

INFORME ANUAL SOBRE AYUDAS PÚBLICAS 2022

IAP/CNMC/001/22

20 de diciembre de 2022

www.cnmc.es

ÍNDICE

I.	PRESENTACIÓN	4
II.	ASPECTOS CONCEPTUALES Y METODOLÓGICOS.....	5
	<i>II.1 Concepto de ayuda de Estado e instrumentos de análisis.....</i>	<i>5</i>
	<i>II.2 Aspectos metodológicos.....</i>	<i>7</i>
III.	ANÁLISIS ESTADÍSTICO DEL EJERCICIO 2020	11
	<i>III.1 Ayudas regulares.....</i>	<i>11</i>
	<i>III.2 Ayudas al sector financiero</i>	<i>35</i>
	<i>III.3 Principales empresas beneficiarias de ayudas</i>	<i>44</i>
IV.	NOVEDADES EN MATERIA DE AYUDAS DE ESTADO EN LA UE Y EN ESPAÑA EN 2021	45
	<i>IV.1. Novedades normativas en la UE</i>	<i>45</i>
	<i>IV.2. Novedades normativas en España</i>	<i>53</i>
	<i>IV.3 Decisiones de la CE sobre ayudas de especial relevancia para España.....</i>	<i>54</i>
	<i>IV.4 Novedades jurisprudenciales de los Tribunales de la UE.....</i>	<i>70</i>
	<i>IV.5 Novedades jurisprudenciales de los Tribunales Nacionales</i>	<i>70</i>
V.	ACTUACIONES DE LA CNMC RELACIONADAS CON AYUDAS PÚBLICAS REALIZADAS EN 2021	72
	<i>V.1 Informes realizados de oficio o en función consultiva.....</i>	<i>73</i>
	<i>V.2 Informes y actuaciones relacionadas con la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado (LGUM).....</i>	<i>79</i>
VI.	INFORMES DE LAS AUTORIDADES AUTONÓMICAS DE COMPETENCIA SOBRE AYUDAS PÚBLICAS REALIZADOS EN 2021	82
VII.	PRINCIPALES RESULTADOS DEL ANÁLISIS CUANTITATIVO SOBRE LAS AYUDAS DE BANDA ANCHA	86
	<i>VII.1 Evolución del mercado de banda ancha entre 2013 y 2020.....</i>	<i>86</i>
	<i>VII.2 Panorámica de los programas de ayudas al despliegue de banda ancha.</i>	<i>87</i>
	<i>VII.3 Análisis cuantitativo: metodología y resultados</i>	<i>89</i>
	<i>VII.4 Recomendaciones</i>	<i>91</i>
VIII.	CONCLUSIONES.....	93
	ANEXO I. GLOSARIO DE CONCEPTOS UTILIZADOS EN EL INFORME	96

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

IAP/CNMC/001/22

CONSEJO. PLENO

Presidenta

D.^a Cani Fernández Vicién

Vicepresidente

D. Ángel Torres Torres

Consejeros

D.^a. María Ortiz Aguilar

D. Bernardo Lorenzo Almendros

D. Xabier Ormaetxea Garai

D.^a Pilar Sánchez Núñez

D. Carlos Aguilar Paredes

D. Josep Maria Salas Prat

D.^a. María Jesús Martín Martínez

Secretario del Consejo

D. Miguel Bordiú García-Ovies

En Madrid, a 20 de diciembre de 2022

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

I. PRESENTACIÓN

La concesión de ayudas públicas constituye una forma muy relevante de intervención del sector público en la economía. En la medida en que las ayudas estén correctamente diseñadas, pueden ayudar a mitigar la incidencia de determinados fallos de mercado y favorecer la consecución de objetivos de interés público.

En el contexto actual, las ayudas públicas tienen un enorme potencial para ayudar a que la recuperación económica sea más rápida, sostenible y duradera, y también para paliar los efectos nocivos de la crisis económica derivada de la pandemia y de la situación internacional, especialmente sobre los colectivos más desfavorecidos y vulnerables.

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

La CNMC realiza una **tarea continua de seguimiento de las ayudas públicas en España** con el objeto de poder identificar si existen distorsiones injustificadas en los mercados, contribuyendo con ello a salvaguardar su correcto funcionamiento. Además, en el [Plan de Actuación 2021-22 de la CNMC](#), la CNMC se ha propuesto determinadas **acciones específicas adicionales** en materia de ayudas públicas.

Por un lado, llevar a cabo análisis del impacto sobre la competencia en los mecanismos de concesión de las ayudas de los Fondos Europeos *NextGenerationEU* en el tejido empresarial, en especial en las pequeñas y medianas empresas y en los trabajadores autónomos (acción 100)¹. Por otro, elaborar unas recomendaciones a los poderes públicos para fomentar la competencia como motor de la recuperación económica (acción 141), documento que se aprobó en 2021².

El presente informe anual sobre las ayudas públicas en España es el noveno desde la creación de la CNMC. Estos son los puntos principales de su contenido:

En primer lugar, el informe presenta un **análisis estadístico** de las ayudas de Estado concedidas por el Reino de España en el **ejercicio 2020**, realizándose una comparativa con el resto de Estados miembros (EEMM) de la Unión Europea (UE). El año 2020 es el

¹ Cabe destacar la aprobación en 2022 del Informe sobre el Plan MOVES III en el que la CNMC recomienda a las CCAA evitar las exigencias territoriales sobre los intermediarios de las ayudas del Plan a la compra de vehículos eléctricos ([PRO/CNMC/003/21](#): Informe relativo a las ayudas concedidas mediante el PLAN MOVES III).

² [Decálogos](#) a los poderes públicos para fomentar una intervención pública eficiente en la regulación, la contratación y las ayudas públicas.

último para el cual están disponibles los datos recogidos por la Comisión Europea (CE) a través de su [Marcador de ayudas de Estado de 2021 \(publicado en septiembre de 2022\)](#).

Este es el primer marcador de ayudas de Estado en el que la CE publica datos sobre las ayudas otorgadas por los EEMM dentro del Marco Temporal aprobado en el contexto del COVID-19. Esta información enlaza con la recogida provisionalmente en el [anterior informe anual de las ayudas públicas en España](#) (2021).

En segundo lugar, se recogen las principales **novedades normativas, resoluciones administrativas y judiciales** adoptadas por las autoridades europeas y nacionales en **2021** en materia de ayudas de estado. Respecto a las **decisiones más relevantes** para nuestro país, destacan las relativas a los sectores de telecomunicaciones, audiovisual, transporte y energético.

En tercer lugar, se resumen brevemente las principales **actuaciones relativas a ayudas públicas** llevadas a cabo por la CNMC y por las autoridades autonómicas de competencia en 2021.

En cuarto lugar, como acompañamiento al informe de este año, se ha realizado una **evaluación ex post de las ayudas otorgadas para el desarrollo de la banda ancha** en los últimos años. Este análisis pretende informar mejor la adopción de decisiones sobre ayudas públicas en el sector de las comunicaciones electrónicas, al identificar la utilidad de las ayudas concedidas sobre los objetivos de conectividad y competencia y las áreas donde es posible reforzar su efectividad.

II. ASPECTOS CONCEPTUALES Y METODOLÓGICOS

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

El apartado primero del artículo 107 del [Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea \(TFUE\)](#) no aporta una definición de ayuda de Estado, sino que se limita a declarar incompatibles con el mercado interior ciertos tipos de ayudas, contemplando los apartados segundo y tercero de dicho precepto las ayudas que pueden considerarse compatibles con el mercado interior³.

De acuerdo con el TFUE y la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE), se ha ido perfilando una definición de ayuda de Estado que exige la presencia

³ Como puede observarse en el Anexo relativo al glosario de términos, existe un concepto de ayuda pública que es más amplio que el de ayuda de Estado.

de **cuatro elementos**: (i) debe ser otorgada por los Estados o mediante fondos estatales; (ii) generar una ventaja económica en el beneficiario que no habría obtenido en el ejercicio normal de su actividad; (iii) tener un carácter selectivo para determinadas empresas o sectores, de forma que se altere el equilibrio existente entre estos operadores y sus competidores; y (iv) afectar a los intercambios comerciales entre Estados miembros, falseando la competencia⁴.

Si bien el análisis de la compatibilidad de las ayudas con el mercado interior ha sido tradicionalmente de índole jurídica, la CE viene impulsando la incorporación del análisis económico para comprobar dicha compatibilidad. Este enfoque refuerza la necesidad de comparar las ventajas e inconvenientes que éstas pueden comportar para las empresas receptoras de dichas ayudas, para los mercados en que operan dichos beneficiarios y para la economía en general. Dicha tarea requiere un análisis basado en principios de racionalidad económica⁵.

Por otro lado, cabe reseñar que, en esta misma línea, en la legislación española también se encuentra presente esta vocación de evaluación jurídico-económica. De hecho, el apartado tercero del artículo 7 del Reglamento de defensa de la competencia, aprobado mediante [Real Decreto 261/2008, de 22 de febrero](#), incluye el estudio de los “*aspectos económicos del instrumento utilizado*” y, en particular, la “*prueba de sopesamiento 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*”⁶.

En esta misma línea, la normativa general de subvenciones presenta una conexión directa con la normativa de competencia, ya que en el artículo 8 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, general de subvenciones se afirma que: “*Cuando los objetivos que se*

⁴ Para aproximarse al concepto de ayuda de Estado veáse la [Comunicación de la Comisión relativa al concepto de ayuda estatal con arreglo al artículo 107, apartado 1, del TFUE](#), con la interpretación de la CE del artículo 107.1 del TFUE, elaborada sobre la base de la jurisprudencia del TJUE. Una definición alternativa sería la del *Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias* (ASMC) de 1995 de la Organización Mundial del Comercio (OMC), por la cual una “subvención” (*subsidy*) supone “una contribución financiera pública y la concesión de un beneficio que sea específicamente destinado a una empresa o grupo de empresas”.

⁵ Comunicación de la Comisión al PE, al Consejo, al CES y al CR sobre [Modernización de las ayudas estatales en la UE](#), State Aid Modernisation (SAM) de 2012.

⁶ 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.

pretenden conseguir afecten al mercado, su orientación debe dirigirse a corregir fallos claramente identificados y sus efectos deben ser mínimamente distorsionadores”.

II.2 Aspectos metodológicos

Este informe se basa en la información ofrecida por el [Marcador de ayudas de Estado de la CE](#) de 2022 con datos correspondientes al **ejercicio 2020** que recoge los últimos datos consolidados de todos los Estados miembros de la Unión Europea (UE)⁷.

Dicho Marcador ofrece información sobre dos tipos de ayudas: **ayudas notificadas y autorizadas** por la CE, así como **ayudas exentas de notificación previa**, pero sujetas a comunicación a posteriori⁸. No se incluyen las siguientes medidas, dado que no se consideran ayudas de Estado: (i) las *ayudas de minimis*; (ii) las *compensaciones por servicios de interés económico general* (SIEG), salvo casos excepcionales⁹; y (iii) las *medidas no selectivas* de fomento de la economía en su conjunto (régimenes fiscales aplicables con carácter general).

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

A. Ayudas regulares. Son todas las no dirigidas al sector financiero. En este Informe, este apartado se divide en dos de forma excepcional: por un lado, las Ayudas “COVID-19” y, por otro, el resto de las ayudas regulares (ayudas “No COVID-19”). Se expresan en precios corrientes.

⁷ 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. Asimismo, por lo que respecta a los datos que se utilizan relacionados con el PIB, este suele ser revisado posteriormente por las autoridades competentes por lo que también provoca ciertos cambios menores en varias tablas y gráficos utilizados en los años anteriores, lo que produce que los datos referidos a esos años no coincidan con los publicados en los mismos.

⁸ 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. 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.

⁹ Estas circunstancias, establecidas por la jurisprudencia del TJUE a partir del “[caso Altmark](#)” (C-280/00, en sus apartados 86 a 93), han sido objeto de desarrollo por la Comisión Europea en dos paquetes regulatorios de 2005 y 2012. Este último, en vigor, consta de una [Comunicación de la Comisión Europea](#), que aclara conceptos clave en cuanto a las ayudas de Estado para SIEG, una [Comunicación Marco](#) y una [Decisión Marco](#), las cuales especifican las condiciones en las cuales la compensación es compatible con el TFUE y, por último, un [Reglamento de minimis](#) que establece los umbrales *de minimis* en el ámbito de las compensaciones a SIEG.

En las ayudas regulares, se distingue entre el “*importe de ayuda autorizado*” (*approved amount*¹⁰) y el “*importe efectivamente utilizado*” (*used amount*¹¹). En general, es sobre este último sobre el que se calcula el “*elemento de ayuda*” (*aid element*), que es lo que se considera que constituye la ventaja económica derivada de la ayuda concedida¹². Existen distintos instrumentos, cada uno con particularidades para el cálculo del “elemento de ayuda”:

- Subvención directa: apoyo directo al beneficiario mediante una disposición dineraria o un instrumento asimilable, como un subsidio a los intereses o una venta o alquiler de propiedad pública a precios inferiores al mercado. El elemento de ayuda se calcula como el importe nominal de la medida (o la diferencia entre el precio efectivo y el de mercado en el caso de venta o alquiler de propiedad pública).
- Exenciones fiscales: la ayuda se calcula como reducciones en la base imponible, deducciones en la cuota tributaria, rebajas en los tipos o en las cotizaciones sociales, etc. El elemento de ayuda se calcula directamente como el importe que se ahorra el beneficiario.
- Diferimiento fiscal: provisión que permite retrasar el pago de impuestos, de forma directa o indirecta (por ejemplo, con la autorización de una 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

¹⁰ El volumen de ayudas aprobado o autorizado (*approved amount*) representa el importe global máximo de las ayudas estatales autorizado por la CE que pueden conceder los Estados miembros a las empresas y operadores.

¹¹ La cantidad de ayudas efectivamente empleada (*used amount*) expresa el volumen real de la medida de ayuda aplicado por un Estado miembro en favor de empresas y operadores, midiendo mejor las ventajas que estos beneficiarios obtienen. 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.

¹² En ocasiones el “elemento de ayuda” coincide con el “importe efectivamente utilizado”, como es el caso de una subvención. Sin embargo, en el caso de otros instrumentos (préstamos, garantías, etc.), el “elemento de ayuda” puede no coincidir con el importe utilizado, como se detalla al explicar cada instrumento.

beneficiario en la amortización y el pago de intereses respecto a las condiciones de mercado. Por ello, el elemento de ayuda es inferior al importe nominal del préstamo (si no hubiera información suficiente, se tomaría el elemento de ayuda como un 15% del nominal del préstamo).

