



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



INFORME DE LA CNMC SOBRE LAS AYUDAS PÚBLICAS EN ESPAÑA - 2017

IAP/CNMC/001/17

5 de octubre de 2017

ÍNDICE

I. PRESENTACIÓN	3
II. ASPECTOS CONCEPTUALES Y METOLÓGICOS.....	5
<i>II.1 Concepto de ayuda e instrumentos de análisis.....</i>	<i>5</i>
<i>II.2 Aspectos metodológicos</i>	<i>6</i>
III. ANÁLISIS ESTADÍSTICO Y ECONÓMICO	10
<i>III.1 Ayudas regulares</i>	<i>10</i>
<i>III.2 Ayudas al sector financiero</i>	<i>20</i>
IV. NOVEDADES EN MATERIA DE AYUDAS DE ESTADO EN LA UE	27
<i>IV.1. Novedades normativas</i>	<i>27</i>
<i>IV.2 Decisiones de la CE sobre ayudas de especial relevancia para España</i>	<i>29</i>
<i>IV.3 Novedades jurisprudenciales de los Tribunales de la UE.....</i>	<i>34</i>
V.ACTUACIONES DE LA CNMC RELACIONADAS CON AYUDAS PÚBLICAS.....	37
<i>V.1 Informes a iniciativa propia</i>	<i>38</i>
<i>V.2 Informes en función consultiva</i>	<i>39</i>
<i>V.3 Informes relacionados con la LGUM.....</i>	<i>45</i>
VI.CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	46
ANEXO I. GLOSARIO DE CONCEPTOS UTILIZADOS EN EL INFORME	48

ACUERDO POR EL QUE SE EMITE EL INFORME ANUAL SOBRE AYUDAS PÚBLICAS (IAP/CNMC/001/17)

SALA DE COMPETENCIA

PRESIDENTE

D. José María Marín Quemada

CONSEJEROS

D^a. María Ortiz Aguilar
D. Josep María Guinart Solà
D^a. Clotilde de la Higuera González
D^a. María Pilar Canedo Arrillaga

SECRETARIO

D. Joaquim Hortalà i Vallvé

En Madrid, a 5 de octubre de 2017

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 CNMC, la **SALA DE COMPETENCIA** acuerda emitir el Informe Anual de Ayudas Públicas.

I. PRESENTACIÓN

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

La Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (en adelante, CNMC), de conformidad con el artículo 11 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 CNMC realiza una tarea de **seguimiento y evaluación del impacto de las ayudas públicas** con el objeto de evitar distorsiones injustificadas en los mercados, salvaguardando el correcto funcionamiento de los mismos.

En particular, el apartado 2 de dicho artículo 11 insta a aquélla a emitir un **informe anual sobre las ayudas públicas¹ concedidas en España** en aras de mejorar su grado de transparencia.

Este **Informe Anual de Ayudas Públicas** es el cuarto que se publica por parte de la CNMC desde su creación y **deberá remitirse a las Cortes Generales** siendo, posteriormente, objeto de publicación en la página web de la CNMC.

Los objetivos que persigue este informe son los siguientes:

- En primer lugar, se acomete un **análisis estadístico y económico** de las ayudas de Estado concedidas por el Reino de España en el **ejercicio 2015**, siendo éste el último para el cual están disponibles los datos publicados por la Comisión Europea (CE). De este análisis se desprenden dos conclusiones fundamentales: (i) las ayudas regulares (las no dirigidas ni al sector ferroviario ni al sector financiero) suponen el **0,24% del PIB nacional en 2015 (frente al 0,33% del PIB en 2014)**, por lo que se ha producido un descenso acercándose, aunque ligeramente por debajo, a las cifras del año 2013 (0,28 del PIB) y (ii) las ayudas al sector financiero siguen reduciendo su peso en el total de las ayudas y respecto del PIB en comparación con el ejercicio 2014 y más aún en comparación con el ejercicio 2013 (año en que se alcanzó el máximo).
- En segundo lugar, se recogen las principales **novedades normativas, resoluciones administrativas y judiciales** impulsadas por las autoridades comunitarias en 2016 en esta materia. Destaca la aprobación de la [Comunicación de la Comisión](#) **relativa al concepto de ayuda estatal conforme a lo dispuesto en el artículo 107, apartado 1, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea**. Respecto a las decisiones más relevantes para nuestro país en materia de ayudas de Estado, se han incluido las más representativas, destacando las relativas a telecomunicaciones y asuntos fiscales.
- En tercer lugar, se resumen brevemente las principales **actuaciones llevadas a cabo por la CNMC en 2016** en relación con las ayudas públicas, siguiendo la línea de difundir el conocimiento de este instrumento de política pública. Mención destacada merece la aprobación del [Documento metodológico para la evaluación de ayudas públicas](#), los informes sobre ayudas a infraestructuras de banda ancha, así como determinados informes de proyectos normativos con implicaciones sobre ayudas públicas.

¹ Esta competencia general lo es sin perjuicio de otras competencias adicionales sectoriales, en especial en el **ámbito sectorial de las telecomunicaciones**, en el que la normativa vigente (Ley 9/2014 y RD 462/2015) reconoce a la CNMC funciones de asesoramiento en relación con los requisitos relativos a la fijación de los precios y condiciones de acceso mayorista a las infraestructuras que sean objeto de ayudas.

En definitiva, al igual que en los informes precedentes, la CNMC espera seguir contribuyendo al **mejor conocimiento** de las novedades sobre ayudas públicas 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 METOLÓGICOS

II.1 Concepto de ayuda e instrumentos de análisis

El art. 107 del [Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea \(TFUE\)](#) no aporta una definición de ayuda de Estado sino que se limita a declarar incompatibles con el mercado interior cierto tipo de ayudas, contemplando los apartados segundo y tercero de dicho precepto las ayudas que pueden considerarse compatibles con el mercado interior. Con base en el TFUE y en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) se ha ido perfilando una definición² de ayuda de Estado que parte de la presencia de **cuatro criterios**:

- Es otorgada por los Estados con cargo a fondos públicos.
- Genera una ventaja económica en el beneficiario que no habría obtenido en el ejercicio normal de su actividad.
- Tiene un carácter selectivo para determinadas empresas o sectores, de forma que se altera el equilibrio existente entre estos operadores y sus competidores.
- Puede afectar a los intercambios comerciales entre Estados miembros.

Si bien el análisis de la compatibilidad de las ayudas con el mercado interior ha sido tradicionalmente de índole jurídica, en los últimos años la Comisión Europea ha decidido impulsar la incorporación del análisis económico³. El nuevo enfoque recalca la necesidad de comparar las ventajas e inconvenientes 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 en base a principios de racionalidad económica.

² Cabe mencionar, a este respecto, la aprobación el año pasado de la [Comunicación de la Comisión relativa al concepto de ayuda estatal con arreglo al artículo 107, apartado 1, del TFUE](#), que recoge la interpretación de la Comisión Europea 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”.

³ Por ejemplo, la STJCE de 13 de marzo de 1985 mantuvo que la Comisión no podía presumir la distorsión a la competencia de la ayuda, y que debía dar razones para alcanzar dicha conclusión. Por otro lado, otro claro ejemplo de ello lo constituye el denominado principio del inversor privado en una economía de mercado.

Desde la puesta en marcha del Programa de modernización⁴, la Comisión Europea ha complementado la aplicación de la denominada prueba de sopesamiento (*balancing test*), con lo que denomina “*aplicación de principios comunes*” si bien comparten idéntica filosofía: contribución a un objetivo bien definido de interés general; necesidad de intervención estatal; adecuación del instrumento; efecto incentivador; proporcionalidad; carencia de efectos negativos innecesarios sobre competencia o mercado interior y transparencia.

Por otro lado, cabe reseñar que, en esta misma línea, en la legislación española también se encuentra presente esta vocación de evaluación jurídico-económica. De hecho, el art. 7.3 del Reglamento de defensa de la competencia, aprobado mediante [RD 261/2008, de 22 de febrero](#), incluye el estudio de los “*aspectos económicos del instrumento utilizado*” y, en particular, la “*prueba de sopesamiento⁵ 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*”.

II.2 Aspectos metodológicos

Este informe se basa en la información ofrecida por el [Marcador de ayudas de Estado de la Comisión Europea \(CE\) de marzo de 2017](#) correspondiente al ejercicio 2015⁶ que recoge los últimos datos consolidados de todos los Estados Miembros (EEMM) de la Unión Europea (UE). Dicho Marcador ofrece información sobre dos tipos de ayudas: **ayudas notificadas y aprobadas⁷** por la CE, así como **ayudas exentas de notificación previa**, pero sujetas a comunicación a posteriori. No se incluyen las siguientes medidas⁸: (i) las *ayudas de minimis*, que la UE no considera ayudas de

⁴ Comunicación de la Comisión al PE, al Consejo, al Comité Económico y Social europeo y al Comité de las Regiones sobre [Modernización de las ayudas estatales en la UE](#), State Aid Modernisation (SAM).

⁵ 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 sobre el bienestar, compensando las eventuales distorsiones sobre la competencia y los flujos de comercio.

⁶ Aunque los datos de ejercicios anteriores pueden sufrir revisiones igualmente. Pueden por tanto 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 (2015 en este Informe Anual), lo que lleva a actualizar las cifras de ejercicios anteriores, que se notifican a la Comisión Europea en precios corrientes.

⁷ Obviamente, no se incluyen aquellas ayudas que han sido consideradas como 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.

⁸ 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

Estado; (ii) las *compensaciones por servicios de interés económico general* (SIEG), salvo casos excepcionales⁹ 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 (2015). En las ayudas regulares, se distingue en primer lugar entre el “*importe de ayuda autorizado*” (*approved amount*¹⁰) y el “*importe efectivamente utilizado*” (*used amount*¹¹). En general, es sobre éste último¹² sobre el que se calcula el “*elemento de ayuda*” (*aid element*¹³), que es lo que se considera que constituye verdaderamente la ventaja económica derivada de la ayuda concedida. Existen distintos instrumentos, cada uno con particularidades para el cálculo del “elemento de ayuda”:

- Donaciones: apoyo directo al beneficiario mediante una donación pura o un instrumento asimilable, como un subsidio a los intereses o una venta o alquiler de propiedad pública a precios inferiores al mercado. El elemento de ayuda se calcula como el importe nominal de la medida (o la diferencia entre el precio efectivo y el de mercado en el caso de venta o alquiler de propiedad pública).
- Exenciones fiscales: la ayuda se calcula como reducciones en la base imponible, deducciones en la cuota tributaria, rebajas en los tipos o en las cotizaciones

desde 2014 las ayudas deben computarse por el total de los fondos públicos aportados, sean éstos financiados con cargo al presupuesto comunitario o nacional.

⁹ Estas circunstancias, establecidas por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la UE 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.

¹⁰ 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.

¹¹ 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.

¹² 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.

¹³ 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.

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 del 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 del mercado. Por ello, el elemento de ayuda es inferior al importe nominal de la garantía (si no hubiera información suficiente, se tomaría el elemento de ayuda como un 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. Los dos primeros son estructurales y de difícil reversibilidad, por ello y por sus implicaciones fiscales, el potencial de distorsión de la competencia es mayor¹⁴ y la UE sólo los 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,

¹⁴ 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.

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 bancarias. El importe contabilizado como ayuda es el valor nominal efectivo de las medidas de recapitalización dispuestas. El importe exacto se determina independientemente de que el beneficiario devuelva dichos fondos, lo que podría incluso implicar que el Estado rentabilice su inversión y obtenga ingresos para la Hacienda Pública.
- Intervenciones de rescate o protección de activos deteriorados: ayudas que cubren total o parcialmente la diferencia entre el valor contable y el valor de mercado de determinados activos de las entidades beneficiarias. El importe contabilizado como ayuda es la diferencia entre el valor de mercado del activo y el valor de transmisión o garantía asignado. El importe exacto se determina independientemente de que el beneficiario devuelva dicha ayuda.
- Garantías: avales del sector público a la deuda emitida por las entidades financieras que, de ejecutarse, podrían dar lugar a un pago por parte del Estado. El importe contabilizado como ayuda es el volumen total de deuda viva cubierta por el Estado en un año determinado (calculado como la media de las cantidades vivas al final de cada trimestre), incluso aunque no haya libramiento de fondos porque los avales no se ejecuten. El importe exacto se determina con independencia de que el beneficiario pague algún tipo de comisiones por las garantías concedidas o ejecutadas.
- Otras medidas de apoyo a la liquidez (distintas de las garantías): provisión de fondos, a través de créditos blandos o valores específicos emitidos por el Estado, a entidades que se enfrentan a problemas relevantes de liquidez a corto plazo. El importe contabilizado como ayuda es el volumen total vivo de los instrumentos de liquidez proporcionados por el Estado en un año determinado (calculado como la media de las cantidades pendientes al final de cada trimestre).

En definitiva, en las ayudas regulares existe una metodología más desarrollada para calcular el “elemento de ayuda” lo que permite aproximarse mejor al eventual impacto de la medida desde la óptica de la competencia y la eficiencia de la medida. En las ayudas financieras, su mayor complejidad e inmediatez dificulta la estimación de dicho

¹⁵ 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.

“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.

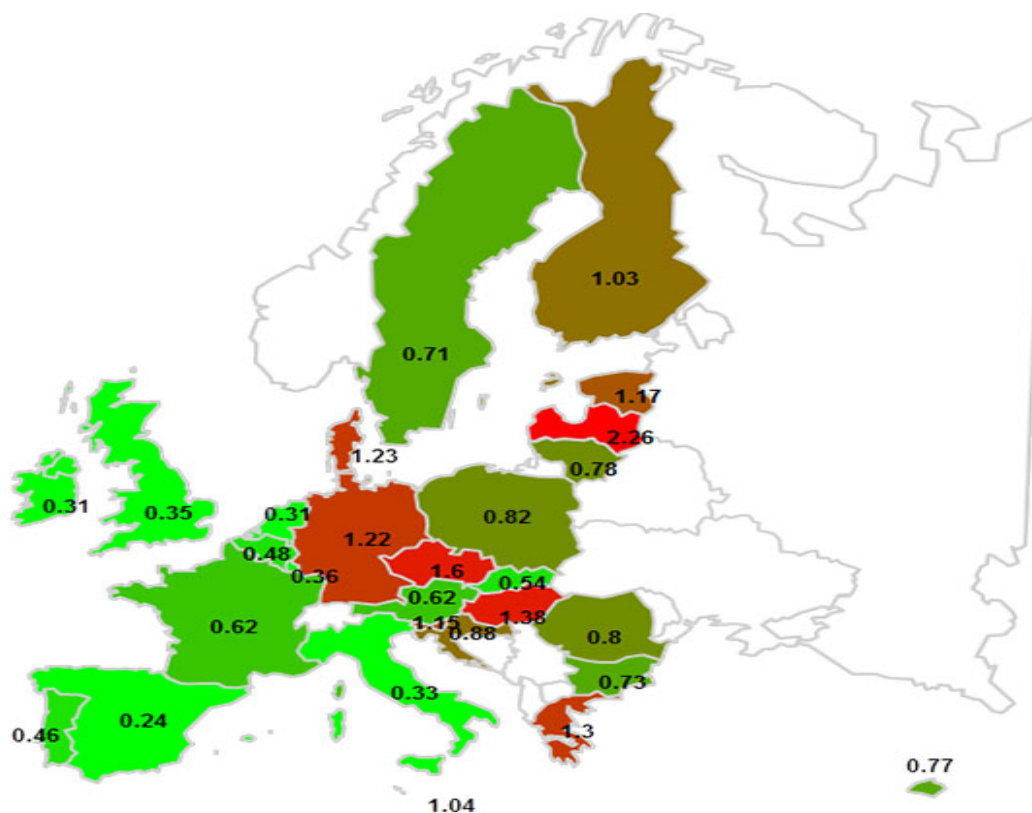
Dado que la finalidad de este Informe Anual no es esencialmente calcular el coste de estas intervenciones sobre las finanzas públicas sino valorar el impacto en la competencia¹⁵, se consignan los importes tal y como son publicados por el Marcador.

