin embargo, estas medidas presentan una **relevancia práctica** evidente, por cuanto constituyen la interpretación que va a realizar la CE durante este periodo excepcional de las normas de ayudas de Estado existentes.

Este Anexo II trata de recoger los principales y más relevantes aspectos del **Marco Temporal aprobado por la CE**<sup>81</sup>. Asimismo, contiene un apartado con **una comparativa provisional del volumen de ayudas** comprometidas por los principales Estados miembros de la UE. Todo ello sin perjuicio de que todas estas cuestiones serán analizadas con mayor detalle en los próximos informes anuales de ayudas públicas, cuando estos datos sean definitivamente consolidados por la CE.

### II. EL MARCO TEMPORAL DE AYUDAS DE ESTADO DE LA CE PROVOCADO POR LA PANDEMIA

**II.1. “[Marco Temporal para Medidas de Ayudas Públicas para apoyar la Economía en el actual brote de Covid-19](#)”** de 19 de marzo de 2020.<sup>82</sup> Este Marco Temporal (MT) tiene vigencia hasta el 30 de junio de 2022. En base al mismo, la CE ha considerado que la pandemia de COVID-19, sin perjuicio de que en algunos casos puedan utilizarse otros artículos del TFUE igualmente (artículo 107.2.b. del TFUE), constituye una “grave

---

<sup>81</sup> Previamente, se aprobó la “[Comunicación de Respuesta Coordinada frente al brote de Covid 19 en la UE](#)” de 13 de marzo de 2020, en la que se planteaban diferentes opciones de política pública.

<sup>82</sup> En el hipervínculo se puede ver la versión consolidada (sin valor jurídico) publicada por la CE tras las 6 modificaciones realizadas con posterioridad al 19 de marzo. Para ver todo el camino recorrido en relación a la nueva normativa temporal aprobada en ayudas de estado se puede consultar la web de la CE: [https://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/what\\_is\\_new/covid\\_19.html](https://ec.europa.eu/competition/state_aid/what_is_new/covid_19.html)

perturbación en la economía de los Estados Miembros” recogida en el artículo 107.3.b del TFUE<sup>83</sup>.

Dado que la pandemia afecta a todos los Estados miembros y que las medidas de contención adoptadas por estos afectan a las empresas, la Comisión considera que las **ayudas estatales están justificadas y pueden declararse compatibles** con el mercado interior en virtud del precepto mencionado, durante un período de tiempo limitado, para poner remedio a la escasez de liquidez a la que se enfrentan las empresas y garantizar que las perturbaciones ocasionadas por el brote de COVID-19 no socaven su viabilidad, especialmente la de las pymes.

Se realiza, asimismo, especial hincapié a ayudas en **determinados sectores o ámbitos de actuación**: apoyo a la I+D en materia de coronavirus, apoyo a la construcción y mejora de laboratorios de ensayos, apoyo a la fabricación de productos que sirvan para combatir el brote de coronavirus, apoyo específico en forma de aplazamiento del pago de impuestos o de suspensiones de las cotizaciones a la seguridad social y apoyo específico en forma de subsidios salariales para los trabajadores.

En base a lo anterior, se contemplan diferentes **tipos de ayudas**: (i) Subvenciones directas<sup>84</sup>, ventajas fiscales selectivas y pagos avanzados a empresas concretas. (ii) Avales por parte del Estado a préstamos concedidos por bancos a las empresas. (iii) Préstamos públicos en condiciones ventajosas a empresas. (iv) Garantías para los bancos que canalizan ayudas públicas a la economía real. (v) Préstamos a la exportación a corto plazo. Igualmente, se permiten intervenciones públicas en forma de (vi) ayudas de recapitalización a las empresas no financieras que lo necesiten; (vii) ayudas a empresas en forma de deuda subordinada en condiciones favorables y (viii) ayudas por costes fijos no cubiertos. Analizamos con más detalle estas últimas:

*Ayudas para recapitalización de empresas.* Estas ayudas pueden realizarse mediante la suscripción de participaciones en el capital (normales o preferentes) o mediante otros instrumentos híbridos de capital, como préstamos con derecho de participación en los beneficios, suscripción de participaciones sin derecho a voto, bonos convertibles o bonos no garantizados. Sus potenciales beneficiarios son todo tipo de empresas (excluido las del sector financiero) si bien no deben estar en crisis a 31/12/2019.<sup>85</sup> Se contempla la necesidad de notificación individualizada si la ayuda supera 250M€, en caso contrario

---

<sup>83</sup> Art. 107 TFUE: “3. Podrán ser consideradas compatibles con el mercado interior: [...] b) las ayudas para fomentar la realización de un proyecto importante de interés común europeo o destinadas a poner remedio a una grave perturbación en la economía de un Estado miembro”.