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

B. Ayudas al sector financiero. Estas ayudas se consignan por su importe nominal en el momento de su notificación. Existen distintos tipos, como la recapitalización, las medidas de protección o rescate de activos deteriorados, las garantías sobre pasivos y otras medidas de liquidez. Las dos primeras son estructurales y de difícil reversibilidad, por ello y por sus implicaciones fiscales, el potencial de distorsión de la competencia es mayor y la UE sólo las autoriza cuando se han descartado como ineficaces otras alternativas menos distorsionadoras y existen compromisos (reparto de cargas entre el Estado, la entidad y *stakeholders*) y medidas correctivas (reducción de tamaño, limitaciones de actividad o geográficas, etc.¹³).

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

- **Medidas de recapitalización:** inyección de capital público en las entidades. El importe contabilizado como ayuda es el valor nominal efectivo de las medidas de recapitalización dispuestas. El importe exacto se determina independientemente de que el beneficiario devuelva dichos fondos, lo que podría incluso implicar que el Estado rentabilice su inversión y obtenga ingresos para la Hacienda Pública.
- **Intervenciones de rescate o protección de activos deteriorados:** ayudas que cubren total o parcialmente la diferencia entre el valor contable y el valor de

¹³ 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.

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. En las ayudas financieras, su mayor complejidad e inmediatez dificultan 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 calcular el coste de estas intervenciones sobre las finanzas públicas, sino valorar su impacto en la competencia, se consignan los importes tal y como son publicados por el citado Marcador¹⁴.

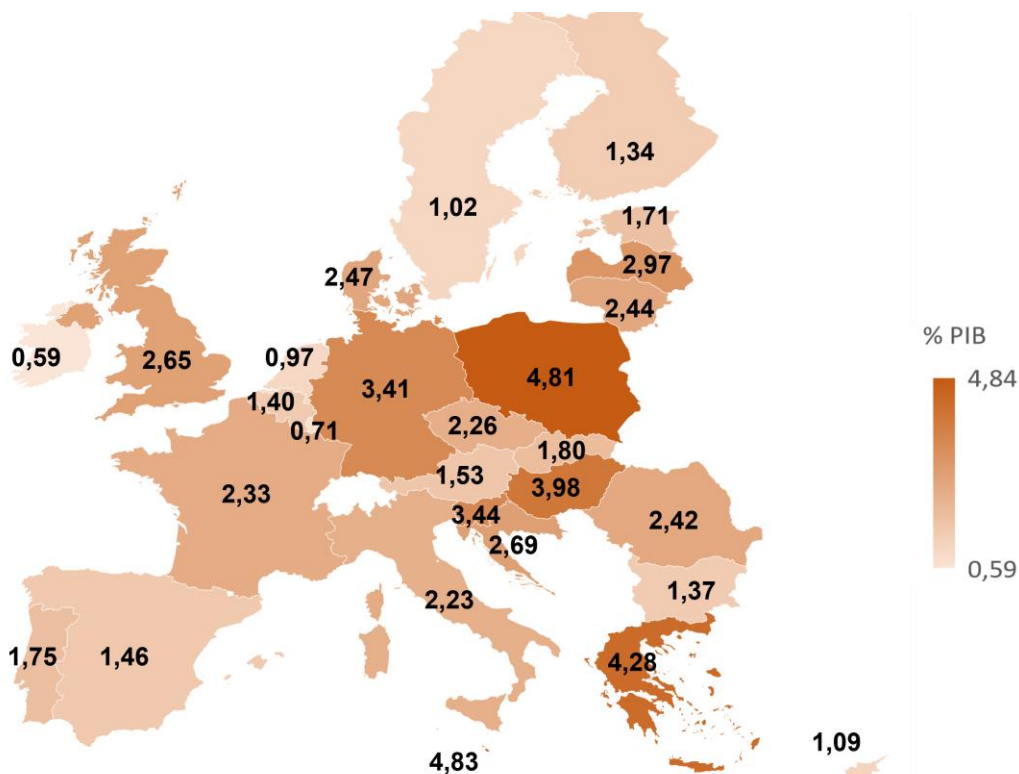
¹⁴ Por ejemplo, si el sector público otorga unas determinadas garantías a las emisiones de deuda de las entidades financieras y dichas garantías no se llegan a ejecutar, el impacto directo en las finanzas públicas puede ser nulo o incluso positivo (por los ingresos y comisiones), aunque pueda existir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

III. ANÁLISIS ESTADÍSTICO DEL EJERCICIO 2020

III.1 Ayudas regulares

En el Gráfico 1 puede observarse la **importancia relativa de las ayudas regulares en términos de afectación al PIB**. La dispersión entre EEMM de la UE es llamativa y oscila entre el **4,83% de Malta** y el **0,59% de Irlanda**, que se sitúa como el país con menor porcentaje de ayudas sobre el PIB. **España (1,46%)** ocupa la vigésima posición en porcentaje de ayudas sobre el PIB. No es fácil establecer algún parámetro geográfico que explique la mayor o menor prevalencia de las ayudas.

Gráfico 1. Peso sobre el PIB de las ayudas regulares en la UE-27 + RU



Fuente: elaboración propia a partir del Marcador de ayudas de estado 2021 CE. Incluye las ayudas “COVID-19”. No incluye datos del sector ferroviario.

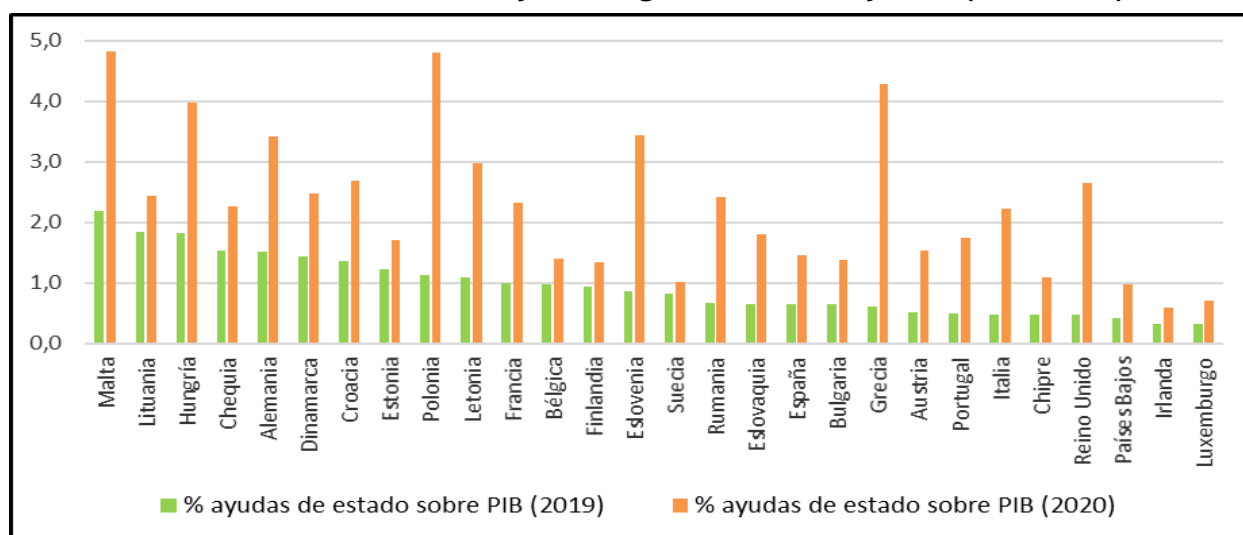
Cabe destacar que, en el ejercicio 2020, se produjeron dos hechos relevantes:

En primer lugar, la salida del Reino Unido de la Unión Europea (Brexit). En este sentido, cabe indicar que, si bien dicha salida se produjo el 1 de febrero de 2020, desde aquel momento estuvo en vigor el Acuerdo de Retirada, el cual regulaba una salida ordenada de este país de la UE y mantenía la aplicación del acervo comunitario en sus relaciones

con la misma hasta el 31 de diciembre de 2020. Por este motivo, se ha decidido incluir en este análisis estadístico, al igual que hace el Marcador de ayudas de estado, los datos del Reino Unido junto con los del resto de países de la Unión Europea (en adelante, UE-27+RU).

En segundo lugar, la pandemia de coronavirus (COVID-19) que ha tenido un impacto muy relevante en las ayudas de estado del año 2020. Dichas ayudas, recogidas en el epígrafe III.1.1 “Remedio para una grave perturbación en la economía”, explican, en gran parte, el fuerte incremento de las ayudas en todos los países, como se puede observar en el gráfico 2.

Gráfico 2. Peso sobre el PIB de las ayudas regulares en 2019 y 2020 (UE-27+RU)



Fuente: elaboración propia a partir del Marcador de ayudas de estado 2021 CE. Incluye las ayudas “COVID-19”. No incluye datos del sector ferroviario.

En el caso de España se ha producido un aumento de las ayudas de Estado en 2020 (del 0,65% del ejercicio anterior al 1,46% actual), mientras que para el conjunto de la UE-27 +RU el incremento es más significativo (del 0,89% del año anterior al 2,43% del ejercicio 2020).

En el ejercicio 2020, se pueden distinguir, por lo tanto, dos grandes categorías de ayudas: (i) ayudas “COVID-19” (que aparecen en el ejercicio 2020 con el inicio de la pandemia) y el (ii) resto de ayudas (o ayudas “No COVID-19”) que son las ayudas recogidas en los informes anteriores sobre ayudas públicas, tal y como se recoge en el Cuadro 1.

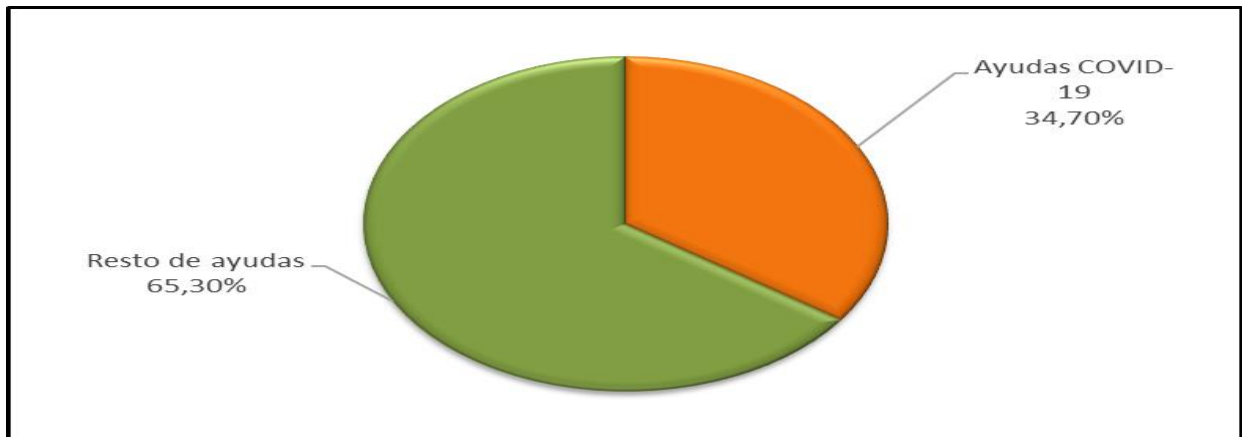
Cuadro 1. Ayudas de Estado para el año 2020 (UE-27+RU)

	Ayudas "Covid-19"			Resto de ayudas			Total ayudas	
	Mill €	% PIB	% Total	Mill €	% PIB	% Total	Mill €	% PIB
Malta	390,30	2,98%	61,67%	242,55	1,85%	38,33%	632,85	4,83%
Polonia	19.904,91	3,80%	79,05%	5.276,56	1,01%	20,95%	25.181,47	4,81%
Grecia	5.903,21	3,57%	83,45%	1.170,76	0,71%	16,55%	7.073,97	4,28%
Hungría	2.892,25	2,12%	53,16%	2.548,09	1,86%	46,84%	5.440,34	3,98%
Eslovenia	1.171,11	2,50%	72,59%	442,17	0,94%	27,41%	1.613,28	3,44%
Alemania	63.663,92	1,89%	55,39%	51.278,54	1,52%	44,61%	114.942,46	3,41%
Letonia	382,14	1,30%	43,57%	494,91	1,67%	56,43%	877,05	2,97%
Croacia	220,29	0,44%	16,31%	1.130,18	2,25%	83,69%	1.350,47	2,69%
Reino Unido	45.330,54	1,87%	70,72%	18.771,38	0,78%	29,28%	64.101,92	2,65%
Dinamarca	3.114,49	1,00%	40,41%	4.592,24	1,47%	59,59%	7.706,73	2,47%
Lituania	357,17	0,72%	29,55%	851,33	1,72%	70,45%	1.208,50	2,44%
UE-27 + RU	227.965,15	1,44%	59,32%	156.360,69	0,99%	40,68%	384.325,84	2,43%
Rumanía	3.257,55	1,49%	61,69%	2.022,68	0,93%	38,31%	5.280,23	2,42%
Francia	28.957,99	1,26%	54,08%	24.586,06	1,07%	45,92%	53.544,05	2,33%
Chequia	1.354,15	0,63%	27,78%	3.521,06	1,63%	72,22%	4.875,21	2,26%
Italia	29.641,13	1,79%	80,55%	7.156,49	0,44%	19,45%	36.797,62	2,23%
Eslovaquia	1.139,46	1,24%	68,91%	514,13	0,56%	31,09%	1.653,59	1,80%
Portugal	2.558,64	1,28%	72,89%	951,41	0,47%	27,11%	3.510,05	1,75%
Estonia	150,82	0,56%	32,91%	307,46	1,15%	67,09%	458,28	1,71%
Austria	3.525,18	0,93%	60,72%	2.280,83	0,60%	39,28%	5.806,01	1,53%
España	5.681,04	0,51%	34,70%	10.689,26	0,95%	65,30%	16.370,30	1,46%
Bélgica	1.675,05	0,37%	26,25%	4.706,74	1,03%	73,75%	6.381,79	1,40%
Bulgaria	478,98	0,78%	57,20%	358,35	0,59%	42,80%	837,33	1,37%
Finlandia	763,35	0,32%	24,16%	2.396,05	1,02%	75,84%	3.159,40	1,34%
Chipre	130,82	0,61%	55,99%	102,82	0,48%	44,01%	233,64	1,09%
Suecia	1.110,68	0,23%	22,81%	3.759,23	0,79%	77,19%	4.869,91	1,02%
Países Bajos	3.101,66	0,39%	39,93%	4.665,30	0,58%	60,07%	7.766,96	0,97%
Luxemburgo	256,63	0,40%	56,07%	201,06	0,31%	43,93%	457,69	0,71%
Irlanda	851,69	0,23%	38,81%	1.343,05	0,36%	61,19%	2.194,74	0,59%

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Marcador de ayudas CE 2021. No incluye sector ferroviario

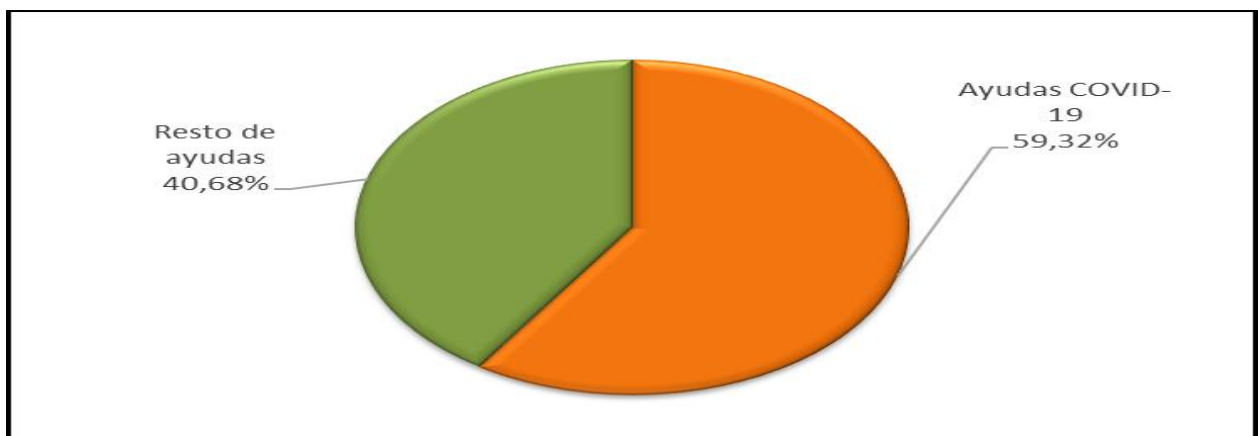
En España, las ayudas COVID-19 supusieron el 34,70% del total (0,51% del PIB) mientras que en el conjunto de la UE-27+RU alcanzaron el 59,32% del total (1,44% del PIB), como se observa en los gráficos 3 y 4.