III. ANÁLISIS ESTADÍSTICO Y ECONÓMICO

III.1 Ayudas regulares

En el Gráfico 1 puede observarse la importancia relativa de las mismas en términos de afectación al PIB. La dispersión entre EE.MM. de la UE es llamativa y oscila entre el 2,26% de Letonia y **el 0,24% de España, que se sitúa como el país con menor porcentaje de ayudas sobre el PIB**. Otros países con porcentajes de ayudas muy bajos son Irlanda, Holanda, Italia y Reino Unido. No es fácil establecer algún parámetro geográfico que explique la mayor o menor prevalencia de las ayudas, si bien en los países del sur de Europa existe un menor peso de las ayudas. No obstante, debe tenerse en cuenta que no se incluyen en estas estadísticas las ayudas de minimis, es decir, aquellas que no han sido objeto de notificación a la CE ni están acogidas a supuesto de exención por categorías.

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



Fuente: *Marcador de ayudas* 2017 CE. No incluye datos de sector ferroviario.

En el Cuadro 1 se recoge la evolución temporal 2009-2015, apreciándose un descenso en 2015 tanto en España (del 0,33% del ejercicio anterior al 0,24% actual) como en el conjunto de la UE (del 0,70% del ejercicio anterior al 0,67% actual). Alrededor del 46% del gasto total en la UE se atribuye a ayuda energético-medioambiental tras la aprobación de las [Directrices sectoriales en 2014](#).¹⁶

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. Estas últimas mantienen en nuestro país su peso sobre el PIB y sobre el total de ayuda otorgada, con una tendencia a cierta estabilidad. En el marco de la UE las ayudas sectoriales vienen reduciendo su peso en el total de ayudas y sobre el PIB desde 2009 de forma relevante y continuada en los últimos años, sin embargo, se mantienen estables respecto al año 2014.

Cuadro 1. Evolución Ayudas regulares España y UE (2009-2015)

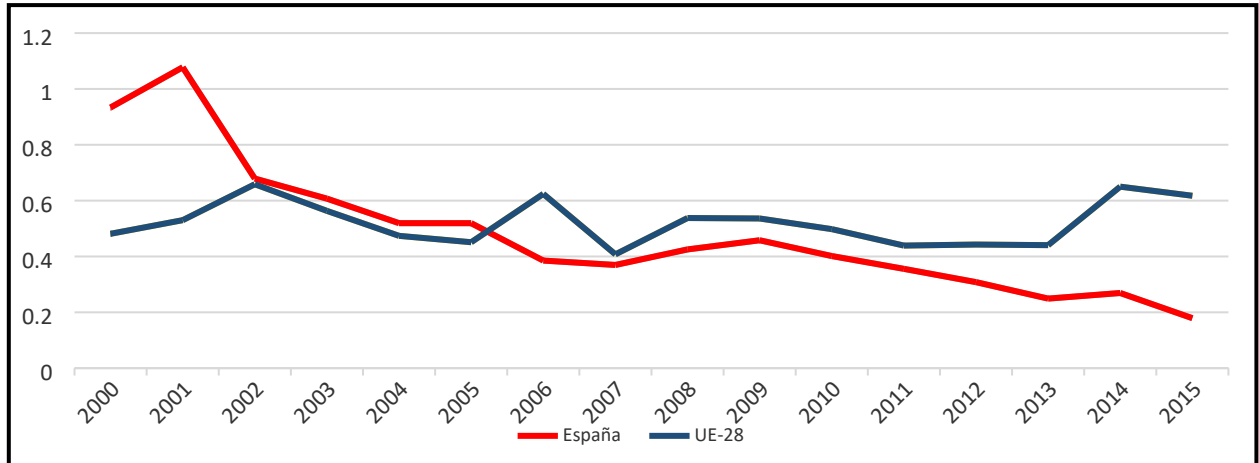
¹⁶ Tras la aprobación de las Directrices sobre ayudas al sector algunos países pasaron a notificar ayudas que anteriormente no notificaban.

			2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Es pa ña	Ayudas regulares	M€	5.704,67	5.031,63	4.612,40	4.001,64	3.250,70	3.433,46	2.665,14
		% PIB	0,53%	0,47%	0,43%	0,38%	0,32%	0,33%	0,25%
	Ayuda horizontal	M€	3.987,04	3.326,69	2.801,69	2.494,00	1.796,73	2.106,93	1.266,18
		% PIB	0,37%	0,31%	0,26%	0,24%	0,18%	0,20%	0,12%
		% Total	69,89%	66,12%	60,74%	62,32%	55,27%	61,36%	47,51%
	Ayuda sectorial	M€	1.717,62	1.704,95	1.810,72	1.507,64	1.453,97	1.326,53	1.398,96
		% PIB	0,16%	0,16%	0,17%	0,14%	0,14%	0,13%	0,13%
		% Total	30,11%	33,88%	39,26%	37,68%	44,73%	38,64%	52,49%
	UE - 28	Ayudas regulares	M€	75.781,02	73.086,07	66.794,7	68.454,3	68.022,63	98.686,88
% PIB			0,62%	0,57%	0,51%	0,51%	0,50%	0,70%	0,67%
Ayuda horizontal		M€	53.976,44	52.576,77	50.340,6	51.267,6	52.600,66	84.214,18	83.987,08
		% PIB	0,44%	0,51%	0,39%	0,38%	0,39%	0,60%	0,57%
		% Total	71,23%	71,94%	75,37%	74,89%	77,33%	85,33%	85,50%
Ayuda sectorial		M€	21.804,58	20.509,30	16.454,0	17.186,7	15.421,97	14.472,6	14.243,9
		% PIB	0,18%	0,16%	0,12%	0,13%	0,11%	0,10%	0,10%
		% Total	28,77%	28,06%	24,63%	25,11%	22,67%	14,67%	14,50%

Fuente: elaboración propia a partir del *Marcador de ayudas CE 2017*. No incluye sector ferroviario.

Partiendo del Cuadro 1 y del Gráfico 2, la evolución en España del volumen de ayudas regulares va incrementando su peso en el PIB hasta alcanzar su máximo en 2001, decreciendo desde entonces, si bien con incrementos puntuales en los primeros años de la crisis, coincidiendo con el Plan E (2009) de estímulo a la economía real y con el Marco temporal de ayudas a la economía real en el marco de la crisis, desarrollado por la UE. En 2014, tras varios años de caídas, la ayuda regular se incrementa -levemente en España y de manera notable en el conjunto de la Unión. Parece que fue un efecto puntual dado que en 2015 han vuelto a caer tanto en la UE como en España.

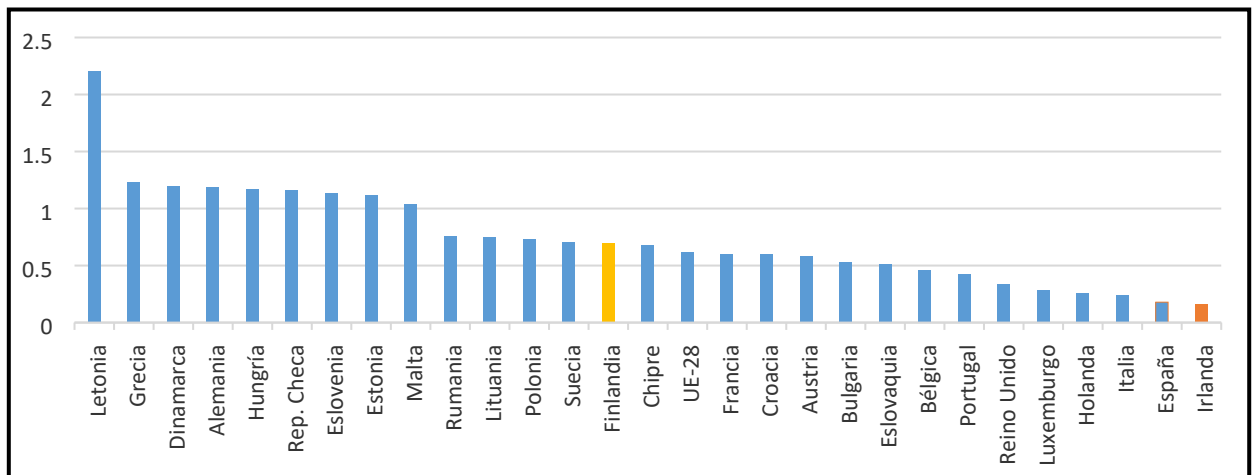
Gráfico 2. Ayudas regulares a industria y servicios (% del PIB) España y UE



Fuente: elaboración propia a partir de datos del Marcador de ayudas CE 2017. No incluye sector ferroviario.

En el caso de España se observa que la caída en el periodo 2009-2013 es mucho mayor que el crecimiento en el ejercicio 2013-2014, lo que nos sitúa como el segundo 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 país con menor porcentaje sobre PIB de ayudas regulares totales de la UE (Gráfico 1).

Gráfico 3. Peso de las ayudas regulares a industria y servicios sobre el PIB (2015) en UE



Fuente: elaboración propia a partir de datos del Marcador de ayudas CE 2017. No incluye sector ferroviario

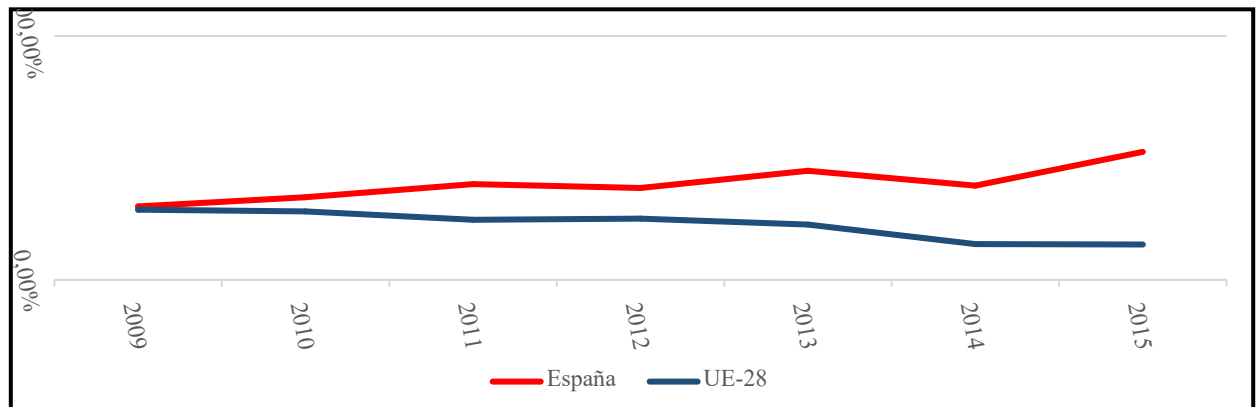
Dentro de las ayudas regulares debe distinguirse entre ayudas horizontales y sectoriales, que difieren en su impacto distorsionador. Son **ayudas horizontales** aquellas que pueden beneficiar a cualquier sector y **ayudas sectoriales** las que benefician a una concreta actividad productiva. En principio, las ayudas de carácter sectorial tienen un potencial distorsionador mucho más elevado que las ayudas de

carácter horizontal, por lo que uno de los objetivos de la Comisión Europea en materia de ayudas es la disminución del peso de las ayudas sectoriales.

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

El peso de las ayudas sectoriales sobre el total de ayuda regular concedida es mayor en España que en el conjunto de la UE. Además, mientras en la UE-28 la senda es inequívocamente decreciente desde 2009, estabilizándose en el año 2015, en España el peso de estas ayudas sectoriales se incrementa de un 30% hasta casi un 45% en 2013, reduciéndose en 2014 al 40% y superando el 50% en 2015 (Gráfico 4).

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 2017. No incluye sector ferroviario

Como puede observarse en el Cuadro 3 y de forma mucho más clara en el Gráfico 5, el peso sobre el PIB de las ayudas sectoriales tiende a converger, durante los años de la crisis, entre la UE-28 y España, manteniéndose los datos con una pequeña diferencia entre España y la UE-28 en los años siguientes y confirmando la estabilidad hasta el año 2015.

Por el contrario, la diferente evolución del peso de las ayudas regulares totales sobre el PIB se debe claramente a la distinta evolución de las ayudas horizontales, que ya partían de un nivel más elevado en la UE-28 que en España al comienzo de la crisis y que en aquella han crecido durante el periodo mientras que en España se han reducido notablemente. Cabe afirmar, por tanto, en la misma línea del Informe de Ayudas

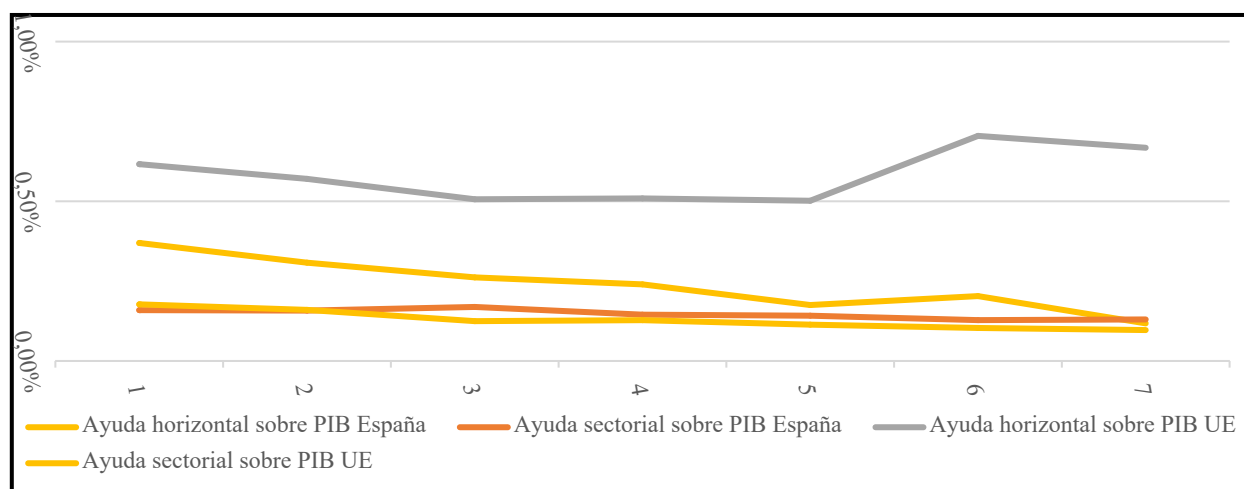
Públicas del año pasado, que el proceso de reducción de ayudas regulares en España se ha centrado en mayor medida en los instrumentos horizontales.