<sup>84</sup> Cuantía máxima de 800.000 euros por empresa.

<sup>85</sup> Como excepción a lo anterior, se podrán conceder ayudas a microempresas o pequeñas que ya estuvieran en crisis el 31 de diciembre de 2019 siempre y cuando no se encuentren inmersas en un procedimiento concursal con arreglo a su Derecho nacional y no hayan recibido una ayuda de salvamento o reestructuración.



pueden estar cubierta por un régimen *paraguas* que también fuera objeto de notificación previa.

Además, se recoge que el Estado recibirá una remuneración adecuada por su inversión. Cuanto más se aproxime su remuneración a lo que habría sido posible obtener en condiciones de mercado, menor será el falseamiento potencial de la competencia causado por la intervención estatal. Por ello, con el fin de incentivar al beneficiario a recomprar las aportaciones de capital se contemplan diversos mecanismos (ajustes al alza de la remuneración). No se permite a los beneficiarios ni practicar una expansión comercial agresiva (adquirir participaciones en otras empresas de forma muy limitada) financiada por las ayudas estatales ni asumir riesgos excesivos, además de contemplarse una estrategia de salida del Estado de la entidad.

*Ayudas a empresas en forma de deuda subordinada.* Se introduce la posibilidad de que los Estados apoyen a las empresas mediante la adquisición de deuda en condiciones favorables para las empresas, subordinada a los acreedores principales ordinarios en caso de procedimientos de insolvencia.<sup>86</sup> En caso de que vayan más allá de estas condiciones, quedan sujetas a los mismos umbrales y condiciones que las ayudas de recapitalización.

*Ayudas por costes fijos no cubiertos.* Son los costes fijos soportados por las empresas que no estén cubiertos por la contribución a los beneficios (es decir, los ingresos menos los costes variables) durante el mismo período y que no estén cubiertos por otras fuentes, como seguros, medidas de ayuda temporal cubiertas por la presente Comunicación o ayudas de otras fuentes. La ayuda global no será en ningún caso superior a 3M€ por empresa y puede concederse en forma de subvenciones directas, garantías y préstamos, siempre que el valor nominal total de tales medidas se mantenga por debajo del límite máximo global.

## **II.2 VOLUMEN Y TIPOLOGÍA DE AYUDAS DE ESTADO VINCULADAS A LA PANDEMIA COVID-19**

En este apartado se describe el importe de las ayudas de Estado relacionadas con la pandemia otorgadas por algunos de los Estados miembros de la UE. No obstante, cabe señalar que: (i) son datos con importes provisionales, dado que, en lo que se refiere al MT, sigue abierta la posibilidad de conceder ayudas conforme al mismo; (ii) solo se incluyen las ayudas notificadas a la CE, pero no otras como las ayudas *de minimis* o las ayudas exentas; (iii) las cifras suman ayudas otorgadas bajo diferentes instrumentos, como subvenciones, préstamos o garantías; (iv) cuando se notifica un esquema de ayudas (y no una ayuda a una empresa individual), no es obligatorio indicar el importe total de las ayudas del esquema, por lo que en algunos casos se desconoce la cuantía global; (v) incluso en los casos en los que se identifica el importe global de un esquema,

---

<sup>86</sup> La CE considera que la deuda subordinada es menos distorsionadora que la entrada de los Estados en el capital de las empresas, por lo que su tratamiento se asimila a los préstamos concedidos en condiciones ventajosas siempre que respeten las condiciones previstas para estos. Ver apartado III.1 de esta nota: “Préstamos públicos en condiciones ventajosas a empresas”.

una vez aprobado no existe una obligación de que sean utilizados los fondos en su totalidad.

En este contexto, durante el año 2020, a través del Real Decreto-ley 8/2020 de 17 de marzo y el Real Decreto-ley 25/2020, de 3 de julio, el Gobierno aprobó la puesta en marcha dos líneas de avales por importe de hasta 140.000 millones de euros destinados a garantizar la financiación concedida a autónomos y empresas españolas afectados por los efectos económicos de la COVID-19.

Según los informes mensuales de seguimiento del [ICO](#) a fecha 31 de octubre de 2021, conjuntamente las dos líneas de Avales para liquidez de 100.000 millones de euros e inversión de 40.000 millones de euros han desplegado garantías por importe de 101.449 millones de euros que han permitido movilizar más de 133.345 millones de euros en financiación del tejido productivo (1.131.000 operaciones), de las que más del 98% han sido suscritas por pymes y autónomos.