Gráfico 3. Distribución entre ayudas “COVID-19” y el resto de ayudas en 2020 (España)



Fuente: elaboración propia a partir de datos del Marcador de ayudas CE 2021. No incluye sector ferroviario.

Gráfico 4. Distribución entre ayudas “COVID-19” y el resto de ayudas en 2020 (UE-27+RU)



Fuente: elaboración propia a partir de datos del Marcador de ayudas CE 2021. No incluye sector ferroviario.

Dada la importancia de las ayudas COVID-19, las diferencias en los desgloses de la información disponible y con el objeto de no romper la serie histórica de informes anteriores de ayudas públicas, esta sección se ha estructurado en tres subsecciones: (i) ayudas “COVID-19”; (ii) resto de ayudas y (iii) ayudas al sector ferroviario, que presentan ciertas peculiaridades estadísticas.

III.1.1. Ayudas “COVID-19” (Remedio para una grave perturbación en la economía)

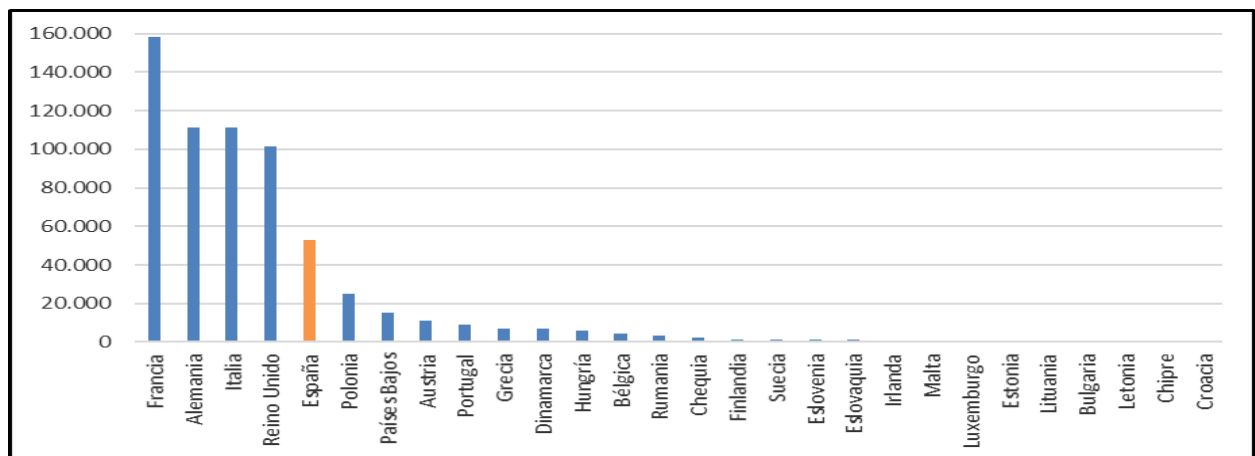
Como ya sucediera en la crisis financiera y económica de 2008, la CE ha aprobado diferentes medidas de carácter temporal que pretenden adaptar la normativa vigente de

ayudas de Estado de la UE a la situación excepcional que atravesamos como consecuencia de la pandemia del COVID-19.

A continuación, se va a hacer referencia tanto a A) los importes nominales como a B) los importes relativos a los elementos de ayuda presentes en las decisiones de la CE vinculadas a la pandemia, tanto en términos monetarios como en porcentaje de PIB, para los EEMM de la UE y el Reino Unido durante el año 2020.

A) En conjunto (gráfico 5), la UE-27+RU recoge 636.460 millones de euros como importe nominal concedido (*total state aid expenditure for covid measures, nominal amount*) en el ejercicio 2020. Como señala el Marcador de ayudas de este año, a Francia le correspondería una cuarta parte del total (158.030 millones de euros), seguida de Alemania con el 18% (111.460 millones de euros) e Italia con el 17% (111.040 millones de euros). Le siguen el Reino Unido, con el 16% del total de ayudas de Estado COVID-19 (101.300 millones de euros) y **España, en quinta posición, con el 8% (53.170 millones de euros).**

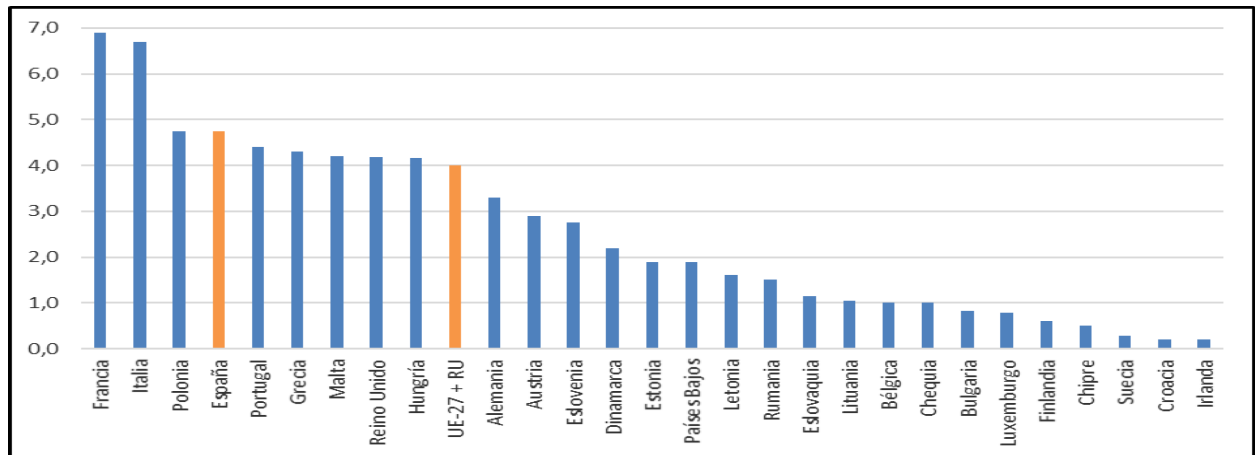
Gráfico 5. Importes nominales de las ayudas “COVID-19” (millones €)



Fuente: elaboración propia a partir del Marcador de ayudas CE 2021.

Por lo que respecta al peso sobre el PIB de los importes nominales de medidas “COVID-19” (gráfico 6), Francia ocupa también la primera posición (6,90%), seguido de Italia (6,70%) y de Polonia y España, ambos con porcentajes superiores al 4,50%, por encima del conjunto de la UE-27+RU (4,01%), mientras que Alemania (3,30%) se sitúa por debajo de la media de la UE (y del Reino Unido).

Gráfico 6. Importes nominales de ayudas “COVID-19” sobre el PIB



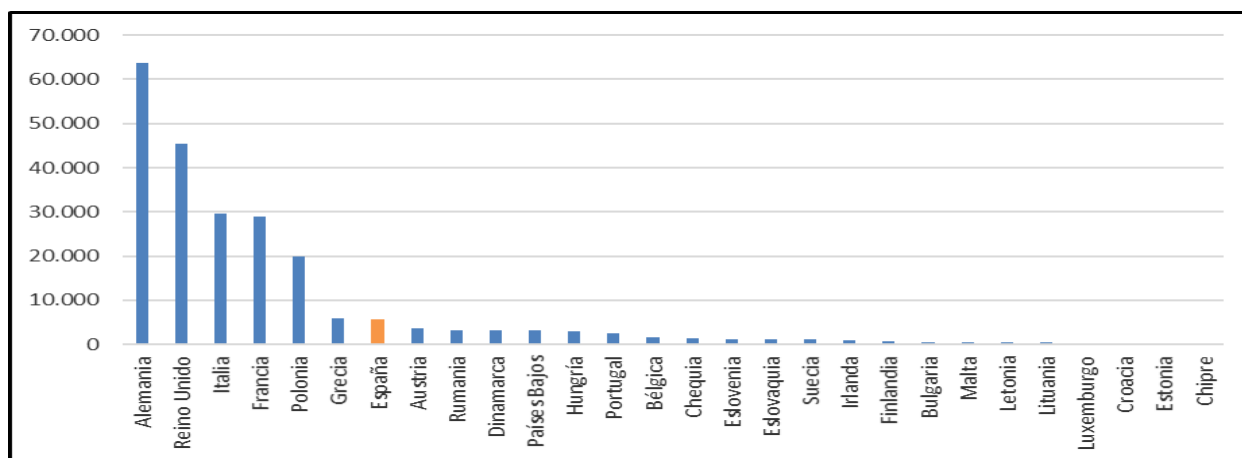
Fuente: elaboración propia a partir del Marcador de ayudas CE 2021.

B) No obstante, las cifras cambian considerablemente cuando se observan los elementos de ayuda (*total state aid expenditure for covid measures, aid element*) respecto al total nominal (Gráficos 7, 8 y 9).

En conjunto (gráfico 7), en el conjunto de los EEMM de la UE y el Reino Unido el importe ascendió a **227.970 millones de euros en ayudas “COVID-19” en el ejercicio 2020**, siendo Alemania el líder destacado con 63.664 millones de euros (28% del total), seguido por el Reino Unido con 45.331 millones de euros (20%) e Italia y Francia, ambos con importes en torno a los 29.000 millones de millones y un 13% del total. **España cae hasta la séptima posición, con 5.681 millones de euros**, siendo un 2,50% del total de las ayudas en la UE-27+RU¹⁵.

¹⁵ Las ayudas españolas se concentraron, fundamentalmente, en dos programas: (i) [SA.56851](#), Marco Nacional Temporal relativo a las medidas de ayuda a empresas y autónomos consistentes en subvenciones directas, anticipos reembolsables, ventajas fiscales, garantías de préstamos y bonificaciones de tipos de interés en préstamos destinadas a respaldar la economía en el contexto del actual brote de COVID-19 (“Marco paraguas”) con 3.133,46 millones de euros y (ii) [SA.56803](#), Línea de avales para las empresas y autónomos para paliar los efectos económicos del COVID-19, con 2.155,50 millones de euros. En este contexto, en el año 2020, a través del Real Decreto-ley 8/2020 de 17 de marzo y el Real Decreto-ley 25/2020, de 3 de julio, el Gobierno aprobó la puesta en marcha dos líneas de avales por importe de hasta 140.000 millones de euros destinados a garantizar la financiación concedida a autónomos y empresas españolas afectados por los efectos económicos de la COVID-19. Según los informes mensuales de seguimiento del [ICO](#) a fecha 31 de diciembre de 2021, conjuntamente las Líneas de Avales Liquidez e Inversión han desplegado avales por importe de 103.031 millones de euros que han permitido movilizar más de 135.382 millones de euros en financiación hacia el tejido productivo en 1.148.187 operaciones, de las que más del 98% han sido suscritas por pymes y autónomos.

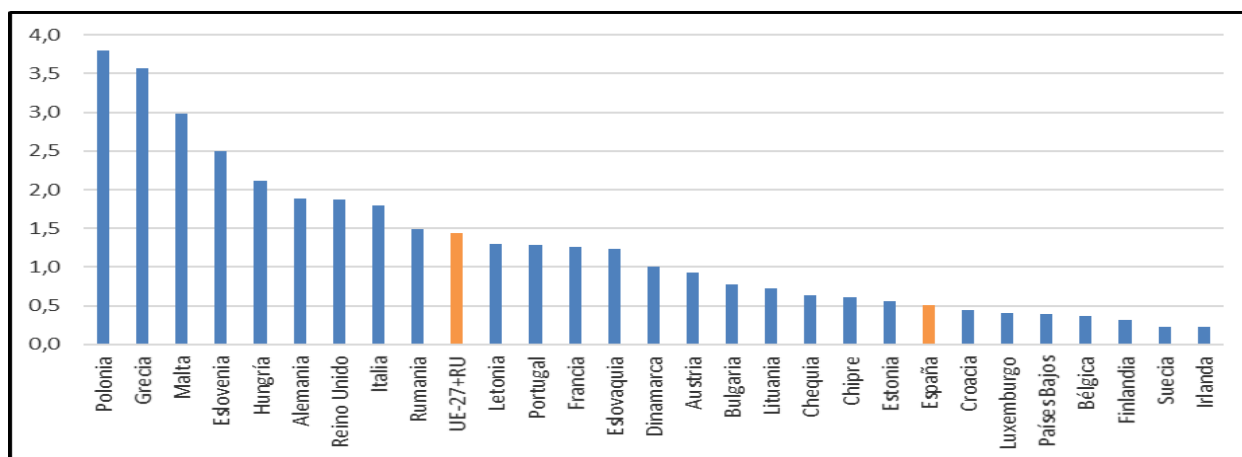
Gráfico 7. Importes de las ayudas “COVID-19” (elemento de ayuda, millones €)



Fuente: elaboración propia a partir del Marcador de ayudas CE 2021.

En términos de PIB (gráfico 8), España (0,51%) se sitúa por debajo de la media del conjunto de la UE-27+RU (1,44%), en una clasificación liderada por Polonia (3,80%) y Grecia (3,57%). Entre las grandes economías destaca Alemania (1,89%), seguida de cerca por Reino Unido e Italia (1,87% y 1,79%, respectivamente) y más alejada se encuentra Francia, con el 1,26% de su PIB.

Gráfico 8. Importes de las ayudas “COVID-19” (elemento de ayuda sobre el PIB).