Cuadro 3. Distribución ayudas regulares por objetivos 2014-2015 en España y UE

		España			UE-28		
		Mill €	% PIB	% Total	Mill €	% PIB	% Total
2014	Ayuda Horizontal (1)	2.106,93	0,20%	61,36%	84.214,18	0,60%	85,33%
	Ayuda Sectorial (2)= (2a+2b)	1.326,53	0,13%	38,64%	14.472,69	0,10%	14,67%
	Ayuda industria y servicios (2b)	684,48	0,07%	19,94%	6.764,22	0,05%	6,85%
	Agricultura, pesca y desarrollo rural (2a)	530,07	0,05%	15,44%	7.708,47	0,06%	7,81%
	Ayuda transporte (2b2)	111,99	0,01%	3,26%	1.848,79	0,01%	1,87%
	Total Ayudas Regulares	3.433,46	0,33%	100,00%	98.686,88	0,70%	100,00%
2015	Ayuda Horizontal (1)	1.266,18	0,12%	47,51%	83.987,08	0,57%	85,50%
	Ayuda Sectorial (2)= (2a+2b)	1.398,96	0,13%	52,49%	14.243,90	0,10%	14,50%
	Ayuda industria y servicios (2b1)	659,56	0,06%	24,75%	6.792,06	0,05%	6,91%
	Agricultura, pesca y desarrollo rural (2a)	612,98	0,06%	23,00%	7.451,85	0,05%	7,59%
	Ayuda transporte (2b2)	126,42	0,01%	4,74%	1.994,69	0,01%	2,03%
	Total Ayudas Regulares	2.665,14	0,25%	100,00%	98.230,98	0,67%	100,00%

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Marcador de ayudas CE 2017. No incluye sector ferroviario

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 2017. No incluye sector ferroviario

Las ayudas horizontales no sólo difieren en España y la UE-28 en su evolución en el tiempo, sino también en su composición. Como puede observarse en los Gráficos 6 y 7, **el peso que los distintos objetivos tienen en la ayuda total es muy diferente en España y en el conjunto de la UE.** Quizá los ámbitos en los que estas diferencias resultan más evidentes sean en el peso de desarrollo regional, mucho mayor en España y, sobre todo, en las ayudas dedicadas a medio ambiente y eficiencia energética, que en España suponen tan sólo un 4% de la ayuda total horizontal mientras que en el conjunto de la UE alcanzan el 56% de la ayuda.

Gráfico 6. Porcentaje de ayuda horizontal por objetivos en 2015 en España

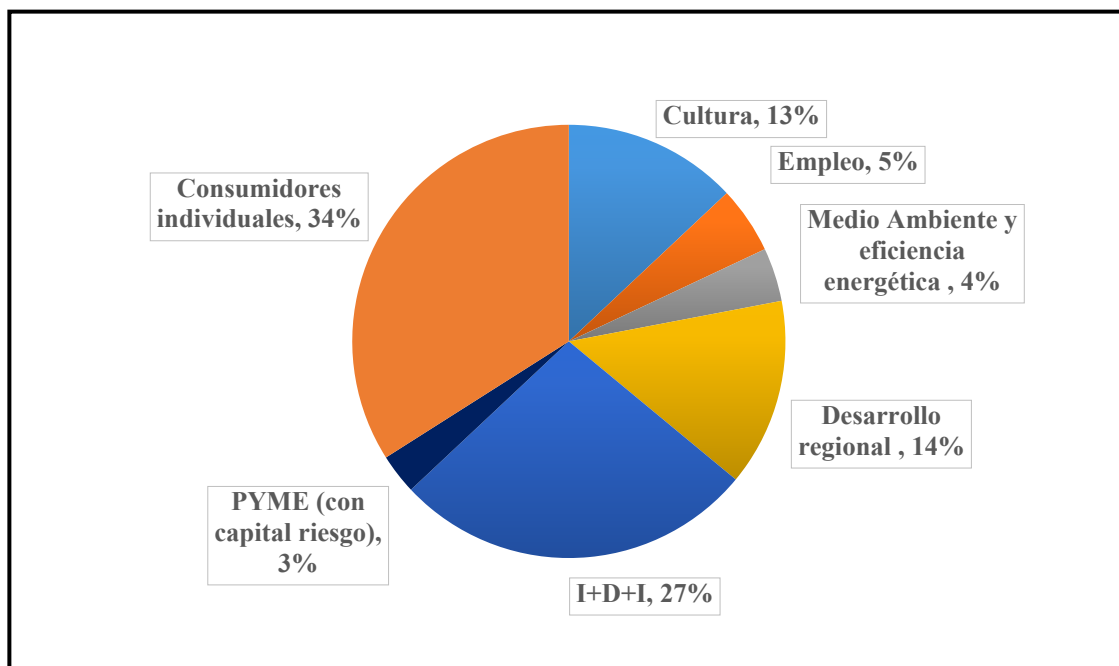
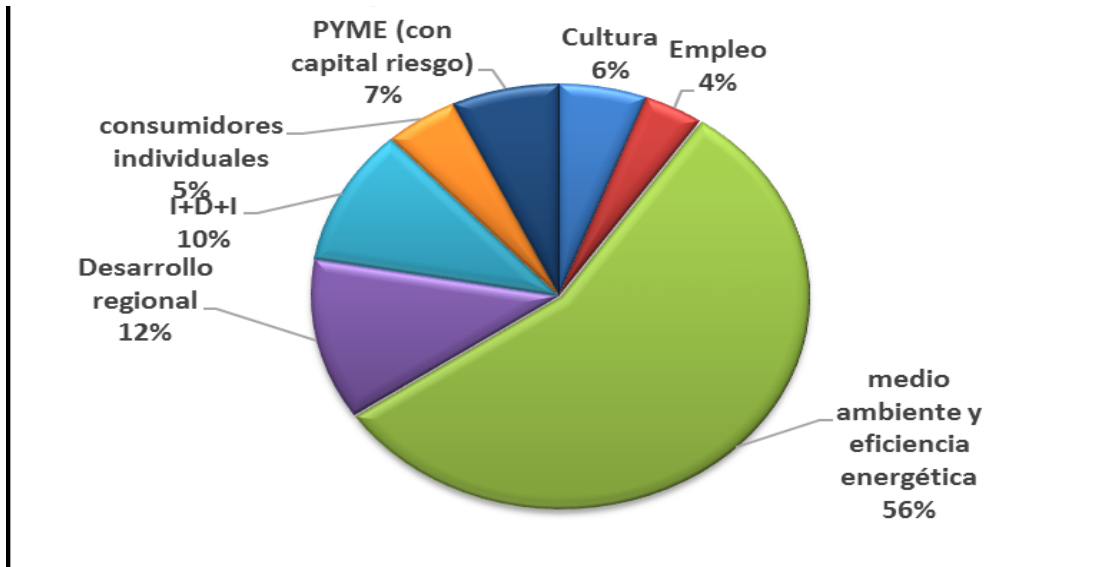


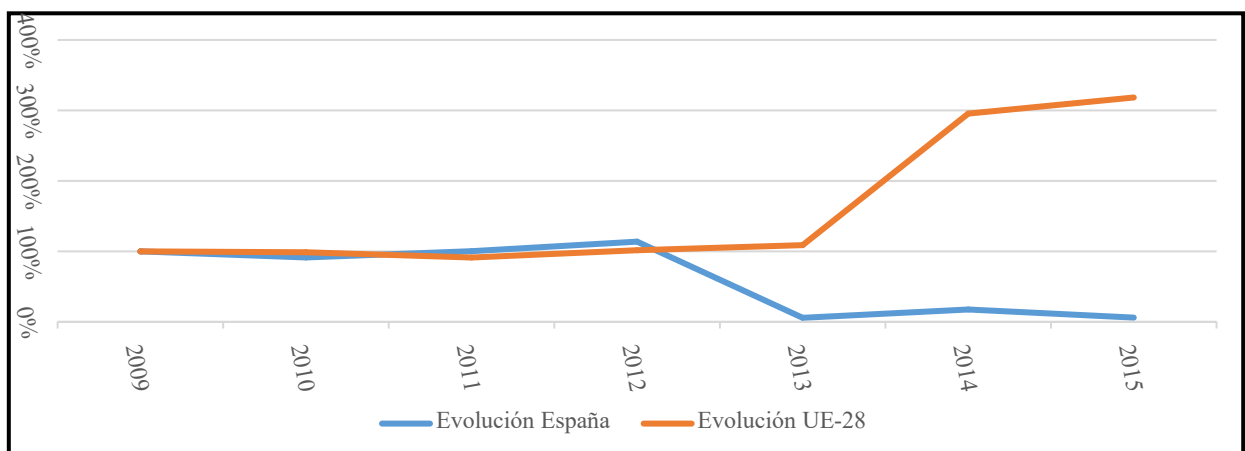
Gráfico 7. Porcentaje de ayuda horizontal por objetivos en 2015 en la UE-28



Fuente: elaboración propia a partir de datos del Marcador de ayudas CE 2017. No incluye sector ferroviario

Esta diferencia en cuanto a los fondos destinados a medio ambiente y eficiencia energética en 2015 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 2014.

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 2017. No incluye sector ferroviario. 2009 se toma como año base (100) para UE-28 y España.

Por último, capítulo aparte merecen las **ayudas al sector ferroviario**, que no se computan conjuntamente con el resto de las ayudas para no distorsionar los datos de la serie histórica, puesto que sólo se reportan desde 2012. Tal y como puede observarse en el Cuadro 4, su peso en relación con el apoyo otorgado a otros medios de transporte es muy elevado, de forma que, en el conjunto de la UE-28 suponen algo más del 95% del total de las ayudas al transporte. En España, el porcentaje que suponen las ayudas al ferrocarril sobre el total de ayudas al transporte es más bajo, con casi un 85% del total.

Es importante tener en cuenta, para la valoración de estos datos, que se elaboran en función de las ayudas reportadas. En relación con los datos sobre ayudas a otros modos de transporte, debe subrayarse que la remisión por los Estados es voluntaria, lo que puede generar problemas de comparabilidad.

Por todo ello y dada, por ejemplo, la evolución reciente del concepto de ayudas públicas en materia de infraestructuras, es posible que los datos consignados en las tablas no reflejen la totalidad de lo que, en puridad, podría considerarse ayuda. Así, por ejemplo, suele considerarse que la construcción de infraestructuras ferroviarias no es ayuda estatal cuando se ponen a disposición de todos los usuarios potenciales en términos equitativos y no discriminatorios y no se genera la posibilidad de subvenciones cruzadas entre la construcción y otras actividades del gestor de infraestructuras. Sin embargo, cuando estas premisas no se cumplen, existe ayuda de Estado (vid. párr. 219 de la [Comunicación](#) sobre el concepto de ayuda)¹⁷.

Teniendo en cuenta las consideraciones anteriores, son de especial relevancia las diferencias en cuanto a los importes concedidos en España en comparación con algunos otros EE.MM (Francia, Alemania e Italia, entre otros) con cuantías totales significativas.

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

Cuadro 4. Distribución de las ayudas entre transporte ferroviario y otros modos (mil. €)

Transporte ferroviario			Otros medios de transporte	Ayuda al S. Ferroviario sobre total transporte
OSP y pensiones	Infraestructuras y otras ayudas	Total		

¹⁷ En este sentido, la [Decisión de la Comisión SA.37185](#) relativa al Centro de ensayos de alta tecnología ferroviaria de Antequera (CEATF), adoptada el 25 de julio de 2016, considera que existe ayuda estatal y que ésta es incompatible, de modo que ordena la recuperación de la ayuda otorgada.

Austria	786	2006	2792	7,6	99,73%
Bélgica	1122	1866	2988	61,2	97,99%
Bulgaria	100	84	184	0,00	100,00%
Rep. Checa	516	0	516	3,9	99,25%
Alemania	5131	4585	9716	570	94,46%
Dinamarca	625	3	628	134,4	82,37%
Estonia	15	27	42	0,00	100,00%
España	619	73	692	126,4	84,56%
Finlandia	106	0	106	92,4	53,43%
Francia	8696	3556	12252	240,8	98,07%
Grecia	50	333	383	36,1	91,39%
Croacia	69	563	632	0,00	100,00%
Hungría	544	738	1283	55,4	95,86%
Irlanda	98	210	308	20,9	93,65%
Italia	503	2421	2924	71,2	97,62%
Lituania	3	1	4	2	66,67%
Luxemburgo	359	0	359	0,1	99,97%
Letonia	32	0	32	72,01	30,77%
Holanda	-175	1961	1786	234,9	88,38%
Polonia	753	591	1345	36,5	97,36%
Portugal	18	34	52	7,4	87,54%
Rumanía	329	211	541	10,7	98,06%
Suecia	411	2	413	152,7	73,01%
Eslovenia	46	0	46	0,00	100,00%
Eslovaquia	218	411	629	0,5	99,92%
Reino Unido	963	0	957	12,8	98,68%
Total UE	21.938	19.677	41611	1.994,7	95,43%

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Marcador de ayudas CE 2017.

Por lo que se refiere a los **instrumentos de ayuda más utilizados**, el Cuadro 5 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.

