



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



# **INFORME DE LA CNMC SOBRE LAS AYUDAS PÚBLICAS EN ESPAÑA - 2020**

**IAP/CNMC/001/20**

**18 de diciembre de 2020**

## 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 2018 .....</b>	<b>10</b>
	<i>III.1 Ayudas regulares.....</i>	<i>10</i>
	<i>III.2 Ayudas al sector financiero .....</i>	<i>22</i>
<b>IV.</b>	<b>NOVEDADES EN MATERIA DE AYUDAS DE ESTADO EN LA UE EN 2019 . 30</b>	
	<i>IV.1. Novedades normativas .....</i>	<i>30</i>
	<i>IV.2 Decisiones de la CE sobre ayudas de especial relevancia para España.....</i>	<i>31</i>
	<i>IV.2.1. Decisiones positivas .....</i>	<i>32</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>33</i>
	<i>IV.3 Novedades jurisprudenciales de los Tribunales de la UE.....</i>	<i>35</i>
	<i>IV.4 Novedades jurisprudenciales de los Tribunales Nacionales .....</i>	<i>39</i>
<b>V.</b>	<b>ACTUACIONES DE LA CNMC RELACIONADAS CON AYUDAS PÚBLICAS EN 2019 .....</b>	<b>43</b>
	<i>V.1 Informes en función consultiva .....</i>	<i>44</i>
	<i>V.2 Informes y actuaciones relacionadas con la LGUM. ....</i>	<i>49</i>
<b>VI.</b>	<b>INFORMES DE OTRAS AUTORIDADES DE COMPETENCIA EN 2019.....</b>	<b>51</b>
<b>VII.</b>	<b>CONCLUSIONES.....</b>	<b>52</b>
	<b>ANEXO I. GLOSARIO DE CONCEPTOS UTILIZADOS EN EL INFORME .....</b>	<b>54</b>
	<b>ANEXO II. NUEVO MARCO TEMPORAL DE AYUDAS DE ESTADO Y AYUDAS NOTIFICADAS POR ESPAÑA COMO CONSECUENCIA DEL COVID-19 .....</b>	<b>56</b>

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

**IAP/CNMC/001/20**

**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. Joaquim Hortalà i Vallvé

En Madrid, a 18 de diciembre de 2020

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

La CNMC realiza una tarea de **seguimiento de las ayudas públicas** con el objeto de poder identificar si existen distorsiones injustificadas en los mercados, contribuyendo con ello a salvaguardar el correcto funcionamiento de los mismos. En particular, el apartado 2 del artículo 11 de la Ley de Defensa de la Competencia ordena a la CNMC a emitir un **informe anual sobre las ayudas públicas concedidas en España** (el séptimo desde la creación de la CNMC). Será remitido a **las Cortes Generales** siendo, posteriormente, objeto de publicación en la página [web](#) de la CNMC.

Los objetivos que persigue este informe son los siguientes:

- En primer lugar, se acomete un **análisis estadístico** de las ayudas de Estado concedidas por el Reino de España en el **ejercicio 2018**, siendo éste el último para el cual están disponibles los datos publicados por la Comisión Europea (CE) a través de su [Marcador de ayudas de Estado 2020](#).

De este análisis se desprenden dos conclusiones fundamentales: (i) las ayudas regulares (las no dirigidas al sector financiero)<sup>1</sup> suponen el **0,39% del PIB nacional en 2018**, con un ascenso respecto al año anterior (0,31% del PIB en 2017) y (ii) la cada vez menor relevancia de las ayudas al sector financiero, derivadas de la crisis económica y financiera sufrida por nuestro país desde finales de la década pasada, y que ya fueron inexistentes en 2018.

En el presente informe, por su indudable relevancia se ha incluido un **Anexo con información acerca del Marco Temporal aprobado en 2020 por la CE** como consecuencia de la pandemia del **COVID-19**, así como de los volúmenes de ayudas concedidos provisionalmente por algunos de los Estados miembros de la UE.

- En segundo lugar, se recogen las principales **novedades normativas, resoluciones administrativas y judiciales** adoptadas por las autoridades europeas y nacionales **en 2019** en materia de ayudas de estado. Respecto a las

---

<sup>1</sup> Tampoco se computan en este porcentaje las ayudas al sector ferroviario, que la Comisión Europea contabiliza de manera separada del resto de ayudas, dado que se regulan al amparo del artículo 93 del Tratado de Funcionamiento de la UE y regulaciones derivadas.

**decisiones más relevantes** para nuestro país, destacan las relativas a los clubes de fútbol y a los sectores de la energía, del transporte y de las telecomunicaciones.

- En tercer lugar, se resumen brevemente las principales **actuaciones llevadas a cabo por la CNMC en 2019** en relación con las ayudas públicas, destacando las relativas al sector energético y al despliegue de banda ancha NGA.

En definitiva, al igual que en los informes precedentes, la CNMC espera seguir contribuyendo al **mejor conocimiento** de los diferentes tipos 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.

Sobre la base del TFUE y la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE), se ha ido perfilando una definición<sup>2</sup> de ayuda de Estado que exige la presencia de **cuatro criterios**: (i) es otorgada por los Estados con cargo a fondos públicos; (ii) genera una ventaja económica en el beneficiario que no habría obtenido en el ejercicio normal de su actividad; (iii) tiene un carácter selectivo para determinadas empresas o sectores, de forma que se altera el equilibrio existente entre estos operadores y sus competidores; y (iv) puede afectar a los intercambios comerciales entre Estados miembros, 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 recalca la necesidad de

---

<sup>2</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”.

comparar las ventajas e inconvenientes<sup>3</sup> que éstas pueden comportar no ya sólo para las empresas receptoras de dichas ayudas, sino para los mercados en que operan dichos beneficiarios y para la economía en general. Dicha tarea requiere un análisis basado en principios de racionalidad económica.

Por otro lado, cabe reseñar que, en esta misma línea, en la legislación española también se encuentra presente esta vocación de evaluación jurídico-económica. De hecho, el 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>4</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*”.

Por último, debe recalcar que también la normativa general de subvenciones presenta una conexión 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 2018<sup>5</sup>** que recoge los últimos datos consolidados de todos los Estados miembros (EE. MM) de la Unión Europea (UE). Dicho Marcador ofrece información sobre dos tipos de ayudas: **ayudas notificadas y**

---

<sup>3</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.

<sup>4</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>5</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 (2018 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.

**autorizadas**<sup>6</sup> por la CE, así como **ayudas exentas de notificación previa**, pero sujetas a comunicación a posteriori. No se incluyen las siguientes medidas<sup>7</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>8</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 (2018). En las ayudas regulares, se distingue entre el “*importe de ayuda autorizado*” (*approved amount*<sup>9</sup>) y el “*importe efectivamente utilizado*” (*used amount*<sup>10</sup>). En general, es sobre este último<sup>11</sup> sobre el que se calcula el “*elemento de ayuda*” (*aid element*<sup>12</sup>), que es lo que se considera que constituye verdaderamente la ventaja económica derivada de la ayuda concedida. Existen distintos instrumentos, cada uno con particularidades para el cálculo del “elemento de ayuda”:

---

<sup>6</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.

<sup>7</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>8</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>9</sup> El volumen de ayudas aprobado o autorizado (*approved amount*) representa el importe global máximo de las ayudas estatales autorizado por la Comisión que pueden conceder los Estados miembros a las empresas y operadores.

<sup>10</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>11</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>12</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.



- Donaciones: apoyo directo al beneficiario mediante una donación pura o un instrumento asimilable, como un subsidio a los intereses o una venta o alquiler de propiedad pública a precios inferiores al mercado. El elemento de ayuda se calcula como el importe nominal de la medida (o la diferencia entre el precio efectivo y el de mercado en el caso de venta o alquiler de propiedad pública).
- Exenciones fiscales: la ayuda se calcula como reducciones en la base imponible, deducciones en la cuota tributaria, rebajas en los tipos o en las cotizaciones sociales, etc. El elemento de ayuda se calcula directamente como el importe que se ahorra el beneficiario.
- Diferimiento fiscal: provisión que permite retrasar el pago de impuestos, de forma directa o indirecta (por ejemplo, con la permisión de amortización libre o acelerada). El elemento de ayuda se calcula como el ahorro de intereses que obtiene el beneficiario mientras dure el diferimiento.
- Participación en el capital: constituye ayuda pública si el Estado se adhiere al capital en unas condiciones –rentabilidad, riesgo- que no hubieran sido aceptadas por un inversor con criterios de mercado. El elemento de ayuda se calcula como la diferencia entre el valor de la operación de capital y el que habría tenido lugar en el mercado.
- Préstamos blandos: serán ayudas si se conceden a un tipo de interés inferior al de mercado. El elemento de ayuda se calcula como el ahorro que obtiene el beneficiario en la amortización y el pago de intereses respecto a las condiciones de mercado. Por ello, el elemento de ayuda es inferior al importe nominal del préstamo (si no hubiera información suficiente, se tomaría el elemento de ayuda como un 15% del nominal del préstamo).
- 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>13</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.).

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).

---

<sup>13</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.

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>14</sup>, se consignan los importes tal y como son publicados por el citado Marcador.

### III. ANÁLISIS ESTADÍSTICO DEL EJERCICIO 2018

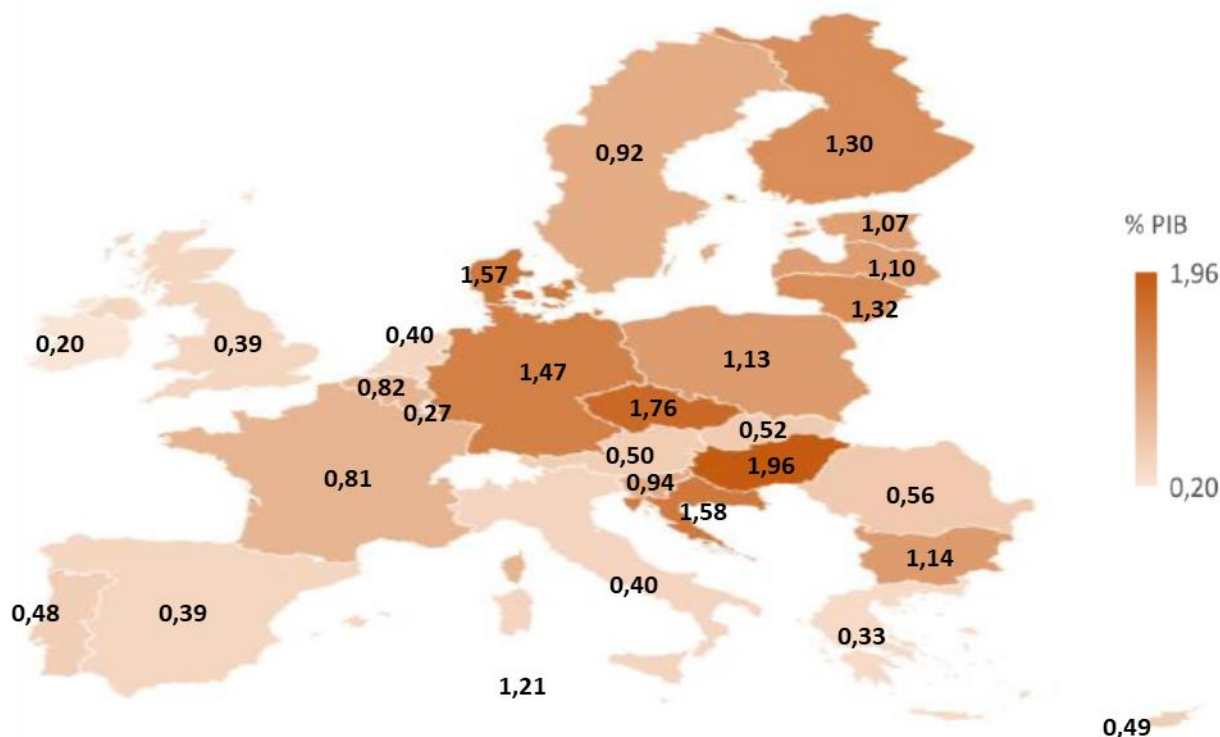
#### III.1 Ayudas regulares

En el Gráfico 1 puede observarse la **importancia relativa de las mismas en términos de afectación al PIB. La dispersión entre EE.MM de la UE es llamativa y oscila entre el 1,96% de Hungría y el 0,20% de Irlanda**, que se sitúa como el país con menor porcentaje de ayudas sobre el PIB. Otros países con porcentajes de ayudas bajos en términos relativos son Luxemburgo (0,27%), Grecia (0,33%), **España (0,39%)**, Reino Unido (0,39%), Países Bajos e Italia (ambos con el 0,40%). 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. En cualquier caso, en la serie histórica más reciente, con posterioridad a la crisis financiera de comienzos de la década, España siempre se encuentra entre los EE.MM con menor volumen de concesión de ayudas públicas, acompañado de países como Irlanda, R. Unido, Italia o Países Bajos.

---

<sup>14</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, 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 2009-2018 de las ayudas regulares tanto en la UE como en España**. Se puede apreciar un aumento en 2018 en España (del 0,31% del ejercicio anterior al 0,39% actual<sup>15</sup>), mientras que en el conjunto de la UE

<sup>15</sup> Cabe señalar que en los años 2017 y 2018 se encuentran incluidos 743,4 millones y 904,3 millones de euros (que suponen el 0,06% y el 0,075% 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. En efecto, el antiguo artículo 12.5 de la Ley del Impuesto de Sociedades permitía que, a partir del 1 de enero de 2002, las sociedades españolas se pudieran amortizar hasta el 5% el fondo de comercio financiero cuando se cumplieran ciertos requisitos (básicamente la adquisición y mantenimiento durante, al menos un año, de una participación como mínimo equivalente al 5% en una sociedad extranjera). Tras un largo proceso (ver: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-14-1159\\_en.htm](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 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](#)).

permanecen estables (en el 0,81%). Para los 13 países de la UE con mayor producto interior bruto per cápita (PIB pc)<sup>16</sup> se puede observar un ligero aumento en 2018 (del 0,77% del ejercicio anterior hasta el 0,79% actual).

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

Estas últimas han reducido en nuestro país su peso sobre el PIB y especialmente sobre el total de ayuda otorgada en los años 2017<sup>17</sup> y 2018<sup>18</sup>. En el marco de la UE, las ayudas sectoriales vienen reduciendo su peso en el total de ayudas y sobre el PIB desde 2009, de forma relevante y continuada en los últimos años, sin embargo, la reducción es menor, en proporción, desde el año 2013, observándose una cierta tendencia a su estabilización.

---

Dicha sentencia, ahora mismo pendiente de resolución ante el TJUE, señaló además que la ayuda era incompatible y debía ser objeto de recuperación (Asunto ante el TJUE [C-51/19 P](#)). En enero de 2020, el TJUE ha rechazado 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>16</sup> Luxemburgo, Irlanda, Dinamarca, Suecia, Países Bajos, Austria, Finlandia, Alemania, Bélgica, Francia, Reino Unido, Italia y España (datos de 2018 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>17</sup> La fuerte reducción sobre el total de la ayuda otorgada (del 40,37% al 32,53%) 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>18</sup> En el ejercicio 2018 el porcentaje de la ayuda sectorial sobre el total de las ayudas regulares se reduce a la mitad (del 32,53% al 15,93%) motivado tanto por una disminución en el importe de las propias ayudas sectoriales (especialmente en las ayudas al desarrollo sectorial) y en 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 40,37% en 2016 al 19,76% en 2018.