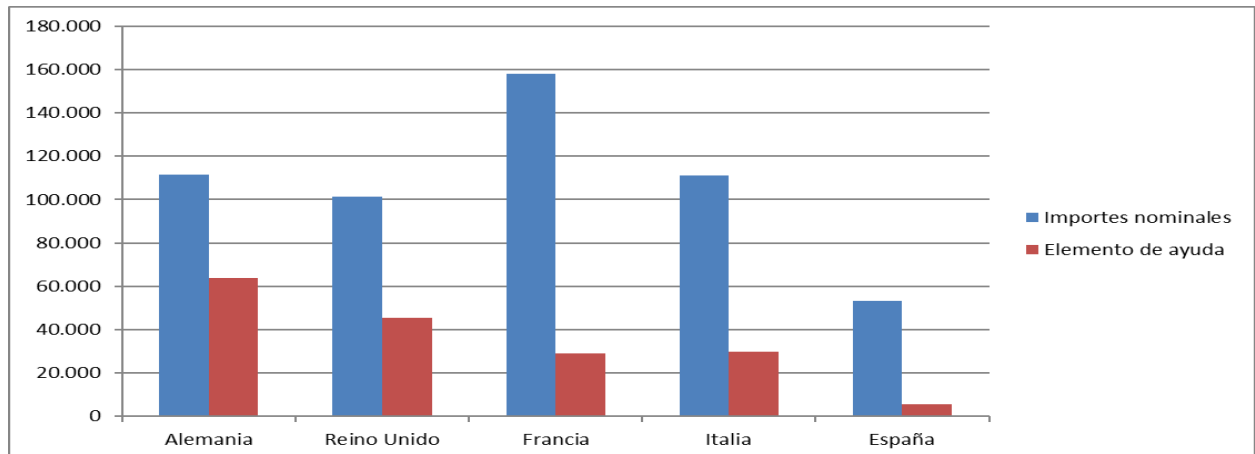


Fuente: elaboración propia a partir del Marcador de ayudas CE 2021.

Los gráficos anteriores (y el gráfico 9, referido a las cinco mayores economías por PIB) muestran una divergencia significativa entre los importes nominales y los elementos de ayuda, motivada por las diferencias en los instrumentos de ayuda utilizados por los países. Para algunos tipos de ayuda, como las subvenciones directas, ambos importes

coinciden, mientras que, para otros instrumentos, en particular los instrumentos reembolsables (garantías y préstamos), existe una gran discrepancia entre ambos conceptos¹⁶.

Gráfico 9. Importes nominales y elementos de ayuda en medidas “COVID-19” (5 mayores economías por PIB de la UE-27+RU)



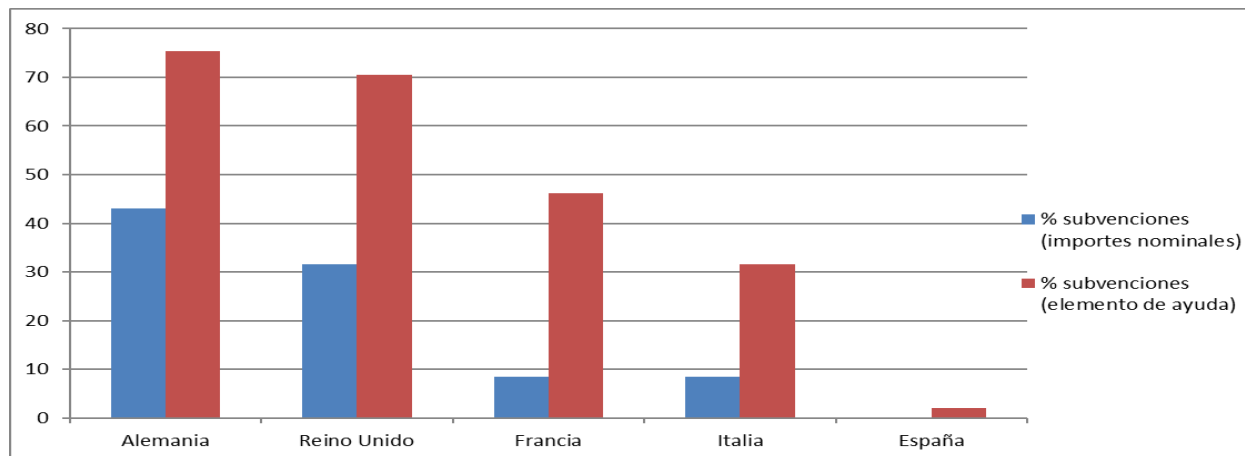
Fuente: elaboración propia a partir del Marcador de ayudas CE 2021.

De esta manera, las discordancias **en el caso español** entre los importes nominales (53.170 millones de euros y 4,74% del PIB) y los elementos de ayuda (5.681 millones de euros y 0,51% del PIB) vienen motivadas por haber canalizado mayoritariamente estas medidas a través de instrumentos reembolsables. En concreto, según los datos del Marcador de ayudas, **el 93% de las ayudas “COVID-19” en España se han canalizado a través de garantías, siendo el país con menor porcentaje de subvenciones directas concedidas (2%).**

Por el contrario, el resto de las grandes economías de la UE-27+RU han hecho un uso más intensivo de las subvenciones directas, como se puede apreciar en el gráfico 10.

¹⁶ Para una explicación más detallada de los aspectos metodológicos puede consultarse la sección “II.2 Aspectos metodológicos” de este informe.

Gráfico 10. Peso de las subvenciones directas sobre importes nominales y elemento de ayuda (5 mayores economías por PIB de la UE-27+RU)



Fuente: elaboración propia a partir del Marcador de ayudas CE 2021. Cabe señalar que en los datos de Alemania se incluye el programa [SA. 56790 \(2020/N\)](#) – DE – Federal Framework "Small amounts of aid 2020", por un importe de 41.913 millones de euros, que ha sido clasificado como "Otras ayudas".

Asimismo, cabe señalar que la CE ha publicado recientemente (octubre de 2022) un [informe](#) sobre el uso del [Marco Temporal COVID](#) (adoptado el [19 de marzo de 2020](#) y modificado seis veces). Como se anunció en [mayo de 2022](#), el Marco Temporal [no se ha prorrogado](#) más allá de la fecha de vencimiento establecida del 30 de junio de 2022, salvo algunas excepciones¹⁷.

Del informe de la CE publicado en octubre de 2022 se extraen algunos datos relevantes relativos a importes nominales de ayuda. En 2020 y 2021, la CE aprobó 1.185 decisiones que contienen más de 865 medidas nacionales notificadas por los EEMM por un presupuesto total de más de 3,1 billones de euros. En el período comprendido entre mediados de marzo de 2020 y finales de 2021, de los más de 3,1 billones de euros de ayudas aprobadas durante ese período, 940.000 millones de euros (alrededor del 30%) se concedieron efectivamente, de los cuales alrededor de dos tercios en forma de crédito respaldado por el Estado, ya sea garantías o préstamos subsidiados. La ayuda total de COVID concedida durante este período representa el 3,39% del PIB acumulado de la UE sobre una base anual.

¹⁷ En particular, las medidas de apoyo a la inversión y a la solvencia que seguirán aplicándose hasta el 31 de diciembre de 2023 y las opciones de conversión y reestructuración de instrumentos de deuda, como préstamos y garantías en otras formas de ayuda (como subvenciones directas) que se aplicarán hasta el 30 de junio de 2023.

En términos absolutos, según los datos preliminares enviados por los EEMM, de los 940.000 millones de euros, Alemania y Francia son los que más ayudas han concedido con 226.000 y 223.000 millones de euros respectivamente, lo que corresponde a alrededor del 24% del total de la ayuda desembolsada cada uno, seguidos por Italia con el 22% (205.000 millones de euros) y España con el 12% (123.000 millones de euros). En términos relativos, Italia es el país con mayor impacto sobre su PIB (6%) seguida de España (5,3%), Hungría (5%), Francia (4,7) y Grecia (4%). Además, los datos muestran que el gasto de los EEMM en 2020 para objetivos no vinculados a la crisis se ha mantenido dentro de los rangos existentes antes de la pandemia.

III.1.2. Resto de ayudas regulares (ayudas “No COVID-19”)

En el Cuadro 2 se recoge la **evolución temporal 2009-2020 de las ayudas regulares tanto en la UE-27+RU como en España**, excluyendo las ayudas “COVID-19”. Se puede apreciar un **aumento significativo de las ayudas “No COVID 19” en 2020 en España (del 0,65% del ejercicio anterior al 0,95% actual¹⁸) y un incremento, en menor medida, en el conjunto de la UE-27 + RU (del 0,89% del año anterior al 0,99% del ejercicio 2020)¹⁹**. Para los 14 países de la UE-27+RU con mayor producto interior bruto

¹⁸ En los años 2017, 2018, 2019 y 2020 se encuentran incluidos 743,4 millones, 904,3 millones, 904,9 y 994,3 millones de euros (que suponen el 0,064%, el 0,075%, el 0,073% y el 0,089% respectivamente de las ayudas sobre el PIB) reportados como ayudas a la promoción de las exportaciones y el sector exterior, correspondientes a un antiguo programa de beneficios fiscales que está sujeto a un procedimiento de recuperación (véase [SA.35550 “Spanish Goodwill III”](#)). Este proceso ha obligado a contabilizar estas ayudas que anteriormente no habían sido objeto de notificación a la CE. De conformidad con el antiguo artículo 12.5 de la Ley del Impuesto de Sociedades a partir del 1 de enero de 2002, las sociedades españolas pudieron amortizar hasta el 5% el fondo de comercio financiero cuando se cumplían ciertos requisitos (básicamente la adquisición y mantenimiento durante, al menos un año, de una participación como mínimo equivalente al 5% en una sociedad extranjera). Tras un largo proceso (ver: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-1159_en.htm) el 15 de noviembre de 2018 el [Tribunal General](#) de la UE confirmó que la medida era “selectiva” (incluso cuando la ventaja fiscal estaba disponible para cualquier sociedad residente fiscal en España) y que se trataba, por lo tanto, de una ayuda de Estado (asuntos [T-207/10](#), [T-219/10](#), [T-227/10](#), [T-239/11](#), [T-399/11](#), [T-405/11](#) y [T-406/11](#)). Dicha sentencia señaló además que la ayuda era incompatible y debía ser objeto de recuperación (Asunto ante el TJUE [C-51/19 P](#)). El TJUE ha desestimado los recursos de casación interpuestos por el Reino de España y por World Duty Free Group, S.A. mediante [sentencia](#) de 21 de octubre de 2021. Adicionalmente, en enero de 2020, el TJUE rechazó una cuestión prejudicial remitida por el Tribunal Económico Administrativo Central (TEAC) sobre esta materia (asunto [C-274/14](#)) al considerar que no es un órgano jurisdiccional independiente.

¹⁹ En ambos casos (España y UE-27+RU) se han producido modificaciones en el Marcador de ayudas de estado con respecto a las cifras del ejercicio anterior de 2019, siendo especialmente significativas en el caso español (al pasar del 0,37% al 0,65% del PIB), siendo menos relevante para el conjunto de la UE 27 + RU (del 0,85% al 0,89% del PIB).

En el caso de España las ayudas del ejercicio 2019 han pasado de 4.578,17 millones de euros a 8.518,18 millones de euros. Casi la totalidad de este incremento se debe al aumento de las ayudas correspondientes al epígrafe “Desarrollo regional”, donde además se contabilizan ahora las ayudas que hasta este año se incluían en el apartado “Apoyo social a consumidores individuales”.

per cápita (PIB pc) se puede observar un ligero aumento en 2020 (del 0,90% del ejercicio anterior hasta el 0,93% actual)²⁰.

También en el **Cuadro 2** se recoge la **clasificación de los dos grandes tipos de ayudas regulares**: las **ayudas sectoriales**, destinadas a sectores económicos específicos y las **ayudas horizontales**, que no están restringidas a sectores económicos concretos. En principio, las ayudas de carácter sectorial tienen un potencial distorsionador más elevado que las ayudas de carácter horizontal, por lo que uno de los objetivos de la CE en materia de ayudas es la disminución del peso de aquellas.

Las **ayudas sectoriales** han reducido en nuestro país su peso sobre el PIB y especialmente sobre el total de ayuda otorgada desde el año 2017²¹. En el año 2020, si bien se mantiene el porcentaje sobre el PIB, se observa una disminución sobre el total de ayuda otorgada, situándose en mínimos de la serie histórica. En el marco de la UE-27+RU, las ayudas sectoriales vienen reduciendo su peso en el total de ayudas y sobre el PIB desde 2009, de forma relevante y continuada (con alguna excepción, como en 2017). En el año 2020, se mantiene el porcentaje sobre el PIB y disminuye su peso sobre el total de ayudas, siguiendo un comportamiento muy similar al de España.

²⁰ Luxemburgo, Irlanda, Dinamarca, Suecia, Países Bajos, Austria, Finlandia, Alemania, Bélgica, Francia, Reino Unido, Italia, Chipre y España (datos de 2020 obtenidos de [Eurostat](#) y de la [Office for National Statistics](#), en el caso del Reino Unido).

²¹ Cabe señalar que las ayudas horizontales en España entre los ejercicios los 2017-2020 están distorsionadas por el epígrafe de promoción de las exportaciones y del sector exterior que proceden del programa sujeto a devolución mencionado con anterioridad (importes de 743,37, 904,30, 904,88 y 994,26 millones de euros respectivamente). Descontando este efecto el peso de las ayudas sectoriales sobre el total aumentaría hasta el 42,69%, el 23,14%, el 13,17% y el 9,04% respectivamente.