Cuadro 5. Evolución de distintos instrumentos 2009-2015 en España y en la UE-28 (*)

		2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
España	Participación en el capital	0,00%	0,01%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
	Subvención	58,91%	58,86%	53,41%	47,57%	60,32%	73,72%	83,20%
	Garantía	0,00%	0,67%	0,50%	0,26%	0,95%	0,00%	0,01%
	Crédito blando	19,16%	16,51%	17,87%	12,79%	12,46%	6,48%	8,38%

	Diferimiento fiscal	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
	Exención fiscal	21,93%	23,95%	28,22%	39,38%	26,28%	19,81%	8,40%
	Otros	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,01%
	total	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%
UE -28	Participación en el capital	1,63%	1,11%	0,51%	0,83%	0,91%	0,69%	0,77%
	Subvención	51,86%	51,65%	53,71%	53,97%	53,72%	63,27%	63,62%
	Garantía	3,84%	4,55%	5,30%	4,86%	5,62%	2,94%	2,07%
	Crédito blando	3,45%	2,69%	2,96%	2,70%	2,12%	1,97%	1,40%
	Diferimiento fiscal	0,29%	0,09%	0,06%	0,06%	0,07%	0,04%	0,03%
	Exención fiscal	38,89%	38,67%	37,45%	36,31%	37,14%	30,90%	30,07%
	Otros	0,04%	1,24%	0,01%	1,27%	0,42%	0,20%	2,04%
	total	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 2017. No incluye sector ferroviario. (*) Aparecen sombreados aquellos instrumentos de ayuda con mayor peso específico.

III.2 Ayudas financieras

La crisis financiera iniciada en 2008 puso en riesgo el conjunto del sistema mundial e hizo necesaria una actuación decidida con la finalidad de preservar la estabilidad financiera y evitar un colapso de la economía real. En el ámbito de la UE se consideró que, para ser efectivas, las medidas de apoyo al sector financiero tenían que adoptarse con celeridad y de manera coordinada entre los propios Estados miembros. A tal efecto se aprobaron las denominadas “*Comunicaciones de crisis*” siendo la más reciente la “[Comunicación bancaria de 2013](#)”¹⁸, que adapta las anteriores Comunicaciones a los desarrollos institucionales –entre otros, el Mecanismo Europeo de Estabilidad, la Autoridad de Supervisión Única, el Mecanismo Europeo de Resolución- y los cambios en la situación del sistema financiero europeo¹⁹. 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 6 se constata su reducción desde 2013, pero principalmente en 2014 y 2015, tanto a nivel UE como nacional. De hecho, en España, al igual que en 2014, no

¹⁸ 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.

¹⁹ Para un análisis del sector puede consultarse igualmente los datos publicados por el Banco de España en su reciente [Informe sobre la crisis financiera y bancaria en España, 2008-2014](#) de junio de 2017.

se han otorgado nuevas ayudas al sector financiero en 2015, lo que queda de manifiesto en relación con las medidas de recapitalización, rescate de activos deteriorados y otras medidas de liquidez. El importe, reducido, que aparece consignado en el apartado “garantías” se debe a la particular forma de cómputo de estas medidas, que consigna en cada ejercicio como ayudas otorgadas en el mismo el saldo medio vivo de las obligaciones aseguradas. Así, en relación con este concepto, en 2015 todavía quedaba vivo un importe de 6.100 millones de euros.

En la UE también se han reducido en 2015, aunque no ha sido tan drástica la disminución por la diversidad geográfica, que ha llevado a una dispersión temporal en cuanto al momento en que los EE.MM. han adoptado medidas de intervención. En 2015 hubo medidas de recapitalización en Grecia, Chipre, Italia y Portugal.

Cuadro 6. Evolución Ayudas financieras España y UE (2009-2015)

		2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Total		
Es pa ña	Recapital.	M€	1300	9497	8528	40418	2110	0	61.853		
		% PIB	0,12%	0,89%	0,82%	3,94%	0,20%	0,00%	0,00%	5,72%	
	Rescate activos deteriorados	M€	0,00	2.862,00	0,00	25.533,0	4.510	0,00	0,00	32.905,0	
		% PIB	0,00%	0,27%	0,00%	2,49%	0,43%	0,00%	0,00%	3,04%	
	Garantías	M€	36.128,95	55.825,32	61.726,55	71.969,4	53.610	11.068,7	6.100,00	71.969,41	
		% PIB	3,34%	5,22%	5,94%	7,02%	5,17%	1,03%	0,55%	6,66%	
	Otras medidas de liquidez	M€	19.314,6	18.961,1	13.487,95	3.475,00	200,00	0,00	0,00	19.314,6	
		% PIB	1,79%	1,77%	1,30%	0,34%	0,02%	0,00%	0,00%	1,79%	
	UE - 28	Recapital.	M€	90.691,3	93.451,1	34.989,94	90.825,6	20.469,1	7.623,85	12.330,0	465.614,4
			% PIB	0,71%	0,71%	0,26%	0,67%	0,15%	0,05%	0,08%	3,63%
Rescate activos deteriorados		M€	79.516,2	53.967,0	0,00	35.425,0	9.530	251,70	100,00	188.589,93	
		% PIB	0,62%	0,41%	0,00%	0,26%	0,07%	0,00%	0,00%	1,47%	
Garantías		M€	835.837,7	799.824,5	588.953	492.124,3	352.301,5	204.478,9	156.900,00	1.188.111,64	
		% PIB	6,52%	6,06%	4,38%	3,63%	2,52%	1,39%	1,06%	9,27%	
Otras medidas de liquidez		M€	70.145,82	62.628,15	60.581,46	44.283	34.550,9	31.625,87	18.100,41	104.962,55	
		% PIB	0,55%	0,47%	0,45%	0,33%	0,25%	0,21%	0,12%	0,82%	

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Marcador Ayudas 2017 CE.

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 en el año 2015 su presencia en el conjunto de la UE-28 fue prácticamente anecdótica, como pone de relieve el Cuadro 7 (en 2015 no llegan al 0,1% del PIB de la UE-28). España ocupa el séptimo lugar –por detrás de Irlanda,

Chipre, Grecia, Bélgica y Eslovenia- en cuanto al volumen de PIB dedicado durante la crisis (entre 2008 y 2015), a la adopción de medidas de recapitalización de entidades y el rescate o protección de activos deteriorados, con un 9,03% del PIB de 2008, frente a un 5,17% en el conjunto de la UE.

Cuadro 7. Medidas de recapitalización y rescate y protección de activos financieros sobre PIB²⁰. Estados miembros y UE-28

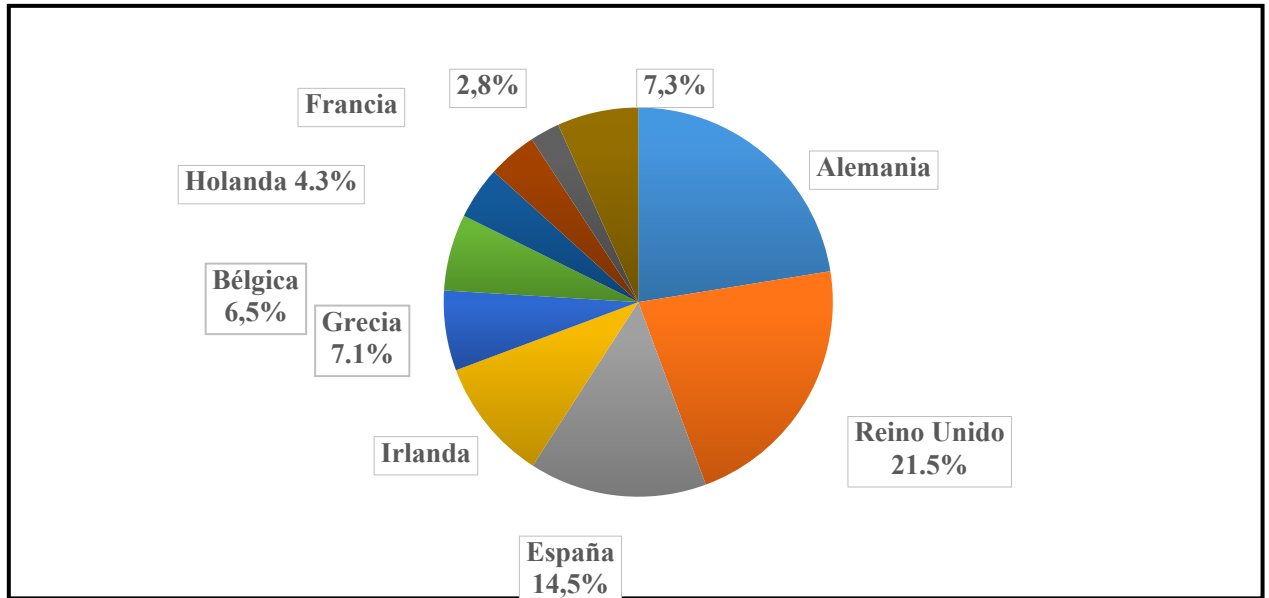
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Total
Irlanda	0,00%	6,49%	22,79%	9,49%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	38,77%
Chipre	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	9,25%	0,00%	8,62%	1,13%	19,00%
Grecia	0,00%	1,59%	0,00%	1,25%	16,18%	1,97%	0,00%	3,30%	24,29%
Bélgica	4,07%	3,22%	0,00%	0,00%	3,18%	1,20%	0,00%	0,00%	11,66%
Eslovenia	0,00%	0,00%	0,00%	0,68%	1,34%	6,74%	1,84%	0,00%	10,59%
Portugal	0,00%	0,00%	1,72%	0,00%	4,01%	0,65%	2,82%	1,45%	10,65%
España	0,00%	0,12%	1,14%	0,80%	6,32%	0,64%	0,00%	0,00%	9,03%
Reino Unido	2,59%	3,00%	1,91%	0,17%	0,00%	0,16%	0,00%	0,00%	7,83%
Luxemburgo	6,64%	0,28%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	6,92%
Alemania	1,16%	2,35%	2,00%	0,13%	0,05%	0,00%	0,00%	0,00%	5,69%
UE-28	0,98%	1,41%	1,17%	0,28%	0,95%	0,24%	0,07%	0,08%	5,17%
Dinamarca	0,21%	3,49%	0,80%	0,12%	0,00%	0,13%	0,00%	0,00%	4,75%
Holanda	2,20%	0,81%	0,76%	0,00%	0,00%	0,64%	0,00%	0,00%	4,41%
Austria	0,31%	2,20%	0,20%	0,00%	0,65%	0,54%	0,23%	0,00%	4,13%
Letonia	0,00%	2,18%	2,85%	0,00%	0,16%	0,00%	0,00%	0,00%	5,20%

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de [Crisis Aid](#) del Scoreboard 2016 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 2015, 654.000 millones de euros, según datos del Marcador de ayudas 2017. Del Gráfico 9 se desprende que España es el tercer país que más recursos ha dedicado, por detrás, no obstante, de Alemania y Reino Unido, que han tenido que dedicar importes muy relevantes a sanear su sistema bancario.

²⁰ Los datos recogidos en la tabla corresponden a países que en el conjunto del periodo dedicaron más de un 3% 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 (2008-2015)



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de *Crisis Aid* del Scoreboard 2016 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 69.661 millones de euros. A principios de 2012, en una situación de gran inestabilidad financiera, se otorgaron nuevos avales, por importe de 41.235 millones de euros, ante la necesidad de colateral²¹ de las instituciones de crédito para acudir a las subastas de liquidez excepcionales del BCE (*Long Term Refinancing Operations* o LTRO²²).

El importe consignado anualmente en el Marcador como garantías corresponde al saldo medio vivo de la deuda avalada en ese ejercicio. No debe entenderse, por lo tanto, como nuevos avales concedidos en dicho ejercicio. En este sentido, en relación con el Cuadro 8 siguiente, cabe señalar que el grueso de los avales fue otorgado por los Estados Miembros de la UE en los años más crudos 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 8 se observa que el saldo vivo disminuye notablemente desde el pico de 2012, hasta alcanzar el 0,56% del PIB en 2015. De conformidad con datos que se pueden consultar en la página web del [Tesoro Público](#) sobre avales a las instituciones de crédito en marzo de 2017, el saldo vivo de las emisiones avaladas es cero lo que contrasta con los 110.895 millones de euros de avales concedidos por el Estado²³ a las entidades durante el periodo 2008-2016²⁴. Por otra parte, en el conjunto de la UE, han sido mínimos los casos de ejecución de garantías²⁵.

Cuadro 8. Garantías en porcentaje del PIB²⁶

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Bélgica	2,53%	13,41%	8,98%	6,97%	11,77%	9,39%	9,38%	8,21%
Dinamarca	60,14%	2,80%	9,23%	9,33%	0,46%	0,29%	0,00%	0,00%
Alemania	0,73%	5,49%	5,12%	1,28%	0,36%	0,11%	0,07%	0,00%
Irlanda	96,11%	167,77%	118,11%	63,53%	47,76%	20,71%	5,63%	0,97%
Grecia	0,00%	0,63%	11,80%	27,19%	32,58%	26,51%	33,81%	27,20%
España	0,00%	3,35%	5,16%	5,77%	6,90%	5,20%	1,06%	0,56%

²¹ Activo que se ofrece como garantía adicional, en un crédito o una emisión de bonos.

²² Subastas de liquidez en operaciones de refinanciación a tres años, con adjudicación plena y al tipo fijo del uno por ciento.

²³ [Nota informativa sobre ayudas públicas en el proceso de reestructuración del sistema bancario español \(2009-2016\)](#). Banco de España.

²⁴ SAREB emitió más de 50.000 millones en bonos avalados por el Estado, muy similares en su configuración a los de las entidades de crédito, que utilizó para la adquisición de los activos deteriorados a las entidades de crédito receptoras de ayudas en el marco del programa de asistencia financiera europea. Tras varias amortizaciones parciales, el saldo vivo en febrero de 2016 era de 43.058 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*.

²⁵ Casos de incumplimiento por la entidad crediticia emisora de las obligaciones de pago asociadas al instrumento de deuda avalado y consiguiente reclamación contra el Estado otorgante y cumplimiento por éste de la obligación.

²⁶ Se incluyen de manera individualizada sólo aquellos países que superan el 3% sobre PIB en algún ejercicio.

Francia	0,43%	4,78%	4,58%	3,48%	2,56%	2,22%	1,69%	1,47%
Italia	0,00%	0,00%	0,00%	0,67%	5,31%	5,09%	1,36%	0,46%
Chipre	0,00%	3,02%	14,74%	14,46%	11,56%	5,54%	5,75%	5,66%
Luxemburgo	1,18%	4,54%	3,59%	2,82%	4,42%	8,08%	1,24%	3,82%
Holanda	0,13%	5,83%	6,48%	5,16%	3,00%	1,91%	0,00%	0,00%
Austria	0,83%	5,40%	6,56%	5,55%	3,73%	0,74%	1,21%	1,17%
Portugal	0,66%	2,99%	2,77%	4,85%	9,86%	8,46%	2,02%	1,94%
Eslovenia	0,00%	2,77%	5,93%	4,21%	0,56%	0,35%	4,73%	3,88%
Suecia	0,08%	4,61%	5,40%	3,46%	1,05%	0,30%	0,02%	0,00%
Reino Unido	1,76%	9,49%	8,31%	6,17%	1,06%	0,44%	0,62%	0,57%
UE-28	3,08%	6,82%	6,25%	4,47%	3,66%	2,60%	1,46%	1,06%

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de *Crisis Aid* del *Scoreboard* 2016 de la Comisión Europea. Los datos de PIB provienen de Eurostat. Aparece sombreado en cada país el año en que se alcanza el mayor porcentaje sobre PIB y en negrita cuando se supera el 10% del PIB anual.