Asimismo, hasta el 30 de septiembre de 2021, la CE había aprobado decisiones sobre ayudas relacionadas con el brote de coronavirus por un valor superior a los tres billones de euros <sup>87</sup>. Sin embargo, por parte de la CE no se ha hecho, hasta la fecha, un desglose público de dichas cantidades por los diferentes Estados miembros.

A continuación, en el cuadro 1 podemos observar la comparativa entre Alemania, Italia, Francia y España respecto a los importes notificados y aprobados en las decisiones de la CE vinculadas a la pandemia<sup>88</sup>; los importes efectivamente utilizados respecto al total nominal aprobado y, por último, el importe utilizado en relación con el PIB nacional. Es importante tener en cuenta que el dato se refiere a ayudas en forma de avales, si bien este dato puede aproximarse al del total de ayudas concedidas, pues ésta ha sido la forma preferente de gestionar los programas de ayudas.

---

<sup>87</sup> [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_21\\_4948](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_4948)

<sup>88</sup> Ya sea por decisiones vinculadas al MT o decisiones habilitadas por otros del TFUE pero a raíz del estallido de la pandemia.

### Cuadro 1. Importes consignados en las Decisiones de ayudas de Estado autorizadas por la CE

País	Cantidad nominal (mill. €)	Cantidad utilizada (mill. €) (% de la cantidad nominal)	% sobre PIB nacional (cantidad utilizada)
Alemania	820.000 <sup>89</sup>	65.500 (8%)	2%
Italia	450.000 <sup>90</sup>	171.000 (38%)	11%
Francia	300.000 <sup>91</sup>	135.000 (45%)	6%
España	140.000 <sup>92</sup>	93.800 (67%)	9%

Fuente: elaboración propia a partir de los datos ofrecidos por el [B. España](#). Actualización a julio de 2021.

Del cuadro anterior se desprende que Alemania se sitúa como el Estado miembro con mayor cuantía de medida de ayuda aprobada. Sin embargo, el desembolso efectivo de la ayuda nominalmente aprobada por la CE ha sido, en el caso alemán, relativamente bajo. En lo que se refiere a ayuda utilizada en relación con el PIB nacional destacan los casos de España e Italia, con porcentajes que rondan el 10% de los PIB nacionales respectivos.

Asimismo, podemos apreciar las cantidades nominales de ayuda aprobada en relación con la ayuda utilizada en el gráfico de barras siguiente:

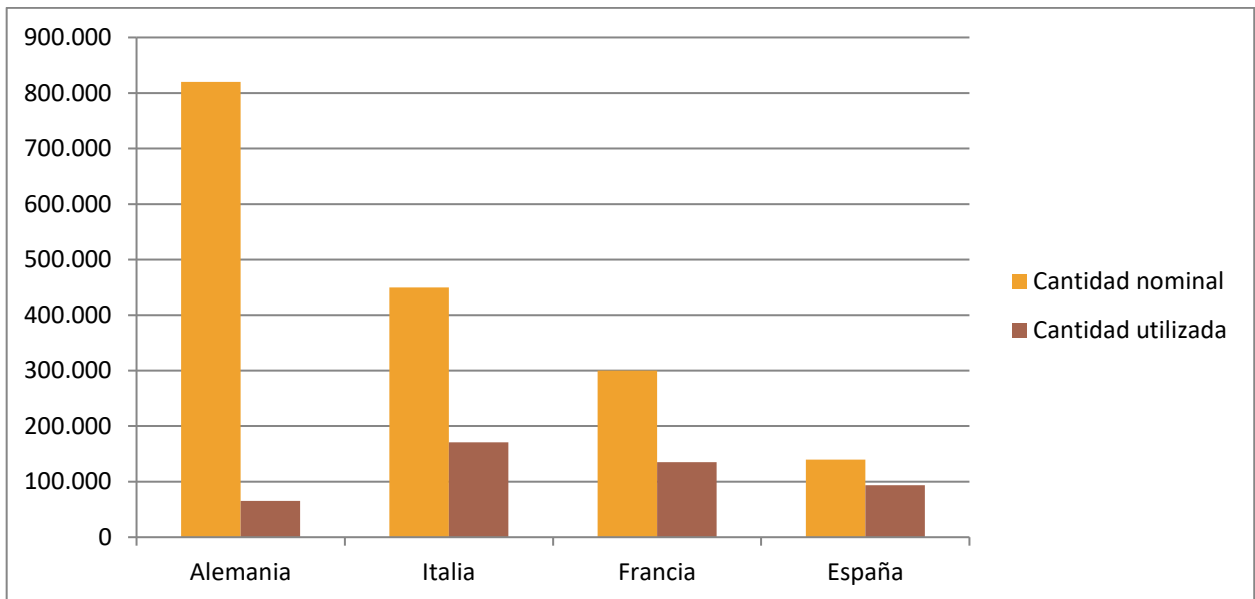
<sup>89</sup> Facilidad de crédito inmediato (KfW-Schnellkredit), Programa para compañías con más de cinco años de presencia en el mercado, (KfW-Unternehmerkredit), Programa especial para préstamos sindicados (KfW-Kredit für Wachstum) y Garantías del Fondo de Estabilización Económica.

