



# INFORME DE LA CNMC SOBRE LAS AYUDAS PÚBLICAS EN ESPAÑA - 2018

**IAP/CNMC/001/18**

**5 de julio de 2018**

## ÍNDICE

<b>I. PRESENTACIÓN .....</b>	<b>3</b>
<b>II. ASPECTOS CONCEPTUALES Y METODOLÓGICOS.....</b>	<b>5</b>
<i>II.1 Concepto de ayuda e instrumentos de análisis.....</i>	<i>5</i>
<i>II.2 Aspectos metodológicos.....</i>	<i>6</i>
<b>III. ANÁLISIS ESTADÍSTICO Y ECONÓMICO .....</b>	<b>10</b>
<i>III.1 Ayudas regulares.....</i>	<i>10</i>
<i>III.2 Ayudas al sector financiero.....</i>	<i>19</i>
<b>IV. NOVEDADES EN MATERIA DE AYUDAS DE ESTADO EN LA UE .....</b>	<b>25</b>
<i>IV.1. Novedades normativas.....</i>	<i>25</i>
<i>IV.2 Decisiones de la CE sobre ayudas de especial relevancia para España .....</i>	<i>27</i>
<i>IV.3 Novedades jurisprudenciales de los Tribunales de la UE.....</i>	<i>32</i>
<i>IV.4 Novedades jurisprudenciales de los Tribunales Nacionales.....</i>	<i>34</i>
<b>V. ACTUACIONES DE LA CNMC RELACIONADAS CON AYUDAS PÚBLICAS .....</b>	<b>35</b>
<i>V.1 Informes en función consultiva .....</i>	<i>36</i>
<i>V.2 Conflictos entre operadores en el marco de ayudas públicas .....</i>	<i>44</i>
<i>V.3 Informes relacionados con la LGUM.....</i>	<i>45</i>
<b>VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES .....</b>	<b>46</b>
<b>ANEXO I. GLOSARIO DE CONCEPTOS UTILIZADOS EN EL INFORME .....</b>	<b>48</b>

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

### **CONSEJO. SALA DE COMPETENCIA**

**IAP/CNMC/001/18**

#### **PRESIDENTE**

D. José María Marín Quemada

#### **CONSEJEROS**

D<sup>a</sup>. María Ortiz Aguilar

D. Josep María Guinart Solà

D<sup>a</sup>. Clotilde de la Higuera González

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

#### **SECRETARIO**

D. Joaquim Hortalà i Vallvé

En Madrid, a 5 de julio de 2018

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 ordena a la CNMC a emitir un **informe anual sobre las ayudas públicas concedidas en España** en aras de mejorar su grado de transparencia.

Este **Informe Anual de Ayudas Públicas** es el quinto 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 2016**, siendo éste el último para el cual están disponibles los datos publicados por la Comisión Europea (CE) en enero de 2018 a través de su [Marcador de ayudas de Estado](#). De este análisis se desprenden dos conclusiones fundamentales: (i) las ayudas regulares (las no dirigidas ni al sector ferroviario ni al sector financiero) suponen el **0,26% del PIB nacional en 2016 (frente al 0,28 del PIB en 2015)**, por lo que las cifras indican un ligero descenso respecto del año anterior, más aún si tomamos en consideración las cifras del año 2013 (0,33 del PIB) y 2014 (0,34% del PIB) y (ii) la relevancia cada vez menor de las ayudas al sector financiero, inexistentes en 2016.
- En segundo lugar, se recogen las principales **novedades normativas, resoluciones administrativas y judiciales** adoptadas por las autoridades comunitarias en 2017 en esta materia. Destaca la aprobación de [Reglamento \(UE\) 2017/1084 de la Comisión](#) de 14 de junio de 2017 por el que se modifica en aspectos puntuales el Reglamento (UE) nº 651/2014 general de exención por categorías. Respecto a las decisiones más relevantes para nuestro país, destacan las relativas a telecomunicaciones y energía.
- En tercer lugar, se resumen brevemente las principales **actuaciones llevadas a cabo por la CNMC en 2017** en relación con las ayudas públicas, destacando las relativas al transporte de pasajeros, a la base de datos de ayudas públicas y al despliegue de banda ancha.

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 METODOLÓGICOS

### II.1 Concepto de ayuda e instrumentos de análisis

El art. 107 del [Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea \(TFUE\)](#) no aporta una definición de ayuda de Estado sino que se limita a declarar incompatibles con el mercado interior cierto tipo de ayudas, contemplando los apartados segundo y tercero de dicho precepto las ayudas que pueden considerarse compatibles con el mercado interior. Con base en el TFUE y en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) se ha ido perfilando una definición<sup>1</sup> 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, la Comisión Europea ha decidido impulsar la incorporación del análisis económico<sup>2</sup>. 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.

Desde la puesta en marcha del Programa de modernización<sup>3</sup>, 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

---

<sup>1</sup> 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”.

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> 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).

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 sopesamiento<sup>4</sup> de la ayuda, que analizará los aspectos positivos y negativos de su concesión, entre ellos la adecuación del instrumento utilizado, su efecto incentivador o la necesidad y proporcionalidad de la ayuda*”.

## II.2 Aspectos metodológicos

Este informe se basa en la información ofrecida por el [Marcador de ayudas de Estado de la CE publicado en enero de 2018](#) con datos correspondientes **al ejercicio 2016<sup>5</sup>** 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 aprobadas<sup>6</sup>** por la CE, así como **ayudas exentas de notificación previa**, pero sujetas a comunicación a posteriori. No se incluyen las siguientes medidas<sup>7</sup>: (i) las *ayudas de minimis*, que la UE no considera ayudas de Estado; (ii) las *compensaciones por servicios de interés económico general* (SIEG), salvo casos

- 
- <sup>4</sup> Esta prueba de sopesamiento debe efectuarse a tres niveles: el régimen de ayudas debe responder a un objetivo de interés general claramente definido o a la corrección de un fallo de mercado previamente identificado; debe ser el instrumento apropiado para alcanzar dicho objetivo, lograr un efecto incentivador (de forma que el beneficiario varíe su conducta) y resultar proporcionado al problema afrontado (de manera que no se puedan lograr los mismos objetivos con un menor importe de ayuda o con un esquema menos distorsionante). La medida debe arrojar un saldo positivo en su impacto sobre el bienestar, compensando las eventuales distorsiones sobre la competencia y los flujos de comercio.
- <sup>5</sup> Aunque los datos de ejercicios anteriores suelen sufrir revisiones a posteriori por lo que pueden existir diferencias entre los datos que se publican en este Informe y los de ejercicios pasados. Además, los importes de ayuda se expresan normalmente en precios constantes del último año disponible (2016 en este Informe Anual), lo que lleva a actualizar las cifras de ejercicios anteriores, que se notifican a la Comisión Europea en precios corrientes. Asimismo, los datos que se utilizan relacionados con el PIB, este suele ser revisado posteriormente por las autoridades competentes por lo que también provoca ciertos cambios menores en varias tablas y gráficos utilizados en los años anteriores lo que produce que los datos referidos a esos años no coincidan con los publicados en los mismos.
- <sup>6</sup> Obviamente, no se incluyen aquellas ayudas que han sido consideradas como incompatibles o prohibidas por la Comisión Europea. Tampoco se incluyen los importes relativos a expedientes en tramitación sobre los que la CE aún no ha resuelto a la fecha de cierre del informe.
- <sup>7</sup> Las ayudas al sector ferroviario (art. 93 TFUE) no se incluían, pero desde 2012 se han facilitado los datos del apoyo público a esta actividad, si bien con ciertas peculiaridades. Cabe recordar además que desde 2014 las ayudas deben computarse por el total de los fondos públicos aportados, sean éstos financiados con cargo al presupuesto comunitario o nacional.

excepcionales<sup>8</sup> y (iii) las *medidas no selectivas* de fomento de la economía en su conjunto (régimenes fiscales aplicables con carácter general).

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

**A. Ayudas regulares.** Son todas las no dirigidas al sector financiero. Se expresan en precios constantes del último año disponible (2016). En las ayudas regulares, se distingue en primer lugar entre el “importe de ayuda autorizado” (*approved amount*<sup>9</sup>) y el “importe efectivamente utilizado” (*used amount*<sup>10</sup>). En general, es sobre éste último<sup>11</sup> sobre el que se calcula el “elemento de ayuda” (*aid element*<sup>12</sup>), que es lo que se considera que constituye verdaderamente la ventaja económica derivada de la ayuda concedida. Existen distintos instrumentos, cada uno con particularidades para el cálculo del “elemento de ayuda”:

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

---

<sup>8</sup> 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.

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

<sup>10</sup> La cantidad de ayudas efectivamente empleada (*used amount*) expresa el volumen real de la medida de ayuda aplicado por un Estado miembro en favor de empresas y operadores, midiendo mejor las ventajas que estos beneficiarios obtienen.

<sup>11</sup> No obstante, cuando la Administración no pueda facilitar los datos finales sobre el importe efectivamente utilizado, deberá facilitar a la CE los datos relativos a los compromisos de gasto para que la CE pueda calcular el “elemento de ayuda” con su metodología.

<sup>12</sup> En ocasiones el “elemento de ayuda” coincide con el “importe efectivamente utilizado”, como es el caso de una donación. Sin embargo, en el caso de otros instrumentos, el “elemento de ayuda” puede no coincidir con el importe utilizado, como se detalla al explicar cada instrumento.



- **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 mayor<sup>13</sup> 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, si los riesgos no se materializan. Cabe señalar las siguientes especificidades de cada instrumento para su contabilización:

---

<sup>13</sup> Véase a estos efectos la Comunicación de la Comisión, [DO C 216 de 30.07.2013](#), sobre la aplicación, a partir del 1 de agosto de 2013, de la normativa sobre ayudas estatales a las medidas de apoyo en favor de los bancos en el contexto de la crisis financiera.



- 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 “elemento de ayuda”, por lo que el Marcador de ayudas de la CE (y por tanto este Informe Anual que lo toma como fuente) contabiliza las ayudas por el importe nominal.

Dado que la finalidad de este Informe Anual no es esencialmente calcular el coste de estas intervenciones sobre las finanzas públicas sino valorar el impacto en la competencia<sup>14</sup>, se consignan los importes tal y como son publicados por el Marcador.

---

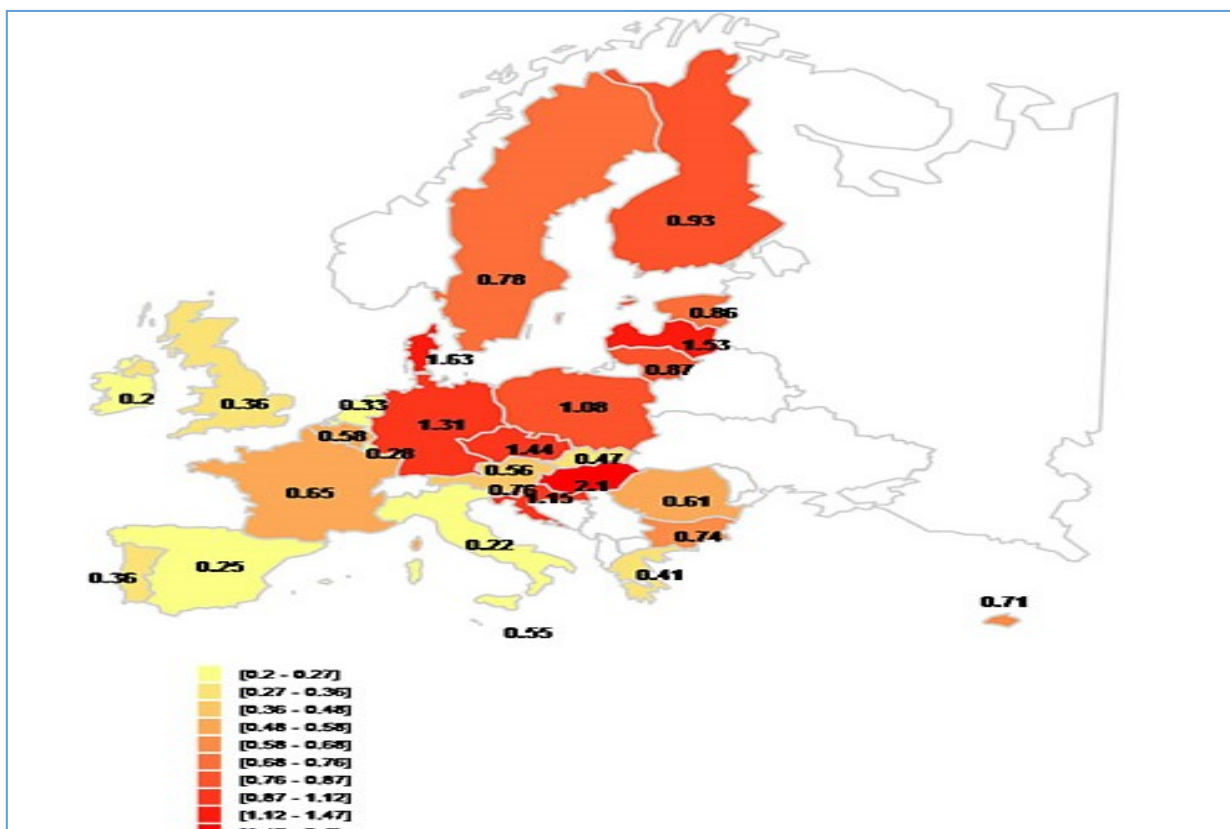
<sup>14</sup> Por ejemplo, si el sector público otorga unas determinadas garantías a las emisiones de deuda de las entidades financieras y dichas garantías no se llegan a ejecutar, el impacto directo en las finanzas públicas puede ser nulo o incluso positivo (por los ingresos y comisiones), aunque pueda existir un coste indirecto por la asunción de pasivos contingentes. Pero incluso suponiendo un impacto nulo sobre las finanzas públicas, desde un punto de vista de competencia sí es importante consignar el

### 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 EEMM de la UE es llamativa y **oscila entre el 2,10% de Hungría y el 0,20% de Irlanda, que se sitúa como el país con menor porcentaje de ayudas sobre el PIB**. Otros países con porcentajes de ayudas muy bajos son Italia (0,22%), España (0,25%) y Holanda (0,33%). 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 algún supuesto de exención por categorías.