**Cuadro 1. Evolución Ayudas regulares España y UE (2009-2018)**

		2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	
<b>España</b>	<b>Ayudas regulares</b>	Millones €	5.591,10	4.893,00	4.494,40	3.913,10	3.150,40	3.420,70	2.896,80	2.935,20	3.605,80	4.665,50
		% PIB	0,52%	0,46%	0,42%	0,38%	0,31%	0,33%	0,27%	0,26%	0,31%	0,39%
	<b>Ayuda horizontal</b>	Millones €	4.004,80	3.352,30	2.801,20	2.510,90	1.838,70	2.124,50	1.490,70	1.750,30	2.432,90	3.922,10
		% PIB	0,37%	0,31%	0,26%	0,24%	0,18%	0,20%	0,14%	0,16%	0,21%	0,33%
		% Total	71,63%	68,51%	62,33%	64,17%	58,36%	62,11%	51,46%	59,63%	67,47%	84,07%
	<b>Ayuda sectorial</b>	Millones €	1.586,30	1.540,70	1.693,20	1.402,20	1.311,70	1.296,20	1.406,10	1.184,90	1.172,90	743,40
		% PIB	0,15%	0,15%	0,16%	0,14%	0,13%	0,13%	0,13%	0,10%	0,10%	0,06%
		%Total	28,37%	31,49%	37,67%	35,83%	41,64%	37,89%	48,54%	40,37%	32,53%	15,93%
	<b>UE-28</b>	<b>Ayudas regulares</b>	Millones €	75.152,70	74.736,10	68.549,50	73.542,60	71.036,30	95.027,90	102.973,40	109.471,90	125.487,40
% PIB			0,61%	0,58%	0,52%	0,54%	0,52%	0,67%	0,69%	0,73%	0,81%	0,81%
<b>Ayuda horizontal</b>		Millones €	54.499,10	53.038,10	50.487,50	51.662,40	53.147,10	79.230,40	88.277,20	97.361,70	108.261,90	113.023,20
		% PIB	0,44%	0,41%	0,38%	0,38%	0,39%	0,56%	0,59%	0,65%	0,70%	0,71%
		% Total	72,52%	70,97%	73,65%	70,25%	74,82%	83,38%	85,73%	88,94%	86,27%	87,27%
<b>Ayuda sectorial</b>		Millones €	20.653,60	21.698,00	18.062,00	21.880,20	17.889,20	15.797,50	14.696,20	12.110,20	17.225,50	16.490,90
		% PIB	0,17%	0,17%	0,14%	0,16%	0,13%	0,11%	0,10%	0,08%	0,11%	0,10%
		%Total	27,48%	29,03%	26,35%	29,75%	25,18%	16,62%	14,27%	11,06%	13,73%	12,73%
<b>UE (13 mayor PIBpc)</b>		<b>Ayudas regulares</b>	Millones €	63.481,80	62.573,30	56.333,50	61.462,10	57.536,80	78.815,40	87.262,60	93.518,60	105.743,50
	% PIB		0,58%	0,55%	0,48%	0,51%	0,47%	0,63%	0,66%	0,70%	0,77%	0,79%
	<b>Ayuda horizontal</b>	Millones €	48.420,60	46.138,50	43.055,40	43.682,20	43.232,40	66.853,90	75.647,60	84.183,90	91.149,50	97.178,80
		% PIB	0,44%	0,41%	0,37%	0,36%	0,37%	0,54%	0,57%	0,63%	0,66%	0,69%
		% Total	76,27%	73,74%	76,43%	71,07%	75,14%	84,82%	86,69%	90,02%	86,20%	87,49%
	<b>Ayuda sectorial</b>	Millones €	15.061,20	16.434,80	13.278,10	17.779,90	14.304,40	11.961,50	11.615,00	9.334,70	14.594,00	13.899,80
		% PIB	0,14%	0,14%	0,11%	0,15%	0,12%	0,09%	0,09%	0,07%	0,11%	0,10%
		%Total	23,73%	26,26%	23,57%	28,93%	24,86%	15,18%	13,31%	9,98%	13,80%	12,51%

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

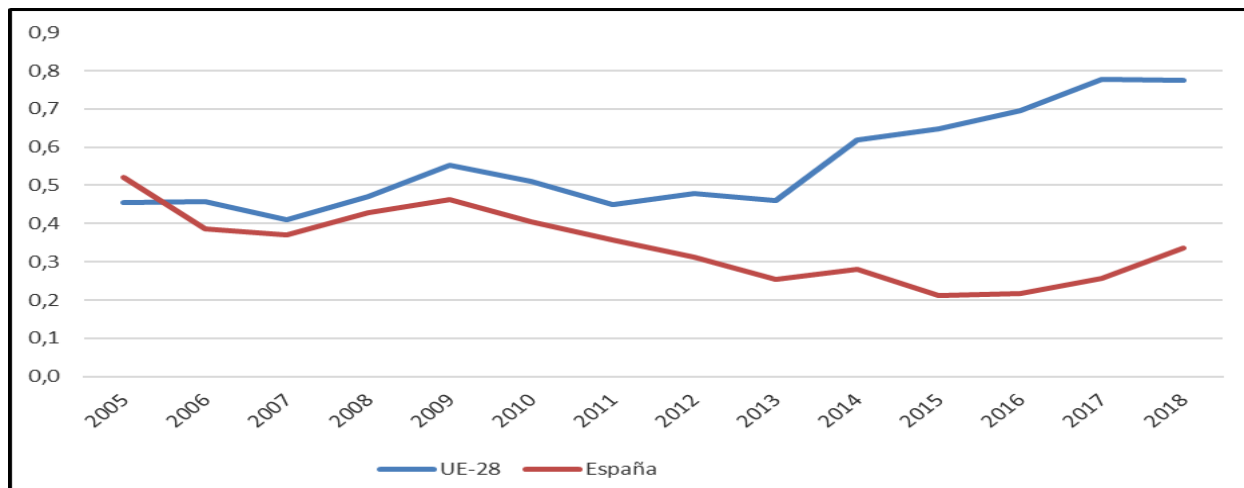
La evolución en España del volumen de ayudas regulares es históricamente decreciente en relación con el PIB desde el año 2001, disminuyendo desde entonces, si bien con incrementos puntuales en los primeros años de la crisis financiera de 2008, coincidiendo con el Plan E (2009) de estímulo a la economía 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 ha producido un ascenso tanto en 2017<sup>19</sup> como en 2018 (alcanzando el 0,39%<sup>20</sup> del PIB), mientras que en la UE se observa una evolución creciente respecto al PIB desde 2014, permaneciendo estable en 2018.

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

<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 0,31% del PIB español.

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 se mantienen estables con tendencia al alza (destacando 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**

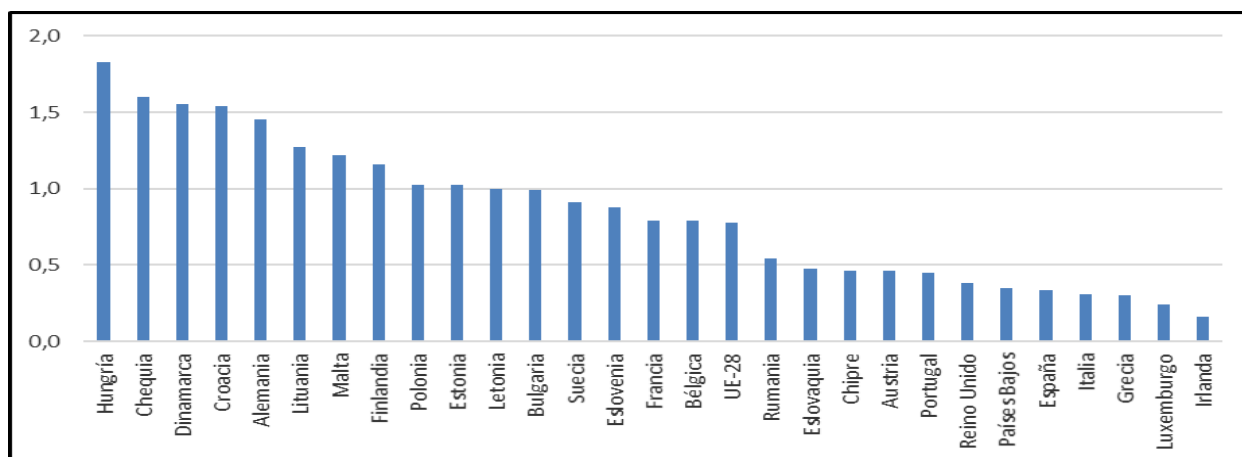


Fuente: elaboración propia a partir de datos del Marcador de ayudas CE 2019. No incluye sector ferroviario.

Dentro del contexto europeo, podemos advertir que en el caso de España se observa que la caída en el periodo 2009-2013 es mucho mayor que el crecimiento en el ejercicio 2013-2014, lo que, a pesar del crecimiento en los dos últimos años, nos sitúa como el quinto país de la UE con menor porcentaje sobre PIB de ayudas regulares a industria y servicios, tal y como refleja el Gráfico 3, y el cuarto país con menor porcentaje sobre PIB de ayudas regulares totales de la UE (Gráfico 1). Cabe señalar, no obstante, que sin el efecto de la contabilización de las ayudas al sector exterior de 2018 España ocuparía el antepenúltimo lugar en las dos clasificaciones citadas con anterioridad.



**Gráfico 3. Peso de las ayudas regulares a industria y servicios sobre el PIB (2018) en UE**



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

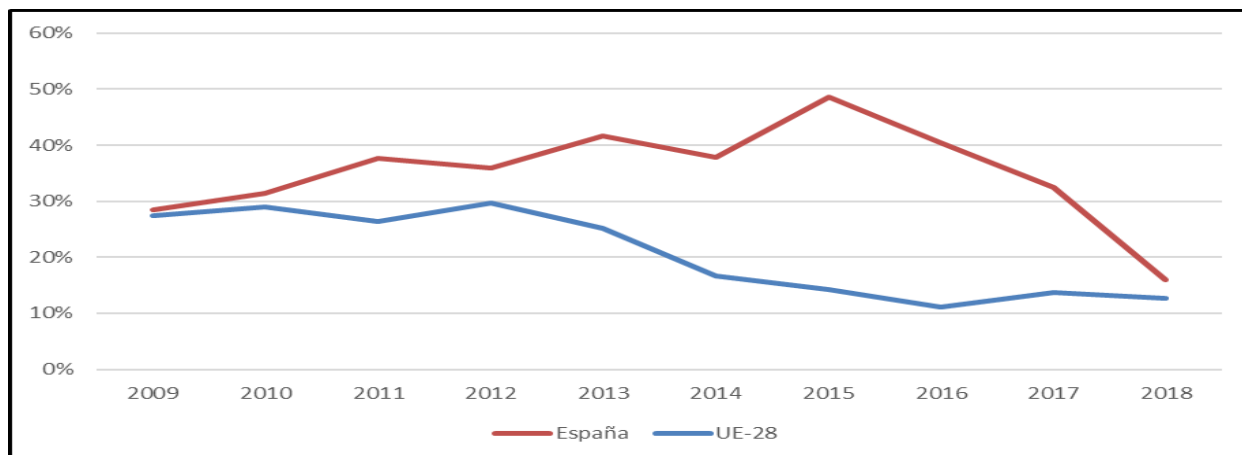
Las ayudas horizontales se dirigen a resolver fallos de mercado, más o menos generalizados, como el insuficiente acceso al crédito por parte de las PYMEs y de las start-ups (independientemente del sector, provocado por problemas de información asimétrica) o la inversión insuficiente en I+D+i o en protección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

**El peso de las ayudas sectoriales sobre el total de ayuda regular concedida es mayor en España que en el conjunto de la UE, 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, 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 se produjo una reducción (hasta el 32%), motivada por las ayudas al sector exterior (sin dicha distorsión se mantendría estable sobre el 40%) y finalmente en 2018 se ha producido 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%).



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

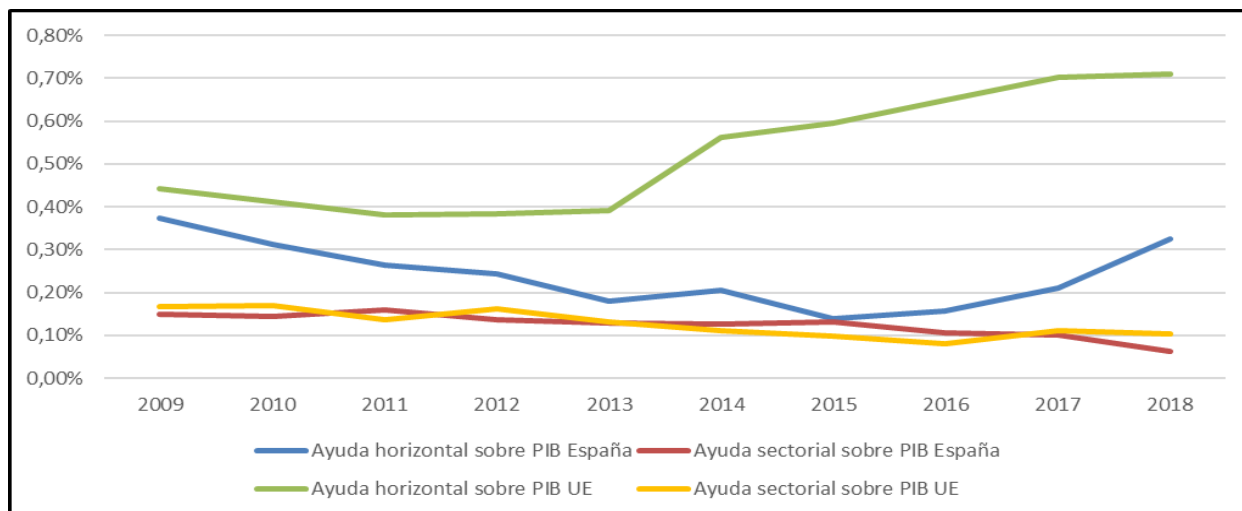


Fuente: elaboración propia a partir de datos del Marcador de ayudas CE 2020. No incluye sector ferroviario.

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.

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 (y especialmente en el 2018) han crecido considerablemente, aunque sin alcanzar todavía los niveles previos a la crisis financiera de 2008. Cabe afirmar, por tanto, en la misma línea del [Informe de Ayudas Públicas de 2019](#), 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, 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 segunda partida a la que se dedican más recursos (25%) cuando en el resto de los países de la Unión Europea los importes son residuales (1%) para el conjunto de la UE. Cabe señalar que no se concedieron ayudas por este concepto en España en 2016 y que los elevados importes de los años 2017 y 2018 (743,4 y 904,3 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>21</sup> y estar incursas en un procedimiento de devolución<sup>22</sup>.

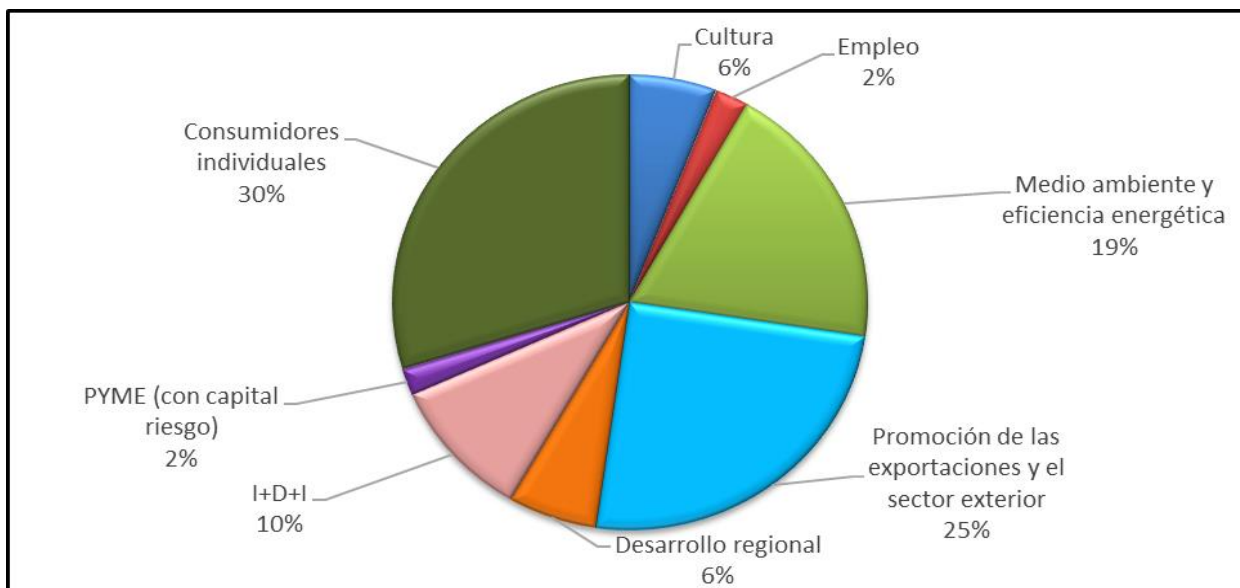
Excluyendo las ayudas anteriores, quizá el ámbito en el que estas diferencias resultan más evidentes es en el de las **ayudas dedicadas a medio ambiente y eficiencia energética**, que en España suponen tan sólo un 19%<sup>23</sup> de la ayuda total horizontal, mientras que en el conjunto de la UE alcanzan el 63% de la ayuda.

<sup>21</sup> Ver nota 15.

<sup>22</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.

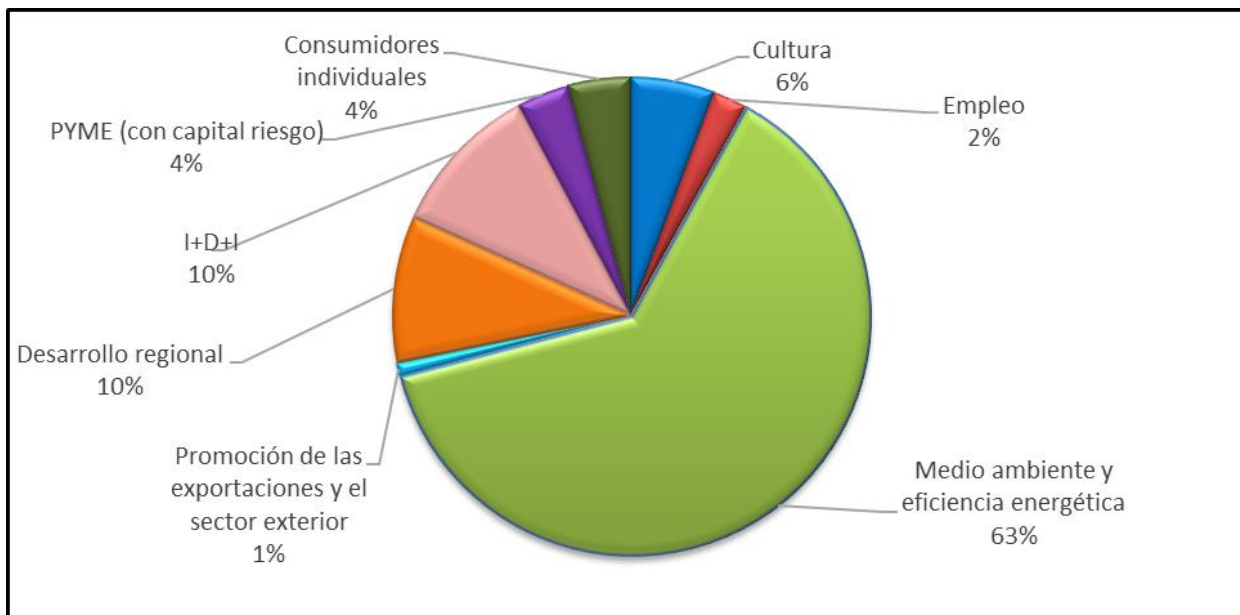
<sup>23</sup> Porcentaje que se incrementaría hasta al 26% sin la distorsión de las ayudas a la promoción de las exportaciones.