Cuadro 2. Evolución ayudas regulares España y UE-27+RU (2009-2020)

		2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	
España	Ayudas regulares	Mill €	5.591,38	4.894,72	4.673,79	4.165,69	3.379,96	3.703,05	3.228,56	3.025,42	3.777,99	4.802,98	8.058,18	10.689,26
		% PIB	0,52%	0,46%	0,44%	0,40%	0,33%	0,36%	0,30%	0,27%	0,33%	0,40%	0,65%	0,95%
	Ayuda horizontal	Mill €	4.004,84	3.352,37	2.802,73	2.510,94	1.838,63	2.182,14	1.540,62	1.799,84	2.482,61	3.900,77	7.116,41	9.813,18
		% PIB	0,37%	0,31%	0,26%	0,24%	0,18%	0,21%	0,14%	0,16%	0,21%	0,32%	0,57%	0,87%
		% Total	71,63%	68,49%	59,97%	60,28%	54,40%	58,93%	47,72%	59,49%	65,71%	81,22%	88,31%	91,80%
	Ayuda sectorial	Mill €	1.586,54	1.542,35	1.871,06	1.654,75	1.541,33	1.520,91	1.687,94	1.225,58	1.295,38	902,21	941,77	876,08
% PIB		0,15%	0,15%	0,18%	0,16%	0,15%	0,15%	0,16%	0,11%	0,11%	0,08%	0,08%	0,08%	
% Total		28,37%	31,51%	40,03%	39,72%	45,60%	41,07%	52,28%	40,51%	34,29%	18,78%	11,69%	8,20%	
UE-28	Ayudas regulares	Mills €	75.282,18	75.114,06	69.144,18	70.223,49	69.724,83	95.957,30	103.682,74	110.738,55	127.954,60	133.804,04	147.243,10	156.360,69
		% PIB	0,61%	0,58%	0,52%	0,52%	0,51%	0,68%	0,70%	0,74%	0,83%	0,84%	0,89%	0,99%
	Ayuda horizontal	Mill €	54.503,11	53.014,34	50.476,54	51.699,53	53.165,04	79.447,96	88.942,43	98.176,46	109.382,32	120.219,03	131.930,29	142.538,08
		% PIB	0,44%	0,41%	0,38%	0,38%	0,39%	0,56%	0,60%	0,66%	0,71%	0,75%	0,80%	0,90%
		% Total	72,40%	70,58%	73,00%	73,62%	76,25%	82,80%	85,78%	88,66%	85,49%	89,85%	89,60%	91,16%
	Ayuda sectorial	Mill €	20.779,07	22.099,72	18.667,64	18.523,96	16.559,79	16.509,34	14.740,31	12.562,09	18.572,28	13.585,01	15.312,81	13.822,61
% PIB		0,17%	0,17%	0,14%	0,14%	0,12%	0,12%	0,10%	0,08%	0,12%	0,09%	0,09%	0,09%	
% Total		27,60%	29,42%	27,00%	26,38%	23,75%	17,20%	14,22%	11,34%	14,51%	10,15%	10,40%	8,84%	
UE (14 mayor PIBpc)	Ayudas regulares	Mill €	63.723,20	62.947,20	56.887,42	58.111,31	56.220,68	79.762,88	87.798,87	94.689,82	107.485,29	113.985,30	127.452,63	136.529,05
		% PIB	0,55%	0,57%	0,50%	0,49%	0,47%	0,65%	0,70%	0,71%	0,80%	0,83%	0,90%	0,93%
	Ayuda horizontal	Mill €	48.485,55	46.215,92	43.159,01	43.792,00	43.348,83	67.149,81	76.184,69	85.086,93	92.429,26	103.474,51	115.234,74	125.817,72
		% PIB	0,42%	0,42%	0,38%	0,37%	0,36%	0,55%	0,61%	0,64%	0,69%	0,75%	0,81%	0,86%
		% Total	76,09%	73,42%	75,87%	75,36%	77,10%	84,19%	86,77%	89,86%	85,99%	90,78%	90,41%	92,15%
	Ayuda sectorial	Mill €	15.237,65	16.731,28	13.728,41	14.319,31	12.871,85	12.613,07	11.614,18	9.602,89	15.056,03	10.510,79	12.217,89	10.711,33
% PIB		0,13%	0,15%	0,12%	0,12%	0,11%	0,10%	0,09%	0,11%	0,11%	0,08%	0,09%	0,07%	
% Total		23,91%	26,58%	24,13%	24,64%	22,90%	15,81%	13,23%	10,14%	14,01%	9,22%	9,59%	7,85%	

Fuente: elaboración propia a partir del Marcador de ayudas CE 2021. No incluye sector ferroviario ni ayudas “COVID-19”.

La evolución en España del volumen de ayudas regulares es decreciente en relación con el PIB desde el año 2001, disminuyendo desde entonces, si bien con incrementos puntuales en los primeros años de la crisis financiera de 2008, coincidiendo con el Plan E (2009) de estímulo a la economía real y con el Marco temporal de ayudas a la economía real en el marco de la crisis financiera desarrollado por la UE. En 2014, tras varios años de caídas, la ayuda regular se incrementó levemente en España y de manera notable en el conjunto de la Unión. En el caso español, fue un efecto puntual, ya que las ayudas regulares volvieron a caer en relación con el PIB en los años posteriores, si bien se produjo un ascenso tanto en 2017 como en 2018 (alcanzando el 0,40% del PIB)²².

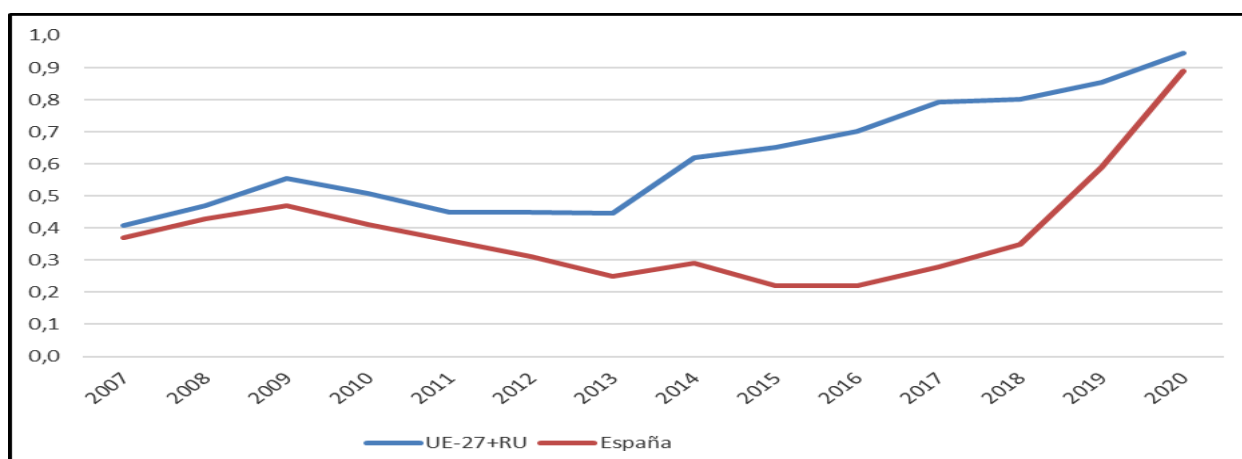
No obstante, **el importe de las ayudas regulares totales (sin ayudas “COVID-19”) en España se ha incrementado en más del doble en los últimos dos años**, alcanzando

²² Como ya se ha comentado, podría deberse fundamentalmente al antiguo programa fiscal sujeto a recuperación que ha sido objeto de contabilización. Descontando el efecto de este programa, los porcentajes de las ayudas regulares alcanzarían el 0,27% en el año 2017 y el 0,32% del PIB español en el ejercicio 2018.

el 0,65% del PIB en 2019 y el 0,95% del PIB en 2020²³. En la UE-27+RU, se observa una evolución creciente respecto al PIB desde 2014, que se mantiene en 2020 hasta alcanzar el 0,99% del PIB.

En relación con las **ayudas regulares destinadas a la industria y los servicios** (excluyendo fundamentalmente las ayudas a la agricultura) podemos apreciar en el Gráfico 10 que, en España y en relación con el PIB, tras una serie mantenida de descensos hasta el año 2016 (con la salvedad de 2014), se inicia una etapa de crecimiento de estas ayudas, destacando los incrementos muy significativos en los años 2019 y 2020, los cuales han llevado a que el porcentaje sobre el PIB español en 2020 (0,89%) se sitúe muy próximo a los del conjunto de la UE-27+RU (0,95%).

Gráfico 10. Ayudas regulares a industria y servicios (% del PIB) España y UE-27+RU



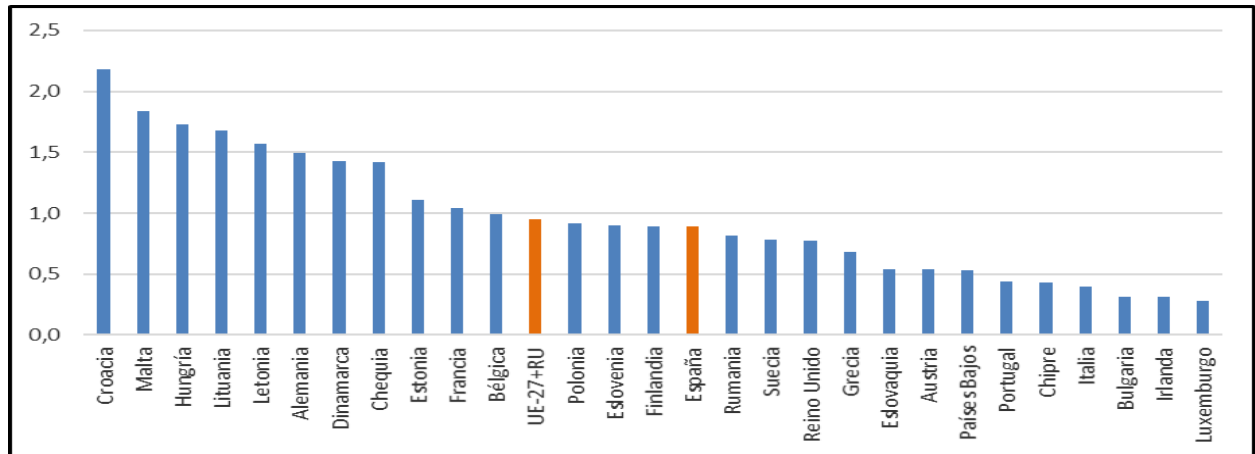
Fuente: elaboración propia a partir de datos del Marcador de ayudas CE 2021. No incluye sector ferroviario ni ayudas “COVID-19”.

Dentro del contexto europeo, podemos advertir que en el caso de España se observa que la caída de las ayudas regulares en relación con el PIB en el periodo 2009-2013 es mucho mayor que el crecimiento en el ejercicio 2013-2014 y que, tras una cierta tendencia creciente hasta el 2018, en los dos últimos años se ha producido un fuerte crecimiento hasta casi alcanzar el porcentaje de la UE-27+RU. En la actualidad, España se sitúa en el puesto decimoquinto en términos del peso de las ayudas regulares a industria y servicios sobre el PIB (Gráfico 11) y en la decimocuarta posición en el peso

²³ Descontando el efecto del programa fiscal sujeto a recuperación contabilizado el porcentaje de las ayudas regulares alcanzarían, respectivamente, el 0,57% y el 0,86% del PIB español en los años 2019 y 2020. Señalar que las cifras de ayudas regulares de España para el ejercicio 2019 han sido modificadas significativamente al alza en el último Marcador de ayudas, pasando del 0,37% al 0,65% del PIB.

de las ayudas regulares totales sobre el PIB (sin ayudas “COVID-19) de la UE-27+RU (Cuadro 1). Cabe señalar, no obstante, que, sin el efecto de la contabilización de las ayudas al sector exterior de 2020, España ocuparía la decimosexta posición en ambas clasificaciones.

Gráfico 11. Peso de las ayudas regulares a industria y servicios sobre el PIB (2020) en UE-27+RU

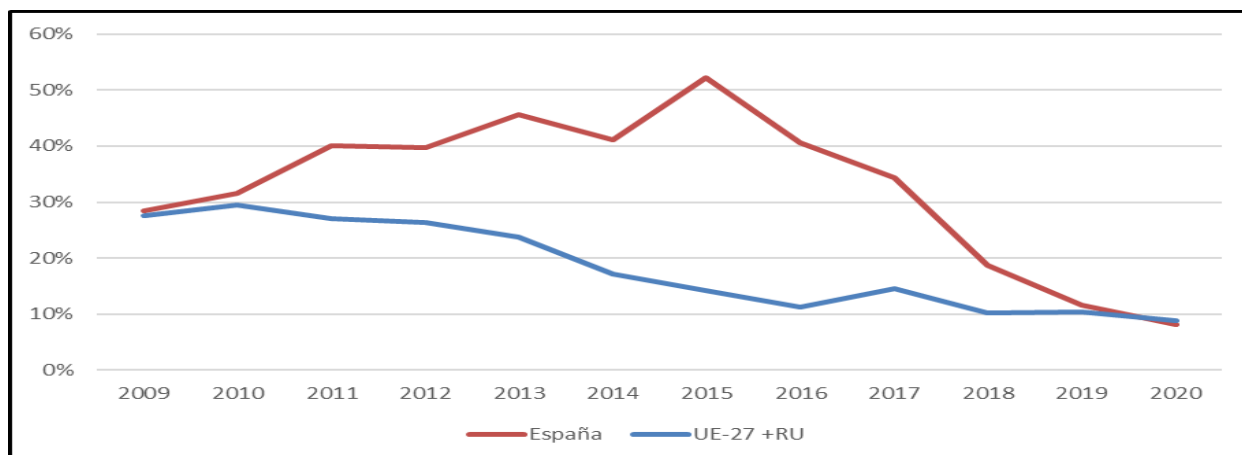


Fuente: elaboración propia a partir de datos del Marcador de ayudas CE 2021. No incluye sector ferroviario ni ayudas “COVID-19”.

El peso de las ayudas sectoriales sobre el total de ayuda regular concedida ha sido tradicionalmente mayor en España que en el conjunto de la UE-27+RU, si bien se observa (Gráfico 12) que la clara **tendencia hacia la convergencia en los últimos años ha culminado situándose, por primera vez, por debajo del peso en el conjunto de la UE-27+RU** (y solamente ligeramente por encima de los 14 países de la UE-27+RU con mayor producto interior bruto per cápita).

Además, mientras en la UE-27+RU la senda es decreciente desde 2009 con una tendencia hacia la estabilización en los períodos más recientes (con un leve repunte en 2017), en España el peso de estas ayudas sectoriales ha sufrido altibajos (Gráfico 12): se incrementaron por encima del 45% en 2013 para, tras una leve caída en 2014, superar el 50% en 2015 y volver a caer otra vez al entorno del 40% en 2016. En 2017 disminuyeron (hasta el 34%), motivado por las ayudas al sector exterior (sin dicha distorsión se mantendría por encima del 40%), y en 2018 se produjo una fuerte reducción en el peso de las ayudas sectoriales por debajo del 19% (sin la distorsión de las ayudas al sector exterior se situaría en torno al 23%). Por último, en 2019 y 2020 se observa un descenso significativo hasta el 11% y el 8%, respectivamente (excluyendo las ayudas al sector exterior, se alcanzarían el 13% y el 9%, respectivamente).

Gráfico 12. Peso ayudas sectoriales sobre el total de ayudas en España y UE-27+RU



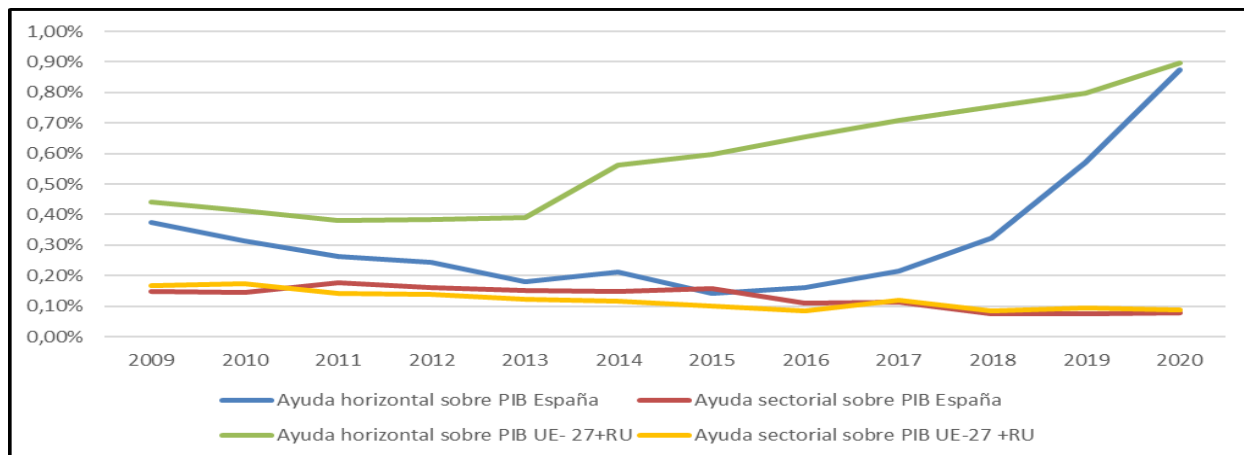
Fuente: elaboración propia a partir de datos del Marcador de ayudas CE 2021. No incluye sector ferroviario ni ayudas “COVID-19”.