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



Fuente: Marcador de ayudas enero 2018 CE. No incluye datos de sector ferroviario.

otorgamiento de estas garantías, pues afecta de manera diferente a los operadores económicos, pudiendo alterar las condiciones de competencia en los mercados.

En el Cuadro 1 se recoge la evolución temporal 2009-2016 de las ayudas regulares tanto en la UE como en España. Se puede apreciar un descenso en 2016 en España (del 0,28% del ejercicio anterior al 0,26% actual<sup>15</sup>). Sin embargo, en el conjunto de la UE el gasto se mantiene estable (del 0,69% del ejercicio anterior al 0,70% actual).

También en el Cuadro 1 se recoge la clasificación de los dos grandes tipos de ayudas regulares: las *ayudas horizontales*, que no están restringidas a sectores económicos concretos, y las *ayudas sectoriales*, destinadas a sectores económicos específicos. En principio, las ayudas de carácter sectorial tienen un potencial distorsionador 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.

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

**Cuadro 1. Evolución Ayudas regulares España y UE (2009-2016)**

		2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	
España	Ayudas regulares	Millones €	5.704,67	5.024,76	4.610,46	3.997,17	3.245,82	3.433,83	3.014,02	2.927,72
		% PIB	0,53%	0,46%	0,43%	0,38%	0,32%	0,33%	0,28%	0,26%
	Ayuda horizontal	Millones €	3.987,04	3.326,58	2.800,85	2.489,82	1.792,13	2.107,59	1.431,16	1.613,94
		% PIB	0,37%	0,31%	0,26%	0,24%	0,17%	0,20%	0,13%	0,14%
		% Total	69,89%	66,20%	60,75%	62,29%	55,21%	61,38%	47,48%	55,13%
	Ayuda sectorial	Millones €	1.717,62	1.698,18	1.809,62	1.507,36	1.453,69	1.326,24	1.582,87	1.313,78
		% PIB	0,16%	0,16%	0,17%	0,14%	0,14%	0,13%	0,15%	0,12%
		%Total	30,11%	33,80%	39,25%	37,71%	44,79%	38,62%	52,52%	44,87%
	UE-28	Ayudas regulares	Millones €	75.537,11	74.943,76	68.728,68	70.109,68	69.371,56	100.204,66	102.310,89
% PIB			0,61%	0,58%	0,52%	0,52%	0,51%	0,71%	0,69%	0,70%
Ayuda horizontal		Millones €	53.826,47	52.582,23	50.331,12	51.264,77	52.673,61	83.906,12	86.443,69	91.483,73
		% PIB	0,44%	0,41%	0,38%	0,38%	0,39%	0,60%	0,58%	0,61%
		% Total	71,26%	70,16%	73,23%	73,12%	75,93%	83,73%	84,49%	87,23%
Ayuda sectorial		Millones €	21.710,64	22.361,53	18.397,56	18.844,91	16.697,95	16.298,54	15.867,21	13.395,62
		% PIB	0,18%	0,17%	0,14%	0,14%	0,12%	0,12%	0,11%	0,09%
		%Total	28,74%	29,84%	26,77%	26,88%	24,07%	16,27%	15,51%	12,77%

Fuente: elaboración propia a partir del Marcador de ayudas CE 2018. No incluye sector ferroviario.

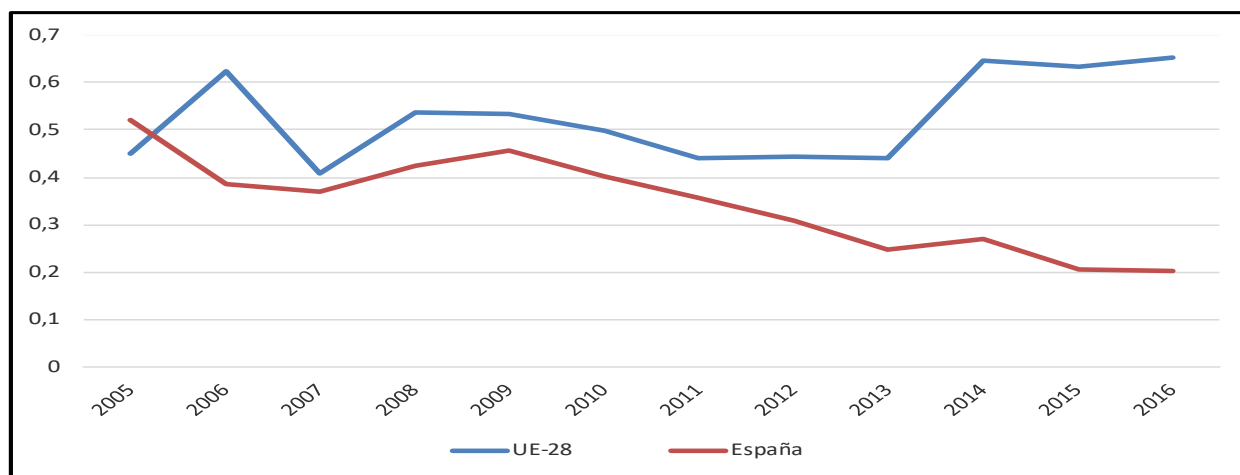
Partiendo del Cuadro 1, la evolución en España del volumen de ayudas regulares es decreciente en relación con el PIB desde el año 2001, decreciendo desde entonces, si

<sup>15</sup> Si bien en el Marcador de ayudas enero de 2018 indica el 0,25% del PIB, en nuestra actualización de datos el cálculo asciende al 0,26% del PIB. La diferencia puede deberse al arrastre de un mayor número de decimales en nuestro caso.

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 volvieron a caer y este año vuelven a bajar levemente en España y se mantienen estables en la UE.

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

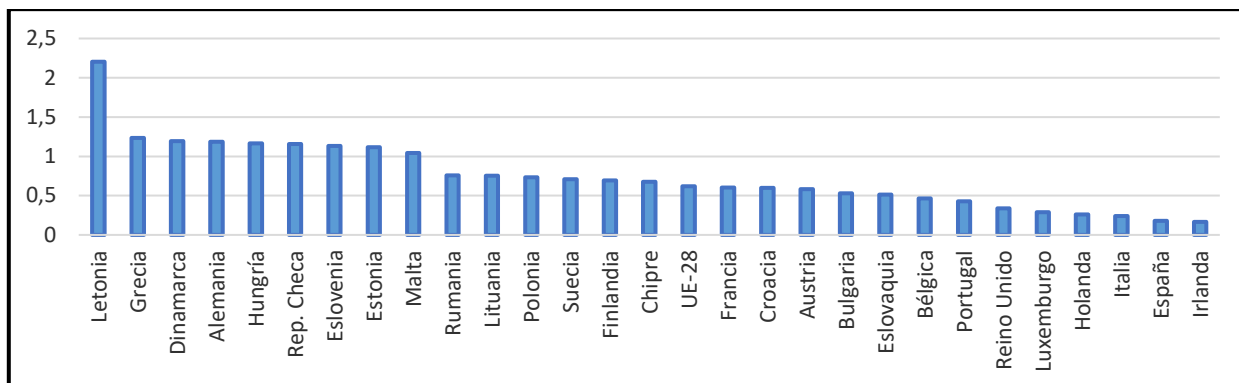
**Gráfico 2. Ayudas regulares a industria y servicios sobre el PIB en España y UE**



Fuente: elaboración propia a partir de datos del Marcador de ayudas CE 2018. No incluye sector ferroviario.

Dentro del contexto europeo, podemos advertir que en el caso de España se observa que la caída en el periodo 2009-2013 es mucho mayor que el crecimiento en el ejercicio 2013-2014, lo que nos sitúa como el 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 tercer 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 (2016) en UE**

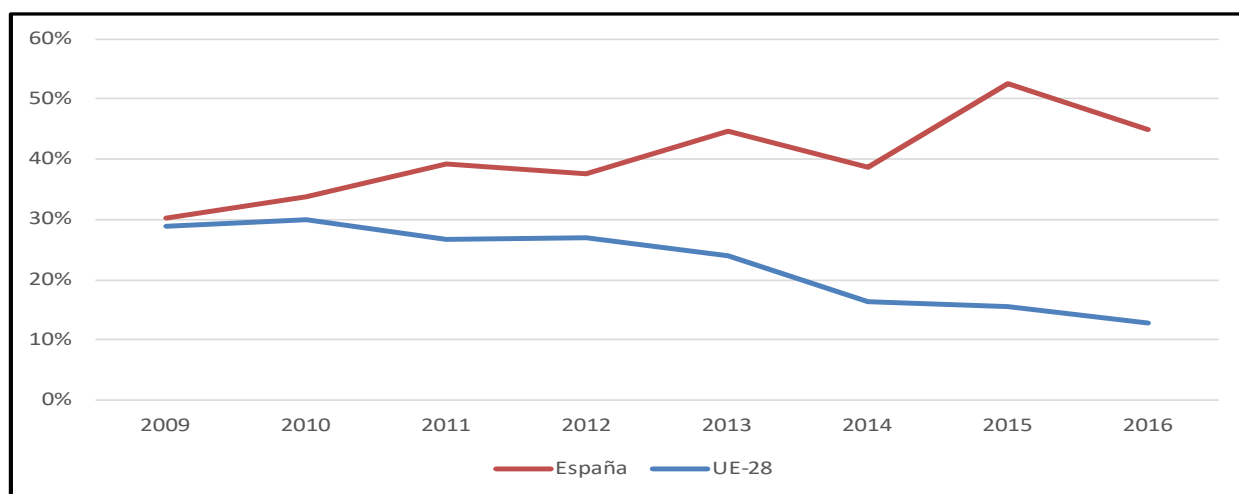


Fuente: elaboración propia a partir de datos del Marcador de ayudas CE 2018. No incluye sector ferroviario

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 por debajo del 40%, superando el 50% en 2015 y volviendo otra vez al 45% en 2016 (Gráfico 4).

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

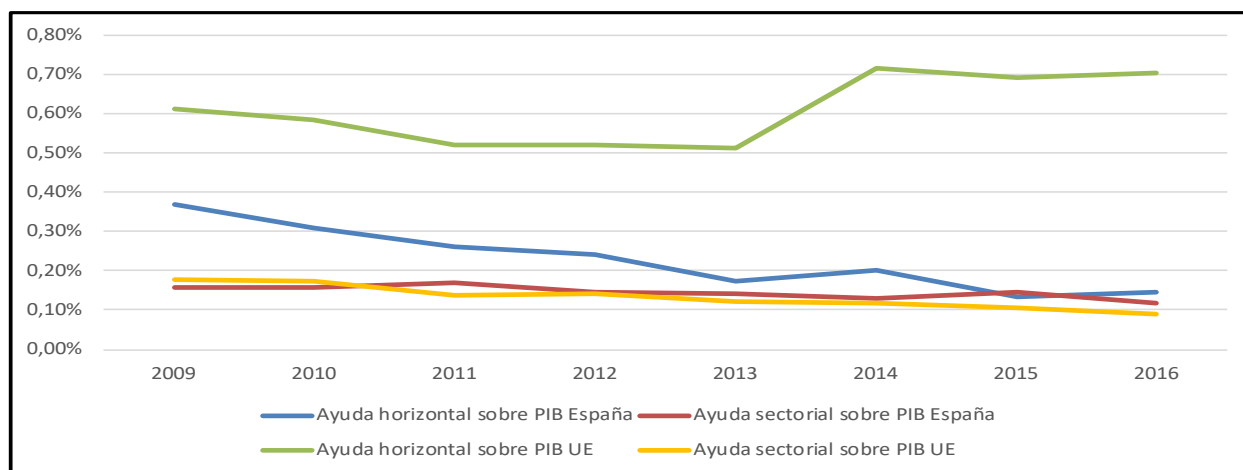


Fuente: elaboración propia a partir de datos del Marcador de ayudas CE 2018. No incluye sector ferroviario

Como puede observarse en el Gráfico 5, el peso sobre el PIB de las ayudas sectoriales tiende a converger, durante los años de la crisis, entre la UE-28 y España, manteniéndose los datos con una pequeña diferencia entre España y la UE-28 en los años siguientes y confirmando la estabilidad hasta el año 2016.