**Gráfico 6. Porcentaje de ayuda horizontal por objetivos en 2018 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 2018 en la UE-28**



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

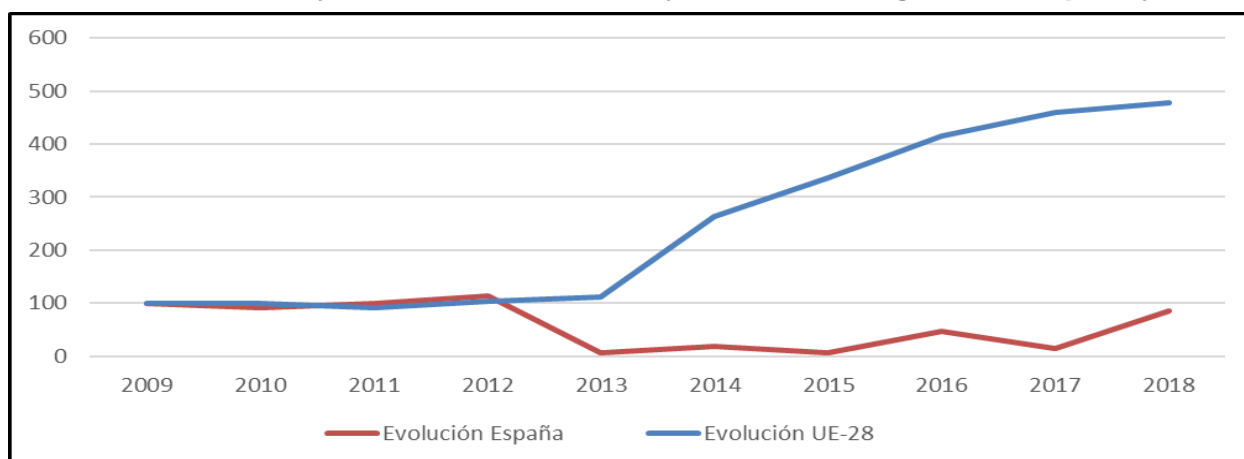
Por otra parte, cabe resaltar el hecho de que en materia de I+D+i, nuestros porcentajes son similares a los de la UE: un 10% del total de ayudas en España se va a este objetivo<sup>24</sup>. De igual modo, debe subrayarse la relevancia que en nuestro país

<sup>24</sup> Porcentaje que ascendería al 13% sin la distorsión de las ayudas al sector exterior.

concedemos a las ayudas a consumidores individuales (a través de bonificaciones o subvenciones al transporte marítimo o terrestre fundamentalmente), a las que dedicamos un 30% del total<sup>25</sup>, 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 2018 en la UE y España**, reflejada en el Gráfico 8, se podría deber a la reforma en 2013 del régimen de primas a las renovables efectuada en España, cuya consecuencia fue la reducción del importe de las mismas en los años siguientes; y en la UE a que, en 2014, muchos Estados miembros pasan a notificar como ayudas determinadas medidas que anteriormente no habían considerado como tales. Ambos sucesos conjuntamente se traducen en la actual disparidad en los volúmenes de ayuda destinados a favorecer este objetivo en el ejercicio 2018. La relevante subida en 2018 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.**



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

Por todo ello y dada 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,

<sup>25</sup> Porcentaje que subiría hasta el 40% sin la distorsión de las ayudas a la promoción de las exportaciones.

podría considerarse ayuda. Así, suele considerarse que la construcción de infraestructuras ferroviarias no es ayuda estatal cuando se ponen a disposición de todos los usuarios potenciales en términos equitativos y no discriminatorios y no se genera la posibilidad de subvenciones cruzadas entre la construcción y otras actividades desarrolladas por el gestor de infraestructuras. Sin embargo, cuando estas premisas no se cumplen, existe ayuda de Estado<sup>26</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 EE.MM (Francia, Alemania e Italia, entre otros) con cuantías totales significativas, tanto en los importes nominales como en porcentaje sobre el PIB, donde España se sitúa como el cuarto país<sup>27</sup> con menor porcentaje sobre PIB de ayudas al transporte ferroviario.

En cualquier caso, un enfoque más homogéneo e integrador en el ámbito de la UE del conjunto de medidas susceptibles de ser consideradas ayudas de Estado, con independencia de sus objetivos y de las unidades orgánicas tradicionalmente supervisoras de las mismas, favorecería una aplicación más razonada y coherente de la normativa de ayudas de Estado en este ámbito, lo cual beneficiaría al conjunto de EE.MM, a las autoridades europeas y a los propios operadores.

---

<sup>26</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>27</sup> No se consideran Malta y Chipre al no existir datos disponibles.

**Cuadro 2. Ayudas al transporte ferroviario para el año 2018 (millones €)**

	Transporte ferroviario			
	OSP y pensiones	Infraestructuras y otras ayudas	Total (€)	Porcentaje sobre PIB
Austria	767	2451	3217	0,83%
Bélgica	1260	1688	2947	0,64%
Bulgaria	113	1	114	0,20%
Chipre	NA	NA	NA	NA
Chequia	186	0	186	0,09%
Alemania	6000	8152	14152	0,42%
Dinamarca	567	2	570	0,19%
Estonia	22	45	67	0,26%
<b>España</b>	<b>864</b>	<b>85</b>	<b>948</b>	<b>0,08%</b>
Finlandia	122	0	122	0,05%
Francia	5969	3957	9926	0,42%
Grecia	50	286	336	0,18%
Croacia	62	112	175	0,34%
Hungría	568	385	953	0,71%
Irlanda	89	227	317	0,10%
Italia	3178	5306	8484	0,48%
Lituania	30	7	36	0,08%
Luxemburgo	183	6	189	0,32%
Letonia	51	0	51	0,18%
Malta	NA	NA	NA	NA
Países Bajos	-112	2235	2123	0,27%
Polonia	545	1255	1800	0,36%
Portugal	12	146	158	0,08%
Rumanía	408	0	408	0,20%
Suecia	392	19	411	0,09%
Eslovenia	46	0	46	0,10%
Eslovaquia	268	381	648	0,72%
Reino Unido	1632	0	1632	0,07%
<b>Total UE</b>	<b>23.272</b>	<b>26.744</b>	<b>50.017</b>	<b>0,31%</b>

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

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 2017 y 2018 están potencialmente distorsionados y no son 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 y 2018 se disparesen hasta el 28,06% y el 27,94%, respectivamente).

**Cuadro 3. Evolución de distintos instrumentos 2009-2018 en España y en la UE-28 (\*)**

		2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
España	Participación en el capital	0,43%	0,42%	0,23%	0,48%	0,65%	0,57%	0,09%	0,00%	0,00%	0,00%
	Subvención	58,94%	58,81%	52,08%	46,52%	58,11%	70,20%	80,89%	83,55%	66,22%	67,74%
	Garantía	0,03%	0,67%	0,50%	0,25%	0,93%	0,00%	0,00%	1,26%	0,00%	0,01%
	Crédito blando	18,75%	16,22%	18,95%	13,40%	14,41%	7,01%	8,55%	6,33%	5,55%	4,11%
	Diferimiento fiscal	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	2,63%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
	Exención fiscal	21,84%	23,87%	28,23%	39,18%	25,89%	19,60%	10,45%	7,80%	28,06%	27,94%
	Otros	0,00%	0,00%	0,00%	0,17%	0,00%	0,00%	0,01%	1,05%	0,17%	0,21%
	<b>Total</b>	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%
UE-28	Participación en el capital	0,73%	0,58%	0,71%	0,54%	0,66%	0,58%	0,11%	0,02%	0,01%	0,01%
	Subvención	52,51%	52,96%	54,09%	51,47%	51,86%	66,06%	61,74%	62,65%	61,43%	61,25%
	Garantía	3,70%	4,46%	5,14%	10,56%	8,55%	3,07%	1,95%	0,27%	0,24%	0,36%
	Crédito blando	3,35%	2,80%	3,12%	2,76%	2,13%	2,03%	1,45%	0,88%	1,37%	1,77%
	Diferimiento fiscal	0,28%	0,09%	0,06%	0,06%	0,07%	0,13%	0,03%	0,00%	0,00%	0,00%
	Exención fiscal	39,41%	38,91%	36,33%	34,11%	36,11%	27,06%	32,59%	31,52%	32,40%	31,92%
	Otros	0,02%	0,19%	0,54%	0,51%	0,62%	1,08%	2,14%	4,66%	4,55%	4,69%
	<b>Total</b>	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%

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>28</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>29</sup>.

<sup>28</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>29</sup> Para un análisis del sector puede consultarse igualmente los datos publicados por el Banco de España en su [Informe sobre la crisis financiera y bancaria en España, 2008-2014](#) de junio de 2017.



Los parámetros fundamentales de la CE para evaluar las ayudas han sido su limitación al importe mínimo necesario, la adecuada contribución al coste de la reestructuración de la entidad beneficiaria (y de sus accionistas y otros interesados) y la inclusión de medidas correctoras de los posibles impactos anticompetitivos.

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

- Se constata su reducción a nivel nacional desde 2013, pero principalmente en 2014 y 2015. De hecho, **en España, en 2017 y 2018, 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>30</sup> y otras medidas de liquidez.
- En la UE también se observa una tendencia general a la reducción de estas ayudas, con las únicas excepciones de una medida de rescate de activos deteriorados notificada por Chipre<sup>31</sup> en junio de 2018 de 3.500 millones de euros y una medida de recapitalización en Austria por importe de 200 millones de euros. 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 EE. MM han adoptado las medidas de intervención.

---

<sup>30</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.

<sup>31</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.

**Cuadro 4. Evolución Ayudas financieras España y UE (2008-2018)**

		2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Total	
<b>España</b>	Recapitalización	M€	0	1.300	9.500	8.500	40.400	2.100	0	0	0	0	61.800	
		% PIB	0,00%	0,12%	0,89%	0,80%	3,92%	0,21%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	5,93%
	Rescate activos deteriorados	M€	0	0	2.900	0	25.500	4.500	0	0	0	0	0	32.900
		% PIB	0,00%	0,00%	0,27%	0,00%	2,47%	0,44%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	3,18%
	Garantías	M€	0	36.100	55.800	61.700	72.000	53.600	11.100	4.100	1.500	0	0	295.900
		% PIB	0,00%	3,38%	5,20%	5,80%	6,98%	5,25%	1,08%	0,38%	0,13%	0,00%	0,00%	28,20%
	Otras medidas de liquidez	M€	2.300	19.300	19.000	13.500	3.500	200	0	0	0	0	0	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%	5,41%
	TOTAL	M€	2.300	56.700	87.200	83.700	141.400	60.400	11.100	4.100	1.500	0	0	448.400
		% PIB	0,21%	5,30%	8,13%	7,87%	13,71%	5,92%	1,08%	0,38%	0,13%	0,00%	0,00%	42,73%
<b>UE-28</b>	Recapitalización	M€	115.200	90.500	93.400	34.900	90.800	20.400	7.600	9.900	100	11.300	200	474.300
		% PIB	0,88%	0,73%	0,73%	0,26%	0,67%	0,15%	0,05%	0,07%	0,00%	0,07%	0,00%	3,62%
	Rescate activos deteriorados	M€	9.800	79.500	54.000	0	35.400	9.500	300	2.300	2.800	0	3.500	197.100
		% PIB	0,08%	0,61%	0,44%	0,00%	0,27%	0,07%	0,00%	0,02%	0,02%	0,00%	0,02%	1,50%
	Garantías	M€	400.300	835.600	799.700	589.000	492.200	352.300	207.600	169.300	118.300	107.300	87.500	4.159.100
		% PIB	3,06%	6,78%	6,23%	4,45%	3,65%	2,59%	1,47%	1,14%	0,79%	0,70%	0,55%	30,84%
	Otras medidas de liquidez	M€	22.300	70.200	62.500	60.700	44.400	34.600	31.700	22.000	12.400	10.900	6.700	378.400
		% PIB	0,17%	0,57%	0,49%	0,46%	0,33%	0,25%	0,22%	0,15%	0,08%	0,07%	0,04%	2,79%
	TOTAL	M€	547.600	1.075.800	1.009.600	684.600	662.800	416.800	247.200	203.500	133.600	129.500	97.900	5.208.900
		% PIB	4,19%	8,73%	7,86%	5,17%	4,91%	3,06%	1,75%	1,37%	0,89%	0,84%	0,62%	38,76%

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

**Medidas de recapitalización y medidas de rescate y protección de activos deteriorados:** son las ayudas más distorsionadoras por su carácter estructural y difícilmente reversible. Cabe señalar que, con las excepciones anteriormente mencionadas en Chipre y en Austria, en el año 2018 no hubo ninguna ayuda de este tipo. En el Cuadro 5 se puede observar que España ocupa el séptimo lugar –por detrás de Irlanda, Chipre, Grecia, Bélgica, Portugal y Eslovenia- en cuanto al volumen de PIB dedicado desde el inicio de la crisis a la adopción de medidas de recapitalización de entidades y el rescate o protección de activos deteriorados, con un 9,11% del PIB desde 2008, frente a un 5,15% en el conjunto de la UE.

**Cuadro 5. Medidas de recapitalización y rescate y protección de activos financieros sobre PIB<sup>32</sup>. Estados miembros y UE-28**

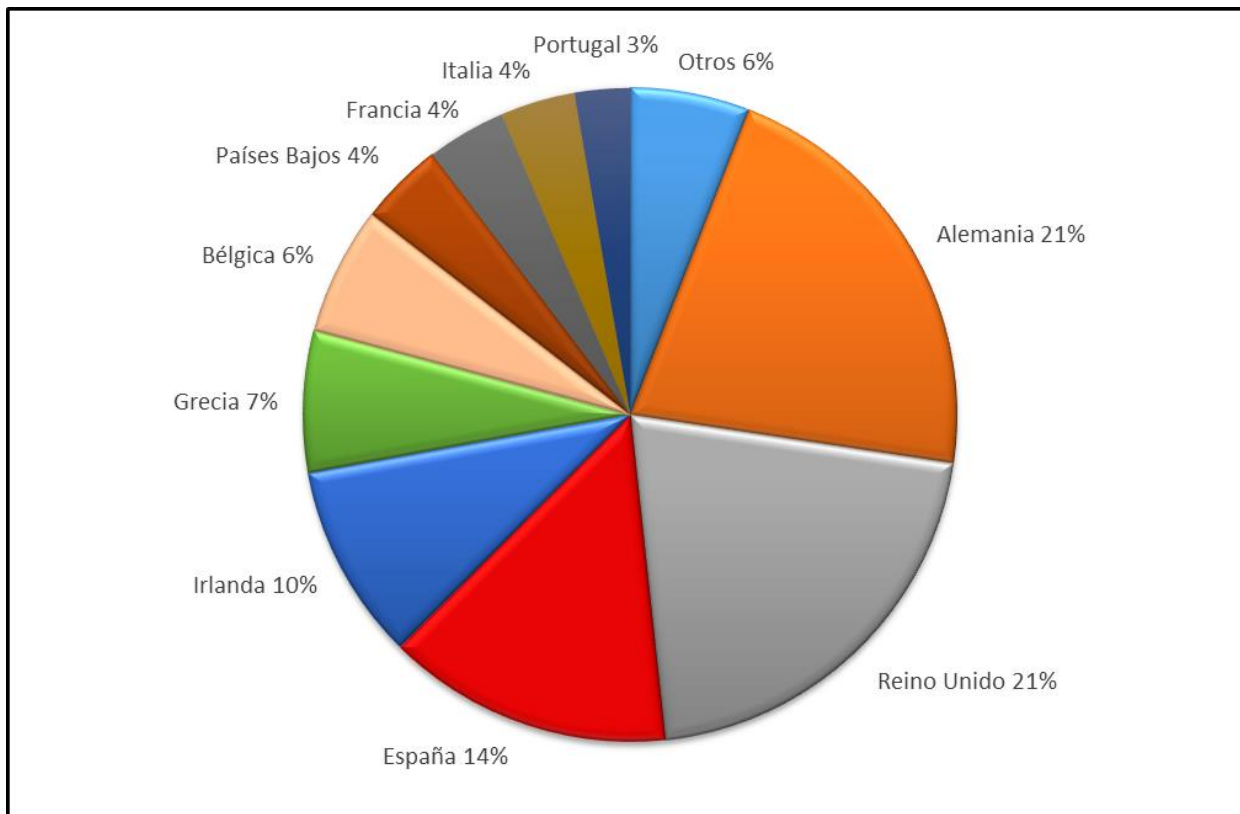
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Total
Irlanda	0,00%	6,47%	22,60%	9,66%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	38,72%
Chipre	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	9,26%	0,00%	8,62%	1,12%	0,00%	0,00%	16,56%	35,56%
Grecia	0,00%	1,60%	0,00%	1,26%	16,16%	1,94%	0,00%	3,44%	0,00%	0,00%	0,00%	24,40%
Bélgica	4,09%	3,23%	0,00%	0,00%	3,19%	1,20%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	11,71%
Portugal	0,00%	0,00%	1,73%	0,00%	4,04%	0,65%	2,83%	1,00%	0,38%	0,00%	0,00%	10,62%
Eslovenia	0,00%	0,00%	0,00%	0,54%	1,38%	6,58%	1,86%	0,26%	0,00%	0,00%	0,00%	10,62%
<b>España</b>	<b>0,00%</b>	<b>0,12%</b>	<b>1,16%</b>	<b>0,80%</b>	<b>6,39%</b>	<b>0,65%</b>	<b>0,00%</b>	<b>0,00%</b>	<b>0,00%</b>	<b>0,00%</b>	<b>0,00%</b>	<b>9,11%</b>
Reino Unido	2,47%	2,88%	1,85%	0,17%	0,00%	0,15%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	7,53%
Luxemburgo	6,56%	0,27%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	6,83%
Alemania	1,17%	2,36%	2,01%	0,13%	0,05%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	5,72%
<b>UE-28</b>	<b>0,96%</b>	<b>1,38%</b>	<b>1,15%</b>	<b>0,26%</b>	<b>0,93%</b>	<b>0,22%</b>	<b>0,06%</b>	<b>0,08%</b>	<b>0,02%</b>	<b>0,07%</b>	<b>0,02%</b>	<b>5,15%</b>
Letonia	0,00%	2,13%	2,81%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	4,93%
Dinamarca	0,21%	3,46%	0,78%	0,12%	0,00%	0,12%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	4,68%
Países Bajos	2,16%	0,80%	0,75%	0,00%	0,00%	0,64%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	4,35%
Austria	0,31%	2,19%	0,20%	0,00%	0,66%	0,56%	0,24%	0,00%	0,00%	0,00%	0,05%	4,20%