Desde el punto de vista de la competencia y regulación económica eficiente, merece especial atención la evaluación de efectos de las ayudas al sector financiero español, partiendo de aquellos objetivos que se pretendían conseguir. De conformidad con el [Memorando de entendimiento](#) suscrito por España con las autoridades europeas el 23 de julio de 2012, esos objetivos eran:

- Recuperar la capacidad de intermediación financiera del sistema bancario, eliminando las dudas acerca de la calidad de sus balances.
- Facilitar la reducción de la exposición al riesgo inmobiliario y mejorar las condiciones de acceso a la financiación (mayorista y minorista) por parte de los bancos, reduciendo la dependencia respecto del Banco Central Europeo.
- Mejorar los mecanismos de identificación y gestión de crisis financieras, con la finalidad de reducir su incidencia y gravedad en el futuro.

La Comisión Europea, en el documento [“Evaluation of the financial sector assistance programme 2012-2014”](#), publicado en enero de 2016, indica que el sector financiero ha mejorado sustancialmente en estos aspectos, en buena medida gracias a la recapitalización del mismo. El informe de evaluación citado sostiene que, aunque hay otros factores, tales como la construcción de la Unión Bancaria²⁷ o las actuaciones del

²⁷ La Unión Bancaria se encuentra en proceso de construcción, y se asienta sobre tres pilares fundamentales:

- Mecanismo Único de Supervisión (MUS). A través del MUS el Banco Central Europeo asume la responsabilidad última en materia de supervisión de todos los bancos de la zona euro. El MUS, que agrupa al Banco Central Europeo (BCE) y a las autoridades nacionales competentes, supervisa

Banco Central Europeo, es innegable la contribución de las ayudas y de los cambios en la regulación financiera²⁸ asociados al programa de recapitalización para la mejora de la situación de las instituciones de crédito en España y al desempeño de la economía real.

Por otro lado, existen aspectos que conviene resaltar, como el relativo a la **estructura de mercado y la concentración empresarial**. El intenso proceso de concentración empresarial ha sido uno de los efectos del proceso, en parte derivado de las condiciones de mercado, y en parte atribuible a las propias condiciones²⁹ fijadas en las ayudas.

directamente, desde el 4 de noviembre de 2014, a los 120 grupos bancarios más importantes de la zona euro, que representan casi el 85% de los activos bancarios.

- Mecanismo Único de Garantía de Depósitos. Este mecanismo introduce una dimensión europea en los fondos de garantía de depósitos nacionales para aquellos bancos bajo supervisión europea, que deberán evolucionar hacia un fondo de garantía único europeo. Un primer paso para su consecución fue la Directiva 2014/49/UE.
- Mecanismo Único de Resolución (MUR). El objetivo del MUR es que se aplique un conjunto único de normas a todos los bancos que entren en fase de resolución en cualquiera de los Estados miembros participantes, así como ofrecer procedimientos eficaces para hacer frente a las dificultades que atravesasen los bancos inviables, minimizando el coste para los contribuyentes y la economía. Constituye un complemento imprescindible del MUS.

²⁸ Algunas de las reformas acometidas en este ámbito en el marco de la condicionalidad horizontal del MoU son, sin ánimo de exhaustividad:

- Reforzamiento de la independencia operacional del Banco de España, mejora de la transparencia a través de una mejor calidad y comparabilidad de los datos reportados por las entidades de crédito.
- Modificación de la normativa de solvencia, incrementando los requerimientos de capital y las provisiones.
- Aprobación de la Ley 9/2012, de 26 de noviembre, de reestructuración y resolución de entidades de crédito, que modificó el Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria (FROB) y lo dotó de nuevos poderes y mecanismos de actuación.
- Creación de la SAREB, como entidad especializada y de duración limitada, encargada de la recepción y gestión de activos bancarios, fundamentalmente inmobiliarios, que lastraban la capacidad de recuperación de las entidades financieras objeto de apoyo público en el marco de la asistencia financiera europea.
- Modificación de la normativa rectora de las Cajas de Ahorro a través de la Ley 26/2013, de 27 de diciembre, de cajas de ahorros y fundaciones bancarias.
- La Ley 11/2015, de 18 de junio, de recuperación y resolución de entidades de crédito y empresas de servicios de inversión, y su Real Decreto de desarrollo son un paso más en este proceso de reforma de la regulación.

²⁹ Así, las decisiones de autorización de las ayudas –de recapitalización, de activos deteriorados, de garantías- ponían el acento en la adopción de medidas correctivas de las distorsiones competitivas que la ayuda pudiera provocar (obligando a la enajenación de activos, al cierre de oficinas, a la reducción de personal, a la desaparición de determinadas entidades a través de su venta a otra entidad solvente, etc.).

Por último, resulta igualmente interesante analizar el **grado de recuperación de las ayudas públicas otorgadas durante la crisis**. El Marcador de ayudas de 2017 no aporta información desagregada acerca de los ingresos asociados a las ayudas públicas proporcionadas. No obstante, el Banco de España, en su [Informe sobre la crisis financiera y bancaria en España, 2008-2014](#), de mayo de 2017, cifra el importe de las ayudas de capital ya recuperadas en 3.466 millones de euros³⁰. Las ayudas de capital han sido 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 enteramente por las entidades financieras³¹.

El proceso de venta de las participaciones públicas en las entidades financieras aún no ha finalizado, por lo que a los importes indicados se sumarán en su momento los resultados de la desinversión en BMN y Bankia, entidades en las que el FROB es titular, respectivamente, de un 65% y de un 64,23%³² del capital. De lo obtenido de la venta de ambas entidades dependerá en buena medida el grado de recuperación finalmente obtenido³³.

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

IV.1. Novedades normativas

³⁰ El importe de 3.466 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. Adicionalmente, en septiembre de 2017, UNICAJA ha publicado el reintegro de 604 millones de euros de ayudas recibidas por la entonces Caja Duero.

³¹ 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.

³² La participación del FROB en Bankia se produce a través de BFA, participada al 100% por el FROB, que es titular de un 64,23% de las acciones de Bankia.

³³ A este respecto puede consultarse la nota de prensa de la visita del BCE y de la propia Comisión Europea en vigilancia del sexto programa de seguimiento de la economía española en octubre de 2016: [...] *“The implementation of the restructuring plans of the Spanish banks that have received state aid is almost completed. However, there has been no progress in the re-privatisation of the two remaining state-owned banks since 2014. Completing the restructuring and privatisation of these state-owned banks is important to strengthen the stability of the banking sector”*.

A continuación, se describen brevemente las **principales medidas de carácter normativo o pseudo normativo³⁴ adoptadas por la UE durante el año 2016**, así como los principales estudios elaborados que podrían tener implicaciones normativas:

Comunicación de la Comisión relativa al concepto de ayuda estatal conforme a lo dispuesto en el artículo 107, apartado 1, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (2016/C 262/01). Pretende contribuir a una aplicación del concepto más sencilla, transparente y coherente en toda Europa, conforme a la jurisprudencia del TJUE. Aclara, por tanto, distintos elementos: (i) empresa y actividad económica, (ii) imputabilidad de la ayuda al Estado, (iii) financiación mediante fondos estatales, (iv) concesión de una ventaja, (v) selectividad de la ayuda y su efecto sobre la competencia e (vi) intercambios comerciales entre Estados miembros. Además, dada la necesidad de orientaciones específicas, la Comunicación también ofrece aclaraciones con respecto a la financiación pública de infraestructuras.

Revisión del Reglamento nº 651/2014 general de exención por categorías (ayudas estatales): ampliación de puertos y aeropuertos³⁵. Esta iniciativa pretende simplificar la aplicación de las normas sobre ayudas estatales, reduciendo así la carga administrativa, los costes y acelerando la ejecución de los proyectos. Al incluir las medidas de ayuda también destinadas a los puertos y aeropuertos en el RGEC, los Estados miembros ya no tendrán que notificar las medidas a la Comisión y esperar a su Decisión antes de que puedan iniciar su aplicación.

Documento de trabajo interno de la Dirección de Competencia sobre ayudas de estado y Tax Rulings. A mediados de 2014 se produjeron tres investigaciones oficiales de ayudas estatales por parte de la Comisión sobre las resoluciones fiscales concedidas por Irlanda (a [Apple](#)), Luxemburgo (a [Fiat](#)) y Holanda (a [Starbucks](#)). La Comisión abrió más investigaciones a finales del mismo año y en 2015 sobre las resoluciones fiscales concedidas por Luxemburgo (a [Amazon](#) y a [McDonald's](#)) y por Bélgica (régimen de ganancias excesivas).

Actualmente, tanto la UE³⁶ como la OCDE³⁷ tienen un papel orientador sobre las decisiones a tomar por los diferentes países en relación con la problemática de los precios de transferencia. Así, de conformidad con la [Comunicación de la Comisión](#) relativa al concepto de ayuda estatal, si un acuerdo sobre precios de transferencia respeta las orientaciones emitidas en las Directrices de la OCDE, no parece probable que diera lugar a ayuda estatal (paragraph 173). De todo lo anterior se desprende la

³⁴ Entendido de la manera más amplia posible, por lo que se incluyen en este apartado documentos que estarían dentro de lo que se denomina como “soft law” así como diferentes estudios que podrán dar lugar a cambios normativos.

³⁵ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A32014R0651>: Texto del **Reglamento nº 651/2014 tras la revisión**.

³⁶ A través de la [Commission Communication on Advance Pricing Agreements \(COM \(2007\) 71 final\)](#)

³⁷ Con las Directrices: [Transfer Pricing Guidelines for Multinational Enterprises and Tax Administrations](#), OECD, 22 July 2010)

importancia que está dando a estas prácticas la CE con el objetivo de evitar distorsiones de la competencia mediante la concesión de ventajas fiscales especiales que no están disponibles para todos los contribuyentes situados de manera similar en un determinado Estado miembro.

Estudio sobre los modelos de financiación de los servicios públicos en la UE y su impacto en la competencia. El estudio, basado en información pública, se centra en la prestación de servicios en tres sectores (residuos, hospitales y banda ancha) y dentro de siete países. Su objetivo es evaluar cómo se financian los servicios públicos y cuando esos acuerdos puedan crear problemas de competencia. Las dos tareas clave analizadas son: (i) la identificación de los servicios públicos prestados y el desarrollo de la tipología de los modelos de financiación utilizados y (ii) la identificación de la (potencial) competencia y los problemas de eficiencia para los sectores/países seleccionados y el posterior conocimiento de los modelos financieros enfocando el estudio hacia posibles sobre compensaciones y subvenciones cruzadas.

Estudio de la Comisión Europea de 30 de noviembre de 2016 sobre los mecanismos de capacidad en materia de energía de diferentes Estados Miembros (incluido España). El estudio concluye que los Estados miembros deben evaluar mejor los mecanismos de capacidad antes de elegir uno de ellos y conseguir que su diseño garantice la seguridad del suministro de energía minimizando, al mismo tiempo, las distorsiones de la competencia. Asimismo, el estudio señala orientaciones prácticas sobre qué tipos de mecanismos de capacidad pueden ser más adecuados para resolver el problema identificado por un Estado miembro. Finalmente, el informe destaca que los diferentes mecanismos elegidos por los Estados miembros deben ir acompañados de las reformas pertinentes y ser adecuados al fin perseguido a la vez que accesibles para todos los operadores respetando las normas sobre ayudas estatales y, en particular, la sectorial, esto es, las [Directrices sobre las ayudas a la energía y el medio ambiente](#).

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

Sin ánimo de exhaustividad se presentan a continuación aquellas Decisiones adoptadas por la CE en materia de ayudas de Estado durante el ejercicio 2016 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 CE³⁸. Quedan agrupadas por su clasificación en (i) decisiones positivas (aquellas en las que la existencia de la ayuda es declarada compatible con el mercado interior o se declara que no existe ayuda) y (ii) decisiones negativas o de apertura de procedimiento de investigación.

Decisiones positivas

³⁸ A estos efectos, véase http://ec.europa.eu/competition/state_aid/register/

- **Decisión de 7 de septiembre de 2016 relativa a la modificación del mapa de ayudas regionales en España 2014-2020 para el período 2017-2020 (SA46099).** Es una propuesta de modificación del mapa de ayudas regionales para el período 2017-2020 en el contexto de la revisión intermedia de las Directrices sobre las ayudas estatales de finalidad regional (DAR) para 2014-2020. En concreto, se propuso la inclusión de determinadas regiones NUTS2³⁹ como zonas “a”⁴⁰ (con un nivel máximo de intensidad de ayuda del 25% en el caso de las grandes empresas) y la modificación de algunas zonas en Cataluña y Baleares. La Comisión aprueba las modificaciones debido a que se atiende a lo establecido en las DAR.
- **Decisión de 27 de mayo de 2016 relativa a las ayudas destinadas a facilitar el cierre de minas de carbón en España (SA.34332).** El Consejo de la UE adoptó la [Decisión 2010/787/UE](#) para facilitar el cierre de minas de carbón no competitivas. Se exige que la mina que reciba las ayudas al cierre de la instalación debe liquidarse a más tardar a finales de 2018. Las ayudas para cubrir los costes excepcionales resultantes de las actividades de cierre pueden pagarse incluso después del cierre hasta 2027 y también deben basarse en un plan de cierre acordado.

En abril de 2016, España notificó un Plan de Cierre de minas actualizado para conceder apoyo público a los operadores de 26 minas de carbón que debieran cerrar a finales de 2018. La ayuda tiene como objetivo facilitar el proceso de cierre cubriendo las pérdidas de producción de las minas hasta el cierre. También proporcionaría apoyo financiero a los trabajadores. La Comisión consideró que los planes españoles de conceder 2.130 millones de euros para el cierre ordenado de las 26 minas de carbón no competitivas se ajustan a las normas de la UE sobre ayudas estatales.

- **Decisión de 1 de agosto de 2016 relativa al Apoyo al uso del valenciano en la prensa (SA.45512).** La Comisión considera improbable que afecte al comercio entre los Estados miembros y declara que no constituye ayuda estatal con arreglo al artículo 107, apartado 1 del TFUE.
- **Decisión de 26 de enero de 2016 relativa a la ayuda para la publicación de revistas culturales (SA. 43878).** Son subvenciones a la publicación de revistas culturales en español, vasco, catalán, gallego o valenciano de gran importancia cultural pero con potencial comercial limitado. La Comisión constató la finalidad

³⁹ NUTS: Nomenclatura de las Unidades Territoriales Estadísticas

⁴⁰ Pueden ser zonas A las designadas por un Estado miembro si son (i) regiones NUTS 2 cuyo PIB per cápita medido en niveles de poder adquisitivo es inferior o igual al 75 % de la media de la EU-27 [basado en la media de los tres últimos años para los que se dispone de datos de Eurostat o (ii) regiones ultraperiféricas. En España son zonas A Canarias y Extremadura.

cultural y la declaró compatible con el mercado interior con arreglo al artículo 107.3 d) del TFUE.