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

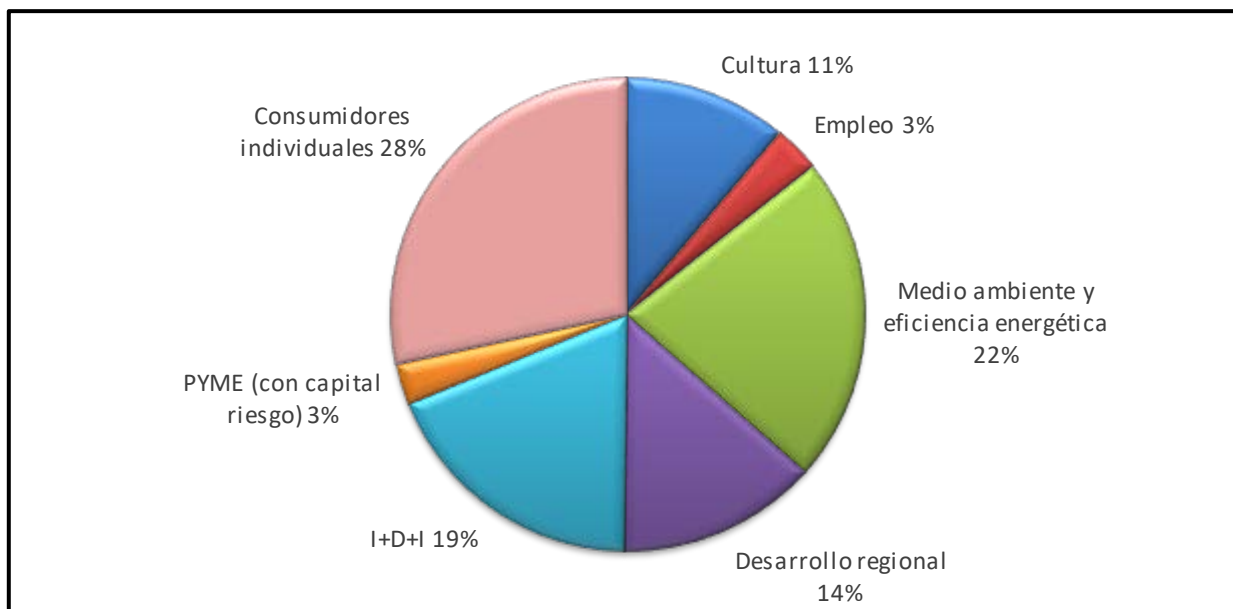
**Gráfico 5. Evolución de la ayuda horizontal y sectorial en España y UE-28**



Fuente: elaboración propia a partir de datos del Marcador de ayudas CE 2018. No incluye sector ferroviario

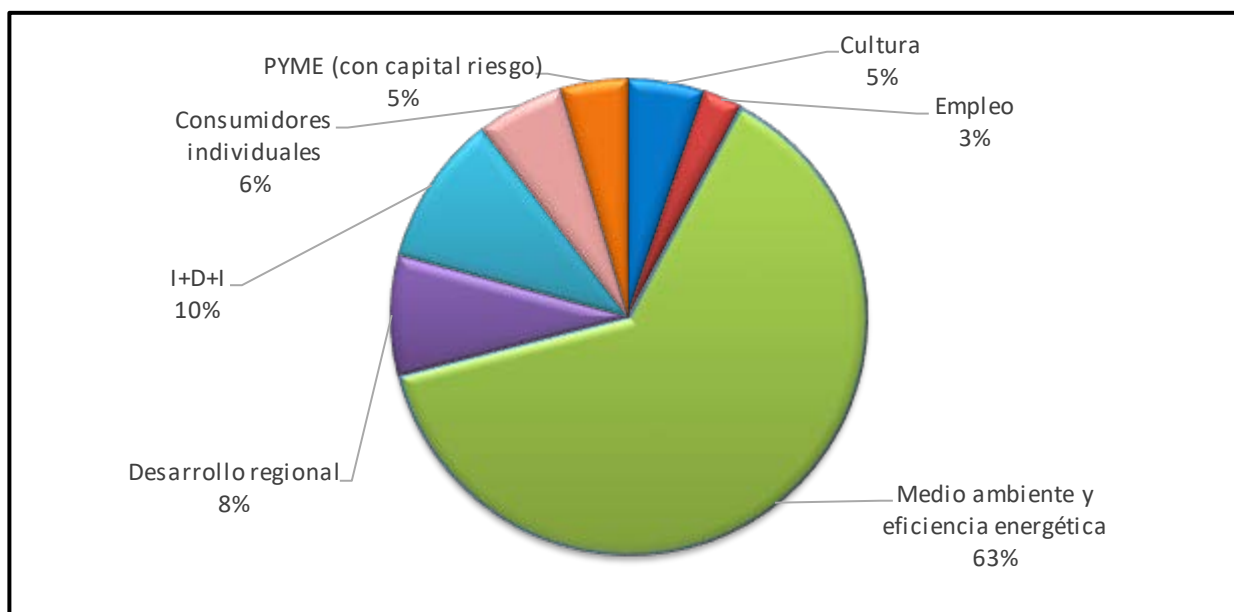
Las ayudas horizontales no sólo difieren en España y la UE-28 en su evolución en el tiempo, sino también en su **composición**. Como puede observarse en los Gráficos 6 y 7, el **peso que los distintos objetivos tienen en la ayuda total es muy diferente en España y en el conjunto de la UE**. Quizá los 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 22% de la ayuda total horizontal mientras que en el conjunto de la UE alcanzan el 63% de la ayuda.

**Gráfico 6. Porcentaje de ayuda horizontal por objetivos en 2016 en España**



Fuente: elaboración propia a partir de datos del Marcador de ayudas CE 2018. No incluye sector ferroviario

**Gráfico 7. Porcentaje de ayuda horizontal por objetivos en 2016 en la UE-28**



Fuente: elaboración propia a partir de datos del Marcador de ayudas CE 2018. No incluye sector ferroviario

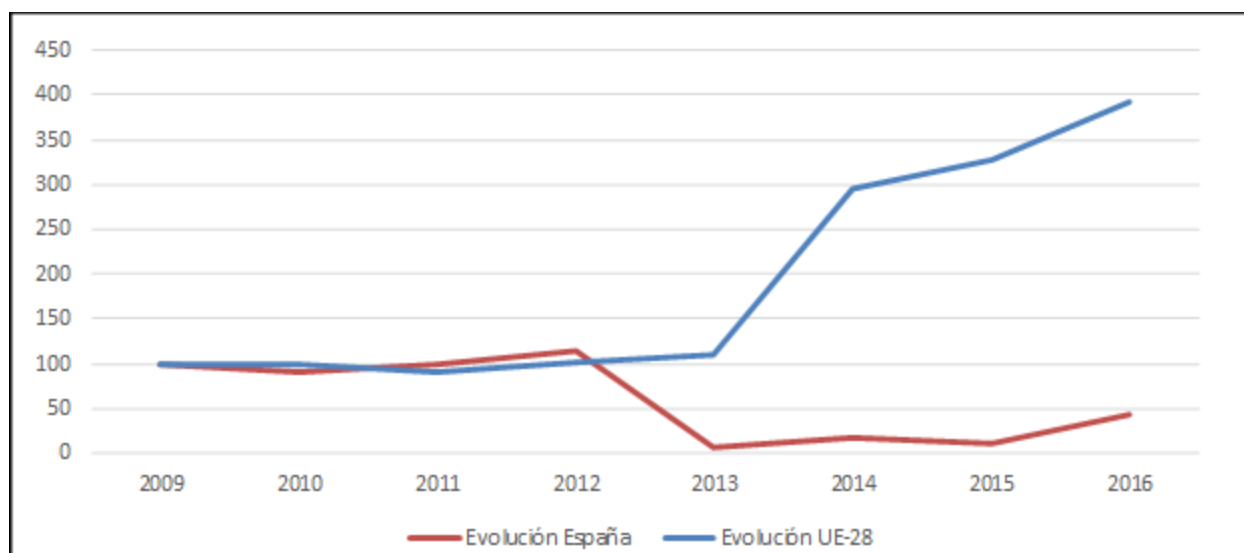
Por otra parte, cabe resaltar el hecho de que en materia de I+D+i, nuestros porcentajes son superiores a los de la UE: mientras un 19% del total de ayudas en España se va a este objetivo, sólo el 10% del total de las ayudas de la UE-28 se destina al mismo. De igual modo, debe subrayarse la relevancia que en nuestro país concedemos a las ayudas a consumidores individuales (a través de bonificaciones o subvenciones al transporte



marítimo o terrestre fundamentalmente), que es a lo que se destina más recursos (28%) frente a la escasa relevancia de este objetivo a nivel de la UE-28, con apenas un 6%.

La diferencia en cuanto a los fondos destinados a medio ambiente y eficiencia energética en 2016 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 sido 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. En España puede inferirse una tendencia al alza desde los mínimos de 2013 hasta la subida del último año contabilizado (2016) aunque no comparable a la acaecida en la UE desde 2013.

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



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

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

Por todo ello y dada, por ejemplo, la evolución reciente del concepto de ayudas públicas en materia de infraestructuras, es posible que los datos consignados en las tablas no reflejen la totalidad de lo que, en puridad, podría considerarse ayuda. Así, por ejemplo, suele considerarse que la construcción de infraestructuras ferroviarias no es ayuda estatal cuando se ponen a disposición de todos los usuarios potenciales en términos equitativos y no discriminatorios y no se genera la posibilidad de subvenciones cruzadas entre la construcción y otras actividades del gestor de infraestructuras. Sin embargo, cuando estas premisas no se cumplen, existe ayuda de Estado (vid. párr. 219 de la [Comunicación](#) sobre el concepto de ayuda)<sup>16</sup>.

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 EEMM (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 EEMM, a las autoridades comunitarias y a los propios operadores.

---

<sup>16</sup> En este sentido, la [Decisión de la Comisión SA.37185](#) relativa al **Centro de ensayos de alta tecnología ferroviaria de Antequera (CEATF)**, adoptada el 25 de julio de 2016, considera que existe ayuda estatal y que ésta es incompatible, de modo que ordena la recuperación de la ayuda otorgada.

**Cuadro 2. Distribución de las ayudas entre transporte ferroviario y otros modos para el año 2016 (mil. €)**

	Transporte ferroviario			Otros medios de transporte	Ayuda al S. Ferroviario sobre total transporte
	OSP y pensiones	Infraestructuras y otras ayudas	Total		
Austria	699	2268	2967	36	98,81%
Bélgica	1108	1829	2937	154	95,02%
Bulgaria	89	145	234	0	100,00%
Chipre	NA	NA	NA	5	NA
República Checa	511	0	511	0	100,00%
Alemania	6560	5207	11767	600	95,15%
Dinamarca	589	3	591	143	80,50%
Estonia	16	34	50	0	100,00%
<b>España</b>	<b>588</b>	<b>0</b>	<b>588</b>	<b>126</b>	<b>82,34%</b>
Finlandia	92	0	92	97	48,69%
Francia	5590	6626	12216	155	98,75%
Grecia	40	721	761	35	95,64%
Croacia	59	35	95	0	100,00%
Hungría	509	447	955	43	95,67%
Irlanda	82	214	296	2	99,40%
Italia	3298	3152	6450	20	99,69%
Lituania	3	1	4	0	98,54%
Luxemburgo	166	0	166	0	99,80%
Letonia	53	0	53	2	95,74%
Malta	NA	NA	NA	0	NA
Países Bajos	-2	1928	1926	236	89,07%
Polonia	1068	687	1756	226	88,61%
Portugal	13	700	713	25	96,64%
Rumanía	292	0	292	6	98,05%
Suecia	242	10	251	157	61,51%
Eslovenia	44	0	44	0	100,00%
Eslovaquia	219	279	498	0	99,91%
Reino Unido	941	0	941	1	99,92%
<b>Total UE</b>	<b>22869</b>	<b>24286</b>	<b>47155</b>	<b>2069</b>	<b>95,80%</b>

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Marcador de ayudas CE 2018.

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

**Cuadro 3. Evolución de distintos instrumentos 2009-2016 en España y en la UE-28 (\*)**

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
<b>España</b>	Participación en el capital	0,00%	0,01%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
	Subvención	58,91%	58,95%	53,41%	47,50%	60,24%	73,66%	81,94%
	Garantía	0,00%	0,67%	0,50%	0,26%	0,95%	0,00%	0,01%
	Crédito blando	19,16%	16,38%	17,85%	12,81%	12,48%	6,54%	7,30%
	Diferimiento fiscal	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
	Exención fiscal	21,93%	23,99%	28,24%	39,43%	26,33%	19,80%	10,74%
	Otros	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,01%
	<b>Total</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>
<b>UE-28</b>	Participación en el capital	1,63%	1,11%	0,70%	0,83%	0,91%	0,71%	0,46%
	Subvención	51,79%	51,69%	53,60%	53,98%	53,56%	63,00%	61,03%
	Garantía	3,81%	4,55%	5,29%	4,86%	5,61%	2,95%	2,01%
	Crédito blando	3,46%	2,68%	2,95%	2,70%	2,12%	1,97%	1,35%
	Diferimiento fiscal	0,29%	0,09%	0,06%	0,06%	0,07%	0,04%	0,03%
	Exención fiscal	39,00%	38,66%	37,39%	36,30%	37,16%	31,05%	32,82%
	Otros	0,02%	1,21%	0,01%	1,27%	0,57%	0,27%	1,96%
	<b>Total</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Marcador de ayudas CE 2018. No incluye sector ferroviario.  
 (\*) Aparecen sombreados aquellos instrumentos de ayuda con mayor peso específico.

### III.2 Ayudas al sector financiero

Tras la crisis financiera iniciada en 2008 en el ámbito de la UE se consideró que, para ser efectivas, las medidas de apoyo al sector financiero tenían que adoptarse con celeridad y de manera coordinada entre los propios Estados miembros. A tal efecto se aprobaron las denominadas “Comunicaciones de crisis”, siendo la más reciente la [“Comunicación bancaria de 2013”](#)<sup>17</sup>, 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 europeo<sup>18</sup>. Los parámetros fundamentales de la CE para evaluar las ayudas han sido su limitación al importe mínimo necesario, la adecuada contribución al coste de la reestructuración de la entidad beneficiaria (y de sus

<sup>17</sup> Comunicación de la Comisión, [DO C 216 de 30.07.2013](#), sobre la aplicación, a partir del 1 de agosto de 2013, de la normativa sobre ayudas estatales a las medidas de apoyo en favor de los bancos en el contexto de la crisis financiera.

<sup>18</sup> Para un análisis del sector puede consultarse igualmente los datos publicados por el Banco de España en su reciente [Informe sobre la crisis financiera y bancaria en España, 2008-2014](#) de junio de 2017.

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

En el Cuadro 4 se constata su reducción desde 2013, pero principalmente en 2014 y 2015, tanto a nivel UE como nacional. De hecho, **en España, desde 2014, no se han otorgado nuevas ayudas al sector financiero**, lo que queda de manifiesto en relación con las medidas de recapitalización, rescate de activos deteriorados 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 2016 todavía quedaba vivo un importe de 4.738 millones de euros.

En la UE tampoco hubo ayudas a la recapitalización y al rescate de activos deteriorados en 2016, aunque en los otros tipos de medidas 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 EEMM han adoptado las medidas de intervención.