<sup>90</sup> Programa Fondo Centrale di Garanzia (pymes) y SACE. Son estimaciones del Banco de Italia.

<sup>91</sup> Programa Bpifrance.

<sup>92</sup> Línea de avales Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo y Línea de avales inversión Real Decreto-ley 25/2020, de 3 de julio. Para información más detallada se pueden consultar los informes mensuales de seguimiento del [ICO](#) en donde se pueden encontrar datos sobre el número de operaciones realizadas, su distribución por CCAA y provincias, por sectores de actividad, etc.

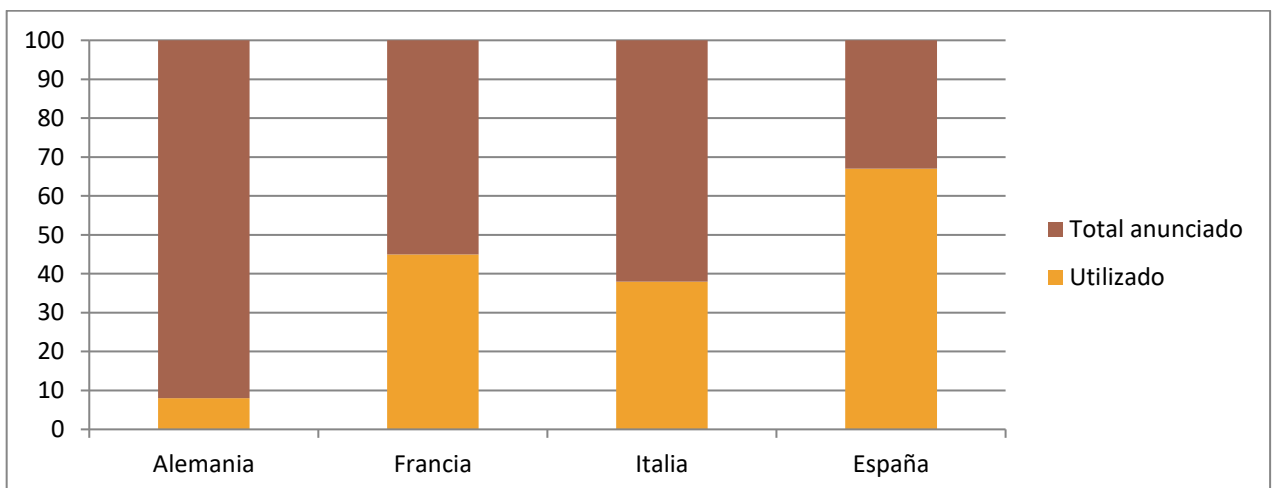
**Gráfico 1. Cantidades nominales de ayuda aprobada y de ayuda utilizada**



Fuente: elaboración propia a partir de los datos ofrecidos por el [B. España](#). Actualización a julio de 2021.

Igualmente, cabe resaltar el **principal cambio con respecto al año anterior**, que se produce, no en el volumen comprometido de las ayudas (que se han mantenido esencialmente invariables en 2021 respecto a 2020) **sino en su grado de utilización**. En este sentido, cabe señalar que Italia es el país que más cantidad de ayuda ha utilizado en términos absolutos, tras ella se encontrarían Francia y España y, en último lugar, a Alemania.

**Gráfico 2. Uso en relación con el total de los programas en porcentaje**



Fuente: elaboración propia a partir de los datos ofrecidos por el [B. España](#). Actualización a julio 2021

Finalmente, cabe señalar que, además de los programas de garantías anteriormente señalados, España aprobó cuatro programas en el que también pueden ser utilizados otros instrumentos financieros, que no llegarían a los 30.000 millones de euros:

- Esquema «paraguas» de protección de la economía Ayudas generales. Aprobado el 2.4.2020 con un presupuesto de 3.650 millones de euros
- Fondo para apoyo a la deuda y al capital de empresas estratégicas. Aprobado 31.7.2020 con un presupuesto de 10.000 millones de euros.
- Modificación de los programas de protección de la economía, incluyendo un incremento en los recursos disponibles para ayudas de pequeño tamaño. Aprobado el 23.3.2021 con un presupuesto de 10.000 millones de euros.
- Fondo de recapitalización para empresas afectadas Aprobado el 19.07.2021 con un presupuesto de 1.000 millones de euros