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

Es importante igualmente no perder de vista el volumen absoluto de recursos utilizados. Así, en el conjunto de la UE-28, se han dedicado, entre 2008 y 2018, más de 671.000 millones de euros, según datos del Marcador de ayudas 2020. Del Gráfico 9 se desprende que **España es el tercer país que más recursos ha dedicado, por detrás, no obstante, de Alemania y Reino Unido, que han tenido que dedicar igualmente importes muy relevantes a sanear su sistema financiero.**

<sup>32</sup> Los datos recogidos en el cuadro corresponden a países que en el conjunto del periodo dedicaron más de un 1% del PIB de 2008 (año de inicio de la crisis) a medidas de recapitalización y de activos deteriorados.

**Gráfico 9. Participación por países en el total de recursos dedicados en la UE-28 a recapitalización y rescate (2008-2018)**



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

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

En el caso de España, el marco de los avales del Estado a las emisiones de las entidades de crédito se definió inicialmente en el Real Decreto-Ley 7/2008, de 13 de octubre, de medidas urgentes en materia económico-financiera en relación con el Plan de Acción Concertada de los Países de la Zona Euro. Con cargo al programa de avales se realizaron emisiones de bonos entre 2009 y 2011 por importe de 69.660<sup>33</sup> millones de euros. A principios de 2012, en una situación de gran inestabilidad financiera, se

<sup>33</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.

otorgaron nuevos avales, por importe de 41.235<sup>34</sup> millones de euros, ante la necesidad de colateral<sup>35</sup> de las instituciones de crédito para acudir a las subastas de liquidez excepcionales del Banco Central Europeo (*Long Term Refinancing Operations* o LTRO<sup>36</sup>). Por lo tanto, el importe total de los avales concedidos por el Estado<sup>37</sup> a las entidades bancarias españolas durante el período 2008-2018 ascendió a 110.895 millones de euros<sup>38</sup>.

**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<sup>38</sup>, 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.

---

<sup>34</sup> [Emisiones avaladas por la AGE con cargo al Programa de 2012](#). Tesoro Público.

<sup>35</sup> Activo que se ofrece como garantía adicional, en un crédito o una emisión de bonos.

<sup>36</sup> Subastas de liquidez en operaciones de refinanciación a tres años, con adjudicación plena y al tipo fijo del uno por ciento.

<sup>37</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 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 2019 era de 35.105 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 2019](#) (página 12).

<sup>38</sup> [Nota informativa sobre ayudas públicas en el proceso de reestructuración del sistema bancario español \(2009-2018\)](#). Banco de España.

**Cuadro 6. Garantías en porcentaje del PIB<sup>39</sup>**

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Bélgica	2,56%	13,51%	9,03%	7,02%	11,81%	9,39%	9,33%	8,38%	8,11%	8,12%	7,42%
Dinamarca	60,01%	2,77%	9,17%	9,28%	0,47%	0,27%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Alemania	0,73%	5,52%	5,15%	1,29%	0,36%	0,11%	0,07%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Irlanda	95,97%	167,08%	116,97%	64,69%	47,68%	20,71%	6,98%	1,41%	0,77%	0,20%	0,00%
Grecia	0,00%	0,63%	11,81%	27,19%	32,58%	26,46%	33,58%	30,52%	9,12%	1,28%	0,22%
<b>España</b>	<b>0,00%</b>	<b>3,38%</b>	<b>5,20%</b>	<b>5,80%</b>	<b>6,98%</b>	<b>5,25%</b>	<b>1,08%</b>	<b>0,38%</b>	<b>0,13%</b>	<b>0,00%</b>	<b>0,00%</b>
Francia	0,44%	4,79%	4,59%	3,49%	2,56%	2,22%	1,68%	1,96%	1,82%	1,76%	1,52%
Italia	0,00%	0,00%	0,00%	0,66%	5,28%	5,07%	1,35%	0,41%	0,39%	1,17%	0,72%
Chipre	0,00%	3,21%	14,43%	14,14%	11,83%	5,56%	5,74%	5,61%	2,65%	0,00%	0,00%
Luxemburgo	1,05%	4,33%	3,48%	2,78%	4,31%	8,17%	1,20%	3,84%	3,65%	3,70%	3,33%
Holanda	0,12%	5,76%	6,40%	5,10%	2,97%	1,88%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Austria	0,82%	5,35%	6,52%	5,51%	3,70%	0,74%	1,23%	1,39%	1,54%	1,03%	0,52%
Portugal	0,67%	2,96%	2,78%	4,83%	9,86%	8,45%	2,02%	1,95%	1,66%	0,00%	0,00%
Eslovenia	0,00%	2,76%	6,05%	4,32%	0,55%	0,27%	4,78%	3,86%	2,23%	0,93%	0,00%
Suecia	0,08%	4,54%	5,31%	3,39%	1,02%	0,29%	0,02%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Reino Unido	1,68%	9,11%	8,07%	6,02%	1,04%	0,43%	0,61%	0,37%	0,18%	0,05%	0,01%
<b>UE-28</b>	<b>3,06%</b>	<b>6,78%</b>	<b>6,23%</b>	<b>4,45%</b>	<b>3,65%</b>	<b>2,59%</b>	<b>1,47%</b>	<b>1,14%</b>	<b>0,79%</b>	<b>0,70%</b>	<b>0,55%</b>

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

Por último, resulta igualmente interesante analizar el **grado de recuperación de las ayudas públicas otorgadas durante la crisis**. En el caso español, las ayudas de capital fueron otorgadas por el Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria (en adelante, FROB) con financiación pública y por el Fondo de Garantía de Depósitos de Entidades de Crédito (en adelante, FGDEC), financiado por las entidades financieras<sup>40</sup>.

El Marcador de ayudas de 2020 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 \(2009-2018\)](#), de noviembre de 2019, cifra

<sup>39</sup> Se incluyen de manera individualizada sólo aquellos países que superan el 3% sobre PIB en algún ejercicio.

<sup>40</sup> Pese a su financiación proveniente de las entidades financieras, las decisiones de la Comisión Europea sobre los casos de Caja Castilla la Mancha ([NN61/2009](#)), UNNIM ([SA 33733/2012](#)) y CAM ([SA 34255/2012](#)) especifican en sus considerandos que los apoyos prestados por el FGDEC constituyen ayudas de Estado, al entender que concurren los cuatro elementos definitorios de éstas. En el mismo sentido se pronuncia la Comunicación Bancaria de 2013.



el importe de las ayudas ya recuperadas, al 31 de diciembre de 2018, en 5.225 millones de euros (4.477 millones por el FROB<sup>41</sup> y 748 millones por el FGDEC<sup>42</sup>).

El proceso de venta de las participaciones públicas en las entidades financieras<sup>43</sup> aún no ha finalizado, por lo que a los importes indicados se sumarán en su momento, con toda probabilidad, los resultados de la desinversión en Bankia<sup>44</sup>, entidad en la que el FROB es titular indirecto de un 61,815%<sup>45</sup> del capital. De lo obtenido de su venta dependerá en buena medida el grado de recuperación finalmente obtenido. En la citada Nota informativa del Banco de España se cifra un importe recuperable estimado en Bankia de 9.560 millones de euros, el cual se ha visto reducido, con la última información disponible (mayo de 2020), hasta los 9.531 millones de euros<sup>46</sup>. Cabe señalar que, el 21 de diciembre de 2018, el Consejo de Ministros<sup>47</sup> aprobó ampliar el plazo de desinversión en Bankia hasta diciembre de 2021.<sup>48</sup>

---

<sup>41</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>42</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>43</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>44</sup> Tras su fusión con BMN en 2018.

<sup>45</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 61,409%) 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>46</sup> Importe obtenido del valor contable de la participación del FROB en BFA en las [cuentas anuales del FROB al 31 de diciembre de 2019](#) (apartado 7.2 Inversiones en empresas del grupo).

<sup>47</sup> [http://www.mineco.gob.es/stfls/mineco/prensa/ficheros/noticias/2018/181221\\_np\\_bankia.pdf](http://www.mineco.gob.es/stfls/mineco/prensa/ficheros/noticias/2018/181221_np_bankia.pdf)

<sup>48</sup> Con fecha 17 de septiembre de 2020 se aprobó por los Consejos de Administración de Bankia y Caixabank la fusión por absorción de esta por aquella, siendo aprobada por las Juntas Generales de ambas entidades durante el mes de diciembre. El porcentaje de acciones en poder del FROB, si se aprobara la fusión en los términos propuestos en el proyecto, sería del 16% de la nueva entidad. Además, la operación está siendo analizada por la CNMC en el marco del procedimiento de control de concentraciones económicas establecido en la Ley 15/2007 de Defensa de la Competencia.



## IV. NOVEDADES EN MATERIA DE AYUDAS DE ESTADO EN LA UE EN 2019

### IV.1. Novedades normativas

A lo largo del año 2019 no se han aprobado medidas relevantes de **carácter normativo o pseudo normativo por parte de la UE**. No obstante, se realizaron una serie de consultas públicas que tendrán su repercusión en la normativa de ayudas de estado en el año 2020 o la tendrán en los próximos años. Por ello, hemos incluido el [calendario de la CE](#) (2019-2021) para modificar la normativa de ayudas de Estado o aprobar nueva normativa (como la basada en el actual [libro blanco de subsidios internacionales](#) cuya propuesta legislativa se encuentra prevista para el próximo año):

	2019		2020				2021	
	1 <sup>st</sup> Half	2 <sup>nd</sup> Half	Quarter 1	Quarter 2	Quarter 3	Quarter 4	1 <sup>st</sup> Half	2 <sup>nd</sup> Half
Amendment of the State Aid General Block Exemption Regulation (GBER) in light of InvestEU		Public consultation (Q3)		2 <sup>nd</sup> Public consultation		Adoption		
State Aid Modernisation (SAM) Fitness Check	Fitness Check (Q1) Public and targeted consultations (Q2-Q3)				Publication of the Fitness Check results			
GREEN AND DIGITAL TRANSFORMATION*	Framework for State aid research, development and innovation (RDI Framework)	Fitness Check (Q1) Public consultation (Q2-Q3)				Public consultation		Adoption
	Environmental and Energy State Aid Guidelines (EEAG)	Fitness Check (Q1) Public and targeted consultations (Q2-Q3)					Public consultation	Adoption
	Communication on Important Projects of Common European Interest (IPCEI Communication)	Fitness Check (Q1) Public and targeted consultations (Q2-Q3)				Public consultation		Adoption
	The Risk Finance Guidelines (RFG)	Fitness Check (Q1) Public and targeted consultations (Q2-Q3)				Public consultation		Adoption
	Regional Aid Guidelines (RAG)	Fitness Check (Q1) Public and targeted consultations (Q2-Q3)				Public consultation		Adoption

	2019		2020				2021	
	1 <sup>st</sup> Half	2 <sup>nd</sup> Half	Quarter 1	Quarter 2	Quarter 3	Quarter 4	1 <sup>st</sup> Half	2 <sup>nd</sup> Half
<b>GREEN AND DIGITAL TRANSFORMATION*</b>								
Amendment of the State Aid General Block Exemption Regulation (GBER) in light of the Green Deal	Fitness Check (Q1) Public consultation (Q2-Q3)							Public consultation Adoption
EU Emission Trading System (ETS Guidelines)	Public and targeted consultation (Q1-Q2)		Continued Public consultation				Adoption	
Services of General Economic Interest (SGEI) – health and social services		Public consultation						Publication of evaluation results
Fisheries guidelines, Block Exemption Regulation (FIBER) and Regulation on <i>de minimis</i>	Targeted consultations (Q2)		Publication of evaluation results				Public consultation	Adoption
Aid to the Agricultural and Forestry Sectors and in Rural Areas (AGRI GL) and Agricultural Block Exemption Regulation (ABER)		Publication of evaluation results					Public consultation	Adoption
Foreign Subsidies				White paper				Legislative proposal

#### 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 2019 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>49</sup>.

Aparecen clasificadas en (i) decisiones positivas o 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 (ii) decisiones negativas o de apertura de procedimiento de investigación. De acuerdo con el Registro de ayudas públicas de la CE, son siete las decisiones en las que aparece implicada España, de las cuales cinco son positivas y las dos restantes negativas, al entender la CE que no se cumplen los requisitos de compatibilidad y solicitar más información antes de adoptar una decisión negativa definitiva.

<sup>49</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/)

#### *IV.2.1. Decisiones positivas*

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

#### **Decisión de 12 de abril de 2019 relativa a las ayudas a la recepción de radiodifusión audiovisual para los edificios multifamiliares ([SA.51079](#))**

La medida notificada tiene por objeto compensar los costes de adaptación de los equipos de recepción de señales de televisión en los edificios multifamiliares afectados por la liberación de la banda de 700 MHz.

La CE decidió no formular objeciones a la ayuda por considerar que es compatible con el mercado interior en virtud del artículo 107.3.c) del TFUE, en tanto que sus efectos negativos son limitados en términos de falseamiento de la competencia y el impacto en los intercambios comerciales entre Estados miembros y verse, asimismo, superados por los efectos positivos de la contribución al objetivo de interés común.

#### **Decisión de 2 de agosto de 2019 relativa a las ayudas a la radiodifusión audiovisual de los proveedores de servicios audiovisuales ([SA.51080](#))**

La medida notificada tiene por objeto compensar a los proveedores de servicios de comunicación audiovisual por determinados costes derivados de la reasignación del uso del espectro en la banda de frecuencias de 694-790 MHz (la “banda de 700 MHz”) para su uso por sistemas terrestres capaces de prestar servicios inalámbricos de comunicaciones electrónicas de banda ancha (servicios móviles 5G). La CE decidió no formular objeciones a la ayuda por considerar que es compatible con el mercado interior en virtud del artículo 107.3.c) del TFUE.

#### **Decisión de 8 de julio de 2019 relativa a la compensación de costes indirectos del régimen de comercio de derechos de emisión de la UE (RCDE) en España ([SA.53427](#))**

El objetivo de la medida era poner en marcha un programa de ayudas estatales para compensar a las empresas de elevado consumo eléctrico que están más expuestas a riesgos de fuga de carbono por los costes de las emisiones indirectas derivados de la aplicación del RCDE. La medida fue notificada por primera vez en 2013 y ampliada en 2016 y 2017. En febrero de 2019 España notificó una nueva modificación aumentando el presupuesto del régimen hasta alcanzar los 200 millones de euros anuales. La Comisión decidió no formular objeciones a la medida notificada dado que es compatible con el mercado interior de conformidad con el artículo 107.3.c) del TFUE.