**Cuadro 4. Evolución Ayudas financieras España y UE (2008-2016)**

		2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Total	
España	Recapitalización	M€	0	1.300	9.497	8.528	40.418	2.110	0	0	0	61.853
		% PIB	0,00%	0,12%	0,89%	0,82%	3,94%	0,20%	0,00%	0,00%	0,00%	5,97%
	Rescate activos deteriorados	M€	0	0	2.862	0	25.533	4.510	0	0	0	32.905
		% PIB	0,00%	0,00%	0,27%	0,00%	2,49%	0,43%	0,00%	0,00%	0,00%	3,19%
	Garantías	M€	0	36.129	55.825	61.727	71.669	53.610	11.069	7.302	4.738	302.069
		% PIB	0,00%	3,35%	5,22%	5,94%	7,02%	5,17%	1,03%	0,55%	0,38%	28,66%
	Otras medidas de liquidez	M€	2.331	19.315	18.961	13.488	3.475	200	0	0	0	57.770
		% PIB	0,22%	1,79%	1,77%	1,30%	0,34%	0,02%	0,00%	0,00%	0,00%	5,44%
	TOTAL	M€	2.331	56.744	87.145	83.743	141.095	60.430	11.069	7.302	4.738	454.596
		% PIB	0,22%	5,26%	8,15%	8,06%	13,79%	5,82%	1,03%	0,55%	0,38%	43,26%
UE-28	Recapitalización	M€	115.234	90.691	93.451	34.990	90.826	20.469	7.624	11.331	0	464.616
		% PIB	0,89%	0,74%	0,71%	0,26%	0,67%	0,15%	0,05%	0,08%	0,00%	3,55%
	Rescate activos deteriorados	M€	9.800	79.516	53.967	0	35.425	9.530	252	100	0	188.590
		% PIB	0,08%	0,65%	0,41%	0,00%	0,26%	0,07%	0,00%	0,00%	0,00%	1,47%
	Garantías	M€	400.392	835.838	799.825	588.953	492.124	352.302	204.541	167.758	121.859	3.963.591
		% PIB	3,08%	6,82%	6,06%	4,38%	3,63%	2,52%	1,39%	1,06%	0,82%	29,76%
	Otras medidas de liquidez	M€	22.193	70.146	62.628	60.581	44.283	34.551	31.626	4.576	1.401	331.985
		% PIB	0,17%	0,57%	0,47%	0,45%	0,33%	0,25%	0,21%	0,12%	0,01%	2,58%
	TOTAL	M€	547.618	1.076.191	1.009.871	684.524	662.658	416.852	244.043	183.765	123.260	4.948.783
		% PIB	4,22%	8,78%	7,65%	5,09%	4,89%	2,99%	1,65%	1,26%	0,83%	37,36%

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de [Crisis Aid](#) del Scoreboard 2018 de la Comisión Europea. Los datos de PIB proceden de Eurostat.

**Medidas de recapitalización y medidas de rescate y protección de activos deteriorados:** son las ayudas más distorsionadoras por su carácter estructural y difícilmente reversible. Cabe señalar que en el año 2016 no hubo ninguna ayuda de este

tipo como pone de relieve el Cuadro 5. España ocupa el séptimo lugar –por detrás de Irlanda, Chipre, Grecia, Bélgica, Portugal y Eslovenia- en cuanto al volumen de PIB dedicado durante los últimos seis años a la adopción de medidas de recapitalización de entidades y el rescate o protección de activos deteriorados, con un 9,02% del PIB desde 2010, frente a un 5,17 en el conjunto de la UE.

**Cuadro 5. Medidas de recapitalización y rescate y protección de activos financieros sobre PIB<sup>19</sup>. Estados miembros y UE-28**

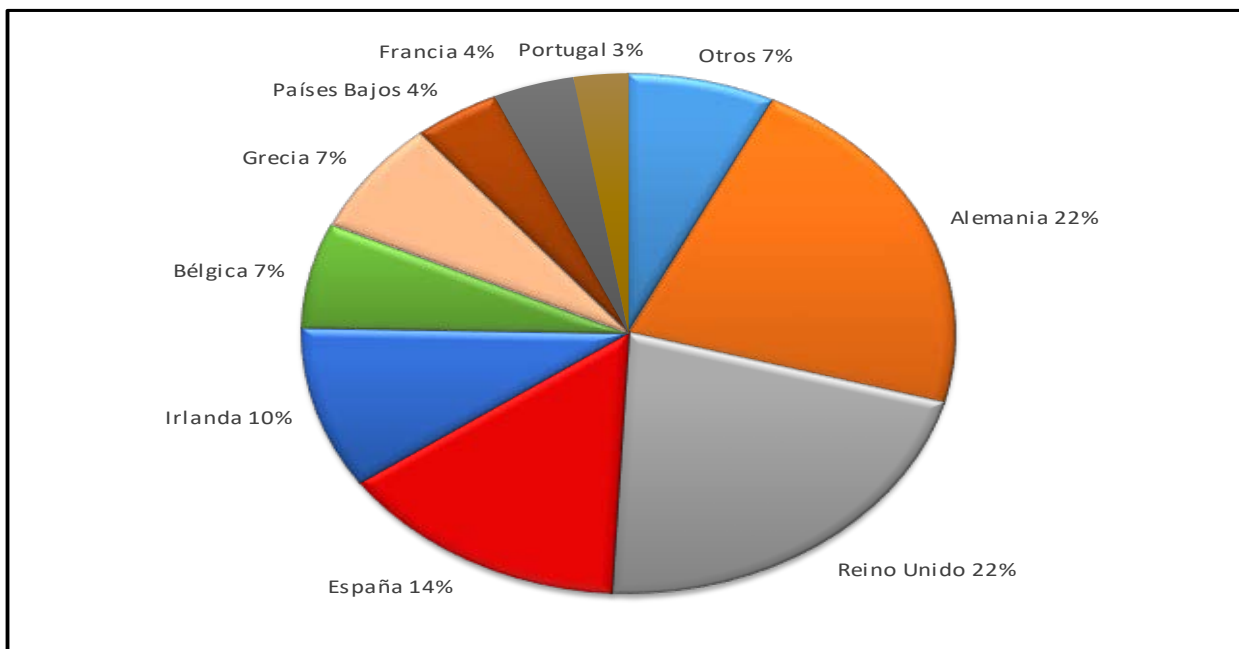
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Total
Irlanda	0,00%	6,49%	22,79%	9,49%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	38,77%
Chipre	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	9,25%	0,00%	8,62%	1,13%	0,00%	19,00%
Grecia	0,00%	1,59%	0,00%	1,25%	16,18%	1,97%	0,00%	3,30%	0,00%	24,29%
Bélgica	4,07%	3,22%	0,00%	0,00%	3,18%	1,20%	0,00%	0,00%	0,00%	11,67%
Eslovenia	0,00%	0,00%	0,00%	0,68%	1,34%	6,74%	1,84%	0,00%	0,00%	10,60%
Portugal	0,00%	0,00%	1,72%	0,00%	4,01%	0,65%	2,82%	1,45%	0,00%	10,65%
<b>España</b>	<b>0,00%</b>	<b>0,12%</b>	<b>1,14%</b>	<b>0,80%</b>	<b>6,32%</b>	<b>0,64%</b>	<b>0,00%</b>	<b>0,00%</b>	<b>0,00%</b>	<b>9,02%</b>
Reino Unido	2,59%	3,00%	1,91%	0,17%	0,00%	0,16%	0,00%	0,00%	0,00%	7,83%
Luxemburgo	6,64%	0,28%	0,00%	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%	0,00%	5,69%
<b>UE-28</b>	<b>0,98%</b>	<b>1,41%</b>	<b>1,17%</b>	<b>0,28%</b>	<b>0,95%</b>	<b>0,24%</b>	<b>0,07%</b>	<b>0,08%</b>	<b>0,00%</b>	<b>5,17%</b>
Dinamarca	0,21%	3,49%	0,80%	0,12%	0,00%	0,13%	0,00%	0,00%	0,00%	4,75%
Holanda	2,20%	0,81%	0,76%	0,00%	0,00%	0,64%	0,00%	0,00%	0,00%	4,41%
Austria	0,31%	2,20%	0,20%	0,00%	0,65%	0,54%	0,23%	0,00%	0,00%	4,13%
Letonia	0,00%	2,18%	2,85%	0,00%	0,16%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	5,19%

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de [Crisis Aid](#) del Scoreboard 2018 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 2016, más de 650.000 millones de euros, según datos del Marcador de ayudas 2018. 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 relevantes a sanear su sistema bancario.

<sup>19</sup> 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 (2008-2016)**



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de *Crisis Aid* del Scoreboard 2018 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 colateral<sup>20</sup> de las instituciones de crédito para acudir a las subastas de liquidez excepcionales del BCE (*Long Term Refinancing Operations* o LTRO<sup>21</sup>).

<sup>20</sup> Activo que se ofrece como garantía adicional, en un crédito o una emisión de bonos.

<sup>21</sup> Subastas de liquidez en operaciones de refinanciación a tres años, con adjudicación plena y al tipo fijo del uno por ciento.



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

Para España, en el Cuadro 6 se observa que el saldo vivo disminuye notablemente desde el pico de 2012. 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 Estado<sup>22</sup> a las entidades durante el periodo 2008-2016<sup>23</sup>. Por otra parte, en el conjunto de la UE, han sido mínimos los casos de ejecución de garantías del Estado.

---

<sup>22</sup> [Nota informativa sobre ayudas públicas en el proceso de reestructuración del sistema bancario español \(2009-2016\)](#). Banco de España.

<sup>23</sup> SAREB emitió más de 50.000 millones en bonos avalados por el Estado, muy similares en su configuración a los de las entidades de crédito, que utilizó para la adquisición de los activos deteriorados a las entidades de crédito receptoras de ayudas en el marco del programa de asistencia financiera europea. Tras varias amortizaciones parciales, el saldo vivo en febrero de 2018 era de 37.875 millones de euros. Estos avales, si bien suponen un pasivo contingente para el Estado, no se consideran una ayuda de Estado a los efectos del *Scoreboard*. Fuente: [https://www.sareb.es/es\\_ES/conoce-sareb/como-trabajamos/sareb-en-cifras](https://www.sareb.es/es_ES/conoce-sareb/como-trabajamos/sareb-en-cifras)

**Cuadro 6. Garantías en porcentaje del PIB<sup>24</sup>**

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Bélgica	2,53%	13,41%	8,98%	6,97%	11,77%	9,40%	9,39%	8,22%	8,45%
Dinamarca	60,01%	2,79%	9,17%	9,26%	0,46%	0,29%	0,00%	0,00%	0,00%
Alemania	0,73%	5,49%	5,12%	1,28%	0,36%	0,11%	0,07%	0,00%	0,00%
Irlanda	96,00%	167,11%	117,11%	64,27%	47,56%	20,61%	5,47%	0,00%	0,00%
Grecia	0,00%	0,63%	11,80%	27,19%	32,58%	26,47%	33,60%	31,09%	9,73%
<b>España</b>	<b>0,00%</b>	<b>3,35%</b>	<b>5,16%</b>	<b>5,77%</b>	<b>6,92%</b>	<b>5,23%</b>	<b>1,07%</b>	<b>0,68%</b>	<b>0,42%</b>
Francia	0,43%	4,79%	4,59%	3,49%	2,55%	2,22%	1,68%	1,91%	1,86%
Italia	0,00%	0,00%	0,00%	0,67%	5,31%	5,09%	1,36%	0,41%	0,39%
Chipre	0,00%	2,98%	14,60%	14,32%	11,55%	5,51%	5,68%	5,64%	2,74%
Luxemburgo	1,17%	4,45%	3,53%	2,76%	4,37%	8,09%	1,21%	3,78%	3,93%
Holanda	0,13%	5,76%	6,40%	5,10%	2,97%	1,88%	0,00%	0,00%	0,00%
Austria	0,83%	5,36%	6,53%	5,52%	3,71%	0,73%	1,22%	1,38%	1,03%
Portugal	0,66%	2,99%	2,77%	4,85%	9,86%	8,46%	2,02%	1,95%	1,66%
Eslovenia	0,00%	2,77%	5,93%	4,21%	0,55%	0,35%	4,69%	3,83%	2,30%
Suecia	0,08%	4,61%	5,40%	3,46%	1,05%	0,30%	0,02%	0,00%	0,00%
Reino Unido	1,69%	9,17%	8,14%	6,08%	1,05%	0,44%	0,62%	0,40%	0,26%
<b>UE-28</b>	<b>3,06%</b>	<b>6,79%</b>	<b>6,24%</b>	<b>4,46%</b>	<b>3,65%</b>	<b>2,59%</b>	<b>1,46%</b>	<b>1,13%</b>	<b>0,82%</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de *Crisis Aid del Scoreboard 2018* de la Comisión Europea. Los datos de PIB provienen de Eurostat.

Por otro lado, resulta igualmente interesante analizar el **grado de recuperación de las ayudas públicas otorgadas durante la crisis**. El Marcador de ayudas de 2018 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 euros<sup>25</sup> al que habría que sumar la última desinversión realizada en Bankia en diciembre de 2017 por el que se colocó el 7% del capital de la entidad por 818,3 millones de euros<sup>26</sup>. Por lo que la cifra total ascendería a 4.284,3 millones de euros. Las ayudas de capital fueron otorgadas por el

<sup>24</sup> Se incluyen de manera individualizada sólo aquellos países que superan el 3% sobre PIB en algún ejercicio.

<sup>25</sup> 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.

<sup>26</sup> Según lo señalado en la nota de prensa del FROB de 12 de diciembre de 2017 sobre la privatización de Bankia: <http://www.frob.es/es/Comunicacion/Paginas/Notas-de-prensa-y-comunicados.aspx?k=2017>

Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria (FROB) con financiación pública y por el Fondo de Garantía de Depósitos de Entidades de Crédito, financiado por las entidades financieras<sup>27</sup>.

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 Bankia<sup>28</sup>, entidad en la que el FROB es titular indirecto de un 60,23%<sup>29</sup> del capital. De lo obtenido de la venta de ambas entidades dependerá en buena medida el grado de recuperación finalmente obtenido.

Finalmente, como se explicó en el Informe de Ayudas Públicas de 2017, la Comisión Europea ha realizado un análisis de la evaluación de los efectos de las ayudas al sector financiero en el documento *“Evaluation of the financial sector assistance programme 2012-2014”*, publicado en enero de 2016.

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

### IV.1. Novedades normativas

A continuación, se describen brevemente las **principales medidas de carácter normativo o pseudo normativo<sup>30</sup> adoptadas por la UE durante el año 2017**, así como los principales estudios elaborados que podrían tener implicaciones normativas:

**Reglamento (UE) 2017/1084 de la Comisión** de 14 de junio de 2017 por el que se modifica el Reglamento (UE) nº 651/2014 en lo relativo a las ayudas a infraestructuras portuarias y aeroportuarias, los umbrales de notificación para las ayudas a la cultura y la conservación del patrimonio y para las ayudas a infraestructuras deportivas y recreativas multifuncionales, así como los regímenes de ayudas de funcionamiento de finalidad regional, y por el que se modifica el Reglamento (UE) nº 702/2014 en lo relativo al cálculo de los costes subvencionables.