Como puede observarse en el **Gráfico 13**, tanto las ayudas sectoriales como las ayudas horizontales sobre el PIB en España tienden a converger con las de la UE-27+RU en el ejercicio 2020, si bien en los años previos evolucionaron de manera distinta.

Por un lado, el peso sobre el PIB de las ayudas sectoriales ya tendía a converger desde los años de la crisis financiera entre España y la UE-27+RU, observándose en los últimos años una ligera reducción en el peso sobre el PIB de estas ayudas, tanto en España como en la UE-27+RU.

Por otro lado, las ayudas horizontales en España han experimentado un fuerte crecimiento desde el año 2018 (destacando especialmente el incremento del año 2020) que ha provocado que, en el ejercicio 2020, el porcentaje sobre el PIB de estas ayudas se sitúe en niveles muy próximos a los de la UE-27+RU (0,87% frente al 0,90%). No obstante, la evolución ha sido diferente, ya que las ayudas horizontales partían de un nivel más elevado en la UE-27+RU que en España al comienzo de la crisis financiera, diferencia que aumentó hasta el año 2017, debido tanto al crecimiento en la UE-27+RU como a la notable reducción en el caso español. Sin embargo, a partir de 2018, el crecimiento de estas ayudas ha sido muy superior en España lo que ha posibilitado que casi se alcance la convergencia en el año 2020.

Gráfico 13. Evolución de la ayuda horizontal y sectorial (% sobre el PIB) en España y UE-27+RU



Fuente: elaboración propia a partir de datos del Marcador de ayudas CE 2021. No incluye sector ferroviario ni ayudas “COVID-19”.

Por otra parte, la composición de las ayudas horizontales y sectoriales difieren en España y la UE-27+RU. Como puede observarse en los Gráficos 14 y 15 (para las ayudas horizontales) y en los Gráficos 17 y 18 (para las ayudas sectoriales), el peso que los distintos objetivos tienen en la ayuda total es muy diferente en España y en el conjunto de la UE y en el Reino Unido.

El primer hecho a destacar es **el elevado porcentaje de las ayudas al desarrollo regional en España**, que es la partida a la que se dedican más recursos (63%), cuando en el resto de los países de la UE + RU el peso de esta partida es más reducido (13%). Destaca el programa [SA.54363](#) (Modernización y diversificación del sector industrial), con un importe de 4.333 millones de euros, que supone más del 70% del importe español destinado a desarrollo regional. Cabe señalar, además, que la cifra se ha incrementado también porque en el Marcador de ayudas de este año se han incluido dentro de este epígrafe las bonificaciones o subvenciones al transporte marítimo o terrestre que, en años anteriores, se incluían dentro del apartado de apoyo social a consumidores individuales, por un importe de más de 700 millones de euros²⁴.

²⁴ Sin la distorsión de las ayudas a la promoción de las exportaciones el porcentaje de las ayudas al desarrollo regional alcanzaría el 70% del total. Se incluyen los programas [SA. 51878](#) (subvenciones al transporte aéreo de residentes en regiones alejadas, por importe de 601,2 millones de euros en 2020), [SA. 41993](#) (subvenciones al transporte marítimo de pasajeros residentes en regiones no peninsulares, por importe de 140,6 millones) y [SA. 45138](#) (bonificaciones al transporte marítimo interinsular e intrainsular de viajeros residentes en Canarias, por importe de 35,6 millones de euros).

Esta reclasificación ha provocado un cambio importante respecto a los informes sobre ayudas públicas de años anteriores, donde el epígrafe de apoyo social a consumidores individuales tenía un peso elevado sobre el total de las ayudas en España.

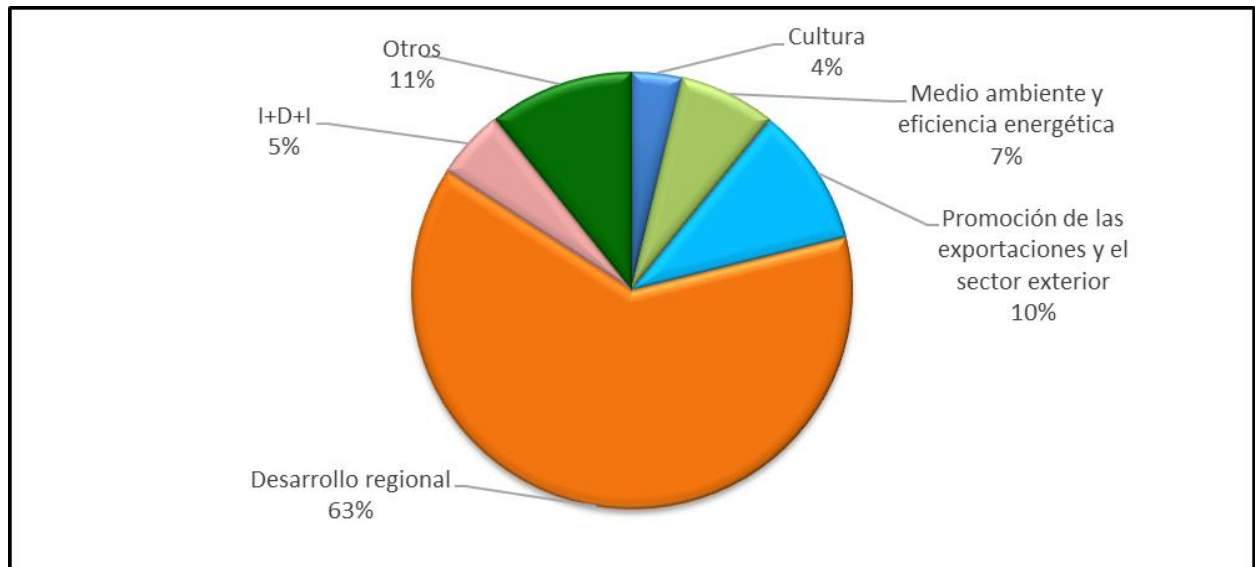
En segundo lugar, la siguiente partida más relevante en el caso español se refiere a las ayudas a la promoción de las exportaciones y el sector exterior (10%), cuando para el conjunto de la UE-27+RU los importes son residuales (1,60%). Cabe señalar que no se concedieron ayudas por este concepto en España en 2016 y que los elevados importes entre los años 2017-2020 (743,37, 904,30, 904,88 y 994,26 millones de euros respectivamente) se deben exclusivamente a la contabilización en estos años como ayudas públicas de un antiguo programa de beneficios fiscales tras haber sido declaradas ilegales y estar incursas en un procedimiento de devolución²⁵.

Excluyendo las ayudas anteriores (y sin contar el epígrafe “Otros”, que este año asciende al 11% del total), el ámbito en el que estas diferencias resultan más evidentes es en el de las **ayudas dedicadas a medio ambiente y eficiencia energética**, que en España suponen tan sólo un 7% de la ayuda total horizontal, mientras que en el conjunto de la UE alcanzan el 55% de la ayuda total horizontal²⁶.

²⁵ Ver nota 18. Cuando se inicia un procedimiento de recuperación, los Estados Miembros deben informar del importe de la ayuda desembolsada, independientemente del hecho de que la ayuda se haya recuperado total o parcialmente.

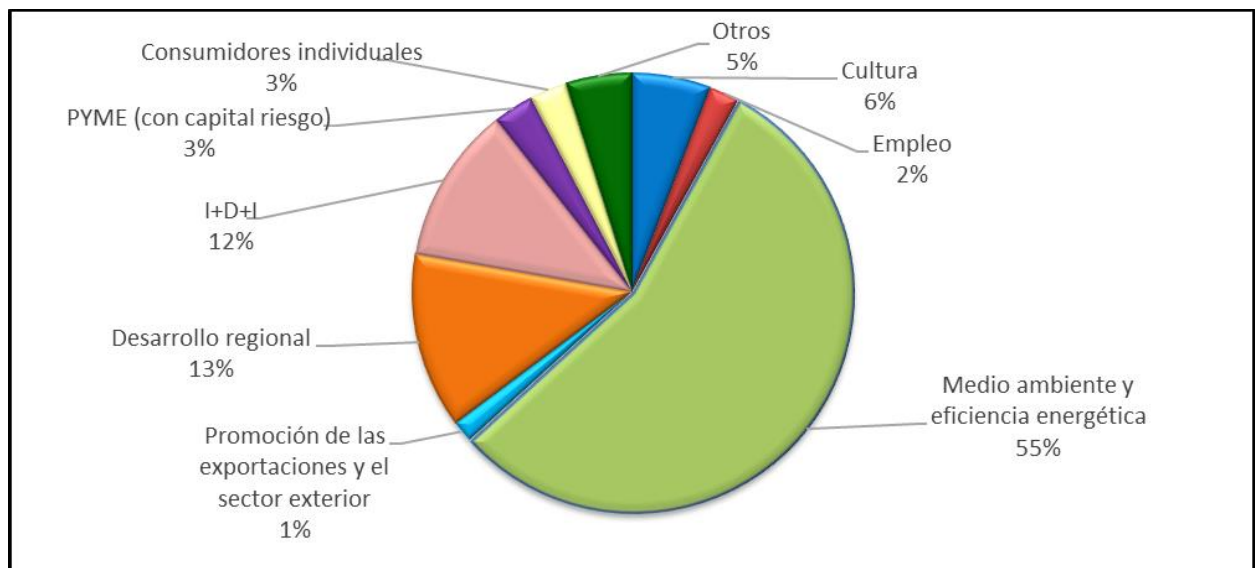
²⁶ En el caso español el porcentaje se incrementaría hasta al 8% sin la distorsión de las ayudas a la promoción de las exportaciones.

Gráfico 14. Reparto de la ayuda horizontal por objetivos en 2020 en España



Fuente: elaboración propia a partir de datos del Marcador de ayudas CE 2021. No incluye sector ferroviario ni ayudas "COVID-19".

Gráfico 15. Reparto de la ayuda horizontal por objetivos en 2020 en la UE-27+RU



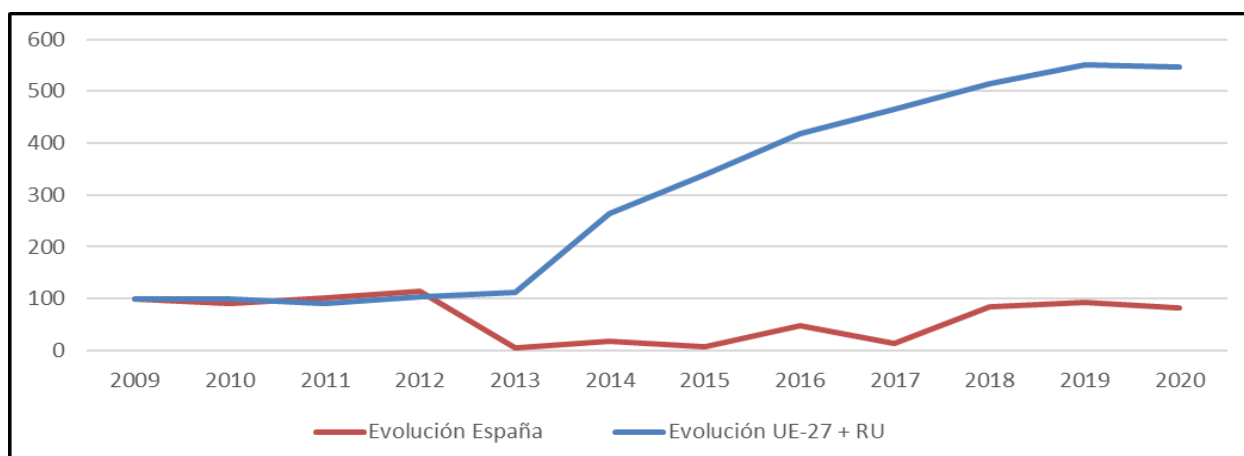
Fuente: elaboración propia a partir de datos del Marcador de ayudas CE 2021. No incluye sector ferroviario ni ayudas "COVID-19".

Por otra parte, cabe resaltar que, a diferencia de años anteriores, nuestros porcentajes en materia de I+D+i (5%) son inferiores a los del conjunto de la UE-27 + RU (12%)²⁷.

La diferencia en cuanto a los fondos destinados a medio ambiente y eficiencia energética en 2020 entre la UE-27+RU y España, reflejada en el Gráfico 16, se inició en 2013 y recoge dos factores principales. Por un lado, la reforma en 2013 del régimen de primas a las renovables efectuada en España, cuya consecuencia fue la reducción de su importe en los años siguientes. Por otro, a que, a partir de 2014, muchos Estados miembros comenzaron a notificar como ayudas determinadas medidas que anteriormente no habían considerado como tales.

Ambos sucesos contribuyen a explicar la disparidad en los volúmenes de ayuda destinados a favorecer este objetivo en el ejercicio 2020. La relevante subida en 2018 y la estabilización desde entonces refuerzan la tendencia al alza en España desde los mínimos de 2013, aunque no comparable a la acaecida en la UE desde 2013.