### **Decisión de 10 de diciembre de 2019 relativa al Plan de banda ancha para zonas blancas y grises NGA ([SA.53925](#))**

La CE aprobó el plan para el despliegue de redes de banda ancha de muy alta velocidad en España para mejorar las zonas con una conectividad insuficiente. El régimen tiene un presupuesto de 400 millones de euros y su ejecución se realizará entre 2020 y 2022. La medida tiene como objetivo apoyar el despliegue de redes capaces de proporcionar velocidades de carga y descarga de 300 megabits por segundo (Mbps), ampliables a 1 gigabit por segundo (Gbps) a zonas específicas.

Las nuevas redes cubrirán zonas en las que no están presentes ni previstas en un futuro próximo redes de alta velocidad que ofrezcan velocidades de descarga de al menos 30 Mbps. En menor medida, cubrirá igualmente zonas en las que ya está presente o prevista en un futuro próximo una red de alta velocidad, pero en las que no existe ni está prevista una red que permita una descarga de más de 100 Mbps. Las nuevas redes también darán acceso a mejores servicios de banda ancha para estimular el desarrollo de una economía digital moderna.

Todas las redes financiadas con cargo a la medida ofrecerán acceso al por mayor a todos los operadores de forma abierta, transparente y no discriminatoria, por lo que incentivarán las inversiones privadas en la prestación de servicios de internet de alta velocidad a los hogares y las empresas en las zonas objetivo.

La CE evaluó la medida con arreglo a las normas sobre ayudas estatales de la UE, en particular sus [Directrices sobre banda ancha](#) de 2013 y llegó a la conclusión de que los efectos positivos del régimen sobre la competencia en el mercado español de banda ancha superan los posibles efectos negativos provocados por la intervención pública. A la luz de lo expuesto, la Comisión aprobó la medida con arreglo a las normas sobre ayudas estatales de la UE. El régimen contribuirá a los objetivos estratégicos de la UE establecidos en la [Agenda Digital para Europa](#) y en la Comunicación «[Hacia una sociedad europea del Gigabit](#)».

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

En 2019, constan 3 ayudas en este apartado. Una ayuda en la que España acepta las conclusiones de la CE y por tanto modifica su actuación y dos ayudas en las que se han abierto procedimientos de investigación formal por parte de la CE, de ahí que se consideran no positivas o potencialmente negativas:

### **Decisión de 1 de julio de 2019 relativa a la ayuda regional a la inversión destinada a Peugeot Citroën Automóviles España (PCAE) S.A. ([SA.49579](#))**

La medida notificada tiene por objeto promover el desarrollo regional mediante la concesión de ayudas regionales a las inversiones llevadas a cabo por PCAE en su actual emplazamiento de Vigo. Concretamente se trata de una ayuda en forma de inversión directa, por valor de veinte millones de euros, concedida en diciembre de 2017 por parte de España a PCAE.

La Comisión tiene dudas sobre la conformidad de esta medida con las disposiciones de las Directrices sobre Ayudas Regionales en relación con el carácter subvencionable del beneficiario y de los dos proyectos de inversión, por un lado, y sobre la contribución al objetivo regional, la idoneidad, el efecto incentivador y la proporcionalidad de la ayuda, por otro. Por ello, la CE ha iniciado el procedimiento descrito en el artículo 108.2 TFUE con el objetivo de que aquellos terceros que puedan verse afectados por la medida puedan presentar sus observaciones y, sobre la base de la información aportada por España y por los eventuales terceros que pudieran verse afectados, tomar una decisión definitiva.

#### **Decisión de 28 de octubre de 2019 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 al artículo 36 (y al artículo 38) del Reglamento (UE) n.º 651/2014. Además, incluso 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. En todo caso, la decisión no es final y la CE solicitó a España información adicional para poder adoptar una decisión definitiva.

#### **Decisión de 15 de noviembre de 2019 relativa a la exención del impuesto de sociedades a las autoridades portuarias en España ([SA.38397](#))**

La CE comunicó el 8 de enero a España que debía alinear el Impuesto de Sociedades de las autoridades portuarias con las del resto de empresas del país en la medida en que realizan igualmente una actividad económica. En la fecha de recepción de la comunicación, dichas entidades estaban exentas del pago del Impuesto de Sociedades en lo que respecta a sus principales fuentes de ingresos (tasas portuarias o ingresos obtenidos del arrendamiento o concesión) mientras que los puertos del País Vasco se encontraban completamente exentos del pago. Esto suponía, a juicio de la CE, una ayuda estatal injustificada.

Mediante carta de 7 de octubre de 2019, España declaró que aceptaba incondicionalmente las medidas apropiadas propuestas por la CE (revocar la exención total o parcial del Impuesto de Sociedades). Asimismo, la CE informó a España de que había registrado dicha conclusión.

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

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

##### **Sentencia del Tribunal General de la UE de 26 de febrero de 2019. Fútbol Club Barcelona y deducciones fiscales (asunto T-865/16).**

En los años 90, la casi totalidad de los clubes de fútbol españoles dejaron de ser considerados asociaciones sin ánimo de lucro para constituirse en empresas deportivas con obligaciones tributarias. Sin embargo, algunos clubes, entre ellos el FC Barcelona, mantuvieron su antiguo estatus y siguieron tributando a un tipo menor. La CE, en su [Decisión 2016/2391](#), consideró este hecho contrario al artículo 107 del TFUE y lo declaró ayuda de estado incompatible. El Barcelona acudió al TGUE, alegando que no había habido beneficio en los términos del citado artículo 107.

El TGUE recordó entonces que la intervención estatal puede revestir varias formas, y que lo esencial era analizar los efectos de dicha intervención. En ese sentido, la CE debía haber tenido en cuenta el efecto acumulativo de esa supuesta ventaja fiscal por parte de los beneficiarios. El TGUE señalaba que, para conocer si la medida era una ayuda ilegal, era necesario analizar los distintos componentes del régimen de tributación en su conjunto, como un todo inseparable.

Analizando la normativa española, el TGUE se percató de que, aunque el tipo del tributo para las organizaciones sin ánimo de lucro era menor que para las empresas deportivas, estas posteriormente podían deducirse gastos a los que las asociaciones sin ánimo de lucro no tenían acceso. La CE solo se había fijado en un aspecto tributario, pero no en el segundo factor, que podría ser decisivo para ponderar el alcance del supuesto beneficio. Por ese motivo, el TGUE anuló la decisión de la CE. Si la CE así lo decide, tendría que abrir una investigación formal para determinar el beneficio acumulado del tipo de tributación y tener en consideración la compensación por no haber podido deducir otros gastos.

##### **Sentencia del Tribunal General de la UE de 20 de marzo de 2019. Hércules Club de Fútbol y régimen fiscal de empresas deportivas (asunto T-766/16).**

En 2010 la Comunidad Valenciana avaló a la Fundación Hércules para cubrir un préstamo de 18,4 millones de euros con la Caja de Ahorros del Mediterráneo (CAM). La Fundación quería adquirir el 82% de las acciones del club de fútbol Hércules. Esta,



después del tiempo convenido, no pagó el préstamo y la Comunidad Valenciana tuvo que responder por los 18,4 millones prestados por la CAM. Así, la Comunidad Valenciana acudió a la CE, que dictaminó que el Club Hércules era una empresa en crisis y que la ayuda recibida no se ajustaba a las directrices de rescate y reestructuración.

Por lo tanto, por [Decisión 2017/365](#), se ordenaba la recuperación de lo otorgado a la Fundación Hércules. El Hércules argumentó no estar en crisis (aunque sí en dificultades financieras) y que la CE no había tenido en cuenta las contragarantías ofrecidas a la Comunidad Valenciana, a través de Aligestión, una compañía solvente. El TGUE observó que la CE había pasado por alto las contragarantías, que eran un elemento relevante a la hora de valorar la totalidad del caso, por lo que anuló la decisión de la CE. A partir de ese momento, la CE debía abrir una investigación para valorar en qué medida la contragarantía pudo afectar en la cuantía del beneficio percibido, de haberlo habido.

**Sentencias del Tribunal General de la UE de 20 de marzo de 2019 ([asunto T-237/17](#)) y de 7 de mayo de 2019 ([asunto T-49/17](#)). Método de cálculo de la liquidación FEAGA y FEADER.**

Dos decisiones de la CE excluían de la financiación de la Unión Europea determinados gastos efectuados por los Estados miembros con cargo al Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FEAGA) y al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER), en relación con el reconocimiento de los mismos a las organizaciones de productores. Se producía una interpretación diferente entre la CE y el Reino de España. El TGUE anuló una de las decisiones, por entender que debía procederse a la inclusión de dichos gastos en los Fondos, mientras que condenó al Reino de España, ratificando otra de las decisiones, por distinta interpretación de la normativa aplicable al caso.

**[Sentencia](#) del Tribunal General de la UE de 22 de mayo de 2019. Real Madrid y permutas con el Ayuntamiento de Madrid (asunto T-791/16).**

Entre 1991 y 2011, el Ayuntamiento de Madrid y el Real Madrid firmaron acuerdos de permutas de suelos, de cara a las obras en el estadio S. Bernabéu. Al no poderse llevar a cabo una de las permutas acordadas (por ser necesario el consentimiento de la Comunidad de Madrid), se acordó en 2011 compensar al club de fútbol con 22,7 millones de euros. El caso llegó a la CE, que dictaminó, mediante [Decisión 2016/2393](#), que España había concedido una ayuda de Estado ilegal y que parte de la suma percibida debía ser devuelta.

El Real Madrid recurrió ante el TGUE, que recordó, en primer lugar, que la jurisprudencia ha reconocido repetidamente que el suministro de bienes o servicios en términos más ventajosos, puede ser constitutivo de ayuda de Estado a los efectos del artículo 107 TFUE. La CE había considerado que en el acuerdo de permuta el Ayuntamiento no había actuado como un operador en el mercado. Además, el valor del terreno había sido supra



valorado, lo que había supuesto una ventaja para el Real Madrid. Este recurrió ante el TGUE que, en primer lugar, puso de manifiesto que para determinar si una medida estatal es ayuda de Estado, hay que dilucidar si esa empresa recibe una ventaja que no hubiera obtenido en circunstancias normales de mercado. Dada la complejidad para calcular el valor real del terreno y de la permuta, el TGUE dictaminó que la CE no había tenido en cuenta todos los factores para conocer el valor real de lo cedido y obtener así la compensación. Así, se concluía que el acuerdo de 2011 no solo representaba la responsabilidad del Ayuntamiento de Madrid por no haber procedido a la permuta, sino que también incluía la compensación al Real Madrid por otros factores, anulándose la Decisión de la CE.

**Auto del Tribunal de Justicia de 25 de junio de 2019. Recurso de casación sobre la sentencia del TGUE de 15 de marzo de 2018. Derecho exclusivo de utilización de la infraestructura portuaria del Puerto de Las Nieves (Las Palmas).**

Fred Olsen es la única compañía naviera que opera la línea de transporte comercial de pasajeros y carga entre el Puerto de Las Nieves de Las Palmas y el puerto de Santa Cruz de Tenerife. Naviera Armas S.A. estuvo solicitando autorización para atracar en el Puerto de Las Nieves para prestar servicios. Esta le fue denegada por limitación en la capacidad del puerto. Naviera Armas presentó una denuncia ante la CE en la que alegaba que, a través de ciertas medidas relativas a la infraestructura portuaria del Puerto de Las Nieves, las autoridades españolas habían concedido ayudas de Estado ilegales a Fred Olsen.

La CE determinó que no existía ayuda de Estado considerando que la utilización del puerto no implicaba ayuda ya que las tasas exigidas por tal servicio eran las mismas que las de los puertos comparables y que las autoridades habían realizado las actuaciones necesarias para garantizar el acceso abierto y no discriminatorio a ese puerto. Naviera Armas interpuso un recurso de anulación contra la Decisión controvertida. El TGUE, en sentencia de 15 de marzo de 2018 (asunto T-108/16), expuso que el propietario de una infraestructura financiada con fondos públicos siempre obtiene una ventaja a menos que actúe como un inversor privado.

Tampoco hubo un procedimiento de selección competitivo para elegir al operador que se iba a aprovechar de la infraestructura. El TGUE anula la decisión de la CE porque esta no inició el procedimiento de investigación formal y estableció que el propietario del puerto de las Nieves se comportó como un operador privado. Fred Olsen recurrió en casación al TJUE. Este Tribunal ratificó los fundamentos jurídicos del TGUE y desestimó las pretensiones de Fred Olsen.

**Sentencia del Tribunal de Justicia de la UE del 7 de noviembre de 2019. Imposición de tributo y selectividad de la ayuda (Asuntos C-105/18 a C-113/18).**

A raíz de distintas Directivas europeas, que obligan a la protección de aguas subterráneas y promueven el uso sostenible del agua, España estableció nuevos tributos para internalizar los costes ambientales resultantes del uso de aguas interiores para la producción de electricidad. Las empresas eléctricas acudieron a los tribunales españoles para que dirimieran sobre la legalidad de un tributo sobre el uso de aguas interiores para la producción de electricidad en cuencas de distintas Comunidades autónomas. El tribunal español correspondiente elevó una cuestión prejudicial para determinar si el tributo podría ser considerado ayuda de estado. En este supuesto, el tributo solo se hacía pagar para el uso de agua que discurría entre varias Comunidades. Lo que analizaba el TJUE es si el tributo diferenciaba entre operadores, por lo que era esencial establecer el marco de referencia. EL TJUE no vio ilegalidad en el hecho de que se impusiera el tributo solo a las empresas productoras de electricidad.

Por otra parte, el marco legal de referencia establecía que era un tributo específico para cuando las aguas discurrían por más de una Comunidad autónoma, pues era el único supuesto que el Estado podía regular, ya que, para el caso de las aguas de una sola Comunidad autónoma, sería la propia región la que podría establecer el tributo ambiental correspondiente. De esa manera, el TJUE no observó ayuda de Estado puesto que el marco legal de referencia se ceñía al ámbito superior señalado.

**Auto del Tribunal de Justicia de 13 de noviembre de 2019. Solicitud de percepción de ayuda mientras está pendiente un procedimiento de investigación si se cumplen ciertos requisitos.** Asunto C-536/19 P(I).

Mediante su recurso de casación, EDP España, S.A., solicitó la anulación del auto del Tribunal General de 13 de junio de 2019 (asunto Naturgy Energy Group/Comisión [T-328/18](#)). El TJUE admitió la intervención de EDP España en el asunto T-328/18 en apoyo de las pretensiones de Naturgy, por tener el mismo interés que ella en la solución de un litigio previo. EDP y Naturgy eran beneficiarias de ayudas de Estado, y el asunto fue recurrido ante el TGUE. Dicho Tribunal había observado que se había abierto un procedimiento de investigación formal en virtud del art. 108 TFUE a Naturgy, con la obligación de suspender el abono de la ayuda mientras tanto. El TGUE analizó el supuesto, observando que, si la empresa reunía ciertos requisitos, podía seguir percibiendo la ayuda durante la investigación con lo que estimó que Naturgy, asimismo, podría seguir beneficiándose de la ayuda. EDP, a la vista del fallo del TGUE, solicitó al TJUE el mismo tratamiento mientras proseguía la investigación, lo que fue concedido por dicho Tribunal.

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

**[Sentencia](#) de la Audiencia Nacional de 10 de mayo de 2019 y [Sentencia](#) de la Audiencia Nacional de 17 de julio 2019. Criterio de territorialidad en el otorgamiento de subvenciones y principio de no discriminación de la LGUM<sup>50</sup>.**

[La Resolución de 18 de julio de 2016](#), del Servicio Canario de Empleo, por la que se aprueban las bases reguladoras y se convoca el procedimiento para la concesión de subvenciones destinadas a la financiación del Programa de Formación en Alternancia con el Empleo-Garantía Juvenil para el ejercicio 2016 y la [Orden de 30 de diciembre de 2016, de la Consejería de Economía, Empleo y Hacienda de la Comunidad de Madrid](#), por la que se convocan subvenciones para la financiación de acciones de formación para jóvenes inscritos en el Fichero Nacional de Garantía Juvenil, limitaban los posibles beneficiarios a los centros de formación acreditados que fueran de titularidad de alguna administración local de las respectivas Comunidades autónomas que tuvieran entre sus cometidos la promoción del empleo o el desarrollo de la formación profesional para el empleo. Ambos documentos fueron impugnados por la CNMC a la luz de la Ley de Garantía de Unidad de Mercado. Por otra parte, se valoraban las solicitudes en función del centro y no de la entidad, lo que era un requisito que no guardaba relación con la actividad subvencionable.

En ambos casos, la Audiencia Nacional (AN) entendió que con las Órdenes se estaba condicionando la obtención de una ventaja económica a contar con un establecimiento físico en la Comunidad autónoma de referencia, lo que suponía una discriminación para aquellos operadores que no lo tuvieran, yendo en contra del artículo 18.2.a) de la LGUM. También interpretó que la convocatoria, al destinar la subvención a las entidades de formación titulares de los centros de formación, limitaba la condición de beneficiarios a dichos centros, reduciendo la subvención a las entidades de formación con establecimiento en el territorio, lo que suponía una discriminación indirecta ya que las normas exigían contar con establecimiento situado en el territorio de la entidad convocante, lo que de nuevo vulneraba el artículo ya citado de la LGUM.