Con esta modificación las ayudas a la inversión para aeropuertos regionales (con un volumen medio de hasta tres millones de pasajeros), las ayudas de funcionamiento a aeropuertos muy pequeños (hasta 200.00 pasajeros anuales) y las ayudas a los puertos

---

<sup>27</sup> Pese a su financiación proveniente de las entidades financieras, las decisiones de la Comisión Europea sobre los casos de Caja Castilla la Mancha ([NN61/2009](#)), UNNIM ([SA 33733/2012](#)) y CAM ([SA 34255/2012](#)) especifican en sus considerandos que los apoyos prestados por el FGDEC constituyen ayudas de Estado, al entender que concurren los cuatro elementos definitorios de éstas. En el mismo sentido se pronuncia la Comunicación Bancaria de 2013.

<sup>28</sup> Tras su fusión con BMN en este año 2018.

<sup>29</sup> La participación del FROB en Bankia se produce a través de BFA, participada al 100% por el FROB.

<sup>30</sup> Entendido de la manera más amplia posible, por lo que se incluyen en este apartado documentos que estarían dentro de lo que se denomina como “soft law” así como diferentes estudios que podrán dar lugar a cambios normativos.

marítimos, son categorías de ayudas que, si cumplen con las condiciones establecidas en el Reglamento, son compatibles con el mercado interior y quedan exentas de la obligación de notificación a la Comisión antes de su concesión.

Asimismo, introduce el aumento del límite de la acumulación de ayudas regionales de funcionamiento hasta el 30% de la cifra anual de negocio. Finalmente, se amplía el umbral de notificación en los ámbitos de ayuda a la cultura y la conservación del patrimonio y de la ayuda a infraestructuras deportivas y recreativas multifuncionales.

**Comunicación de la Comisión** por la que se actualiza el anexo de la Comunicación C (2004) 43 de la Comisión acerca de las **Directrices** comunitarias sobre ayudas estatales al transporte marítimo (2017/C 120/03). Las Directrices de Transporte Marítimo declaran la compatibilidad de las ayudas del abanderamiento o reabanderamiento de buques si se registran en un registro marítimo de un Estado miembro. Estas Directrices establecen una diferencia entre “primeros registros” y “segundos registros” <sup>31</sup>.

El anexo de las Directrices incluía una lista exhaustiva de segundos registros. Con esta actualización se modifica la consideración de la lista de registros a no exhaustiva, se establece una nueva lista y se obliga a los Estados miembros a actualizarla regularmente. El objetivo de este cambio es conseguir los objetivos de control de las ayudas estatales de las Directrices con la menor carga administrativa posible.

**Comunicación de la Comisión** relativa a las Directrices interpretativas sobre el Reglamento (CE) nº 1008/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo -Obligaciones de servicio público (OSP) (2017/C 194/01)-.

La función de las obligaciones de servicio público con arreglo al Reglamento (CE) n.º 1008/2008 sobre normas comunes para la explotación de servicios aéreos en la CE, es garantizar la regularidad, la continuidad, los precios o la capacidad para garantizar el acceso a las regiones aisladas o en desarrollo cuando un Estado miembro constate que sus objetivos de política de desarrollo regional no se alcanzarán de forma adecuada si no interviene y/o no subvenciona rutas. Las Directrices crean un marco para supervisar la correcta aplicación de la normativa sobre OSP a fin de evitar cualquier restricción de la competencia al intentar alcanzar los objetivos económicos y sociales perseguidos.

Además, explican la interpretación que hace la Comisión de los criterios que utiliza el Reglamento y describen los procedimientos y normas que deben seguirse. Su objetivo es, por tanto, clarificar la interpretación de las normas sobre OSP para facilitar su cumplimiento por los EEMM.

**Comunicación de la Comisión** por la que se modifica el anexo de la Comunicación de la Comisión a los Estados miembros sobre la aplicación de los artículos 107 y 108 del

---

<sup>31</sup> Los segundos registros incluyen, por una parte, los «registros offshore» pertenecientes a territorios que gozan de una mayor o menor autonomía en relación con un Estado miembro y, por otra parte, los «registros internacionales» directamente vinculados al Estado que los ha creado (sexto párrafo del punto 1 de las Directrices).

[Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea](#) al seguro de crédito a la exportación a corto plazo (2017/C 206/01).

Dicha Comunicación establece que los aseguradores estatales no pueden asegurar créditos a la exportación a corto plazo en el caso de riesgos negociables. Los riesgos negociables son riesgos comerciales y políticos, con un período máximo de dos años con respecto a compradores (públicos y no públicos) establecidos en países de la Unión Europea y en determinados países de la OCDE.

Debido a la difícil situación económica en Grecia se constató una insuficiente capacidad de seguro o reaseguro para cubrir las exportaciones a dicho país por lo que la Comisión modificó la Comunicación, excluyéndola desde 2013 hasta julio de 2017 de la lista de países cuyos riesgos son negociables. Con esta modificación la CE ha decidido prorrogar hasta el 30 de junio de 2018 la exclusión de Grecia de esta lista.

Orientaciones ("[Analytical grids](#)") sobre la aplicación de las normas sobre ayudas estatales a la financiación pública de proyectos de infraestructura. En 2012, tras la sentencia Leipzig-Halle<sup>32</sup>, los servicios de la Comisión proporcionaron orientación a través de las denominadas "analytical grids" para la aplicación de las normas sobre ayudas estatales a la financiación pública de proyectos de infraestructura. El contenido de las mismas refleja las reglas y la práctica del caso en el momento actual. En este contexto, los servicios de la Comisión han actualizado las "analytical grids" existentes, concretamente, en el marco temporal 2016-2017 se han aprobado las relativas a infraestructuras de puertos, cultura y conservación del patrimonio, aeropuertos, banda ancha, investigación, deportes y multifuncional, energía y gestión de residuos.

[Documento de trabajo de la Comisión Europea](#). Orientaciones sobre las ayudas estatales en los instrumentos financieros de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (Fondos EIE) en el período de programación 2014-2020. A través de este documento la CE pretende facilitar la aplicación de las normas sobre ayudas estatales en el ámbito de los instrumentos financieros y mostrar distintas posibilidades de garantizar el cumplimiento de estas normas.

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

Se presentan a continuación aquellas decisiones adoptadas por la CE en materia de ayudas de Estado durante el ejercicio 2017 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

---

<sup>32</sup> Sentencia del Tribunal General de 24 de marzo de 2001, Freistaat Sachsen y Land Sachsen-Anhalt y Otros v Comisión Europea (Asuntos acumulados T-443/08 y T-455/08, ECLI:EU: T:2011:117). Confirmada en apelación por la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 19 de diciembre de 2012, Mitteldeutsche Flughafen AG y Flughafen Leipzig-Halle GmbH v Comisión (C288/11 P, ECLI:EU: C:2012:821. 2)

la ayuda concedida. Debe recordarse, asimismo, que todas estas Decisiones pueden encontrarse en la página web de la CE<sup>33</sup>.

A continuación aparecen clasificadas en (i) decisiones positivas (aquellas en las que la existencia de la ayuda es declarada compatible con el mercado interior o se declara que no existe ayuda) y (ii) decisiones negativas o de apertura de procedimiento de investigación.

De acuerdo con el Registro de ayudas públicas de la Comisión Europea, son doce las decisiones en las que aparece implicada España, de las cuales nueve son positivas y las tres restantes son decisiones de apertura de procedimientos de investigación formal.

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

Las nueve decisiones positivas se refieren a ayudas a la reestructuración de pymes y empresas en crisis, fomento de lenguas minoritarias, transición a un nuevo modelo energético renovable o la puesta en marcha de rutas aéreas. A continuación, se explica cada una de estas decisiones con mayor grado de detalle.

##### **Decisión de 11 de enero de 2017 relativa a las ayudas a proyectos piloto para el desarrollo de nuevos productos en el sector forestal en Castilla La Mancha (SA.46713).**

El Programa de Desarrollo Rural de Castilla-La Mancha para el periodo 2014-2020 contempla en su articulado la “ayuda para proyectos piloto en el sector agroalimentario y forestal”. Los proyectos piloto tienen el objetivo de mejorar el desarrollo, la sostenibilidad y la competitividad del sector forestal de Castilla-La Mancha.

La Comisión indicó que dicho régimen es compatible con el mercado interior con arreglo al artículo 107, apartado 3, letra c) del TFUE puesto que cumple con las condiciones de las [Directrices](#) de la Unión Europea aplicables a las ayudas estatales en los sectores agrícola y forestal y en las zonas rurales 2014–2020 al no superarse las intensidades máximas de ayuda pertinentes y ser sus efectos negativos en términos de falseamiento de la competencia e impacto en los intercambios comerciales entre Estados miembros limitados y verse, asimismo, superados por los efectos positivos de la contribución al objetivo de interés común.

##### **Decisión de 27 de enero de 2017 relativa a la modificación de la reestructuración del Banco CEISS a través de la integración con Unicaja Banco (SA 47174).**

La CE concluyó que la modificación del plan de reestructuración de Banco CEISS (tras su adquisición por Unicaja) es conforme con la normativa comunitaria en materia de ayudas de Estado. La Comisión aprobó en 2013 el plan de reestructuración definitivo del banco, basado en la integración con Unicaja, pero la ejecución de este plan estaba supeditada a que la oferta de Unicaja fuese aceptada por, al menos el 75% de los

---

<sup>33</sup> A estos efectos, véase la página web del Registro de la CE en relación con ayudas de estado: [http://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/register/](http://ec.europa.eu/competition/state_aid/register/)



accionistas del Banco CEISS. Al no haberse alcanzado este umbral, España pidió la modificación del plan de reestructuración con el fin de que la adjudicación fuese exitosa.

La ayuda consistía en la concesión por parte del FROB de una nueva garantía al Banco CEISS para cubrir el coste del litigio asociado a los inversores que no aceptaron la oferta de Unicaja. Además, se amplió la cobertura de una garantía existente concedida por el FROB y aprobada por la Comisión en 2013, destinada a los riesgos relacionados con la SAREB a fin de cubrir un mecanismo de arbitraje privado para los titulares que habían aceptado la oferta de Unicaja.

La Comisión ha considerado que la integración en Unicaja del Banco CEISS garantiza que se convierta en un banco minorista viable a largo plazo concluyendo que dicho régimen de ayudas es compatible con el mercado interior con arreglo al artículo 107, apartado 3 c) del TFUE.

#### **Decisión de 17 de mayo de 2017 relativa a las ayudas para el fomento del euskera en los medios de comunicación digitales (SA.47448).**

Mediante Orden del Consejero de Cultura y Política Lingüística del País Vasco se convoca y regula la concesión de subvenciones destinadas a fomentar el uso del euskera en los medios de comunicación en castellano, en especial, en las ediciones digitales de los periódicos escritos en castellano y las agencias de noticias que difunden noticias en internet.

La Comisión ha considerado que dicha Orden tiene un impacto puramente local y además es proporcionada, necesaria y adecuada para el objetivo perseguido por lo que no limita el comercio entre los Estados miembros. Por ello, la Comisión ha concluido que no constituye una ayuda estatal de conformidad con el artículo 107.1 TFUE. Asimismo, finaliza indicando que aun cuando se considerase que la medida constituyese ayuda, se trataría de ayuda estatal compatible con el mercado interior en virtud del artículo 107, apartado 3, letra d), del TFUE.

#### **Decisión de 19 de julio de 2017 relativa a las ayudas a la reestructuración de pymes del País Vasco del programa «BIDERATU Berria» (SA.47595).**

Esta decisión se enmarca en el régimen de ayudas a la reestructuración de pequeñas y medianas empresas en el País Vasco. Dicho régimen se aplica a las pymes en crisis activas en diferentes sectores industriales que tienen instalaciones de producción o explotación en el País Vasco. La Comisión considera que el régimen cumple con los criterios de las [Directrices](#) de la Comisión sobre ayudas estatales de salvamento y de reestructuración de empresas no financieras en crisis y que, por lo tanto, existe una contribución a un objetivo de interés común, ya que la quiebra del beneficiario podría provocar consecuencias económicas y sociales y, por lo tanto, una grave deficiencia en el mercado a escala regional. Por ello, concluye que el régimen se ajusta a la normativa comunitaria en materia de ayudas estatales.



**Decisión de 11 de agosto de 2017 relativa a la ayuda a la inversión para la transformación, la comercialización o el desarrollo de productos agrícolas, así como para la promoción de la calidad agroalimentaria en Castilla-La Mancha (SA.48592).**

La Decisión se pronuncia acerca de una modificación del régimen de ayuda, en concreto, sobre el incremento de los porcentajes máximos de la intensidad de la ayuda. La Comisión declaró que dicha modificación cumple las condiciones de las [Directrices](#) de la Unión Europea aplicables a las ayudas estatales en los sectores agrícola y forestal y en las zonas rurales de 2014 a 2020 y es compatible con arreglo al artículo 107, apartado 3, letra c) del TFUE.

**Decisión de 22 de septiembre de 2017 relativa al régimen de ayudas de puesta en marcha para las compañías aéreas que operan desde las Islas Canarias (SA.48872)**

Las autoridades pretendían ampliar el régimen de ayudas existente (autorizado por la Comisión en 2014) cuyo objetivo era prestar apoyo a la apertura de nuevas rutas desde aeropuertos situados en las Islas Canarias, así como apoyar el desarrollo del sector turístico en dichas Islas, favoreciendo así la creación de empleo y respaldando de manera indirecta otros sectores de la economía de las Islas Canarias. La Comisión decidió considerar que la medida cumple con las condiciones de las Directrices de la Unión Europea sobre ayudas estatales a aeropuertos y compañías aéreas y es compatible con el TFUE.

**Decisión de 25 de octubre de 2017 relativa a las ayudas destinadas al salvamento, reestructuración y relanzamiento de empresas en crisis en Asturias (A.47716).**

Se trata de un régimen de concesión de ayudas de salvamento y reestructuración, así como la prestación de apoyo temporal de reestructuración de las pymes en crisis en la Comunidad Autónoma de Asturias. La Comisión decidió no plantear objeciones al régimen de ayuda al entender que es compatible con el mercado interior. Además, las Autoridades españolas se comprometieron presentar a la Comisión informes anuales sobre el funcionamiento del régimen.