Gráfico 16. Evolución ayudas a medio ambiente y eficiencia energética en España y UE-27+RU (2009 base 100)



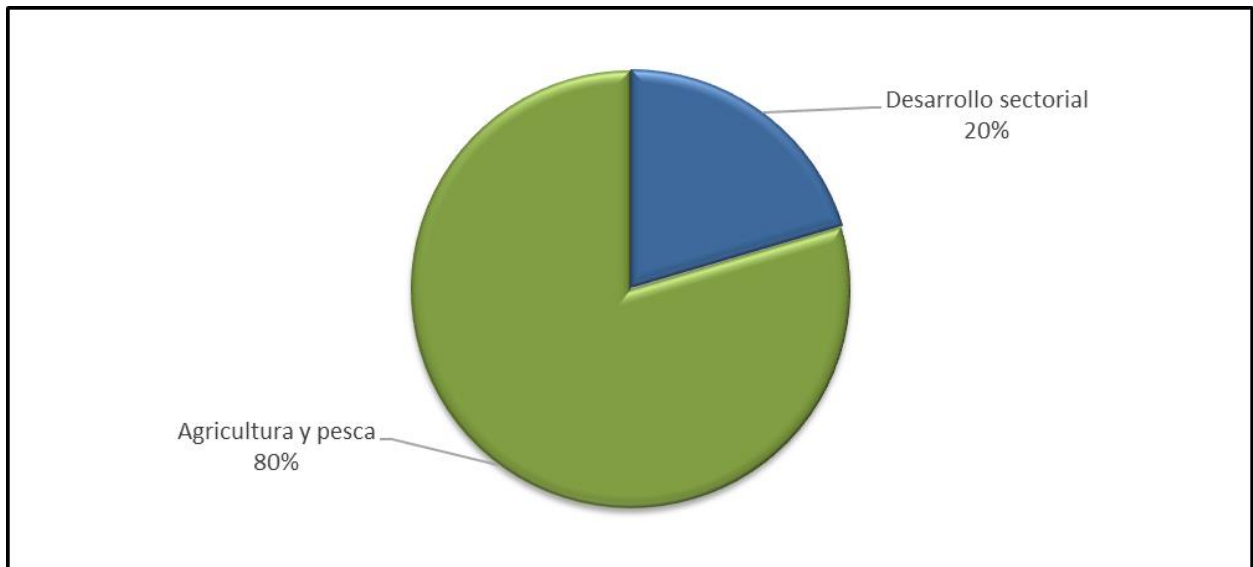
Fuente: elaboración propia a partir de datos del Marcador de ayudas CE 2021. No incluye sector ferroviario ni ayudas "COVID-19". 2009 se toma como año base (100) para UE-27+RU y España.

Por lo que respecta al porcentaje de las ayudas sectoriales por objetivos, cabe señalar el elevado peso (80%) de las ayudas a la agricultura en España (frente al 46% que suponen en el conjunto de la UE-27+RU), seguidas a gran distancia (20%) por las ayudas al desarrollo sectorial, las cuales constituyen la partida a la que se dedican más recursos

²⁷ Porcentaje que, en el caso español, ascendería al 6% sin la distorsión de las ayudas al sector exterior.

en la UE-27+RU (en torno al 48%)²⁸. Cabe destacar que las ayudas al cierre y a la reestructuración de empresas en crisis en el año 2020 han sido residuales en España (0,11%) mientras que en el resto de la UE ha alcanzado el 6% (3% en ayudas al cierre y 3% en ayudas a la reestructuración, respectivamente).

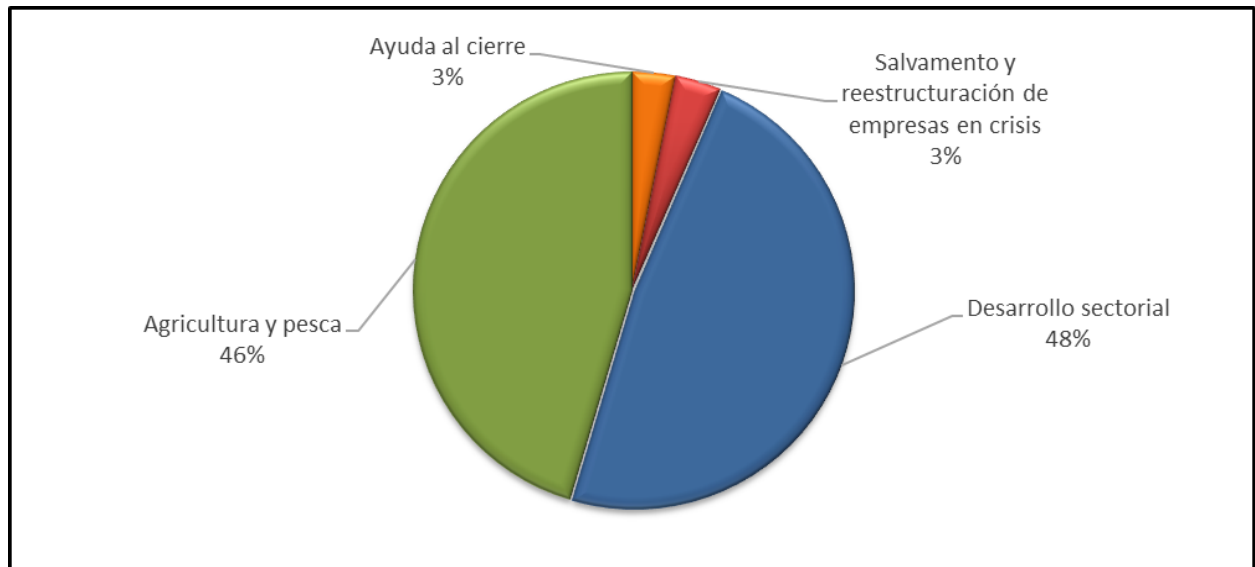
Gráfico 17. Porcentaje de ayuda sectorial por objetivos en 2020 en España



Fuente: elaboración propia a partir de datos del Marcador de ayudas CE 2021. No incluye sector ferroviario ni ayudas “COVID-19”.

²⁸ En las ayudas a la agricultura se incluyen también las ayudas a la pesca y a la acuicultura.

Gráfico 18. Porcentaje de ayuda sectorial por objetivos en 2020 en la UE-27+RU



Fuente: elaboración propia a partir de datos del Marcador de ayudas CE 2021. No incluye sector ferroviario ni ayudas “COVID-19”.

Para cerrar con las ayudas regulares, por lo que se refiere a los **instrumentos de ayuda más utilizados**, cabe señalar que las bases de datos que acompañan al Marcador de ayuda de este año ofrecen la información de manera agregada, **incluyendo también las ayudas “COVID-19”** y las ayudas a la agricultura, la pesca y la acuicultura²⁹. En el **Cuadro 4** se puede observar la evolución de los instrumentos utilizados en los últimos años, destacando los siguientes aspectos:

En primer lugar, las subvenciones, como en años anteriores, continúan siendo la forma de ayuda más empleada, si bien su utilización ha disminuido en el año 2020, de forma significativa en España.

En segundo lugar, las garantías, que han tenido históricamente un peso residual tanto en España como en el conjunta de la UE-27+RU, han experimentado un repunte en 2020, especialmente en el caso español, donde alcanzan casi la tercera parte del total de ayudas.

Cabe señalar que una parte importante de los cambios producidos en los porcentajes de las subvenciones y de las garantías en el ejercicio 2020 son debidos a la inclusión de las

²⁹ Véase https://webgate.ec.europa.eu/comp/redisstat/databrowser/explore/all/COMP_TOP_2020?lang=en&display=card&sort=category

ayudas “COVID 19”. Como señala el Marcador de ayudas de este año, las garantías constituyeron la mayoría (93%) de las ayudas “COVID-19” en España, mientras que las subvenciones apenas alcanzaron el 2% del total. En el conjunto de la UE-27+RU, la distribución es más equilibrada entre subvenciones e instrumentos no reembolsables (como garantías y créditos blandos) en las ayudas “COVID-19”, si bien es difícil extraer conclusiones, ya que Alemania ha clasificado como “Otros instrumentos” un programa de 41.910 millones de euros (lo que supone más del 18% de las ayudas “COVID-19” en el conjunto de la UE-27+RU)³⁰.

Por último, las exenciones fiscales, que comparativamente han tenido un peso mucho menor en España que en el conjunto de la UE-27+ RU, confirman, con altibajos, su senda descendente en el periodo, afectados también en 2020 por la reducida utilización de este tipo de ayudas en las ayudas “COVID-19”. En el caso español, cabe señalar que los datos de los últimos cuatro años (2017-2020) están potencialmente distorsionados y no son totalmente representativos de la tendencia de los últimos años como consecuencia de los ya comentados procedimientos de recuperación de un antiguo programa de exenciones fiscales (este hecho provoca que los porcentajes de exenciones fiscales sobre el total de las ayudas entre los años 2017-2020 aumenten hasta el 24,51%, el 24,77%, el 25,69% y el 12,10%, respectivamente).

³⁰ Véase State Aid [SA.56790 \(2020/N\)](#) – DE – Federal Framework "Small amounts of aid 2020".

Cuadro 4. Evolución de distintos instrumentos 2009-2020 en España y en la UE-27+RU^(*)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	
España	Participación en el capital	0,00%	0,01%	0,00%	0,00%	0,00%	0,36%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	1,47%	
	Subvención	62,55%	62,69%	60,55%	58,37%	67,30%	74,81%	84,52%	85,01%	71,29%	71,97%	72,10%	52,63%
	Garantía	0,21%	0,75%	0,55%	0,33%	0,89%	0,13%	0,00%	1,01%	0,00%	0,01%	0,00%	32,17%
	Crédito blando	16,65%	14,27%	14,49%	9,52%	8,88%	4,45%	5,12%	4,08%	4,00%	3,05%	2,10%	1,59%
	Diferimiento fiscal	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	2,05%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
	Exención fiscal	19,93%	22,01%	24,31%	31,52%	22,76%	18,11%	10,35%	9,01%	24,51%	24,77%	25,69%	12,10%
	Otros	0,65%	0,28%	0,10%	0,26%	0,17%	0,10%	0,01%	0,90%	0,20%	0,21%	0,10%	0,03%
	Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
	UE-27 + RU	Participación en el capital	1,43%	0,93%	0,59%	0,70%	0,87%	0,75%	0,69%	0,43%	4,00%	0,38%	0,30%
Subvención		54,34%	55,77%	57,45%	57,66%	56,38%	66,62%	63,04%	63,12%	62,42%	59,08%	59,80%	46,60%
Garantía		3,54%	3,99%	4,52%	4,03%	4,89%	2,80%	1,82%	0,27%	0,25%	0,35%	0,47%	13,92%
Crédito blando		2,65%	1,95%	2,00%	1,93%	1,43%	1,62%	1,34%	0,81%	1,22%	1,43%	1,23%	6,43%
Diferimiento fiscal		0,49%	0,20%	0,18%	0,26%	0,14%	0,14%	0,05%	0,02%	0,02%	0,01%	0,01%	0,02%
Exención fiscal		37,27%	36,81%	34,63%	34,83%	35,63%	26,94%	30,89%	30,69%	27,54%	33,76%	33,45%	14,66%
Otros		0,28%	0,34%	0,63%	0,59%	0,66%	1,13%	2,16%	4,66%	4,55%	4,98%	4,74%	15,97%
Total		100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Marcador de ayudas CE 2021. No incluye sector ferroviario. La inclusión de las ayudas a la agricultura, la pesca y a la acuicultura modifica los datos de años anteriores. (*) Aparecen sombreados aquellos instrumentos de ayuda con mayor peso específico.

III.1.3. Ayudas al sector ferroviario.

Las **ayudas al sector ferroviario** no se computan con el resto de las ayudas para no distorsionar los datos de la serie histórica, puesto que sólo se reportan desde 2012. Es importante tener en cuenta, para la valoración de estos datos, que se elaboran en función de las ayudas comunicadas por los diferentes EEMM de la UE y el Reino Unido.

Por todo ello y dada, por ejemplo, la evolución reciente del concepto de ayudas públicas en materia de infraestructuras, es posible que los datos no reflejen la totalidad de lo que, en puridad, podría considerarse ayuda. Así, 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 desarrolladas por el gestor de infraestructuras. Sin

embargo, cuando estas premisas no se cumplen, existe indiciariamente ayuda de Estado³¹.

Teniendo en cuenta las consideraciones anteriores, son de especial relevancia las diferencias que pueden observarse en el Cuadro 5, en cuanto a los importes concedidos en España en comparación con algunos otros EEMM (Alemania, Francia, Polonia y Austria, entre otros) con cuantías totales significativas, tanto en los importes nominales como en porcentaje sobre el PIB, donde España se sitúa como el octavo país con menor porcentaje sobre PIB de ayudas al transporte ferroviario³².

³¹ Vid. párr. 219 de la [Comunicación](#) sobre el concepto de ayuda. Respecto a infraestructuras ferroviarias, puede consultarse la [Decisión de la Comisión SA.37185](#) relativa al **Centro de ensayos de alta tecnología ferroviaria de Antequera (CEATF)**, adoptada el 25 de julio de 2016, considera que existe ayuda estatal y que ésta es incompatible, de modo que ordena la recuperación de la ayuda otorgada.

³² No se consideran Malta y Chipre al no reportar datos.

Cuadro 5. Ayudas al transporte ferroviario para el año 2020 (millones €)

	Transporte ferroviario			
	OSP y pensiones	Infraestructuras y otras ayudas	Total (€)	Porcentaje sobre PIB
Austria	904	2.551	3.455	0,91%
Bélgica	1.508	1.907	3.415	0,75%
Bulgaria	138	135	273	0,45%
Chipre	N/A	N/A	N/A	N/A
Chequia	265	0	265	0,12%
Alemania	6.376	14.698	21.074	0,62%
Dinamarca	784	129	914	0,29%
Estonia	24	46	70	0,25%
España	1.454	143	1.596	0,14%
Finlandia	116	0	116	0,05%
Francia	6.023	5.002	11.025	0,48%
Grecia	50	0	50	0,03%
Croacia	60	374	433	0,86%
Hungría	882	158	1.040	0,76%
Irlanda	199	373	572	0,15%
Italia	3.077	276	3.353	0,20%
Lituania	38	2	40	0,08%
Luxemburgo	225	0	225	0,35%
Letonia	27	0	27	0,09%
Malta	N/A	N/A	N/A	N/A
Países Bajos	566	2.136	2.702	0,34%
Polonia	2.244	2.893	5.137	0,98%
Portugal	162	600	762	0,38%
Rumanía	464	0	464	0,21%
Suecia	600	8	608	0,13%
Eslovenia	51	0	51	0,11%
Eslovaquia	318	368	686	0,75%
Reino Unido	9.292	0	9.292	0,38%
Total UE-27 + RU	35.846	31.799	67.645	0,41%

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Marcador de ayudas CE 2021.

III.2 Ayudas al sector financiero

Tras la crisis financiera iniciada en 2008 en el ámbito de la UE, se consideró que, para ser efectivas, las medidas de apoyo al sector financiero tenían que adoptarse con celeridad y de manera coordinada entre los propios Estados miembros. A tal efecto, se aprobaron las denominadas “*Comunicaciones de crisis*”, siendo la última la “[Comunicación bancaria de 2013](#)”³³. Esta Comunicación adapta las anteriores Comunicaciones a los desarrollos institucionales acaecidos –entre otros, el Mecanismo

³³ 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.

Europeo de Estabilidad, la Autoridad de Supervisión Única, el Mecanismo Europeo de Resolución- y los cambios en la situación del sistema financiero europeo³⁴.