La AN dio la razón a la CNMC y anuló los preceptos impugnados, excepto los que se referían al principio de eficacia nacional, por haber sido anulado dicho principio por el Tribunal Constitucional en 2017.

**[Sentencia](#) de la Audiencia Nacional de 22 de julio de 2019.** Criterio de territorialidad en el otorgamiento de subvenciones.

La [Orden de 7 agosto de 2015 de la Consejería de Economía, Industria y Empleo de la Comunidad Autónoma de Aragón](#), por la que se aprobó la convocatoria para la concesión

---

<sup>50</sup> Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado.

de subvenciones públicas destinadas a la ejecución de planes de formación dirigidos prioritariamente a los trabajadores ocupados del Plan de Formación de Empleo de Aragón correspondiente a 2015, imponía exigencias de registro y domiciliación en la Comunidad Autónoma a los centros beneficiarios de las subvenciones. La Orden de la misma Consejería de 28 de septiembre de 2015 acordaba eliminar el requisito de acreditación y registro en Aragón, pero mantenía el requisito de la domiciliación en la región de las empresas beneficiarias como punto de conexión con la Comunidad autónoma concedente de la ayuda. La CNMC recurrió ambas normas con base en la Ley de Garantía de Unidad de Mercado.

El tribunal, amparándose en doctrina constitucional anterior, recordó dos principios de la actividad económica como son la igualdad de las condiciones básicas de ejercicio de la actividad económica (artículo 149.1.1CE) y el hecho de que ninguna autoridad podrá adoptar medidas que directa o indirectamente obstaculicen la libertad de circulación y establecimiento de las personas y la libre circulación de bienes en todo el territorio español (artículo 139.2 CE). Por otra parte, el tribunal determinó que el elevado porcentaje del presupuesto (80%), destinado a los centros domiciliados en la Comunidad Aragonesa resultaba incompatible con el principio de proporcionalidad, por lo que el criterio de otorgamiento desnaturalizaba la aparente neutralidad del criterio de acceso. Así, la Audiencia anulaba las disposiciones correspondientes de las órdenes citadas en la medida en que establecían un criterio desproporcionado para el reparto de la subvención en función del domicilio.

**Sentencia de la Audiencia Nacional de 29 de octubre de 2019.** Criterio de territorialidad y proporcionalidad de los criterios de valoración en el otorgamiento de subvenciones.

La CNMC interpuso recurso especial para la garantía de unidad de mercado contra [la Resolución de 19 de octubre de 2016](#), del Servicio de Empleo del Principado de Asturias y contra el artículo 6, apartado segundo, y artículo 11 de [la Resolución de 11 de agosto de 2016](#), del Servicio Público del Empleo de Principado de Asturias, por la que se convocan subvenciones públicas para 2016-2017, con destino a la financiación de acciones de formación para el empleo dirigidas prioritariamente a trabajadores desempleados.

El tribunal reconoció que las Órdenes vulneraban el principio de no discriminación recogido en el artículo 18.2.a) de la Ley 20/2013, de Garantía para la Unidad de Mercado. De acuerdo con dicho precepto, las restricciones o limitaciones establecidas a las entidades y centros solicitantes de ayuda para poder ser beneficiarias de las subvenciones deben estar justificadas por una razón de interés general, basarse en una identificación clara de los fines perseguidos y ser el instrumento más adecuado para garantizar su consecución.

El artículo 6 impugnado imponía como condición para ser beneficiario de la subvención que las entidades y centros de formación dispusieran a la fecha de publicación de la convocatoria de "*instalaciones en el territorio del Principado de Asturias*". El tribunal entendió que se configuraba un requisito discriminatorio al acceso o ejercicio de una actividad económica pues el art. 18.2.a).1 de la Ley 20/2013 contempla como requisitos discriminatorios para el acceso a una actividad económica o su ejercicio, para la obtención de ventajas económicas o para la adjudicación de contratos públicos, aquellos basados directa o indirectamente en el lugar de residencia o establecimiento del operador.

Al condicionar la obtención de una ventaja económica a que se dispusiera de un establecimiento físico dentro del territorio, se discriminaba a los operadores que no lo tenían en el momento de convocar las subvenciones, pero que podrían tenerlo al desarrollar las actividades formativas. Se imponía así una discriminación indirecta, porque la norma exigía la necesidad de contar con un establecimiento físico en el territorio de la administración convocante, lo que vulneraba el artículo 18.2.a de la LGUM. Por otra parte, se establecían los criterios para el otorgamiento, que implicaban reconocer una puntuación de 55 puntos sobre un total de 100 a favor de aquellas empresas que hubieran sido beneficiarias de ayudas en convocatorias anteriores por cuanto se valoraba su experiencia formativa anterior en el territorio del Principado de Asturias, en relación con convocatorias de ayudas a las que únicamente podían acceder las empresas inscritas en el Registro autonómico de empleo del Principado de Asturias y, además, tuvieran instalaciones físicas en el territorio del Principado de Asturias. También en este aspecto el tribunal apreció desproporcionalidad y discriminación y anuló todos los preceptos de las Órdenes impugnadas.

**Sentencia de la Audiencia Nacional de 23 de diciembre de 2019.** Trato diferenciado a operadores a la hora de otorgar una subvención.

La CNMC impugnó determinados preceptos de la [Orden HAC/35/2016, de 25 de agosto de 2016](#), de Cantabria, por la que se establecen las bases reguladoras de las subvenciones en materia de formación, en modalidad presencial, consistentes en la ejecución de acciones formativas dirigidas prioritariamente a personas trabajadoras desempleadas en Cantabria.

La CNMC consideraba que la convocatoria objeto de reclamación consideraba, por un lado que la inscripción en registro situado en Cantabria era discriminatorio, y que, por otro lado, la experiencia adquirida por las entidades de formación en territorio cántabro, discriminaba a las entidades formativas de otras Comunidades Autónomas sin instalaciones, actividad previa o centros de formación en Cantabria, puesto que únicamente las entidades inscritas o con actividad previa en dicha Comunidad podrían acreditar la experiencia requerida en la convocatoria.

El tribunal recordó los principios de necesidad, proporcionalidad y no discriminación recogidos en la LGUM, y que las restricciones o limitaciones establecidas en la Orden debían estar justificadas por una razón de interés general, basarse en una identificación clara de los fines perseguidos y ser el instrumento más adecuado para garantizar su consecución. No obstante, observó que la redacción del precepto admitía matices ya que no se establecía la inscripción en el registro autonómico en todo caso con carácter previo, por lo que no apreció carácter discriminatorio.

Respecto de la experiencia, el tribunal remarcó que los criterios de valoración aparecían directamente vinculados a la Comunidad cántabra ya que solo se consideraba la experiencia adquirida por las entidades de formación en dicho territorio, lo que era discriminatorio. Igualmente discriminatorio era el hecho de que la convocatoria solo contemplara, a efectos de acreditar por parte de las entidades de formación el grado de cumplimiento de la normativa de accesibilidad, un certificado procedente exclusivamente de Cantabria. De esta manera la Audiencia Nacional estimaba parcialmente la impugnación por parte de la CNMC.

**Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura.** Causas de revocación de la subvención otorgada.

La Confederación Regional Empresarial Extremeña recurrió la Resolución de la Dirección General de Formación para el Empleo del Servicio Extremeño Público de Empleo (SEXPE), que declaraba la pérdida parcial de una subvención que le había sido concedida.

La entidad demandante, beneficiaria de la ayuda, había subcontratado las actividades formativas con otras entidades o empresas. El SEXPE, la autoridad otorgante, estaba obligado a comprobar y la entidad demandante a justificar el coste y finalidad de la subvención. El tribunal subrayaba que esta obligación básica no puede quedar incumplida por el hecho de que el servicio no haya sido prestado directamente por la entidad beneficiaria de la subvención sino por terceros. Es decir, la demandante era libre de contratar el servicio formativo con terceros, pero permanecía obligada a justificar la subvención, debiendo informar debidamente a las entidades subcontratadas de la procedencia de los fondos públicos.

Por otra parte, la demandante no había presentado tres ofertas económicas previas para aquellos trabajos superiores a 18.000 (lo que venía establecido en la normativa extremeña de subvenciones), por lo que el incumplimiento de esa regla daba lugar al incumplimiento de las condiciones de la ayuda y la necesidad de reintegrar el importe no justificado.

El TSJ de Extremadura desestimó la apelación de la parte demandante, ratificando la revocación por parte del SEPEX de la subvención otorgada.



**Sentencia del Tribunal Supremo de 6 de marzo de 2019.** Condiciones para la calificación de un tributo como ayuda de Estado.

IKEA Ibérica S.A. interpuso recurso contencioso contra la resolución de 10 de octubre de 2013, de la Junta de Finanzas del Departamento de Economía y Conocimiento de la Generalitat de Cataluña, formulada contra la liquidación girada por el Impuesto sobre Grandes Establecimientos Comerciales (IGEC), impuesto que grava a los grandes establecimientos comerciales en función, fundamentalmente, de su superficie de venta, por entender que se trataba de una ayuda de Estado.

El Tribunal Supremo (TS) observó que los artículos 49 y 54 TFUE no se oponían a un impuesto que grava el funcionamiento de grandes establecimientos comerciales cuya superficie útil de exposición y venta al público fuera igual o superior a 2.500 metros cuadrados por razón del impacto que producen sobre el territorio, el medio ambiente y la trama del comercio urbano de la región, pero que operaba con independencia de la ubicación real de esos establecimientos comerciales fuera o dentro del tejido urbano.

Asimismo, señaló que el IGEC no constituía una ayuda de Estado en el sentido del artículo 107.1 del TFUE, en la medida en que exoneraba a los establecimientos cuya superficie de venta sea inferior a 2.500 metros cuadrados. Tal impuesto tampoco era constitutivo de una ayuda de Estado a los efectos de la referida disposición, en la medida en que exonera a los establecimientos cuya actividad estuviera dedicada a la jardinería o a la venta de vehículos, materiales para la construcción, maquinaria y suministros industriales. Así el TS desestimó el recurso de casación interpuesto por IKEA.

## **V. ACTUACIONES DE LA CNMC RELACIONADAS CON AYUDAS PÚBLICAS EN 2019**

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>51</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 2018.

### V.1 Informes en función consultiva

#### **[IPN/CNMC/012/19](#): Informe sobre el proyecto de Real Decreto que regula el Estatuto de consumidores electrointensivos**

La figura del consumidor electrointensivo se introdujo en el [Real Decreto-ley 20/2018, de 7 de diciembre, de medidas urgentes para el impulso de la competitividad económica en el sector de la industria y el comercio en España](#) como “aquellos consumidores eléctricos con un elevado uso de la electricidad, un elevado consumo en horas de baja demanda eléctrica y una curva de consumo estable y predecible”. Asimismo, se estableció que su Estatuto debería desarrollar la caracterización de dichos consumidores y los mecanismos a los que se podrán acoger encaminados a mitigar los efectos de los costes energéticos sobre la competitividad, de conformidad con la normativa comunitaria, así como las obligaciones y compromisos que deberán asumir en el ámbito de la eficiencia energética, sustitución de fuentes energéticas emisoras y contaminantes, inversión en I+D+i y empleo, entre otros.

El Proyecto de Estatuto de consumidores electrointensivos sometido a informe de la CNMC recoge distintos mecanismos de apoyo disponibles para estos consumidores: unos directamente aplicables (reducción o exención de la financiación de los pagos por capacidad) y otros indeterminados al quedar condicionados a futura regulación vía Orden ministerial o a la existencia de disponibilidad presupuestaria (mecanismos de compensación de costes de emisiones, revisión de coeficientes de pérdidas y la cobertura de riesgos para contratos a largo plazo). La CNMC recomendó que cualquiera de ellos debía ser analizado desde la óptica de ayudas de Estado ya que dicho análisis no quedaba reflejado ni en el texto ni en la memoria que lo acompaña (MAIN).

En este sentido, la CNMC en su informe recordó que la CE había considerado que las ayudas para la compensación de costes de emisiones se adecuan a las [Directrices](#)

---

<sup>51</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](#).

[relativas a determinadas medidas de ayuda estatal en el contexto del régimen de comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero \(2012\)](#)<sup>52</sup> y, que en marzo de 2019, la CE autorizó la ampliación del presupuesto para la compensación de los mencionados costes ([SA.53427](#) Compensation for indirect EU ETS costs in Spain - budget increase).

No obstante, en relación con los otros mecanismos de apoyo (ayudas relacionadas con la financiación de pagos por capacidad, la revisión de coeficientes de pérdidas, el fomento de la contratación bilateral a largo plazo, en especial con generadores renovables no incluidos en el régimen retributivo específico) se recomendó que el órgano proponente de la norma analizara en mayor detalle el encaje de los mismos desde la óptica de la normativa de ayudas de Estado, instándose a la consideración de las ayudas a la industria electrointensiva que otros Estados miembros han adoptado y que han sido autorizadas por la CE<sup>53</sup>.

### **[IPN/CNMC/003/19](#): Informe al proyecto de Real Decreto por el que se aprueba el Plan técnico nacional de la televisión digital terrestre y se regulan determinados aspectos para la liberación del segundo dividendo digital**

El Real Decreto aprobado<sup>54</sup> derogó el anterior Plan técnico nacional, aprobado por el Real Decreto 805/2014, de 19 de septiembre. Al igual que el anterior Plan técnico, la aprobación de este Real Decreto vino acompañada de otro Real Decreto, de la misma fecha, por el que se reguló la concesión directa de subvenciones destinadas a compensar los costes derivados de la recepción o acceso a los servicios de comunicación audiovisual televisiva en las edificaciones afectadas por la liberación de la banda de frecuencias 694-790 Mhz (segundo dividendo digital)<sup>55</sup>.

Las principales consideraciones que se incluyeron en el informe fueron las siguientes: por un lado, se valoró positivamente que se procediera a liberar la banda de 700 MHz,

---

<sup>52</sup> De conformidad con la Directiva 2003/87/CE, en su artículo 10 bis, apartado 6, los Estados miembros podrán conceder ayudas estatales en favor de determinados sectores o subsectores a los que se considera expuestos a un riesgo significativo de fuga de carbono debido a los costes relacionados con las emisiones de gases de efecto invernadero repercutidos en los precios de las emisiones afectadas por la liberación de la banda de frecuencias 694-790 Mhz (segundo dividendo digital).

<sup>53</sup> Por ejemplo, la CE ha autorizado las medidas adoptadas en Lituania ([SA.45765](#) y [SA.50484](#)) relacionadas con las ayudas a la financiación en apoyo a las renovables por parte de los consumidores electrointensivos expuestos al mercado internacional.

<sup>54</sup> Puede consultar el Real Decreto 391/2019, de 21 de junio, en el siguiente enlace: <https://www.boe.es/buscar/pdf/2019/BOE-A-2019-9513-consolidado.pdf>

<sup>55</sup> Real Decreto 392/2019, de 21 de junio, por el que se regula la concesión directa de subvenciones destinadas a compensar los costes derivados de la recepción o acceso a los servicios de comunicación audiovisual televisiva en las edificaciones afectadas por la liberación de la banda de frecuencias 694-790 Mhz (segundo dividendo digital).

se garantizase la continuidad de todas las licencias, se contemplase la evolución de todos los canales hacia la HD, se favoreciese la evolución futura hacia la UHD y que se previese que la banda 470-694 MHz fuese a ser utilizada para la prestación del servicio de TDT, al menos hasta 2030.

Por otro, se consideró fundamental que, en el proceso de liberación de la banda de 700 MHz, se concediese la máxima importancia a planificar con antelación suficiente las medidas necesarias para culminar con éxito el proceso y garantizar el debido consenso entre todas las entidades implicadas (administración, operadores y licenciatarios).

En concreto, en materia de ayudas públicas, dada la experiencia del primer dividendo digital, se consideró recomendable que se conociera lo antes posible cómo se iban a financiar los costes de reubicación de los distintos operadores públicos y privados y qué medidas de compensación se estaban planificando.

En este sentido, se consideró que está justificado que se destinen ayudas públicas para la compensación de los costes de adaptación de las instalaciones de recepción de los edificios a las nuevas frecuencias, ayudas en cuya configuración tendrá que respetarse el principio de neutralidad tecnológica. Estas ayudas se han regulado por el Real Decreto 392/2019, de 21 de junio, anteriormente citado.

### **Informes sobre ayudas al despliegue de banda ancha en diferentes CCAA durante el año 2018**

Durante el año 2019, la Secretaría de Estado para el Avance Digital (Ministerio de Economía y Empresa), remitió a la CNMC seis proyectos de programas de ayudas al despliegue de redes de alta velocidad (NGA) y solicitó la emisión del informe previsto en

el artículo 3.2 del RD 462/2015<sup>56</sup>. El presupuesto de estos proyectos varía considerablemente de unos a otros, superando la suma total de 415 millones de euros<sup>57</sup>.