**Decisión de 10 de noviembre de 2017 relativa a las ayudas a la producción de energía eléctrica a partir de fuentes de energías renovables, cogeneración y residuos (SA.40348)**

El Ministerio de Energía, Turismo y Agenda Digital proponía un régimen de apoyo a la producción de electricidad a partir de fuentes de energía renovables, cogeneración de alta eficiencia de calor y electricidad y residuos. En virtud de este régimen los beneficiarios reciben una medida de ayuda mediante una prima por encima del precio de mercado de la electricidad con el objeto de ayudar a estas instalaciones a compensar los costes que no pueden ser recuperados mediante la venta de electricidad en el mercado y a obtener un margen de beneficio razonable de la inversión.

La Comisión, tras evaluar el régimen con arreglo a las normas sobre ayudas estatales de la UE y, en particular, a las [Directrices sobre ayudas estatales en materia de protección del medio ambiente y energía 2014-2020](#), ha llegado a la conclusión que son ayudas compatibles con el mercado interior y, asimismo, cumplen con los objetivos

medioambientales de la UE en materia de uso de electricidad generada a partir de fuentes de energía renovables. Ahora bien, este régimen va acompañado de un plan de evaluación que se deberá presentar a la Comisión en 2020.

**Decisión de 15 de diciembre de 2017 relativa al régimen de compensación a las empresas por los costes derivados del régimen de comercio de derechos de emisión de la UE (RCDE) repercutidos en los precios de electricidad (SA.49751 ETS)**

Se trata de un régimen de compensación a las empresas por una parte de sus costes de emisiones indirectas, es decir, todos aquellos costes derivados del régimen de comercio de derechos de emisión de la UE repercutidos en los precios de electricidad. Este régimen fue autorizado anteriormente por la Comisión en 2013 y en 2016. Con él se pretendía un incremento del presupuesto para la compensación de los costes incurridos desde 2016 hasta la expiración del régimen en 2020. La Comisión ha considerado la ayuda compatible con el mercado interior.

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

En 2017, no consta ninguna ayuda que haya sido negativa. Las tres decisiones que se incluyen en este apartado se refieren a la apertura de procedimientos de investigación formal. Estas decisiones se refieren a incentivos medioambientales, apoyo a empresas mineras y al fomento de la banda ancha. A continuación, se explican con más detalle cada una de estas decisiones.

**Decisión de 19 de julio de 2017 relativa a la presunta ayuda a Telecom Castilla-La Mancha (SA.34001).**

En 2010 la Junta de Castilla la Mancha publicó un concurso para el suministro de banda ancha básica en 461 municipios en zonas rurales, la construcción de la correspondiente infraestructura y su explotación durante cinco años con la opción de renovación bienal. El contrato se adjudicó a Telecom Castilla-La Mancha para la construcción y explotación de una red inalámbrica.

La CE ha observado que la infraestructura de banda ancha se utiliza para permitir la prestación de conectividad de telecomunicaciones a los usuarios finales a título oneroso, lo que constituye una actividad económica y, por lo tanto, no puede considerarse como una infraestructura general excluida del ámbito de aplicación del artículo 107.1 TFUE. Además, también contempla la presencia de otros elementos para poder ser considerado como ayuda pública que hacen que la Comisión albergue dudas sobre la compatibilidad de la medida con el mercado interior.

Por ello, al no poder descartar que el proyecto de banda ancha adjudicado a Telecom Castilla-La Mancha tenga un elemento de ayuda estatal que no sea compatible con el artículo 107, apartado 3, letra c), del TFUE la Comisión ha iniciado el procedimiento de investigación formal.

### **Decisión de 31 de agosto de 2017 relativa a la ayuda estatal ejecutada por España en favor de Iberpotash (SA.35818).**

En 2012 la Comisión Europea recibió una denuncia en la que se manifestaba que Iberpotash se beneficiaba de varias medidas de ayuda estatal en apoyo a sus actividades (minería), en concreto, dos medidas:

(i) La reducción de garantías financieras para obtener los permisos de explotación de las minas de Iberpotash. Dicha medida se refiere a las garantías financieras ofrecidas a Iberpotash por los organismos públicos autonómicos para cumplir sus obligaciones de protección medioambiental. La Comisión va a investigar si el importe de la garantía financiera, que se fijó mediante decisiones individuales y específicas adoptadas por las autoridades respecto a Iberpotash, resulta inferior al exigido por las normas medioambientales (Directiva sobre residuos de las industrias extractivas de la UE y las normas nacionales y autonómicas).

(ii) Financiación de la totalidad de los costes para el recubrimiento de una escombrera de Iberpotash y para la reducción de la contaminación por parte de la Generalitat de Cataluña. La Comisión valorará si estos costes deberían haber sido asumidos por Iberpotash, por ser el contaminador. De ser así, supondría la infracción del principio de quien contamina paga, ya que una autoridad pública estaría cubriendo los gastos de la empresa responsable de la contaminación.

La CE investigará las medidas otorgadas para conocer si han podido constituir una ventaja selectiva a Iberpotash frente a sus competidores y, por tanto, pueden constituir una ayuda contraria al mercado interior.

### **Decisión de 27 de noviembre de 2017 relativa al incentivo medioambiental para centrales térmicas de carbón (SA.47912).**

En 2007 las autoridades españolas decidieron introducir un régimen de ayudas estatales denominado “incentivo medioambiental”. De este modo se patrocinaba y apoyaba la instalación de nuevos filtros que debían reducir las emisiones de óxido de azufre de las centrales por debajo de determinados límites. A cambio las centrales de carbón tenían derecho a recibir ayudas públicas durante un periodo de diez años. La CE decidió iniciar una investigación para determinar si el incentivo medioambiental en cuestión se ajusta a las normas sobre ayudas estatales.

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

### **Sentencia del Tribunal de Justicia de 27 de junio de 2017 en el asunto C-74/16, Congregación de Escuelas Pías Betania y Ayuntamiento de Getafe.**

La Sentencia ha resuelto la petición de cuestión prejudicial planteada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 4 de Madrid en el contexto de un litigio entre la Congregación de Escuelas Pías Provincia de Betania (la Congregación) y el

Ayuntamiento de Getafe. El objeto era si la exención fiscal del ICIO<sup>34</sup> por las obras realizadas en un inmueble destinado al ejercicio de actividades sin una finalidad estrictamente religiosa puede ser contraria al Derecho de la UE en materia de ayudas públicas.

El TJUE concluye que corresponde al órgano jurisdiccional nacional determinar si las actividades desarrolladas por la Congregación revisten o no carácter económico. Por ello se debería comprobar si en el salón de actos del Colegio de la “Inmaculada” se dedica a un uso que corresponda exclusivamente a una u otra de tales actividades de enseñanza o a un uso mixto: (i) Si se destina únicamente a las actividades de enseñanza subvencionadas por el Estado español, la exención fiscal controvertida se ajusta al Derecho comunitario en materias de ayudas públicas de la Unión. (ii) En cambio, si el uso del salón de actos se dedicase a actividades de enseñanza realizadas sin dicha subvención del Estado, la exención controvertida podría estar comprendida en el ámbito de prohibición del artículo 107.1 TFUE.

De tal modo que tales extremos planteados deben ser verificados por el órgano jurisdiccional nacional para determinar si la exención controvertida puede estar o no comprendida en el ámbito de la prohibición establecida en el artículo 107 TFUE.

**Sentencias del Tribunal de Justicia de 20 de diciembre (i) en los [asuntos acumulados C-66/16P, Comunidad Autónoma del País Vasco e Itelazpi/Comisión, C-67/16P Comunidad Autónoma de Cataluña y CTTI/Comisión, C-68/16P Navarra de Servicios y Tecnologías/Comisión y C-69/16P, Cellnex Telecom y Retevisión I/Comisión, así como \(ii\) el asunto \[C-70/16P, Comunidad Autónoma de Galicia y Retegal/Comisión, y \\(i\\) el asunto \\[C-81/16P, España/Comisión.\\]\\(#\\)\]\(#\)](#)**

El conflicto tiene su origen en las medidas adoptadas para la transición de la televisión analógica a la digital y en concreto en la financiación pública para apoyar el proceso de digitalización terrestre de las zonas menos urbanizadas y remotas, denominadas zona II, en las que no existía “interés comercial” por parte de los operadores, lo que llevó a las autoridades a establecer una financiación pública. Dichas ayudas habían sido concedidas por las Comunidades Autónomas con recursos del Estado (Plan Avanza).

Tras la denuncia de SES Astra S.A., un operador europeo de satélites, la Comisión Europea adoptó la Decisión<sup>35</sup> en la que se declara que la ayuda concedida a los

---

<sup>34</sup> Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras.

<sup>35</sup> Excepto en Castilla-La Mancha, el despliegue en esta Comunidad Autónoma fue objeto de un expediente aparte resuelto en la Decisión de la Comisión Europea de 1 de octubre de 2014, relativa a la ayuda estatal SA.27408 [(C 24/2010) (EX NN 37/2010, EX CP 19/2009)] concedida por las autoridades de Castilla-La Mancha para el despliegue de la televisión digital terrestre en zonas remotas y menos urbanizadas de Castilla-La Mancha. Esta Decisión ha sido impugnada en cuatro asuntos ([T-808/14, España/Comisión, T-36/15, Hispasat/Comisión, T-37/15, Abertis Telecom Terrestre/Comisión, y T-38/15, Telecom Castilla-La Mancha/Comisión](#)). La sentencia dictada en los asuntos acumulados T-37/15 y T-38/15 y la sentencia dictada en el asunto T-808/14 han sido objeto de recursos de casación resuelto mediante [STJUE de 26 de abril de 2018](#) por la que se desestiman los recursos interpuestos.

operadores de televisión terrestre para el despliegue, mantenimiento y explotación de la red de TDT en la zona II es ilegal e incompatible con el mercado interior. La Comisión apoyaba su postura en que las ayudas eran selectivas y, por tanto, prohibidas porque habían beneficiado a un sector de la actividad determinado y no se aplicaban a todos los operadores económicos y por lo tanto la medida no respetaba el principio de neutralidad tecnológica, no era proporcionada y no constituía un instrumento apropiado.

En sus sentencias de 20 de diciembre el TJUE desestima los recursos de casación en los asuntos acumulados Comunidad Autónoma del País Vasco e Itelazpi/Comisión, Comunidad Autónoma de Cataluña y CTTI/Comisión, Navarra de Servicios y Tecnologías/Comisión y Cellnex Telecom y Retevisión I/Comisión (C-66/16 P, C-67/16 P, C-68/16 P y C-69/16 P), así como en el asunto España/Comisión (C-81/16 P).

Sin embargo, en su sentencia del mismo día sobre la Comunidad Autónoma de Galicia y Retegal/Comisión (C-70/16 P), el Tribunal de Justicia anula la Decisión de la Comisión por insuficiencia de motivación.

RETEGAL y la Comunidad Autónoma de Galicia alegaron que sin la concurrencia del requisito de selectividad no existe ayuda estatal prohibida, y que la ayuda no es “per se” selectiva por el simple hecho que se refiera a un sector de actividad, ni si quiera a determinadas empresas de un determinado sector. La CE debe demostrar, por tanto, que la ayuda pretende beneficiar a unas empresas frente a otras y por ello se debe incorporar un análisis de comparabilidad que demuestre que las empresas discriminadas se encuentran en la misma situación, de hecho y de derecho, que aquellas que han recibido la ayuda.

En este sentido, el Tribunal de Justicia declara que una medida de la que solo se beneficia un sector de la actividad o una parte de las empresas de ese sector no es necesariamente selectiva y que la medida será selectiva si tiene como efecto beneficiar a determinadas empresas en comparación con otras que pertenecen a otros sectores o al mismo sector y se encuentran en una situación comparable. Por lo que **la inexistencia de dicha comparación constituye una falta de motivación** que provoca la anulación de la Decisión.

Por ello, el Tribunal de Justicia, casa (desestima) la decisión del Tribunal General y se pronuncia de forma favorable a la Comunidad Autónoma de Galicia, y anula la Decisión de la Comisión por insuficiencia de motivación.

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

**Sentencia de la Audiencia Nacional de 22 de diciembre de 2017 en el recurso número 163/2016 promovido por la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia contra la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha.**

La CNMC impugnó una Orden de la Consejería antes mencionada por la que se convocaba en Castilla-La Mancha ayudas a empresas de formación para que impartiesen cursos de capacitación profesional a trabajadores de esta Comunidad. En dicha Orden, a la hora de seleccionar las empresas que recibirían ayudas públicas para

impartir los cursos tenían más valoración aquellas que utilizasen el sistema de calidad de Castilla-La Mancha frente a otros sistemas de calidad.

La CNMC consideró que vulneraba el principio de no discriminación previsto en la normativa de Unidad de Mercado y la Audiencia Nacional, aceptando la tesis de la CNMC, ha concluido que la mayor valoración o puntuación de la implantación del sistema de calidad de Castilla-La Mancha frente a otros sistemas o certificados de acreditación de calidad equivalentes emitidos por otras Comunidades Autónomas u otros organismos resulta contraria al principio de no discriminación.

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

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

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 462/2015<sup>36</sup>, 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 2017**.

---

<sup>36</sup> Artículo 70.2, letras g) y l) de la Ley citada y art. 3.2 del [Real Decreto 462/2015, de 5 de junio, por el que se regulan instrumentos y procedimientos de coordinación entre diferentes Administraciones Públicas en materia de ayudas públicas dirigidas a favorecer el impulso de la sociedad de la información mediante el fomento de la oferta y disponibilidad de redes de banda ancha](#).