- **Decisión de 4 de agosto de 2016 relativa a la ayuda a los medios de publicación locales publicados en euskera ([SA. 44942](#))**. Se pretendía fomentar las publicaciones periódicas editadas en euskera así como la colaboración en el ámbito de los medios de comunicación locales en euskera. La Comisión confirmó que la medida tiene un público restringido localmente no puede afectar al comercio entre los Estados miembros y por ello no constituye ayuda.
- **Medidas apropiadas en relación con la ayuda estatal a la agencia de noticias EFE ([SA.35474](#))**.⁴¹La Comisión propuso a España la adopción de medidas apropiadas, necesarias para hacer que la ayuda estatal existente a la agencia de noticias EFE fuera compatible con el TFUE. España declaró que aceptaba las medidas apropiadas propuestas y su aplicación a más tardar el 25 de julio de 2017. Estas medidas se pueden resumir en el cumplimiento de los 4 criterios expuestos en la sentencia [Altmarkt](#). Se volverá a examinar el nuevo régimen en un plazo de diez años.
- **Decisión de 26 de julio de 2016 relativa a la Ayuda al Consejo regulador de la producción agrícola ecológica de Navarra para el período 2016-2020 ([SA 44490](#))**. Se pretendía cofinanciar el coste de las actividades de control de calidad de la producción ecológica. La Comisión indicó que es compatible con el mercado interior con arreglo al artículo 107, apartado 3 c) del TFUE.
- **Decisión de 23 de noviembre de 2016 relativa al Régimen de subvenciones para inversiones en materia de creación de regadíos en Aragón ([SA. 45941](#))**. Se perseguía la creación de nuevas superficies regadas en zonas áridas y mantener la población local a través de la creación de empleo y el fomento del desarrollo de la industria agroalimentaria. La Comisión decidió que es compatible con el mercado interior con arreglo al artículo 107, apartado 3 c) del TFUE.
- **Decisión de 17 de octubre de 2016 relativa a las Ayudas a inversiones en transformación, comercialización o desarrollo de productos agrícolas y al fomento de la calidad agroalimentaria en Castilla La Mancha [SA.45494 \(2016/N\)](#)**. La medida apoya la inversión en infraestructuras, equipos, instalaciones y maquinaria utilizados para la transformación o comercialización pero también en otros ámbitos de la actividad agroalimentaria. La Comisión decidió que es compatible con el mercado interior con arreglo al artículo 107, apartado 3 c), del TFUE.

⁴¹ Carta de aceptación de adopción de medidas apropiadas de 9 de diciembre de 2016.

Decisiones negativas de compatibilidad y decisiones de apertura de procedimientos de investigación formal

- **Decisión de 5 de agosto de 2016 relativa a las ayudas para la compensación de determinados costes derivados de la liberación del dividendo digital ([SA.32619](#)).** En 2011, España notifica una medida que pretendía indemnizar a los radiodifusores públicos y privados por los costes adicionales ligados a su obligación de emitir simultáneamente durante el proceso de liberación del dividendo digital (simulcast). En abril de 2012, la Comisión abrió una investigación en profundidad sobre las ayudas estatales.

La Comisión confirmó que era incompatible con el mercado interior dado que el apoyo sólo se ofrecía a las emisoras de televisión digital terrestre (TDT) en detrimento de plataformas alternativas, como los satélites, los cables o la IPTV⁴² (principio de neutralidad tecnológica). La Comisión constató además que las emisoras privadas habrían asegurado la emisión simultánea para no perder a los espectadores, lo que ponía en entredicho la necesidad de invertir fondos públicos. Dado que aún no se había concedido ninguna ayuda, no era necesaria recuperación.

- **Decisiones de la Comisión Europea de 4 de julio de 2016 que afectan a siete clubes de fútbol españoles en las que se declara que existe ventaja respecto de otros clubes de fútbol. ([SA.29769](#)–Barcelona/Bilbao/Osasuna/Real Madrid, [SA.33754](#)–Real Madrid y [SA.36387](#)–Valencia/Hércules/Elche).**

Nombre	Año	Descripción
R. Madrid SA.33754	2011	En 1998 se produjo un acuerdo de transferencia de terrenos entre el Ayuntamiento de Madrid y el Real Madrid pero finalmente la permuta no tuvo lugar. El acuerdo para compensar la ausencia de la transferencia se basó en una reevaluación de esos terrenos por valor de 22,7 millones de euros, en lugar del valor de 1998, esto es, 595.000 euros. La investigación de la Comisión demostró que el Real Madrid tenía derecho a una indemnización de 4,3 millones euros, por lo que el Real Madrid obtuvo una ventaja de 18,4 millones euros.
R. Madrid, Barcelona, A. Bilbao Osasuna ⁴³	Desde 1990	Privilegios en materia de fiscalidad corporativa del Real Madrid CF, el FC Barcelona, el Athletic Club Bilbao y el Club Atlético Osasuna. Estos cuatro

⁴² Televisión por Protocolo de Internet.

A.29769		clubes estuvieron exentos de la obligación general de convertirse en sociedades anónimas deportivas (SAD) que sí tuvieron el resto de los clubes de fútbol profesional. El efecto de esta exención fue que estos cuatro clubes gozaban de una tasa preferencial de impuesto de sociedades del 25% en lugar del 30% aplicable a las sociedades anónimas deportivas. España cambió su legislación sobre fiscalidad en las empresas en 2016 para poner fin a este tratamiento discriminatorio.
Valencia ⁴⁴ SA.36387	2009-10	2009: Garantía por parte del Instituto Valenciano de Finanzas (IVF) por un préstamo bancario de 75M euros de Bancaja (actualmente, Bankia) a la Fundación Valencia Club de Fútbol, que se utilizó para financiar la adquisición de acciones de Valencia CF por el Fondo de Valencia Club de Fútbol. 2010: El IVF incrementó su garantía a la Fundación Valencia Club de Fútbol por importe de 6M euros.
Hércules SA.36387	2010	Garantía por parte del Instituto Valenciano de Finanzas por un préstamo bancario de 18 millones de euros de la Caja de Ahorros del Mediterráneo a la Fundación Hércules de Alicante, destinado a financiar la adquisición de acciones de Hércules CF por parte de la Fundación Hércules de Alicante.
Elche SA.36387	2013	Garantía por parte del Instituto Valenciano de Finanzas por dos préstamos bancarios de 14 millones de euros en total, de la CAM (9 millones de euros) y Banco de Valencia (5 millones de euros) a la Fundación Elche Club de Fútbol. Asimismo, adquisición de acciones del Elche CF por la Fundación Elche Club de Fútbol.

⁴³ Para eliminar la ventaja indebida recibida en el pasado, los clubes tienen la obligación de devolver los impuestos no pagados. Sobre la base de la información disponible, la Comisión estima que los importes que deben recuperarse son limitados (0-5 millones de euros por club), pero las cantidades exactas que deben reembolsarse serán determinadas por las autoridades españolas en el proceso de recuperación de la ayuda

⁴⁴ Para restablecer la igualdad de condiciones con los clubes no subvencionados, Valencia, Hércules y Elche ahora tienen que devolver la ventaja que recibieron. Esto supone 20,4 millones de euros para Valencia CF, 6,1 millones de euros para Hércules CH y 3,7 millones para Elche CF.

- **Decisión de 25 de julio de 2016 relativa a la ayuda estatal que España ha concedido y ejecutado parcialmente para la financiación del Centro de Ensayos de Alta Tecnología Ferroviaria de Antequera (CEATF), ADIF ([SA.37185](#)).** La medida consistía en financiar los costes totales de inversión por importe de 358,6 millones de euros para la construcción de un centro de ensayo de trenes de alta velocidad y equipos relacionados. La Comisión concluyó que el proyecto no está en consonancia con las normas de la UE en materia de ayudas estatales, ya que no cumple un verdadero objetivo de interés común (sólo duplicaría estas infraestructuras existentes) ni promueve un desarrollo sostenible de la región, y no se pudo demostrar que los beneficios del proyecto hubieran compensado los costes de construcción y las pérdidas de explotación. Se declaró que la ayuda era incompatible con el mercado interior y ordenó a España recuperar de ADIF los fondos ya desembolsados a la empresa.
- **Decisión de 11 de febrero de 2016 relativa a la apertura de una investigación formal por una supuesta ayuda estatal en favor de la Sociedad Estatal Correos y Telégrafos ([SA.37977](#)).** España ha confiado a Correos el "servicio postal universal", consistente en la prestación de servicios postales básicos en todo el país a precios asequibles y con determinados requisitos mínimos, por ejemplo, el número de entregas por semana. Esto permite a los Estados miembros conceder ayudas estatales para la prestación de servicios públicos, garantizando al mismo tiempo que las empresas encargadas de estos servicios no sean excesivamente compensadas, lo que minimiza las distorsiones de la competencia y garantiza un uso eficiente de los recursos públicos.

La Comisión Europea ha abierto una investigación a fondo para examinar si las medidas estatales a favor de Correos desde 2004, estaban en línea con las normas de la UE sobre ayudas estatales y evaluará, en particular, si la financiación pública concedida por España a Correos ha sobrecompensado a la empresa para el cumplimiento de sus obligaciones de servicio público postal, así como si otras medidas han otorgado a Correos una ventaja indebida (exenciones fiscales, aumentos de capital y compensación por la distribución de material electoral).

IV.3 Novedades jurisprudenciales de los Tribunales de la UE

- **Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 21 de diciembre de 2016 en los asuntos acumulados C-20/15 P y C-21/15, COMISIÓN/WORLD DUTY FREE GROUP, S.A. (anteriormente, AUTOGRILL ESPAÑA, S.A.), BANCO SANTANDER, S.A. y SANTUSA HOLDING, S.L.** El TJUE anula las dos Sentencias del TGUE ya que este cometió un error de derecho al aplicar el requisito de selectividad establecido en el artículo 107 TFUE, apartado 1.

De conformidad con el artículo 12.5 de la anterior Ley española del impuesto sobre sociedades⁴⁵, si se adquiría⁴⁶ (i) por parte de una empresa que tributaba en España, (ii) al menos un 5 % de participaciones de una entidad no residente en territorio español (iii) de manera ininterrumpida durante al menos un año, el fondo de comercio financiero resultante de esta adquisición de participaciones podía deducirse, en forma de amortización, de la base imponible del impuesto sobre sociedades que debía pagar esa empresa.

El TJUE expone cuáles deben ser los requisitos para entender el concepto de selectividad dentro de las ayudas de Estado. Así recuerda que el único parámetro pertinente para demostrar el carácter selectivo de una medida fiscal nacional consiste en comprobar si ésta puede favorecer a determinadas empresas en relación con otras que se encuentren en una situación fáctica y jurídica comparable en relación con el objetivo del régimen fiscal general de que se trate y que, de este modo, están sujetas a un trato diferenciado que puede calificarse de discriminatorio. En este sentido, el TJUE señala que la Comisión no está obligada a identificar una categoría particular de empresas que sea la única que disfruta de la medida.

El TJUE recuerda su reiterada jurisprudencia sobre el procedimiento de análisis en tres pasos para la determinación del carácter selectivo de las medidas fiscales nacionales desde la perspectiva de las ayudas de Estado: (i) determinación del régimen general, (ii) existencia de una excepción a dicho régimen general y (iii) justificación de la restricción desde la perspectiva de la naturaleza o estructura del sistema tributario⁴⁷. En este caso, el TJUE extiende ampliamente el concepto de selectividad. Si bien, en el asunto de Gibraltar⁴⁸ el Tribunal de Justicia declaró que una medida aparentemente general es selectiva si excluye a priori a determinadas empresas [compañías offshore] en el asunto que nos ocupa el Tribunal declaró que todo aquello que constituye una excepción y da lugar a un trato diferente es selectivo, independientemente de que la excepción esté a disposición de todas las empresas.

Asimismo, debe señalarse que como el TJUE acuerda la devolución del asunto al TGUE, no queda definitivamente resuelta la cuestión de si la amortización

⁴⁵ Ley 43/1995, de 27 de diciembre, del Impuesto sobre Sociedades.

⁴⁶ Requisitos establecidos en el artículo 21 de la anterior Ley del impuesto de sociedades (Ley 49/1995).

⁴⁷ Para llegar a la conclusión de que “el parámetro pertinente para demostrar la selectividad de la medida de que se trate consiste en comprobar si ésta introduce —entre los operadores que, en relación con el objetivo perseguido por el régimen tributario general en cuestión, se encuentran en una situación fáctica y jurídica comparable— una diferenciación no justificada por la naturaleza y la estructura de ese régimen”

⁴⁸ Sentencia de 15 de noviembre de 2011, Comisión y España contra Gobierno de Gibraltar y Reino Unido (C 106/09 P y C 107/09 P, UE: C: 2011: 732).

fiscal prevista en el artículo 12.5 del TRLIS constituye o no una ayuda de Estado. Por ello, todavía resulta posible que el TGUE estime alguno de los otros tres motivos de impugnación que en su día se alegaron contra las dos primeras decisiones de la Comisión.

- **Sentencias del Tribunal General de 15 de diciembre de 2016** sobre ayudas para el despliegue de la televisión digital terrestre en zonas remotas y menos urbanizadas: (i) **Reino de España/Comisión (T-808/14)** y (ii) **Castilla la Mancha - Abertis Telecom Terrestre/Comisión (T-37/15 y T-38/15)**. Entre 2005 y 2009, las autoridades españolas adoptaron una serie de medidas para permitir la transición de la televisión analógica a la digital. La Sentencia confirma la [Decisión SA.27408 DTT](#) por la que se ordena recuperar la ayuda estatal de 46 millones de euros concedida por España para el despliegue de la televisión digital terrestre en zonas remotas y menos urbanizadas de Castilla-La Mancha, sobre la base de la vulneración del principio de neutralidad tecnológica, al haber optado claramente por las plataformas terrestres frente a otras opciones tecnológicas como las satelitales. El Tribunal General confirmó la Decisión de la CE por estos motivos:

La CE no incurrió en error al considerar que, ante la inexistencia de una definición clara del servicio de explotación de una red terrestre como servicio público, las medidas debían calificarse de ayuda estatal. De acuerdo con la jurisprudencia [Altmark](#), para que una ayuda pueda considerarse compensación por Obligaciones de Servicio Público, tales obligaciones deben estar claramente definidas y, en opinión del Tribunal, las autoridades españolas no justificaron qué obligaciones de servicio público eran las impuestas a las empresas que explotan redes de TDT.