Con carácter general, los proyectos tienen por objeto la regulación de las bases y/o convocatorias para la concesión de ayudas al despliegue de redes NGA de alta -a partir de 30 Mbps<sup>58</sup>- o muy alta velocidad –100 Mbps o superior y 300 Mbps o superior- en polígonos empresariales o zonas normalmente poco pobladas consideradas como zonas blancas NGA.

El proyecto correspondiente a las ayudas de la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones e Infraestructuras Digitales (SETID)<sup>59</sup> prevé que las ayudas se otorgarán para el despliegue de redes NGA que ofrezcan velocidades a partir de 300 Mbps (simétricos) (i) en áreas en las que no se haya desplegado ninguna red NGA (zonas blancas NGA) y, (ii) en zonas que tengan cobertura o previsión de cobertura por parte de una sola infraestructura que no permita velocidades de 100 Mbps o superiores, en sentido descendente (zonas grises NGA)<sup>60</sup>.

---

<sup>56</sup> [INF/DTSA/137/18](#): Acuerdo por el que se emite informe relativo al proyecto de Orden por la que se establecen las bases reguladoras de subvenciones destinadas a la extensión de redes de banda ancha de nueva generación de muy alta velocidad en áreas de actividad económica industrial de Cantabria.

[INF/DTSA/157/18](#): Acuerdo por el que se emite informe relativo al proyecto de Orden por la que se convocan subvenciones para el fomento del despliegue de redes de banda ancha de muy alta velocidad en Canarias para los ejercicios 2019 y 2020.

[IPN/CNMC/032/18](#): Acuerdo por el que se emite informe relativo al proyecto de Orden 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 para el periodo 2019- 2021.

[INF/DTSA/044/19](#): Acuerdo por el que se emite informe relativo al proyecto de Orden por el que se regula y convoca, para el ejercicio 2019, el programa de ayudas a la extensión de redes de banda ancha de nueva generación en polígonos empresariales de Euskadi.

[INF/DTSA/083/19](#): Acuerdo por el que se emite informe relativo a los proyectos de Orden y de resolución por los que se establecen las bases reguladoras de la concesión y se convocan, respectivamente, ayudas la extensión de cobertura de banda ancha en la Comunidad Valenciana para el ejercicio 2019.

[INF/DTSA/087/19](#): Acuerdo por el que se emite 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 y 2021.

<sup>57</sup> La mayor parte corresponde al PEBA (el Programa de Extensión de la Banda Ancha de nueva generación, del Gobierno de España) que tiene un presupuesto de 400 millones de euros distribuidos en los ejercicios 2020 a 2022.

<sup>58</sup> Megabit por segundo.

<sup>59</sup> En diciembre de 2019 este proyecto fue declarado compatible con el artículo 107.3.c del TFUE por la Comisión Europea en la Decisión SA.53925 (2019/N) - Broadband Scheme for NGA White and Grey Areas – Spain.

<sup>60</sup> Estas ayudas han sido convocadas por Resolución de 10 de julio de 2020 de la SETID.

Únicamente el proyecto de Cantabria difiere del resto de proyectos de ayudas informados por la CNMC porque no tiene por objeto el apoyo directo a los operadores para la extensión de redes de banda ancha NGA, sino que se trata de una medida dirigida a los usuarios finales empresariales para facilitarles la contratación de servicios de banda ancha ultrarrápida.

Los proyectos remitidos contribuyen a alcanzar los objetivos establecidos en las Agendas Digitales Europea y para España y, con la excepción de Cantabria por tratarse de un supuesto algo distinto, incorporan los elementos regulatorios previstos en el artículo 52 del Reglamento UE general de exención por categorías y los más relevantes de las [Directrices](#) comunitarias de ayudas a la banda ancha.

En los informes emitidos en 2019, se formularon observaciones principalmente sobre los siguientes ámbitos: (i) las zonas elegibles, (ii) las condiciones de acceso mayorista y sus precios y (iii) otros aspectos dirigidos a estimular la regulación económica eficiente y la competencia en la convocatoria de las ayudas.

En relación con las condiciones mayoristas de acceso, se recomendó principalmente que: (i) el detalle de la oferta mayorista estuviera disponible para el resto de los operadores interesados con un tiempo de antelación suficiente al inicio de la explotación de la red NGA y que se incluyera, al menos, una oferta mayorista de acceso tipo bitstream y de acceso a la infraestructura activa que garantice la replicabilidad técnica y económica de sus servicios minoristas; (ii) la velocidad de acceso minorista ofrecida por el adjudicatario debería coincidir, al menos, con la velocidad de acceso mayorista indicada en la resolución de concesión de la ayuda; (iii) en caso de que el adjudicatario mejore los Acuerdos de Nivel de Servicio en su provisión de servicios minoristas, deberá incluirse una indicación de que no debe existir discriminación entre su servicio minorista y el servicio mayorista que presta a terceros operadores.

Además, se recomendó que: (iv) si el operador beneficiario de la ayuda tuviera la consideración de operador con poder significativo de mercado en los mercados sujetos a regulación ex ante, debería informar, de forma clara, al sector y a los usuarios finales sobre las condiciones específicas de las redes construidas al amparo de ayudas públicas, que no necesariamente coincidirán con las de la regulación; (v) revisar los parámetros de calidad presentados en línea con lo publicado en las ofertas mayoristas de fibra reguladas e indicar dónde deben medirse y controlarse estos valores y el tramo de red incluido, así como las posibles compensaciones en caso de incumplimiento; (vi) garantizar la coordinación de las obras civiles para evitar una duplicación innecesaria y onerosa de recursos; y (vii) publicar un listado de las infraestructuras existentes de titularidad autonómica y de terceros operadores susceptibles de alojar redes de comunicaciones electrónicas, para ser incluidas en los proyectos.



En materia de precios mayoristas, se clarificó que como criterio principal los precios que se apliquen deberían basarse en los principios de fijación de precios establecidos por la CNMC (art. 52.6 del Reglamento UE general de exención por categorías). Cuando se apliquen los fijados por la CNMC al operador con poder significativo de mercado para servicios similares, deberá tenerse en cuenta que estos precios regulados constituyen precios máximos, sin que necesariamente deban establecerse los mismos, dado que la fijación de precios de acceso a redes financiadas con ayudas públicas ha de tomar en consideración otros factores como, por ejemplo, la intensidad de las ayudas percibidas o la competencia habida para ser beneficiario de la ayuda.

Para garantizar la transparencia de los proyectos, se recomendó imponer a los beneficiarios la obligación de incorporar en su página web determinada información, a fin de que los demás operadores conozcan en todo momento la situación y condiciones de acceso a la red y efectuar las publicaciones en los Boletines Oficiales correspondientes. Asimismo, se propuso al Gobierno y a las Comunidades Autónomas que hayan otorgado ayudas que publicase un mapa con formato similar al que actualmente realiza para señalar las zonas blancas y grises en el que figuren todas y cada una de las entidades de población o polígonos que han sido beneficiados con programas de ayudas.

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

## **V.2 Informes y actuaciones relacionadas con la LGUM.**

Durante el año 2019, esta Comisión ha realizado dos informes en relación con la LGUM en los que se han analizado cuestiones relativas a ayudas públicas:

**Informe de 24 de julio de 2019 sobre la reclamación presentada al amparo del artículo 28 de la LGUM sobre las entidades asociativas prioritarias en Castilla y León ([UM/056/19](#)).**

Con fecha 20 de junio de 2019 tuvo entrada en la Secretaría del Consejo para la Unidad de Mercado (SECUM), un escrito por el que una asociación, de conformidad con lo previsto en el artículo 28 de la LGUM, solicitaba la emisión de un informe en relación con las condiciones para el reconocimiento de las entidades asociativas agroalimentarias prioritarias en Castilla y León.

En concreto, la reclamante señala que los artículos 4.1.c) y 6 del [Decreto 34/2016, de 22 de septiembre, sobre Entidades Asociativas Agroalimentarias](#) Prioritarias y sus socios prioritarios de la Junta de Castilla y León contienen previsiones contrarias a los principios de garantía de la unidad de mercado (principios de necesidad, proporcionalidad y no discriminación)<sup>61</sup>. Además, se comunica que la [Orden AYG/632/2017](#), que establece las bases reguladoras para la concesión de ayudas destinadas a la mejora de las estructuras de producción de las explotaciones agrarias, contendría criterios discriminatorios, al limitarse a los productores domiciliados en Castilla y León.

A juicio de la CNMC, las medidas de fomento del asociacionismo agrario, y en concreto, la preferencia en las ayudas a las inversiones en las explotaciones agrarias contenida en la Orden AYG/632/2017 no constituyen barreras u obstáculos para los principios de garantía de la unidad de mercado.

**Informe de 18 de septiembre de 2019 sobre la reclamación presentada, al amparo del artículo 26 de la LGUM, contra la exigencia de disponer de instalaciones y de alta o inscripción en la comunidad autónoma convocante de las subvenciones para la realización de acciones formativas dirigidas prioritariamente a trabajadores desempleados ([UM/071/19](#)).**

Con fecha 7 de agosto de 2019 tuvo entrada en la SECUM una reclamación de las previstas en el artículo 26 de la LGUM en relación con la [Resolución de 4 de julio de 2019](#) del Gobierno de Canarias, por la que se aprueba la convocatoria para la concesión de subvenciones destinadas a la realización de acciones formativas dirigidas prioritariamente a trabajadores/as desempleados/as incluidas en la programación 2019.

El apartado Séptimo de la citada Resolución establece una obligación de disponer de instalaciones en la comunidad canaria y de registro autonómico (en el Sistema

---

<sup>61</sup> El artículo 4.1c) se refiere al reconocimiento de socio prioritario en Castilla y León y el artículo 6 a que las Entidades Asociativas Prioritarias y sus socios de Castilla y León tendrían preferencia en la concesión de determinadas ayudas y subvenciones gestionadas por la Consejería de Agricultura y Ganadería.

Económico Financiero y Logístico de Canarias o SEFLogIC); en el apartado Decimocuarto se otorga determinada puntuación a entidades autorizadas en Canarias y en el apartado Vigésimo Tercero, se exonera de garantías a centros colaboradores de formación que hayan participado en anteriores convocatorias de ayudas.

El informe de la CNMC concluyó que estos requisitos son contrarios al artículo 18 de la LGUM comunicando, asimismo, que en el caso de que la autoridad competente no rectificase su criterio, la CNMC estaría legitimada para interponer contra la actuación administrativa el recurso especial al que se refiere el artículo 27 de la LGUM en relación con el artículo 127bis de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, y pedir su nulidad.

## **VI. INFORMES DE OTRAS AUTORIDADES DE COMPETENCIA EN 2019**

**Informe del Tribunal de Defensa de la Competencia de Aragón (TDCA), solicitado por el Gobierno de Aragón, sobre las posibilidades en el Derecho de la UE de otorgar ayudas de Estado para contrarrestar la despoblación en la provincia de Teruel**

La Dirección General de Economía del Gobierno de Aragón solicitó un informe al Tribunal de Defensa de la Competencia de Aragón sobre si la actual normativa de ayudas de Estado de la Unión Europea y, en caso positivo de qué modo, permitiría a las autoridades públicas la concesión de ayudas a empresas destinadas a contrarrestar el grave fenómeno de despoblación que afecta a la provincia de Teruel.

El Tribunal concluyó que Teruel se considera “zona poco poblada” (NUTS 3)<sup>62</sup>, por lo que puede recibir ayuda en forma de instrumentos como las ayudas a la inversión, pero no cumple, el principio, los requisitos para ser considerada “zona muy poco poblada” (NUTS 2), lo que permitiría acceder a un mayor nivel de ayudas públicas, por ejemplo, mediante la reducción de los costes sociales.

Para ello sería necesario contar con una densidad poblacional de 8 hab/km<sup>2</sup> o inferior, mientras que la de Teruel es de 9`2. No obstante, el TDCA señala que la normativa de la UE permitiría extender las ayudas propias de las zonas muy poco pobladas a las poco pobladas (en el caso de España, Teruel y Soria) si el Estado Miembro donde se encuentra la zona lo solicita a la Comisión y ésta lo acepta.

---

<sup>62</sup> Nomenclature of territorial units for statistics: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/nuts/legislation>

## VII. CONCLUSIONES

**Desde un punto de visto estadístico**, por lo que se refiere a las *ayudas regulares*, el Reino de España cierra el año 2018 como el cuarto Estado miembro de la UE-28 con menos ayudas públicas en porcentaje del PIB (0,39% del PIB español, frente al 0,81% del PIB comunitario), si bien este porcentaje sube respecto al registrado el año anterior (0,31%). Este ascenso se ha producido a través del aumento de las ayudas horizontales, mientras que las ayudas sectoriales se han reducido tanto en volumen como en porcentaje sobre el PIB. Una mayor participación de las ayudas horizontales sobre el total (tendencia de los países de nuestro entorno) sería deseable por ser normalmente menos distorsionadoras de los mercados.

En cuanto a los objetivos perseguidos por las ayudas horizontales 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. Por lo que respecta al peso de las ayudas a la I+D+i cabe resaltar que los porcentajes en España son similares a los del conjunto de la UE-28.

Respecto a las ayudas al *sector financiero*, en nuestro país, no se han otorgado nuevas ayudas en 2017 y 2018 y, en el conjunto de la Unión Europea el importe total dedicado a ayudas al sector financiero en 2018 ha sido significativamente menor en comparación con los años anteriores, de crisis más intensa.

Por otro lado, no podemos obviar el impacto que en este año 2020 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 español, 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 2019**, no se han aprobado medidas relevantes de carácter normativo o pseudo normativo por parte de la UE. No obstante, se realizaron una serie de consultas públicas que producirán en algunos aspectos cambios regulatorios próximamente.

.

Desde la órbita jurisprudencial, destacan los pronunciamientos en materia fiscal en los que el TJUE se pronuncia respecto a cuestiones relacionadas con la imposición de tributos y la selectividad de las ayudas. A nivel interno, destacan varias sentencias de la Audiencia Nacional posicionándose respecto a los criterios de territorialidad en la

concesión de ayudas o la proporcionalidad de los criterios de valoración en el otorgamiento de subvenciones, amparando los planteamientos de la CNMC .

Por último, en uso de las facultades concedidas por los artículos 5.1 y 5.2 de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la CNMC y el artículo 11 de la LDC, cabe resaltar la **actividad de la CNMC en materia de ayudas públicas**. Destaca la realización de informes sobre aspectos relativos al despliegue de redes de banda ancha o al fomento del asociacionismo. También es de destacar el papel de la CNMC en el análisis del proyecto de Real Decreto que regula el Estatuto de consumidores electrointensivos..

## 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 AYUDAS NOTIFICADAS POR ESPAÑA COMO CONSECUENCIA DEL COVID-19

### 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>63</sup>, así como las **principales medidas notificadas por España**. Por último, se contiene un apartado con **una comparativa provisional del volumen de ayudas** comprometidos 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.

### II. EL NUEVO MARCO TEMPORAL DE AYUDAS DE ESTADO DE LA CE

**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>64</sup> Este Marco Temporal (MT) tiene vigencia hasta el 31 de junio de 2021 en general y en el caso de las medidas de recapitalización hasta el 30 de septiembre de 2021. En base al mismo, la CE ha considerado que la pandemia de COVID-19, sin perjuicio de que en algunos casos

---

<sup>63</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>64</sup> En el hipervínculo se puede ver la versión consolidada (sin valor jurídico) publicada por la CE tras las 4 modificaciones realizadas con posterioridad al 19 de marzo. Las versiones auténticas del Marco Temporal adoptadas el 19 de marzo de 2020 [C(2020) 1863] y sus modificaciones C(2020) 2215, de 3 de abril de 2020, C(2020) 3156, de 8 de mayo de 2020, C (2020) 4509, de 29 de junio de 2020 y C(2020) 7127, de 13 de octubre de 2020, son las publicadas en el Diario Oficial de la Unión Europea. 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)

puedan utilizarse otros artículos del TFUE igualmente (artículo 107.2.b. del TFUE), constituye una “grave perturbación en la economía de los Estados Miembros” recogida en el artículo 107.3.b del TFUE<sup>65</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.

En base a lo anterior, se contemplan diferentes **tipos de ayudas**:

- Subvenciones directas<sup>66</sup>, ventajas fiscales selectivas y pagos avanzados a empresas concretas.
- Avaes por parte del Estado a préstamos concedidos por bancos a las empresas.
- Préstamos públicos en condiciones ventajosas a empresas.
- Garantías para los bancos que canalizan ayudas públicas a la economía real.
- Préstamos a la exportación a corto plazo.

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.
- Apoyo específico en forma de subsidios salariales para los trabajadores.

Igualmente, se permiten intervenciones públicas en forma de (a) ayudas de recapitalización a las empresas no financieras que lo necesiten; (b) ayudas a empresas

---

<sup>65</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>66</sup> Cuantía máxima de 800.000 euros por empresa.

en forma de deuda subordinada en condiciones favorables y (c) ayudas por costes fijos no cubiertos.

**A.- 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 (excluidas las del sector financiero) si bien no deben estar en crisis a 31/12/2019.<sup>67</sup> Se contempla la necesidad de notificación individualizada si la ayuda supera 250M€, en caso contrario 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.