## V.1 Informes en función consultiva

### **[INF/CNMC/089/17](#) sobre la propuesta de establecer una tarifa aérea única en las rutas interinsulares de las Illes Balears.**

La Comunidad Autónoma de las Illes Balears, para sustituir el régimen de obligaciones de servicio público en el transporte aéreo entre las islas, propuso uno nuevo caracterizado por la aplicación de una tarifa única de 30€ por trayecto para todos los viajeros. Algunas de las características básicas de la medida propuesta eran:

- El precio de venta final al público sería de 30€ por trayecto entre islas (incluyendo tasas, impuestos, gravámenes, cargos por emisión, así cualquier otro cargo o equivalente<sup>37</sup>).
- La tarifa se aplica indistintamente a viajeros residentes como a no residentes.
- Es una tarifa plana universal a la que no se le puede aplicar ningún tipo de descuento. Por lo que supone la eliminación del descuento del 50% para los residentes en trayectos interinsulares.
- No se especifican condiciones operativas (frecuencias, capacidad, asientos, etc.) aunque se señala que serán suficientes para garantizar una conectividad adecuada.
- Se restringe a un máximo de un operador por ruta elegido por licitación, por lo que desaparece el modelo actual de competencia.

Tras valorar la medida la CNMC considera que no parece razonable eliminar la competencia existente permitiendo un único operador activo en el mercado. En primer lugar, porque se debe tender a proteger la libertad de empresa y cualquier restricción a la misma debe estar fundamentada en un fallo de mercado, lo que en este caso no ha quedado acreditado. En este sentido, la fijación de un precio único por los poderes públicos es una medida de especial gravedad para la libre competencia y, por lo tanto, debería ser utilizada de manera excepcional. En segundo lugar, si se llegase a probar que siguen siendo necesarias las OSP vigentes, éstas deberían ser sometidas a la aplicación de los principios de necesidad y proporcionalidad, de forma que los requisitos de acceso como de ejercicio fueran igualmente objeto de revisión.

Finalmente, se considera que las subvenciones a residentes presentan elementos positivos como transparencia del coste de la ayuda, garantía de compatibilidad con el mercado interior, con independencia de que puedan llevar deficiencias (problemas de gestión, posibles subidas de precio).

---

<sup>37</sup> Se incluye la remuneración y comisiones ofrecidas a las agencias, tasas, impuestos y otros servicios auxiliares, así como el equipaje.



**[IPN/CNMC/005/17](#) sobre el Proyecto de Real Decreto por el que se modifica el Reglamento de la Ley General de Subvenciones en materia de la Base de Datos Nacional de Subvenciones.**

El proyecto normativo tiene tres objetivos fundamentales: centralizar en un único punto todas las convocatorias, cuyo plazo de solicitud este abierto; extender el ámbito objetivo de la Base de Datos Nacional de Subvenciones (BDNS) a todo tipo de ayudas y, por último, extender la publicidad de la BDNS a todas las Administraciones públicas y a sus entidades vinculadas o dependientes para así dar respuesta a los requerimientos de publicidad sobre ayudas de Estado impuestos por las autoridades europeas.

La CNMC considera que dicha reforma propuesta, es positiva en su conjunto ya que cumple con la línea de la normativa europea y nacional en términos de transparencia, supervisión y control. Sin embargo, el informe propone una serie de recomendaciones para acometer una reforma más profunda de la BDNS y el Sistema Nacional de Publicidad de Subvenciones (SNPS) como:

- Registrar en el SNPS y en la BDNS los datos relativos a todas las ayudas de Estado, incluyendo ayudas exentas de notificación y ayudas de minimis.
- Igualmente deben registrarse las incidencias relativas a la incompatibilidad o presunta ilegalidad de las ayudas, así como expedientes de recuperación.
- Una mayor coordinación de las fuentes de información en materia de ayudas y subvenciones.
- Facilitar el tratamiento estadístico de los datos recogidos en la BDNS ya que pueden ser de gran utilidad para, por ejemplo, la evaluación de las ayudas públicas.

**[IPN/CNMC/016/17](#) sobre los Proyectos de Órdenes Ministeriales por las que se determinan para el año 2016 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.**

El Ministerio de Fomento solicitó un informe sobre los proyectos de Órdenes Ministeriales por las que se determina para el año 2016 el sistema de ayudas con el que se compensa al transporte marítimo y aéreo de mercancías con origen o destino en las Islas Canarias. La finalidad de estas compensaciones es suplir los sobrecostes que presenta el tráfico de productos con origen o destino en la Islas Canarias.

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

- Necesidad de evaluación ex ante sobre la motivación y racionalidad de las mismas y ex post sobre el impacto producido. Ello debido al carácter continuado y permanente de las ayudas.
- Comprobar en qué medida los consumidores y clientes directos de las compañías que reciben las ayudas se benefician vía precios de la reducción

de costes propiciada por la ayuda. En otras palabras, comprobar el efecto incentivador y valoración de medidas alternativas.

- Para evitar la infra o sobrecompensación, se debería utilizar como referencia los costes de una empresa gestionada de manera eficiente. Asimismo, se sugiere que los ajustes en los costes tipo a subvencionar han de adaptarse a la evolución del mercado. Por último, se recomienda utilizar procedimientos competitivos para realizar los estudios de estos costes.

**[IPN/CNMC/032/16](#) sobre el proyecto de Real Decreto por el que se establece una convocatoria para el otorgamiento del régimen retributivo específico a nuevas instalaciones de producción de energía eléctrica a partir de fuentes de energía renovables y proyecto de Orden Ministerial por la que se regula el procedimiento de asignación del régimen retributivo específico en dicha convocatoria.**

El MINETAD propone convocar subastas para el otorgamiento del régimen retributivo específico en las que participen las distintas tecnologías en concurrencia competitiva precisamente con el objeto de incentivar el establecimiento de nueva capacidad renovable que se ubique en el sistema eléctrico peninsular (hasta 3.000MW) para poder cumplir con los objetivos vinculantes impuestos por la “UE 2020” (20% energías renovables).

El 14 de enero de 2016 MINETUR celebró la primera subasta para la asignación de régimen retributivo específico a instalaciones de producción de energía eléctrica a partir de tecnología eólica (500MW) y biomasa (200MW), la cual se resolvió mediante Resolución de 18 de enero de 2016, de la Dirección General de Política Energética y Minas. El resultado de la subasta fue que **la retribución a la inversión de las adjudicatarias resultó ser cero, por lo que todos los MW fueron adjudicados a precio de pool (mercado mayorista), sin necesidad de ningún tipo de prima.**

La CNMC valora positivamente que se haya optado por un procedimiento de subastas ya que es un mecanismo que facilitará que la adjudicación se haga a aquellos proyectos más eficientes. No obstante, desde la óptica de ayudas de Estado, se realizaron una serie de observaciones:

- El PRD y la POM deberían calificar las potenciales retribuciones contempladas como ayuda de Estado notificable a la Comisión Europea, ayuda exenta de notificación previa o ayudas de minimis.
- Se ha producido una incorrecta remisión a normativa comunitaria derogada, en relación con el Reglamento (CE) No 800/2008 por el que se declaran determinadas categorías de ayuda compatibles con el mercado común.
- Si la ayuda es calificada como exenta deberá garantizarse que se respetará el resto de condiciones contempladas en el Reglamento comunitario (transparencia, efecto incentivador, umbrales, etc.)

**[IPN/CNMC/011/17](#) sobre el proyecto de Real Decreto el que se establece un cupo de 3.000 MW de potencia instalada, de nuevas instalaciones de producción de energía eléctrica a partir de fuentes de energías renovables en el sistema eléctrico peninsular, al que se podrá otorgar el régimen retributivo específico.**

El MINETAD aprobó el Real Decreto 359/2017, de 31 de marzo, por el que se establece una convocatoria para el otorgamiento del régimen retributivo específico a nuevas instalaciones de producción de energía eléctrica a partir de fuentes de energía renovables en el sistema eléctrico peninsular desarrollado por la Orden ETU/315/2017, de 6 de abril, por la que se regula el procedimiento de asignación del régimen retributivo específico en la convocatoria para nuevas instalaciones de producción de energía eléctrica a partir de fuentes de energía renovables.

El mencionado Real Decreto aprobó una convocatoria de hasta 3.000 MW de potencia y convocó subastas para el otorgamiento del régimen retributivo específico en las que participen las distintas tecnologías en concurrencia competitiva, precisamente con el objeto de incentivar el establecimiento de nueva capacidad renovable que se ubique en el sistema eléctrico peninsular (hasta 3.000MW) para poder cumplir con los objetivos vinculantes impuestos por la “UE 2020” (20% energías renovables).

Desde la óptica de ayudas de Estado la CNMC consideró al igual que en el informe anterior que: (i) deberían calificarse las retribuciones contempladas como ayuda de Estado notificable a la Comisión Europea, ayuda exenta de notificación previa o ayudas de minimis y (ii) si la ayuda es calificada como exenta deberá garantizarse que se respetará el resto de condiciones contempladas en el Reglamento comunitario (transparencia, efecto incentivador, umbrales, etc.)

**[IPN/CNMC/021/17](#) sobre la propuesta de Orden por la que se fijan los tributos y recargos considerados a efectos de los suplementos territoriales y se desarrolla el mecanismo para obtener la información necesaria para la fijación de los suplementos territoriales en relación con los peajes de acceso de energía eléctrica correspondientes al ejercicio 2013.**

El artículo 17.4 de la Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del Sector Eléctrico, establecía que, en caso de que las actividades eléctricas fueran gravadas con tributos de carácter autonómico o local, al peaje de acceso se le podría incluir un suplemento territorial que podría ser diferente en cada Comunidad Autónoma o entidad local.

El Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, modificó dicho precepto y vino a hacer **obligatoria** la inclusión de tales suplementos territoriales en los peajes de acceso y tarifas de último recurso en aquéllas Comunidades Autónomas que gravasen, directa o indirectamente, las actividades o instalaciones destinadas al suministro eléctrico con tributos propios o recargos sobre los tributos estatales.

La Orden IET/221/2013, de 14 de febrero, que establece los peajes de acceso a partir de 1 de enero de 2013 y las tarifas y primas de las instalaciones del régimen especial, no tomó en consideración la eventual existencia de tributos propios de las Comunidades

Autónomas o recargos sobre tributos estatales con relación a las actividades o instalaciones destinadas al suministro eléctrico de forma, directa o indirecta.

La Sentencia del TS del 11 de junio de 2014, declaró la nulidad de dicha Orden por no haber incluido los suplementos territoriales. Igualmente, la Sentencia del TS 22 de septiembre de 2016 declaró igualmente que no era conforme la Orden de peajes de 2013 al ordenamiento jurídico en la medida en que no incluían entre los peajes de acceso para el segundo periodo de 2013 los suplementos territoriales declarando también que debía el Ministerio proceder a su inclusión. Con el fin de dar cumplimiento, aun de forma parcial, a tales pronunciamientos judiciales y con la información disponible en ese momento, se aprobó la Orden ETU/35/2017, de 23 de enero.

De acuerdo con la CNMC, el principal problema se encuentra en la falta de información disponible pues, aunque el Ministerio de Hacienda tenga información útil, está no es suficiente y la única forma de completarla es con la colaboración de cada CCAA. Así de cara a la determinación y posterior inclusión de los suplementos territoriales, tal y como señalan las citadas sentencias, resulta necesario concretar con carácter previo qué tributos y recargos se han de tomar en consideración.

### **Informes sobre ayudas al despliegue de banda ancha en diferentes CCAA y municipios de España durante el año 2017<sup>38</sup>.**

Durante el año 2017 se han realizado trece informes de este tipo por parte de la CNMC. El presupuesto de estos proyectos varía considerablemente de unos a otros, ascendiendo la suma total de todos a cerca de 90 millones de euros.

---

<sup>38</sup> [INF/DTSA/153/16](#): Acuerdo por el que se emite informe relativo al borrador de resolución de convocatoria de ayudas para la realización de proyectos en el ámbito del programa de extensión de la banda ancha de nueva generación en las Islas Baleares.

[INF/DTSA/048/17](#): Acuerdo por el que se emite informe relativo al borrador de proyecto de orden por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones en régimen de concurrencia competitiva, destinadas a la extensión de la cobertura de redes de banda ancha de nueva generación en Andalucía, y se efectúa su convocatoria para 2017.

[INF/DTSA/065/17](#): Acuerdo por el que se emite informe sobre el borrador de Decreto por el que se establecen las bases reguladoras de las subvenciones para la implantación, desarrollo, mejora, despliegue o ampliación de infraestructuras de comunicaciones electrónicas en zonas blancas de la Comunidad Autónoma de Extremadura.

[INF/DTSA/076/17](#): Acuerdo por el que se emite informe relativo al borrador de Orden de bases reguladoras y convocatoria, para el ejercicio 2017, del programa de ayudas a la extensión de redes de banda ancha de nueva generación en polígonos empresariales de Euskadi.

[INF/DTSA/129/17](#): Acuerdo por el que se emite informe relativo al proyecto de resolución por el que se aprueban las bases de la convocatoria de subvención a proyectos de despliegue de redes NGA en áreas de actividad económica de Navarra para el ejercicio 2017.

Los proyectos tienen por objeto la regulación de las bases y/o convocatorias para la concesión de ayudas al despliegue de redes NGA de alta -a partir de 30 Mbit/s- y/o muy alta velocidad –100 Mbps o superior y 300 Mbps o superior- en polígonos empresariales o zonas normalmente poco pobladas consideradas como zonas blancas NGA. 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.

Por parte de la CNMC se realizaron, principalmente, las siguientes recomendaciones:

- (i) Obligación de ofrecer **acceso mayorista** en condiciones equitativas y no discriminatorias.
- (ii) Inclusión de **obligaciones de replicabilidad económica y 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.
- (iii) En materia de precios mayoristas, se emitieron recomendaciones específicas sobre los criterios para la fijación de dichos precios.
- (iv) Se insta a las Administraciones a publicar adecuadamente en los Boletines Oficiales correspondientes, en la página web de los operadores beneficiarios de las ayudas y en el espacio web de la Administración concedente de la ayuda, a fin de proporcionar una

---

[INF/DTSA/140/17](#): Acuerdo por el que se emite informe relativo al borrador de orden de bases reguladoras y convocatoria del programa de ayudas a la extensión de redes de banda ancha de nueva generación en núcleos de población rurales de Euskadi.

[INF/DTSA/162/17](#): Acuerdo por el que se emite informe relativo al proyecto de subvenciones para la extensión de redes de banda ancha de nueva generación en los núcleos de población de menos de 150 habitantes y zonas diseminadas del territorio histórico de Álava.