Así mismo, la CE estimó fundadamente que las medidas controvertidas no podían considerarse una ayuda estatal compatible con el mercado interior, especialmente porque no respetaban el principio de neutralidad tecnológica.

- **Sentencia TJUE C-449/14 P Telefónica y otros por ayudas a RTVE**. El 10 de noviembre de 2016 el TJUE ratificó la decisión de la Comisión Europea por la que se autorizó la ayuda de Estado concedida por España para financiar su sistema de televisión pública (asunto C-449/14 P). En concreto, el TJUE confirmó no solo que la financiación que recibe Radio Televisión Española (RTVE) es compatible con la normativa de ayudas de Estado, sino también que, en todo caso, las medidas fiscales a través de las cuales los otros operadores del sector contribuyen a dicha financiación no forman parte de la ayuda analizada.

En 2009, la legislación española modificó el régimen de doble financiación pública y privada del que se había beneficiado hasta entonces RTVE, la cual dejó de tener actividades comerciales como fuente de financiación. El nuevo

sistema, que no había sido notificado a la Comisión Europea, fue denunciado en 2009 por constituir una ayuda de Estado. No obstante, la Comisión Europea decidió en julio de 2010 que los cambios introducidos en el sistema de financiación de RTVE eran compatibles con el mercado interior de la Unión Europea, teniendo en cuenta en particular que el nuevo sistema preveía mecanismos para evitar cualquier exceso de compensación. Además, en cuanto a las mencionadas medidas fiscales, la Comisión precisó que no formaban parte de la ayuda de Estado concedida a favor de RTVE, por lo que no estaban sujetas a la normativa europea en esta materia.

El TJUE ha confirmado que, para considerar un impuesto como parte integral de una ayuda de Estado, los ingresos recaudados a causa del mismo deben tener un efecto directo en la cuantía total concedida y destinarse a la financiación de la ayuda. En este sentido, el TJUE destaca que, en este caso, la cuantía de la ayuda concedida a RTVE se determina en base a los costes netos derivados del cumplimiento de la obligación de ofrecer un servicio público y no depende por lo tanto de la cantidad recaudada con el impuesto que, por otro lado, puede ser utilizada también para otros fines. Además, el TJUE ha señalado que, a la hora de evaluar si un impuesto debe considerarse parte de una ayuda de Estado, no es relevante la existencia de una relación competitiva entre el obligado tributario y el beneficiario de la ayuda.

- **Auto del Tribunal de Justicia, de 5 de octubre de 2016 sobre el recurso de casación interpuesto por la Diputación foral de Bizkaia a la Sentencia del asunto [T-397/12 \(C-426/15\)](#).** La Sentencia desestima en su totalidad el recurso de casación planteado por la Diputación foral de Bizkaia y confirma la Decisión de la CE que declaraba ilegales –por ausencia de notificación previa- y parcialmente incompatibles con el TFUE determinadas ayudas otorgadas a la empresa Habidite que venían determinadas por la suscripción de dos convenios -Convenio sobre suelos y Convenio sobre viviendas- en los que la Diputación foral y la empresa pública Bizkailur S.A. se comprometían a adquirir un terreno y ponerlo a disposición de Habidite para la puesta en marcha de una fábrica de módulos de construcción y a la adquisición de determinadas cantidades de los mismos a un precio también concertado de antemano.

La Comisión Europea consideró que, pese a su ilegalidad conforme al art. 108.3 TFUE, las ayudas relacionadas con la adquisición y puesta a disposición del suelo necesario para la puesta en marcha de la fábrica, podían considerarse parcialmente compatibles, hasta un importe de 10.5M€. El exceso sobre dicho importe era incompatible y, por tanto, susceptible de recuperación. Las ayudas vinculadas al compromiso de adquisición de módulos eran, por su parte, enteramente incompatibles.

V.ACTUACIONES DE LA CNMC RELACIONADAS CON AYUDAS PÚBLICAS

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

El objetivo que se persigue es, por tanto, variado 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 minimizar el eventual perjuicio de estas ayudas sobre la competencia efectiva.

Por otro lado, en el ámbito sectorial de las telecomunicaciones, sin perjuicio de las competencias generales mencionadas anteriormente, la Ley 9/2014, de 9 de mayo, General de Telecomunicaciones (LGTel), así como el RD 462/2015⁴⁹, atribuyen a la CNMC competencias particulares de intervención en las relaciones de los operadores en materia de acceso a redes y funciones de asesoramiento a las Administraciones Públicas.

A continuación, se resumen las **principales actuaciones llevadas a cabo por la CNMC en materia de ayudas en el año 2016**.

V.1 Informes a iniciativa propia

- **[PRO/CNMC/001/16](#) Documento metodológico de evaluación de ayudas públicas.** Su objetivo es mejorar la transparencia de los instrumentos de análisis. El Documento describe las ventajas e inconvenientes derivados de la concesión de ayudas, destacando el análisis de impacto sobre la competencia efectiva, sobre la eficiencia y sobre las finanzas públicas y propone unas pautas metodológicas para realizarlo.

Por lo que se refiere a la evaluación ex ante de la ayuda, se intenta predecir el impacto a partir de la información previa a su aplicación, partiendo de la llamada “prueba de sopesamiento” de la ayuda. El enfoque se realiza en una doble dirección: cualitativo, mediante el análisis de los principios de regulación económica eficiente (necesidad, proporcionalidad, mínima restricción competitiva); y cuantitativo, mediante la posible utilización de modelos econométricos y estructurales.

⁴⁹ 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](#).

En cuanto a la evaluación ex post, se realizaría cuando el programa esté en curso o haya finalizado. En este caso se trata de comparar el resultado que se ha producido tras la ejecución del programa de ayudas con lo que habría ocurrido en un escenario “contrafactual” sin ellas. Este análisis requiere la construcción de un “grupo de control” con empresas comparables a las que han sido beneficiarias de la subvención, de forma que se puedan separar los verdaderos efectos de la ayuda de otras diferencias entre beneficiarios y no beneficiarios ajenas a la misma. La CNMC considera que el valor de la evaluación reside en que se incorpore a todo el ciclo de la política pública porque sólo así se podrá conseguir una mejora constante.

V.2 Informes en función consultiva

- [IPN/CNMC/011/16](#) **Proyectos de Órdenes Ministeriales por las que se determinan para el año 2015 los costes tipo aplicables a los costes subvencionables sobre compensación al transporte marítimo y aéreo de mercancías con origen o destino en las Islas Canarias.**

Para atender a las circunstancias del hecho insular se ha regulado un régimen de compensación al transporte marítimo y aéreo de mercancías con origen o destino en las Islas Canarias en el Real Decreto 170/2009 (para bienes agrícolas) y en el Real Decreto 362/2009 (para mercancías industriales). Estas compensaciones constituyen ayudas de Estado y han sido notificadas a la Comisión Europea, que las ha declarado compatibles con el Derecho comunitario. Adicionalmente, en cada anualidad se aprueban Órdenes Ministeriales por parte del Ministerio de Fomento con la actualización de los costes tipo aplicables a los costes subvencionables a las empresas de transporte, a partir de los datos ofrecidos por un informe de la empresa pública INECO.

En aras a mejorar la eficiencia y minimizar los eventuales perjuicios sobre la competencia, la CNMC ha venido realizando una serie de recomendaciones en los últimos años: (i) Sería necesario valorar el efecto incentivador de las mismas y para ello desarrollar una labor de evaluación desde dos perspectivas: una evaluación ex ante sobre el objetivo final de la medida y el adecuado diseño de la misma para conseguir dicho objetivo; y una evaluación ex post sobre el grado de éxito de las ayudas y los eventuales impactos no deseados sobre la eficiencia y la competencia. (ii) Es fundamental, asimismo, efectuar una correcta estimación de los costes adicionales que realmente supone el transporte con origen o destino en las Islas Canarias. Para ello, se han de elegir adecuadamente las rúbricas del coste subvencionable, utilizar una referencia

que refleje los costes de una empresa eficientemente gestionada y ajustar los costes tipo a la evolución del mercado y (iii) se podrían utilizar procedimientos competitivos para la obtención del estudio de determinación de costes tipo, en lugar del recurso reiterado a una encomienda de gestión a un medio propio como INECO.

- **[IPN/CNMC/015/16](#) sobre la modificación de la Orden IET/1144/2013, de 18 de junio, por la que se establecen las bases reguladoras de la concesión de ayudas de cargo al programa de extensión de la banda ancha de nueva generación.**

La propuesta de la SETSI (actual SESIAD) regula las bases para la concesión de ayudas para el despliegue de redes de banda ancha de nueva generación hasta el año 2020, coincidiendo con el final del periodo de programación del Programa Operativo de Crecimiento Inteligente FEDER 2014-2020, aprobado el 12 de febrero de 2015. Asimismo, este Proyecto se enmarca en las actuaciones previstas en la Agenda Digital para España aprobada por el Consejo de Ministros en su reunión de 15 de febrero de 2013 que traspone la Agenda Digital para Europa. La Orden del PEBA-NGA 2013 fue notificada a la Comisión Europea, que la declaró compatible con el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea por Decisión de 5 de julio de 2013⁵⁰.

Al igual que en la Orden del PEBA-NGA 2013, en el nuevo texto los proyectos siguen girando en torno a tres líneas de actuación (Líneas A, B y C⁵¹). En cuanto a las zonas en las que podrán desarrollarse los proyectos, la SESIAD someterá a consulta pública las zonas excluidas antes de cada convocatoria, con el objeto de que los operadores puedan señalar aquellas entidades que deberán excluirse porque en ellas van a desplegar redes en los próximos tres años. Así, desde el año 2013 se viene realizando a principios de año la correspondiente consulta a los operadores en base a la que se elaborará el mapa de zonas excluidas que no son susceptibles de acogerse a las diferentes líneas de actuación contempladas en la Orden del PEBA-NGA.

El presupuesto máximo financiable de cada proyecto para el que se solicite subvención es de **cuatro millones de euros**, aunque en las resoluciones de convocatoria se podrá establecer un presupuesto mínimo de hasta doscientos

⁵⁰ Ayuda estatal SA.35834 (2012/N) – España Extensión de la banda ancha de alta velocidad en España (PEBA-NGA).

⁵¹ LÍNEA A: Despliegue de redes de acceso de muy alta velocidad (100Mbps o superior) en entidades de población que cuenten con una población inferior a los 50.000 habitantes. LÍNEA B: Despliegue de enlaces de redes de acceso (backhaul), válidos para las conexiones de alta velocidad (30Mbps o superior) y de muy alta velocidad (100Mbps o superior) en entidades de población que cuenten con una población inferior a los 20.000 habitantes. LÍNEA C: Despliegue de redes de acceso de alta velocidad (30Mbps o superior) en zonas que cuenten con una población inferior a los 10.000 habitantes.

mil euros. En todo caso, la cuantía de cada subvención no podrá superar el **90 por ciento** del coste de todos los conceptos subvencionables.

- **[IPN/CNMC/017/16](#) sobre el Proyecto de Real Decreto por el que se establece la metodología para el cálculo del margen comercial de las comercializadoras de referencia a introducir en el precio voluntario para el pequeño consumidor.** Se concluyó que la metodología contenida en la propuesta de Real Decreto se desvía sustancialmente de la propuesta que se hizo en el Informe de la CNMC sobre el margen de comercialización. En particular, no se detallan los componentes de coste considerados en cada uno de los centros de costes que se incorporan en el cálculo de los costes unitarios, ni se motiva suficientemente el criterio adoptado para el establecimiento de los costes unitarios de comercialización, ni la razonabilidad de la retribución por el ejercicio de la actividad.

Asimismo, desde el punto de vista de ayudas públicas se recuerda que el concepto de empresa eficiente y bien gestionada que aparece desarrollado en la [Comunicación](#) de la Comisión relativa a la aplicación de las normas de la Unión Europea en materia de ayudas estatales a las compensaciones concedidas por la prestación de servicios económicos de interés general. El informe de la CNMC expone que la metodología recogida en la propuesta de Real Decreto para la definición de empresa eficiente y bien gestionada podría no ser la más adecuada.

- **[IPN/CNMC/028/16](#) sobre la propuesta de Orden por la que se establecen los peajes y cánones asociados al acceso de terceros a las instalaciones gasistas para el 2017 e Informe [IPN/CNMC/029/16](#) sobre la propuesta de Orden por la que se establecen los peajes de acceso de energía eléctrica y la retribución de las actividades de distribución y transporte para 2017.**

El informe de la CNMC expresa las observaciones más relevantes a las propuestas de Ordenes cuyos objetivos principales son el establecimiento de las metodologías de cálculo de los peajes de acceso de energía eléctrica como del acceso de terceros a las instalaciones de gas.

Asimismo, el informe de la CNMC, desde el punto de vista competencial, recuerda que la UE ya la potestad del gobierno para fijar el importe de los peajes eléctricos y otros costes del sistema, en base al incumplimiento de las funciones encomendadas por las Directivas UE a las Autoridades Reguladoras Independientes. En efecto, en el marco del proceso iniciado con la comunicación de la Comisión Europea de febrero de 2015 sobre la incorrecta aplicación de las Directivas 2009/72/EC y 2009/73/EC al ordenamiento español, el 29 de septiembre de 2016 la misma remitió al Gobierno un dictamen motivado, en el que instaba a cumplir plenamente las disposiciones del tercer paquete energético, dándole un plazo de dos meses para que modificara la normativa española, tras lo cual, la Comisión podría decidir remitir el asunto al Tribunal de Justicia de la UE.

- **[INF/CNMC/006/16](#) sobre ayudas al despliegue de banda ancha en Canarias.** El proyecto de Canarias preveía regir la concesión de ayudas para el fomento del despliegue de la banda ancha mediante redes de acceso de alta -30 Mbit/s o superior- o muy alta velocidad –a partir de 100 Mbit/s-. El importe total de las ayudas para la primera convocatoria ascendió a 1.000.000 de euros cofinanciado por el programa operativo FEDER Canarias 2014-2020 para el año 2016. Tras valorar el proyecto la CNMC efectuó una serie de consideraciones sobre el mapa de cobertura, algunas sugerencias en materia de acceso a los servicios mayoristas del beneficiario por parte de los demás operadores y se incluyeron ciertas proposiciones para reforzar la transparencia del proyecto. Finalmente, se recomendaba mayor claridad en algunos criterios de adjudicación y la posibilidad de incluir una evaluación ex post del esquema de ayudas en orden a conocer los mejores diseños para futuras convocatorias.

- **[INF/CNMC/011/16](#) sobre ayudas al despliegue de banda ancha en Castilla y León.** La Junta de Castilla y León tiene como objetivo el despliegue de redes de acceso de nueva generación -a partir de 30 Mbit/s- en municipios de menos de 5.000 habitantes de la comunidad autónoma de Castilla y León y cofinanciado con fondos FEDER. La CNMC había emitido en el año 2014 un informe al anterior plan de ayudas al despliegue de banda ancha del Gobierno de Castilla y León⁵².