**B.- 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>68</sup> En caso de que vayan más allá de estas condiciones, quedan sujetas a los mismos umbrales y condiciones que las ayudas de recapitalización.

**C.- Ayudas por costes fijos no cubiertos.** Son los costes fijos soportados por las empresas durante el período subvencionable 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

---

<sup>67</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.

<sup>68</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".

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.-** Paquete de medidas de apoyo al sector del transporte y turismo (13 mayo 2020), entre las que destaca la [recomendación relativa a los bonos ofrecidos a los pasajeros](#) y a los viajeros como alternativa al reembolso de viajes combinados y servicios de transporte.

**II.3** [Paquete de pautas y recomendaciones](#)<sup>69</sup> 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 (13 mayo 2020).

### **III. AYUDAS NOTIFICADAS POR EL REINO DE ESPAÑA<sup>70</sup>**

En aplicación del MT de ayudas COVID-19 que se acaba de mencionar, nuestro país ha aprobado una serie de líneas de ayuda que pasamos a exponer brevemente:

#### **III.1 Línea de avales para las empresas y autónomos para paliar los efectos económicos del COVID-19<sup>71</sup>.**

Fue notificada a la CE y aprobada por ésta sin objeciones el 24/03/2020. Tiene como objetivo garantizar que haya suficiente liquidez disponible en el mercado, contrarrestar

---

<sup>69</sup> El paquete incluye: un enfoque común para restaurar la libre circulación y levantar las restricciones en las fronteras internas de la UE de manera gradual y coordinada; un marco para apoyar el restablecimiento gradual del transporte al tiempo que garantiza la seguridad de los pasajeros y el personal; una Recomendación cuyo objetivo es hacer que los vales de viaje sean una alternativa al reembolso en efectivo para los consumidores y criterios para restaurar las actividades turísticas de manera segura y gradual y para desarrollar protocolos de salud para establecimientos hoteleros.

<sup>70</sup> Sin perjuicio de que se desarrollan en este apartado las ayudas notificadas, se han concedido otras ayudas de diverso tenor que pasamos a describir brevemente: **Apoyo a la internacionalización de las empresas**. Se extiende a empresas cotizadas (ya no solo Pymes por tanto) el acceso a la línea extraordinaria de garantías públicas de la Compañía Española de Seguro de Crédito a la Exportación (CESCE) aprobada mediante el Real Decreto-ley 8/2020; Refuerzo del **Fondo de Inversiones en el Exterior (FIEX)**, gestionado por COFIDES ampliando de 10 a 100 millones de euros la dotación de este Fondo; Puesta en marcha de los **Planes de apoyo al sector turístico**: asegurar la protección de los deudores hipotecarios cuyo inmueble se encuentre afecto a una actividad hotelera, de alojamientos turísticos y agencias de viajes, a través del otorgamiento de un periodo de moratoria de hasta doce meses para las operaciones financieras suscritas entre los referidos deudores hipotecarios y las entidades de crédito, entre otras medidas; **Planes de automoción (250 millones de euros)**, estableciendo las bases precisas para la concesión de ayudas para la puesta en marcha del programa RENOVE de apoyo a la renovación del parque automovilístico. Se las califica como ayudas de minimis a efectos del cumplimiento de la normativa de la UE en materia de ayudas de Estado.

<sup>71</sup> [State Aid SA.56803 – Spain](#).

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 cubrirán nuevos préstamos y otras modalidades de financiación y renovaciones. Se incluyen líneas de garantías de tipos: (i) una línea que se centrará en los autónomos y las PYMEs con necesidades superiores a 1,5 millones de euros (ii) y otra línea dirigida a grandes empresas con necesidades superiores a 1,5 millones de euros<sup>72</sup>.

El ICO será el administrador de la medida a través de entidades de crédito y otras entidades financieras, siendo el vencimiento máximo del préstamo de cinco años. Los costes de nuevos préstamos y operaciones de refinanciamiento que se benefician de estas garantías estarán en línea con los costes de antes del comienzo de la crisis de COVID-19. Asimismo, la cobertura máxima de la garantía y los tipos de interés cobrados no podrán superar los establecidos en el Marco Temporal.

Se respetarán las obligaciones de supervisión y presentación de informes establecidas en el MT. En particular, se proporcionará información que demuestre que ninguno de los beneficiarios eran empresas en crisis el 31 de diciembre de 2019 en el sentido del RGEC.

### **III.2 Régimen paraguas. 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<sup>73</sup>.**

Notificada por el Reino de España a la CE y aprobada por ésta sin objeciones el 2 de abril de 2020. En determinados supuestos, y atendiendo a las recomendaciones de la CE, es posible la aprobación de un marco *nacional* temporal, que actúa como un “régimen paraguas” para contar con una base jurídica más sólida y facilitar que las medidas de apoyo puedan ser aplicadas de forma rápida por las distintas Administraciones públicas españolas, de forma que no sea precisa una notificación individual de cada una de dichas medidas.

En concreto, gracias a este régimen las autoridades españolas podrán aportar liquidez a los autónomos, a las pymes y a las grandes empresas mediante subvenciones directas,

---

<sup>72</sup> La diferencia entre PYMES y autónomos, por un lado, y grandes empresas por otro, reside básicamente en la aplicación del porcentaje de cobertura del aval sobre el principal: así, para el caso de las PYMES y autónomos la cobertura será del 80%, mientras que para grandes empresas será del 70% (60% en caso de renovación).

<sup>73</sup> [Decisión -SA.56851\(2020/N\) SPAIN](#). Ha sido posteriormente modificada por una nueva notificación ([SA.58778](#)), ampliando la duración de los avales.



anticipos reembolsables, ventajas fiscales y facilidades de pago, garantías para préstamos y tipos de interés bonificados para préstamos. En particular, ayudará a las empresas a cubrir necesidades inmediatas de capital circulante o inversión. Las características más relevantes de estas ayudas:

- 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 MT, y ii) las primas de las comisiones de garantía y los tipos de interés tampoco podrán superar los niveles previstos en el MT de la CE.

### **III.3 Régimen paraguas. Segundo marco nacional temporal para las ayudas estatales relacionadas con la contención del brote de COVID-19<sup>74</sup>**

Fue notificada a la CE y aprobada por ésta sin objeciones el 24 de abril de 2020. Bajo este segundo esquema "paraguas", 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 Marco Nacional Temporal 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.

---

<sup>74</sup> [State Aid SA.57019 \(2020/N\) SPAIN](#)

### III.4 Fondo de apoyo a la solvencia de empresas estratégicas<sup>75</sup>

Fue notificada a la CE y aprobada por ésta sin objeciones el 31 de julio de 2020. Este Fondo<sup>76</sup> tiene como objetivo dar apoyo financiero a las empresas no financieras estratégicas solventes que se hayan visto especialmente afectadas por el COVID-19. Las intervenciones superiores a 250 millones de euros por beneficiario serán objeto de notificación individualizada al amparo de lo previsto en el Marco Temporal.

### III.5 Nueva línea de avales de apoyo a las empresas<sup>77</sup>

Fue notificada a la CE y aprobada por ésta sin objeciones el 5 de agosto de 2020. Contempla un variado conjunto de medidas, entre las que destacan nuevas líneas de avales y de apoyo a la solvencia de las empresas. Por lo que se refiere a esta nueva línea avales, se extienden y adaptan las medidas de apoyo financiero mediante la aprobación de una **nueva línea de avales ICO de 40.000 millones de euros** que, a diferencia de las líneas de avales aprobadas anteriormente, **está orientada a financiar inversiones productivas**<sup>78</sup>.

### III.6 Avales a empresas que han llegado a convenios con acreedores<sup>79</sup>

Fue notificada a la CE y aprobada por ésta sin objeciones el 23 de noviembre de 2020. Se trata de un régimen de apoyo en forma de garantías para acceder a financiación, ofrecidas 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

---

<sup>75</sup> [State Aid SA.57659\(2020/N\)](#) - Spain COVID 19 - Recapitalisation fund. La CE aprobó sin objeciones este sistema de ayuda el 31 de julio de 2020.

<sup>76</sup> Dicho fondo ha sido desarrollado por la [Orden PCM/679/2020](#), de 23 de julio, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 21 de julio de 2020, que establece el funcionamiento y las características del mismo. En dicho Acuerdo, se supedita la concesión de apoyos con cargo al Fondo a la previa declaración de compatibilidad del presente régimen con el mercado interior por la Comisión Europea. También serán notificadas si así lo requiere la normativa de Ayudas de Estado de la Unión Europea aquellas operaciones que no pudiendo acogerse al Marco Temporal, sí lo puedan estar a otra base jurídica de la normativa de Ayudas de Estado de la Unión Europea.

<sup>77</sup> [State Aid SA.58096 \(2020/N\)](#) – Spain COVID-19 - Amendments to SA.56803 (2020/N) Guarantee scheme. La CE aprobó el 5 de agosto de 2020 la modificación de la “Línea de avales para las empresas y autónomos para paliar los efectos económicos del COVID-19” aprobada el 24 de marzo ([State Aid SA.56803 – Spain](#)).

<sup>78</sup> Posteriormente, el Acuerdo del Consejo de Ministros de 28 de julio de 2020 aprobó el primer tramo dentro de esta línea de avales, por valor de 8.000 millones de euros, de los cuales 5.000 están destinados a PYMEs y autónomos, y 3.000 a empresas no PYMEs

<sup>79</sup> [State Aid SA.59045 \(2020/N\) SPAIN](#)

por tanto los autónomos. Se incluyen los perjuicios debidos a la reducción de los beneficios antes de intereses, impuestos, depreciación y amortización.

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

Sin perjuicio de que 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, deben realizarse ciertas advertencias previas: (i) son datos de importes provisionales, dado que, en lo que se refiere al MT, sigue abierta la posibilidad de conceder ayudas conforme al MT; (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, una vez aprobado no existe una obligación de que sean utilizados en su totalidad.

En octubre de 2020, la Comisión Europea cifró en casi tres billones de euros el volumen de apoyo en forma de ayudas de Estado autorizadas hasta ese momento<sup>80</sup>. No se ha hecho, hasta la fecha, un desglose público de dichas cantidades por países. Sin embargo, se dispone de fuentes referidas a un momento temporal anterior, que dan cuenta del importe que, a fecha junio de 2020, correspondía a varios Estados miembros, entre ellos España, de las ayudas aprobadas hasta esa fecha. Se presentan, a continuación, varias comparativas diferentes dentro del Cuadro 7: por un lado, los importes nominales consignados en las decisiones de la CE vinculadas a la pandemia<sup>81</sup> (Cuadro 7); por otro, 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, particularmente cuando sus cantidades son elevadas.

---

<sup>80</sup> [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/STATEMENT\\_20\\_1805](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/STATEMENT_20_1805)

<sup>81</sup> Ya sea por decisiones vinculadas al MT o a otro tipo de artículos habilitantes del TFUE.

**Cuadro 7. Importes consignados en las Decisiones de ayudas de Estado autorizadas por la CE (junio 2020).**

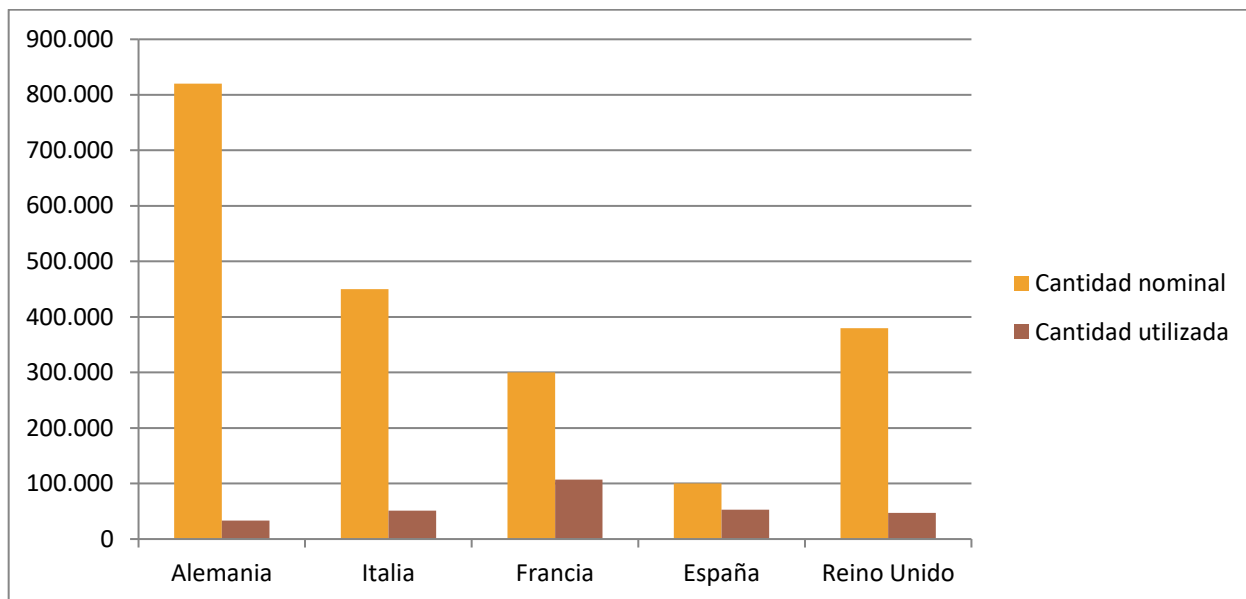
País	Cantidad nominal (mill. €)	Cantidad utilizada (mill. €)	% sobre PIB nacional (cantidad utilizada)
Alemania	820.000	33.500	1%
Italia	450.000	51.200	3%
Francia	300.000	107.000	4%
España	100.000 <sup>82</sup>	52.700	4%
R. Unido	380.000	47.000	2%

Fuente: elaboración propia a partir de los datos ofrecidos por el [B. España](#). Actualización a junio de 2020.

Del cuadro anterior se desprende que Alemania se sitúa como líder destacado en lo referente al volumen de ayuda aprobada. Sin embargo, el desembolso efectivo por los EE.MM de la ayuda nominalmente aprobada por la CE ha sido, en los primeros meses de la crisis, relativamente bajo. En lo que se refiere a ayuda utilizada en relación con el PIB nacional destacan los casos de España y Francia, con porcentajes que rondan el 4% de los PIB nacionales respectivos.

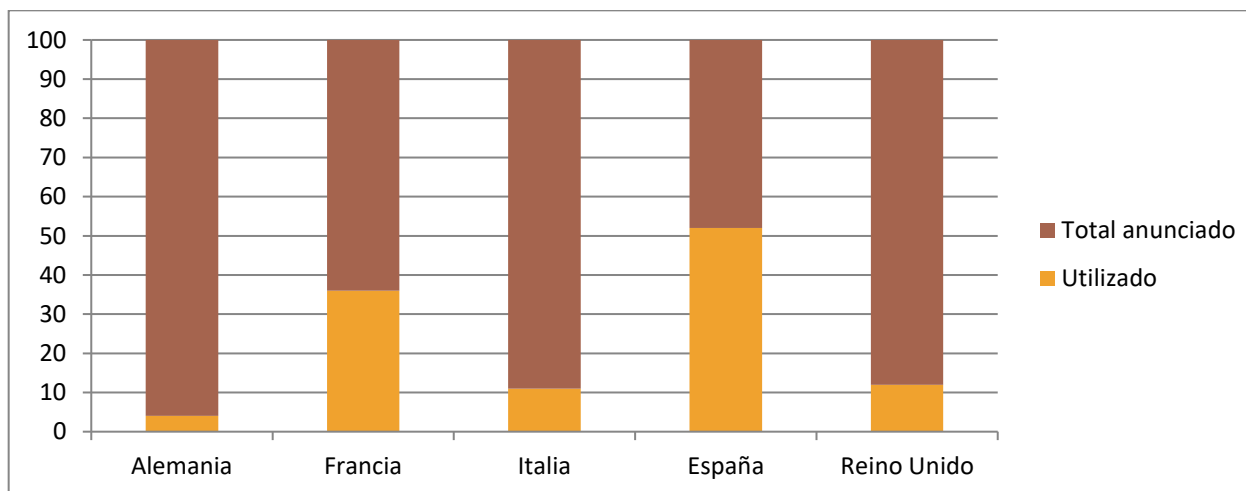
**Gráfico 10. Cantidades nominales de ayuda aprobada y de ayuda utilizada**

<sup>82</sup> Pese a que en la tabla se consignan datos actualizados a junio de 2020 para permitir una comparativa efectiva entre EEMM, se cuenta con un mayor grado de actualización para el caso de España, en concreto a fecha de 30 de noviembre de 2020: serían más de 150.000 millones de cantidad nominal (según datos del [ICO](#) y de Presidencia del [Gobierno](#)), y al menos 84.000 millones de cantidad utilizada, lo que representa cerca del 6% del PIB nacional (según datos del [ICO](#)).



Fuente: elaboración propia a partir de los datos ofrecidos por el [B. España](#). Actualización a junio de 2020. Por último, es igualmente de interés resaltar el escaso grado de utilización de la ayuda aprobada, como se desprende con mucha claridad del Gráfico 11, donde España encabeza el ranking de los países que más utilización han hecho de la misma, con un porcentaje superior al 50%.

**Gráfico 11. 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 junio de 2020.