[INF/DTSA/166/17](#): Acuerdo por el que se emite informe sobre una actuación consistente en la extensión del servicio de banda ancha de alta velocidad en determinados municipios de la provincia de Huesca.

[INF/DTSA/170/17](#): Acuerdo por el que se emite informe sobre una actuación consistente en la extensión del servicio de banda ancha de alta velocidad en determinados municipios de la provincia de Zaragoza.

[INF/DTSA/173/17](#): Acuerdo por el que se emite informe sobre una actuación consistente en la extensión del servicio de banda ancha de alta velocidad en determinados municipios de la provincia de Teruel.

[INF/DTSA/175/17](#): Acuerdo por el que se emite informe relativo al proyecto de subvenciones para la extensión de redes de banda ancha ultrarrápida en los núcleos rurales de Galicia.

[INF/DTSA/203/17](#): Acuerdo por el que se emite informe relativo al programa de ayudas para la extensión de la cobertura de redes de banda ancha de nueva generación -NGA- de muy alta velocidad en el municipio de Arratzu.

información lo más amplia y transparente posible sobre la localización y extensión de los despliegues NGA y sobre los servicios y precios ofrecidos sobre tales redes.

(v) Establecimiento de un **plazo 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.

(vi) Eliminación de 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.

(vii) Reevaluación de la **intensidad máxima** de la ayuda con el objetivo de minimizar el importe manteniendo el efecto incentivador y así evitar la sobrecompensación.

(viii) Justificación de los **gastos subvencionables**, ya que sólo deberían ser subvencionables los gastos directamente relacionados con los costes de inversión asociados al despliegue de la infraestructura para el desarrollado de la banda ancha.

(ix) Inclusión de criterios alternativos para acreditar la **solvencia económica** para entidades de nueva creación o con menos de tres años desde su constitución. Asimismo, se recomienda la introducción de criterios menos restrictivos tanto para la solvencia económica para la solvencia técnica.

(x) Establecimiento de **pautas objetivables, cuantificables y evaluables mediante fórmulas** que permitan evaluar los **criterios de valoración** con la finalidad de mejorar la seguridad jurídica y reducir el ámbito de discrecionalidad del órgano concedente de la ayuda.

(xi) Publicación con tiempo suficiente el listado de las **infraestructuras públicas existentes** de titularidad autonómica y de terceros operadores susceptibles de alojar redes de comunicaciones electrónicas para que puedan ser incluidas por los solicitantes de las ayudas en sus proyectos.

(xii) Inclusión de algún mecanismo de **evaluación ex post** del esquema de ayudas con el objeto de mejorar lo establecido para futuras convocatorias.

También pueden referenciarse algunas consultas resueltas sobre estas materias:

[\*\*CNS/D TSA/448/16\*\*](#) **sobre las medidas para incentivar el despliegue de redes de banda ancha en zonas rurales y desfavorecidas de Navarra.**

El Gobierno de Navarra comunicó a la CNMC su intención de incentivar el despliegue de redes de banda ancha en zonas rurales y desfavorecidas de esa comunidad autónoma a través de la financiación de parte de las canalizaciones susceptibles de albergar redes de fibra óptica, cuya propiedad sería municipal o comarcal, mediante su Plan de Inversión



Local y conjuntamente con los entes locales. En esas canalizaciones, los operadores privados podrían desplegar su propia fibra o también por las entidades locales (posiblemente agrupadas en Mancomunidades) con idea de construir redes de su propiedad que podrían ser explotadas, a posteriori, por los operadores.

En su Acuerdo de 16 de marzo de 2017, la CNMC señaló, de forma meramente orientativa, que el proyecto examinado podría constituir una ayuda de Estado por cumplir con los requisitos establecidos en el artículo 107 del TFUE, salvo (i) que la subvención otorgada por las entidades locales no excediera de 200.000 euros para tres ejercicios fiscales, en cuyo caso se consideraría como una ayuda de *minimis*, quedando excluida del régimen jurídico de ayudas de Estado y (ii) que las canalizaciones estuvieran disponibles a todos los operadores de todos los sectores económicos –y no sólo a los de comunicaciones electrónicas- en cuyo caso, la medida se consideraría compatible con el mercado interior por no concurrir el requisito de selectividad.

**[SUP/DTSA/002/17](#) sobre la definición de nuevos servicios mayoristas y la revisión de los precios aplicables a determinados servicios existentes en el catálogo de la oferta mayorista de “Xarxa Oberta” de Catalunya.**

La Generalitat de Catalunya notificó a la Comisión Europea un proyecto de ayudas al despliegue de redes de fibra<sup>39</sup> a los efectos del artículo 108 del TFUE. En su Decisión, la Comisión Europea declaró el proyecto Xarxa Oberta compatible con el artículo 107.3, letra c) del TFUE y especificó las reglas para la fijación de precios de los servicios mayoristas. En dicha Decisión se designó a la extinta Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones (CMT), actualmente, la CNMC, como la entidad encargada de aprobar los precios y las condiciones de los servicios mayoristas.

En aplicación de las previsiones de dicha Decisión, la Generalitat de Catalunya solicitó autorización a la CNMC para (i) definir nuevas velocidades en el servicio mayorista de alquiler de circuitos Ethernet -que hasta la fecha ofrecía únicamente a velocidades de 1 Gbps y 10 Gbps- y (ii) actualizar los precios aplicables a los servicios mayoristas ya existentes.

La actualización de precios solicitada es conforme con lo establecido por la CNMC en anteriores resoluciones relativas a la fijación de precios en Xarxa Oberta, por lo que no era necesario un nuevo pronunciamiento sobre esta cuestión. En cuanto a la definición de los nuevos servicios, la CNMC consideró que los precios propuestos eran acordes a

---

<sup>39</sup> En 2007 la Generalitat de Catalunya 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.



las decisiones previas de la CNMC y permitían competir al resto de operadores, por lo que, aprobó la comercialización de nuevas velocidades de servicios mayoristas.

## **V.2 Conflictos entre operadores en el marco de ayudas públicas**

Durante el año 2017, la CNMC ha tramitado y resuelto dos conflictos referidos al acceso mayorista a infraestructuras de obra civil y redes instaladas en el territorio español en el marco de esquemas de ayudas públicas otorgadas por distintas Administraciones públicas.

### **CFT/DTSA/007/16 sobre el acceso a infraestructuras desplegadas en el marco de un proyecto de ayudas públicas interpuesto por Navega Telecom, S.L. contra Ufinet Telecom, S.A.**

El conflicto se planteó entre el operador Navega Telecom, S.L. (Navega) que estaba desplegando fibra óptica en el municipio de Requena (Valencia) y el operador Ufinet Telecom, S.A. (Ufinet). Según señalaba el primero, Ufinet no le facilitaba el acceso a la red –no le había remitido la oferta de fibra completa con los descuentos por volumen de contratación- y a las infraestructuras que estaba desplegado en el citado municipio en el marco de un proyecto que había recibido ayudas del Plan de Extensión de la Banda Ancha (PEBA) del Ministerio de Industria, Energía y Turismo –actualmente, Ministerio de Economía y Empresa<sup>40</sup>.

A lo largo de la tramitación, Ufinet remitió a Navega la oferta completa de acceso a su fibra óptica por lo que, por Resolución de 27 de julio de 2017, el procedimiento se declaró concluido en este punto. En virtud de dicha Resolución, se conminó a Ufinet a que remitiera a Navega la oferta de acceso a sus infraestructuras de obra civil (incluidas las galerías de cables, cámaras, conductos, cámaras de registro, arquetas y postes) que utilizaba en el municipio de Requena, en un plazo máximo de 48 horas a partir del día siguiente a la notificación de la Resolución.

### **CFT/DTSA/042/16 sobre el acceso mayorista planteado por Suis Boga Telecom, S.L. contra Aire Networks, S.L.U. en el marco de una red backhaul de fibra óptica financiada con ayudas públicas del Plan PEBA de 2014.**

A finales de 2016, el operador Swiss Cable planteó un conflicto de acceso contra Aire Networks por no proveer servicios de acceso mayorista a su red backhaul de fibra óptica y a las infraestructuras pasivas que soportan dicha red en Jávea. El acceso se solicitó en el marco de las obligaciones que tiene Aire Networks, al estar el despliegue de esta red financiado con cargo al PEBA, y debido a que los operadores que reciben ayudas públicas para el despliegue de su red tienen impuestas una serie de obligaciones mayoristas sobre sus infraestructuras –en base a la normativa y regulación aplicables-.

---

<sup>40</sup> A día de hoy la Secretaría de Estado para la Sociedad de la Información pertenece al Ministerio de Economía y Empresa.

Durante la tramitación del expediente, se comprobó que Swiss Cable había solicitado a Aire Networks con anterioridad (i) copia de su oferta mayorista, (ii) la provisión del servicio de acceso mayorista bitstream de 10 Gbps en su cabecera de red de cable o en el punto de acceso de fibra óptica Costa Nova -en cuyo caso solicitaba que la financiación del enlace fuese a cargo de la ayuda pública- y (ii) acceso a la fibra oscura y a las infraestructuras pasivas. La única información facilitada por Aire Networks fueron las condiciones económicas y el trazado aéreo de la red en “*formato Google Earth*”, lo cual era insuficiente para planificar correctamente el despliegue de red.

La CNMC adoptó su Resolución en fecha 21 de diciembre de 2017, señalando que Aire Networks debía remitir a Swiss Cable en el plazo máximo de 10 días (i) su oferta mayorista completa y (ii) toda la información necesaria para planificar su despliegue de red mediante el uso de los recursos de red e infraestructuras de Aire Network. Remitida dicha información y si Swiss Cable estuviese de acuerdo en las condiciones, ambos operadores podrían alcanzar un acuerdo en el plazo de un mes y la concesión del acceso mayorista –estableciéndose este plazo en la resolución-, señalándose que si el acceso a los servicios mayoristas estuviese condicionado por otros aspectos temporales – momento en el que Swiss Cable quiera desplegar su red-, ello tendría que ser negociado entre los operadores en virtud del principio de libertad de pactos entre las partes. Así, ningún operador está obligado a reservar espacio o a garantizar el mantenimiento de condiciones en un plazo o periodo concreto, estando condicionado a la existencia de una demanda futura de clientes de Swiss Cable.

### V.3 Informes y actuaciones relacionadas con la LGUM<sup>41</sup>

Durante el año 2017 esta Comisión ha emitido múltiples informes y actuaciones<sup>42</sup> en relación sobre todo con convocatorias autonómicas de ayudas en el ámbito de la formación profesional y para el empleo. Las principales recomendaciones realizadas son las siguientes:

- La exigencia a los solicitantes de un centro de formación en el territorio de una Comunidad Autónoma resulta contraria al principio de no discriminación al que se refieren los artículos 3 y 18 de la LGUM.
- El requisito de acreditación y/o inscripción en el registro autonómico de la administración autonómica convocante de las subvenciones y la valoración de la experiencia adquirida únicamente en la comunidad convocante de las ayudas,

---

<sup>41</sup> Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado.

<sup>42</sup> Sobre convocatorias en Madrid: UM/044/17, UM/045/17 y UM/063/17, Melilla: UM/042/17 y UM/082/17, Galicia: UM/071/17 y UM/070/17, Valencia: UM/050/17, UM/051/17, UM/052/17, UM/054/17 y UM/056/17, Andalucía: UM/157/16 Cantabria: UM/156/16 Asturias: UM/037/17 Extremadura: UM/009/17, UM/011/17, UM/012/17, UM/013/17, UM/015/17, UM/136/16 y UM/124/16.

resultan contrarios a los principios de no discriminación y eficacia nacional contenidos en los artículos 18 y 20 de la LGUM.

- La valoración exclusiva de los equipos, instalaciones o recursos que sean propiedad de las entidades de formación solicitantes de las ayudas resulta contrario a los principios de necesidad, proporcionalidad y no discriminación de los artículos 5 y 18 de la LGUM.

## VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

**Desde un punto de vista estadístico**, por lo que se refiere a las *ayudas regulares*, el Reino de España cierra el año 2016 como el tercer Estado miembro de la UE-28 con menos ayudas públicas en porcentaje del PIB (0,25% del PIB español, frente al 0,70% del PIB 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. Una mayor participación de las ayudas horizontales sobre el total (tendencia de los países de nuestro entorno) sería deseable por ser normalmente menos distorsionadora de los mercados.

En cuanto a los objetivos perseguidos por las ayudas regulares, presentamos en España diferencias notables con respecto a la UE-28, en el sentido de que, a diferencia de en esta última, en nuestro país dedicamos relativamente más recursos a ayudas a consumidores individuales y relativamente menos a medio ambiente y transición energética. Sin embargo, la comparativa en relación con las ayudas a la I+D+i sale favorable para España, en el sentido de que dedicamos más recursos que la UE-28 a las mismas.

Respecto a las ayudas al *sector financiero*, en nuestro país, al igual que en 2014 y 2015, no se han otorgado nuevas ayudas en 2016 y, en el conjunto de la Unión Europea el importe total dedicado a ayudas al sector financiero en 2016 no ha sido elevado en comparación con los años anteriores de crisis más intensa.

Por lo que se refiere a las **novedades regulatorias y decisorias de las instituciones europeas en 2016**, ha habido hitos relevantes a nivel normativo como el Reglamento (UE) 2017/1084 de la Comisión que afecta a las ayudas exentas de notificación en materia portuarias y aeroportuarias y a los umbrales de notificación de ayudas culturales y recreativas.

Desde la órbita jurisprudencial, destacan los pronunciamientos en materia de telecomunicaciones en los que el TJUE indica las pautas a seguir para evitar la falta de motivación a la hora de aplicar el concepto de selectividad. A nivel interno, la existencia de resoluciones que amparan los planteamientos de la CNMC en materia de unidad de mercado.

Por último, en uso de las facultades concedidas por los artículos 5.1 y 5.2 de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la CNMC y el artículo 11 de la LDC, cabe resaltar la **actividad de la CNMC en materia de ayudas públicas**. Destaca la realización de informes sobre aspectos relativos a ayudas al transporte de viajeros, al despliegue de redes de banda ancha y en materia energética.

## 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.