Por parte de la CNMC se realizaron una serie de observaciones sobre las condiciones mayoristas de acceso y precios. Asimismo, se valoraba suavizar el criterio de solvencia económica para evitar que sea una barrera de entrada para empresas de reciente creación. Por lo que se refería a las zonas de actuación preferente, se sugería la eliminación de la inclusión de objetivos secundarios ya que podían poner en riesgo el cumplimiento del objetivo. Igualmente, se valora negativamente la existencia de umbrales en los criterios de adjudicación que pueden dar lugar a situaciones en las que se eliminen ofertas que no los alcanza, aunque en su conjunto pudieran tener una puntuación superior a otras. Finalmente, se recomendaba la inclusión de un programa de evaluación ex post del esquema de ayudas en orden a conocer los mejores diseños para futuras convocatorias.

- **[INF/CNMC/013/16](#) sobre ayudas al despliegue de banda ancha en País Vasco.** El proyecto de Orden del País Vasco tiene por objeto la regulación de las bases y convocatoria para la concesión de subvenciones, correspondiente al ejercicio 2016, para el despliegue de redes NGA de muy alta velocidad –100 Mbps o superior- en 274 polígonos empresariales⁵³ considerados como zonas blancas NGA⁵⁴.

⁵² Informe de la CNMC de 3 de julio de 2014 sobre el Proyecto de la Junta de Castilla y León en relación con la concesión de subvenciones para proyectos de redes de acceso de nueva generación (INF/DTSA/503/14 FTTH JUNTA DE CYL).

La intensidad máxima de la ayuda será del 40% y su importe límite de 75.000 Euros por proyecto (lote de polígonos)⁵⁵. El importe total de las ayudas será de 10.700.000 euros procedentes del Fondo de Proyectos Estratégicos, constituido en el Acuerdo del Consejo Vasco de Finanzas Públicas de 14 de febrero de 2000 e incrementado por acuerdo de fecha 15 de febrero de 2007.

Por parte de la CNMC se realizaron una serie de observaciones sobre las condiciones mayoristas de acceso y precios. Se recomendada, asimismo, la inclusión de una obligación de replicabilidad económica –en consonancia con la obligación de replicabilidad técnica- de los servicios minoristas que preste el adjudicatario sobre las redes subvencionadas en el supuesto de que el adjudicatario actúe a nivel mayorista y minorista sobre la red que se despliegue en el ámbito del proyecto. Se sugería el establecimiento de un plazo mínimo y suficiente para la presentación de solicitudes que permita a los licitadores una mejor preparación de sus ofertas para asegurar una mayor concurrencia en el procedimiento competitivo. Se recomendó eliminar los umbrales en cada criterio de adjudicación a falta de una justificación adecuada ya que ello puede dar lugar a situaciones en las que se eliminan ofertas que no los alcanzan, aunque éstas en su conjunto puedan tener una puntuación superior a otras. Finalmente, se sugería la posibilidad de incluir una evaluación ex post del esquema de ayudas con el objeto de mejorar lo estipulado en la Orden para futuras convocatorias.

- **[CNS/D TSA/057/16](#) sobre distribución de competencias sobre imposición de condiciones de acceso en proyectos de ayudas a despliegues de redes de banda ancha.** La Junta de Andalucía consultó a la CNMC sobre las funciones de este organismo en relación con el alcance, la imposición y supervisión de las condiciones mayoristas que se establecen en proyectos de ayudas al despliegue de redes de banda ancha y sobre la posibilidad de imponer al beneficiario la obligación de prestar servicios minoristas.

En relación con los servicios mayoristas, se informó de que tanto el diseño como la supervisión de la ejecución del proyecto corresponderían al órgano que designe la normativa de subvenciones. El papel de la CNMC se ceñiría a la supervisión y promoción del correcto funcionamiento del mercado, el asesoramiento sobre condiciones de acceso mayorista y precios y resolución de conflictos entre el beneficiario y los operadores que pidan acceso a las infraestructuras o redes objeto de la ayuda.

⁵³ 15 polígonos en la provincia de Álava, 119 polígonos en la provincia de Bizkaia y 140 polígonos en la provincia de Guipúzcoa.

⁵⁴ De conformidad con las [Directrices](#) de la Unión Europea para la aplicación de las normas sobre ayudas estatales al despliegue rápido de redes de banda ancha, las zonas blancas son aquellas que no disponen de cobertura de redes de banda ancha de nueva generación, ni previsiones para su dotación por algún operador en el plazo de 3 años.

⁵⁵ Cada lote incluye uno o varios polígonos industriales.

En cuanto a la imposición de obligaciones a los beneficiarios en relación con la prestación de servicios minoristas, aunque no está absolutamente prohibido, las directrices comunitarias prevén que no podrán prestarse servicios minoristas cuando el beneficiario de la ayuda sea una entidad pública. Asimismo, para proyectos encuadrados en el Reglamento de Exención por Categorías, deberá tenerse en cuenta que los costes subvencionables tendrán que limitarse siempre a los servicios mayoristas sin que puedan extenderse a las actuaciones minoristas.

- **[CNS/DTSA/027/16](#) sobre fijación de precios en proyectos de ayudas a despliegues de redes de banda ancha.** En relación con un programa de ayudas al despliegue de redes NGA, el Gobierno de Aragón planteó si era posible que la CNMC estableciera tarifas y condiciones de los servicios mayoristas, tanto activos como pasivos, contemplados en el contrato, teniendo en cuenta las características del mismo (actuación en zonas blancas de baja densidad de población, aportación económica del sector público, ...) de modo que dichas tarifas y condiciones sean aplicables única y exclusivamente a las zonas y servicios incluidos en dicho contrato sin afectar a otras zonas geográficas que no son objeto del mismo.

En la contestación, se señaló que siempre que estuviera debidamente justificado, los servicios mayoristas y los precios fijados en un proyecto de ayudas podrían ser distintos de los impuestos en el marco de un análisis de mercado (que deberán servir de referencia).

En el caso de que el operador que recibe la ayuda sea a su vez un operador con poder significativo en los mercados afectados, dicha diferenciación no entraría en colisión con las obligaciones impuestas en la regulación ex ante, si existen diferencias que justifiquen un tratamiento distinto. Esto es así puesto que en las ayudas una parte del importe del coste de despliegue será sufragado con la subvención percibida y los precios establecidos para el proyecto se limitarán al ámbito geográfico del proyecto de ayudas. Además, la configuración del proyecto de ayudas, la normativa aplicable y los objetivos que se persiguen difieren de los objetivos de la regulación ex ante que afectarán al resto de la red.

Si el Gobierno de Aragón o los operadores que solicitasen el acceso mayorista a los despliegues realizados dentro del proyecto consideraran que los precios de los servicios mayoristas regulados no permiten que los precios minoristas puedan ser replicables por el operador que solicite el acceso, se podría acudir a la CNMC para que establezca las tarifas aplicables a estos servicios.

- **[IFP/DTSA/002/16](#) sobre el despliegue de NGA en Ascó.** El Ayuntamiento de Ascó (Tarragona) notificó a la CNMC su intención de iniciar la explotación de una red de fibra óptica (FTTH) con fondos públicos sobre la que se prestarían servicios de acceso a nivel mayorista y solicitó la inscripción de esta entidad en

el Registro de operadores de la CNMC. Según la entidad local, la explotación de la red la realizaría cumpliendo con el principio del inversor privado en una economía de mercado (PIPEM) a través de un organismo autónomo local. El escrito venía acompañado de una descripción del servicio, el plan de negocio del Ayuntamiento de Ascó, el del organismo autónomo y el listado de precios.

La CNMC inició unas actuaciones previas para determinar si la explotación de la red de acceso de fibra (FTTH) en el municipio de Ascó cumplía con el PIPEM, en los términos previstos en la Circular 1/2010⁵⁶ o si el proyecto era susceptible de distorsionar de forma significativa la competencia en el municipio afectado.

Analizada la documentación remitida, se concluyó que el proyecto no se ajustaba al PIPEM. Sin embargo, no se consideró que fuera susceptible de distorsionar de forma significativa la competencia teniendo en cuenta que (i) el municipio no tenía redes NGA desplegadas, ni previsiones de despliegues por parte de operadores en los siguientes tres años; (ii) en los municipios limítrofes la única actuación de despliegue de redes de alta velocidad se realizó directamente por el Ayuntamiento en el municipio de Riba-roja d'Ebre; (iii) se ofrecerían únicamente servicios de acceso mayorista –en línea con las Directrices comunitarias de ayudas a la banda ancha-; (iv) el importe de la ayuda se situaba por debajo de los parámetros establecidos en el Reglamento *de minimis*; (v) el nivel de precios propuesto para el alquiler de la fibra óptica era similar al precio vigente en un proyecto parecido desarrollado en el municipio de Viladecans.

- [SUP/DTSA/001/16 sobre fijación de precios Xarxa Oberta](#). La Generalitat de Cataluña notificó a la Comisión Europea un proyecto de ayudas al despliegue de redes de fibra⁵⁷ a los efectos del artículo 108 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. En la Decisión de la Comisión Europea se declaró el proyecto Xarxa Oberta compatible con el artículo 107.3 c) del TFUE y especificó las reglas para la fijación de precios de los servicios mayoristas. En aplicación de las previsiones de dicha Decisión, la Generalitat de Cataluña envió una solicitud a la CNMC para la definición de tres nuevos servicios y la introducción de descuentos en el alquiler de varios pares de fibra oscura

Analizada la propuesta, se consideró que los precios propuestos eran acordes a las decisiones previas de la CNMC y permitían competir al resto de operadores.

⁵⁶ Circular 1/2010, de 15 de junio, por la que se regulan las condiciones de explotación de redes y la prestación de servicios de comunicaciones electrónicas por las Administraciones Públicas.

⁵⁷ En 2007 la Generalitat de Cataluña inició un proyecto de construcción y gestión de una red de fibra óptica troncal con el objetivo de suministrar servicios de comunicaciones electrónicas entre las sedes del gobierno autonómico y servicios de conectividad mayorista a otros operadores utilizando la capacidad excedentaria de la red. Mediante concurso público se asignó a Xarxa Oberta (actualmente 100% propiedad de Imagina-Mediapro) la gestión y creación de dicha red por un periodo de 20 años que se inició en octubre de 2010.

En cuanto a los descuentos por volumen en el alta y cuota mensual de pares de fibras en el servicio de alquiler de fibra oscura debían modificarse de forma que su importe permitiera que el valor actualizado de los pagos iguale o supere el VAN medio de los operadores.

V.3 Informes relacionados con la LGUM⁵⁸

- **UM/068/16 sobre ayudas a centros de formación y empleo en Navarra.** En relación con la Resolución de 22 de abril de la Directora del Servicio Navarro de Empleo de subvenciones para la ejecución de planes de formación para 2016, el Informe de esta Comisión (art. 26 LGUM) concluye que (i) el requisito de acreditación y/o registro autonómico resulta contrario a los principios de no discriminación y eficacia nacional de la LGUM y (ii) critica la valoración de la experiencia exclusivamente a partir de la participación en acciones formativas propias. Son actuaciones que limitan la libre prestación de servicios por parte de las entidades de formación, ya que contiene requisitos discriminatorios basados directa o indirectamente en el lugar de residencia o establecimiento del operador.
- **UM/018/16 sobre ayudas a centros de formación de empleo en Cantabria.** La Orden HAC/35/2015 por la que se establecen las bases reguladoras y se aprueba la convocatoria para el ejercicio 2015-17 de las subvenciones en materia de formación de la oferta mediante la ejecución de planes formativos dirigidos prioritariamente a las personas trabajadoras ocupadas impone la exigencia de disponer de una instalación situada en territorio cántabro. Este requisito es contrario al principio de no discriminación del artículo 18 de la LGUM. Por ello, la CNMC, al amparo del artículo 27 de la LGUM, acordó interponer un recurso contencioso-administrativo.
- **UM/019/16 sobre ayudas a centros de formación de empleo en Castilla la Mancha.** Se trata de la Orden de 25 de noviembre de 2015 por la que se convocan subvenciones para la realización de planes de formación dirigidos prioritariamente a personas trabajadoras ocupadas. No cabe que la Administración autonómica otorgue mayor valor a su propio sistema o certificación de calidad por encima de otros certificados o sistemas equivalentes. Por ello, la CNMC, al amparo del artículo 27 de la LGUM, acordó interponer un recurso contencioso-administrativo.

VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Desde un punto de visto estadístico, por lo que se refiere a las *ayudas regulares*, el Reino de España cierra el año 2015 como el Estado miembro de la UE-28 con menos ayudas públicas en porcentaje del PIB (0,24% del PIB español, frente al 0,67% del PIB

⁵⁸ Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado.

comunitario). Esta reducción se ha llevado a cabo en España fundamentalmente a través de la disminución de las ayudas horizontales, mientras las ayudas sectoriales, aunque se han reducido, no han variado su peso en la misma medida, si bien una mayor participación de las ayudas horizontales sobre el total (tendencia de los países de nuestro entorno) es normalmente menos distorsionador de los mercados. Conviene subrayar, igualmente, que sería positiva una mayor fundamentación y coherencia en las estadísticas ofrecidas de ayudas al transporte para su valoración comparada.

Respecto a las ayudas al *sector financiero*, en nuestro país, al igual que en 2014, no se han otorgado nuevas ayudas en 2015 y, en el conjunto de la Unión Europea el importe total dedicado a ayudas al sector financiero en 2015 no ha sido elevado en comparación con los años anteriores cuando la crisis fue más intensa.

Por lo que se refiere a las **novedades regulatorias y decisorias de las instituciones europeas en 2016**, ha habido hitos relevantes a nivel normativo como la [Comunicación de la Comisión](#) relativa al concepto de ayuda estatal conforme a lo dispuesto en el artículo 107, apartado 1, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (2016/C 262/01) y la [Revisión](#) del Reglamento n.º 651/2014 general de exención por categorías (ayudas estatales) por el que se amplía su ámbito de aplicación a puertos y aeropuertos. Desde la órbita jurisprudencial, destacan los pronunciamientos en materia fiscal en los que el TJUE ha ampliado ostensiblemente el concepto de selectividad siguiendo la línea de la Comisión Europea.

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 elaboración y aprobación del *Documento metodológico de evaluación de ayudas públicas*. Su objetivo es describir las ventajas e inconvenientes derivados de la concesión de ayudas, destacando el análisis de impacto sobre la competencia efectiva, sobre la eficiencia y sobre las finanzas públicas y propone unas pautas metodológicas para realizarlo. Destaca asimismo la realización de informes en ayudas al despliegue de redes de banda ancha y sobre ayudas en temas energéticos.

ANEXO I. GLOSARIO DE ALGUNOS 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.