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

Cabe señalar, en primer lugar, que en el Marcador de ayudas del año pasado se reformularon los datos del período 2008-2014 utilizando una metodología unificada³⁵. Además, en el Marcador de ayudas de la Comisión Europea de 2021 (que recoge los datos de las ayudas al sector financiero hasta el año 2020) **se corrigen también algunos datos históricos sobre las ayudas utilizadas**³⁶. Estas modificaciones han llevado a que, en algunos casos, se produzcan **diferencias significativas en la información contenida en anteriores marcadores de ayudas y en los informes CNMC sobre ayudas públicas**.

En el Cuadro 6 se recoge la evolución de las ayudas financieras desde 2008, destacando los siguientes aspectos:

Se constata su reducción a nivel nacional desde 2013, pero principalmente en 2014 y 2015. De hecho, **en España, desde 2014, no se han otorgado nuevas ayudas al sector financiero**, lo que queda de manifiesto en relación con las medidas de recapitalización, rescate de activos deteriorados, garantías y otras medidas de liquidez³⁷.

Por lo que respecta a la reformulación de datos del período 2008-2014, el Marcador de ayudas de este año confirma las cifras del anterior marcador, donde destacaba el

³⁴ Para un análisis del sector puede consultarse igualmente los datos publicados por el Banco de España en el [Informe sobre la crisis financiera y bancaria en España, 2008-2014](#) de mayo de 2017.

³⁵ Aparte de la corrección para los años 2008-2014, algunas cifras sobre las ayudas utilizadas entre 2015 y 2018 fueron revisadas en función de la nueva información proporcionada por los Estados miembros.

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

³⁶ En concreto (i) las cifras de las medidas de activos deteriorados utilizadas en los años 2009 a 2014 se han actualizado tras la reformulación de un Estado miembro (Alemania); y (ii) las cifras sobre las garantías utilizadas entre 2017 y 2019 se han revisado ligeramente en función de la nueva información proporcionada por los Estados miembros.

³⁷ Con respecto a las garantías cabe señalar que el saldo medio vivo de las obligaciones aseguradas (forma de contabilizar el apartado de "garantías") es nulo desde el año 2017.

incremento del importe de las recapitalizaciones (aumento de unos 2.300 millones de euros) y, especialmente, de las medidas de rescate de activos deteriorados (incremento sobre los 17.900 millones de euros).

En la UE-27+RU, también se observa una tendencia general a la reducción de estas ayudas, con alguna excepción en los tres últimos años. Destaca una medida de rescate de activos deteriorados notificada por Chipre en junio de 2018 de 3.500 millones de euros junto con alguna otra medida de menor importe³⁸. Por lo que respecta al resto de medidas, la disminución de las garantías y de otras medidas de liquidez no ha sido tan drástica como en el caso español por la diversidad geográfica, que ha llevado a una dispersión temporal en cuanto al momento en que los EEMM han adoptado las medidas de intervención.

Por lo que respecta a la reformulación de datos del período 2008-2014, el Marcador de ayudas de este año confirma, en general, las cifras del anterior marcador respecto a las recapitalizaciones (con una disminución en torno a 39.900 millones de euros) y a “otras medidas de liquidez” (con un aumento de 149.600 millones de euros). **No obstante, el Marcador de ayudas de este año vuelve a modificar significativamente los importes de las medidas de rescate de activos deteriorados, anulando en su mayor parte el ajuste del año pasado.** De esta forma, se pasa de un incremento de más de 285.000 millones de euros según el Marcador del año pasado a una disminución de unos 18.000 millones de euros en el Marcador de este año.

³⁸ En el caso de Chipre véase [SA.35334](#). En este caso no resulta de aplicación el [Reglamento \(UE\) 806/2014](#), sobre el Mecanismo Único de Resolución y el Fondo Único de Resolución, por razones de seguridad jurídica, ya que el procedimiento de recapitalización y restructuración del banco chipriota se inició con anterioridad a la aprobación del citado reglamento. Cabe recordar que una de las primeras aplicaciones del mecanismo de recapitalización interno (o “bail in”) previsto en el Reglamento (UE) 806/2014 fue la resolución del Banco Popular Español S.A de 7 de junio de 2017 ([Decisión \(UE\) 2017/1246](#)). La utilización de este procedimiento de “bail in” evitó que se otorgaran nuevas ayudas públicas al sector financiero en España.

Otras medidas de menor importe se han producido en: (i) Austria: medidas de recapitalización en 2018, 2019 y 2020 por importe de 216, 78 y 80 millones de euros respectivamente; (ii) Polonia: medidas de rescate de activos deteriorados en 2018, 2019 y 2020 por importe de 13, 42 y 20 millones de euros respectivamente y medidas de recapitalización en 2020 por 22 millones de euros y (iii) Dinamarca: medidas de recapitalización en 2018 por importe de 5 millones de euros.

Con anterioridad, en el año 2017, la Comisión Europea autorizó medidas de recapitalización (o “bail out”) por importe de 11.280 millones de euros en el caso de varias entidades de crédito italianas.

Cuadro 6. Evolución Ayudas financieras España y UE-27+RU (2008-2020)

		2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Total	
España	Recapitalización	M€	0	0	11.195	8.575	40.415	3.913	0	0	0	0	0	0	0	64.098
		% PIB	0,00%	0,00%	1,04%	0,81%	3,92%	0,38%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
	Rescate activos deteriorados	M€	0	0	0	0	36.695	14.087	0	0	0	0	0	0	0	50.782
		% PIB	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	3,56%	1,38%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
	Garantías	M€	0	35.266	55.471	61.907	72.244	53.407	22.130	4.125	1.514	0	0	0	0	306.064
		% PIB	0,00%	3,30%	5,17%	5,82%	7,01%	5,23%	2,14%	0,38%	0,14%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	29,19%
	Otras medidas de liquidez	M€	2.300	19.300	19.000	13.500	3.500	200	0	0	0	0	0	ND (*)	ND (*)	57.800
		% PIB	0,21%	1,80%	1,77%	1,27%	0,34%	0,02%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	ND (*)	ND (*)	5,41%
	TOTAL	M€	2.300	54.566	85.666	83.982	152.854	71.607	22.130	4.125	1.514	0	0	ND	ND	478.744
		% PIB	0,21%	5,10%	7,99%	7,89%	14,82%	7,02%	2,14%	0,38%	0,14%	0,00%	0,00%	ND	ND	45,70%
UE-27 + RU	Recapitalización	M€	115.003	110.815	22.751	38.815	91.140	26.566	7.625	10.054	76	11.289	221	78	101	434.533
		% PIB	0,88%	0,90%	0,18%	0,29%	0,67%	0,20%	0,05%	0,07%	0,00%	0,07%	0,00%	0,00%	0,00%	3,31%
	Rescate activos deteriorados	M€	0	77.500	32.417	0	39.795	19.022	1.599	2.297	2.826	0	3.554	42	20	179.072
		% PIB	0,00%	0,59%	0,26%	0,00%	0,30%	0,14%	0,01%	0,02%	0,02%	0,00%	0,02%	0,00%	0,00%	1,34%
	Garantías	M€	150.728	772.171	900.743	622.349	444.317	386.623	264.040	169.256	118.405	107.305	88.201	85.293	63.032	4.172.463
		% PIB	1,15%	6,26%	7,01%	4,70%	3,29%	2,84%	1,87%	1,14%	0,79%	0,70%	0,55%	0,52%	0,40%	29,75%
	Otras medidas de liquidez	M€	102.900	89.300	86.200	66.700	45.200	39.200	37.500	22.100	12.400	10.900	6.800	4.500	4.300	528.000
		% PIB	0,79%	0,72%	0,67%	0,50%	0,33%	0,29%	0,27%	0,15%	0,08%	0,07%	0,04%	0,03%	0,03%	3,97%
	TOTAL	M€	368.631	1.049.786	1.042.111	727.864	620.451	471.410	310.765	203.707	133.707	129.494	98.776	89.912	67.453	4.786.068
		% PIB	2,82%	8,52%	8,11%	5,50%	4,59%	3,46%	2,20%	1,37%	0,89%	0,84%	0,62%	0,54%	0,43%	34,41%

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de Crisis Aid del Scoreboard 2021 de la CE. Los datos de PIB proceden de Eurostat y de la Office for National Statistics para el Reino Unido. (*) No disponibles (ND) los datos en el Marcador de ayudas de 2020 y de 2021 debido a que la CE en esos años solo ha publicado los datos agregados para toda la UE-27+RU y no por países. En este sentido, reflejar que ya en los últimos años los datos para España de "Otras medidas de liquidez" no son representativos.

Medidas de recapitalización y medidas de rescate y protección de activos deteriorados: son las ayudas más distorsionadoras por su carácter estructural y difícilmente reversible. Cabe señalar que, con las excepciones anteriormente mencionadas en Austria, Polonia y en Dinamarca, de acuerdo con el cuadro 7, en el año 2020 no hubo ninguna ayuda de este tipo.

Cuadro 7. Medidas de recapitalización y rescate y protección de activos financieros sobre PIB de Estados miembros y UE-27+RU (2008-2020)³⁹

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Total
Irlanda	0,00%	4,09%	22,13%	10,20%	0,74%	0,02%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	37,19%
Chipre	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	9,26%	0,00%	8,61%	0,98%	0,00%	0,00%	16,38%	0,00%	0,00%	35,23%
Grecia	0,00%	1,59%	0,00%	1,81%	16,72%	5,18%	0,00%	3,43%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	28,72%
Eslovenia	0,00%	0,00%	0,00%	0,67%	1,33%	8,82%	5,39%	0,33%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	16,54%
España	0,00%	0,00%	1,04%	0,81%	7,48%	1,76%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	11,09%
Portugal	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	5,85%	0,65%	2,83%	0,99%	0,40%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	10,71%
Bélgica	4,66%	1,22%	0,00%	1,06%	0,75%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	7,70%
Luxemburgo	6,25%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	6,25%
Alemania	0,79%	4,49%	0,17%	0,14%	0,03%	0,01%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	5,63%
Países Bajos	3,14%	0,63%	0,16%	0,00%	0,00%	1,08%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	5,01%
UE-27 + RU	0,88%	1,53%	0,43%	0,29%	0,97%	0,33%	0,07%	0,08%	0,02%	0,07%	0,02%	0,00%	0,00%	4,70%
Austria	0,31%	2,05%	0,20%	0,22%	0,74%	0,65%	0,23%	0,00%	0,00%	0,00%	0,06%	0,02%	0,02%	4,46%
Reino Unido	2,07%	2,23%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	4,30%
Letonia	0,00%	0,55%	1,37%	0,00%	0,16%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	2,08%
Italia	0,00%	0,26%	0,00%	0,00%	0,00%	0,25%	0,00%	0,23%	0,12%	0,65%	0,00%	0,00%	0,00%	1,51%
Francia	0,66%	0,48%	0,00%	0,00%	0,12%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	1,26%

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de Crisis Aid del Scoreboard 2021 de la CE. Los datos de PIB proceden de Eurostat y de la Office for National Statistics para el Reino Unido.

Es importante igualmente no perder de vista el volumen absoluto de recursos utilizados. Así, en el conjunto de la UE-27+RU, se han dedicado, entre 2008 y 2020, más de 613.000 millones de euros.

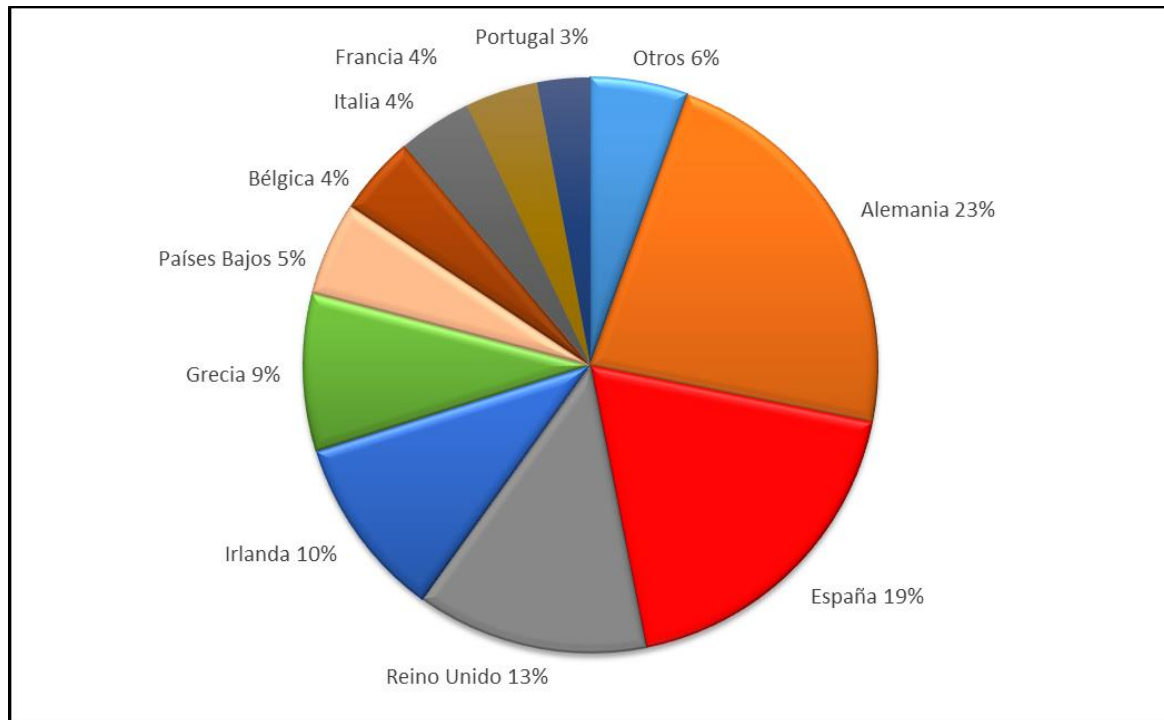
Las cifras del Marcador de este año ponen de manifiesto que no solo se ha revertido la reformulación del período 2008-2014 recogida en el Marcador de ayudas del año pasado (que habían elevado los recursos acumulados hasta más de 916.000 millones de euros) sino que incluso la cifra total se ha situado por debajo de las cifras reportadas en el marcador de hace 2 años (671.000 millones de euros). Del Gráfico 19 se desprende que **España es el segundo país que más recursos ha dedicado, por detrás de Alemania**, que ha tenido que dedicar importes muy relevantes a sanear su sistema financiero.

Las modificaciones en el Marcador de ayudas de este año han supuesto importantes cambios. Hay que destacar, especialmente, el caso de Alemania, que reduce su participación del 48% al 23% del total de recursos dedicados en la UE-27+RU a

³⁹ Los datos recogidos en el gráfico corresponden a países que en el conjunto del período dedicaron más de un 1% del PIB de 2008 (año de inicio de la crisis) a medidas de recapitalización y de activos deteriorados. Hay que destacar el importante cambio producido en Alemania, que ha pasado del 16,24% del año pasado al 5,63% del PIB desde 2008, tras la reformulación incluida en el Marcador de ayudas de este año.

recapitalización y rescate, volviendo a porcentajes similares a los existentes antes de la reformulación del Marcador de ayudas del año pasado (21%).

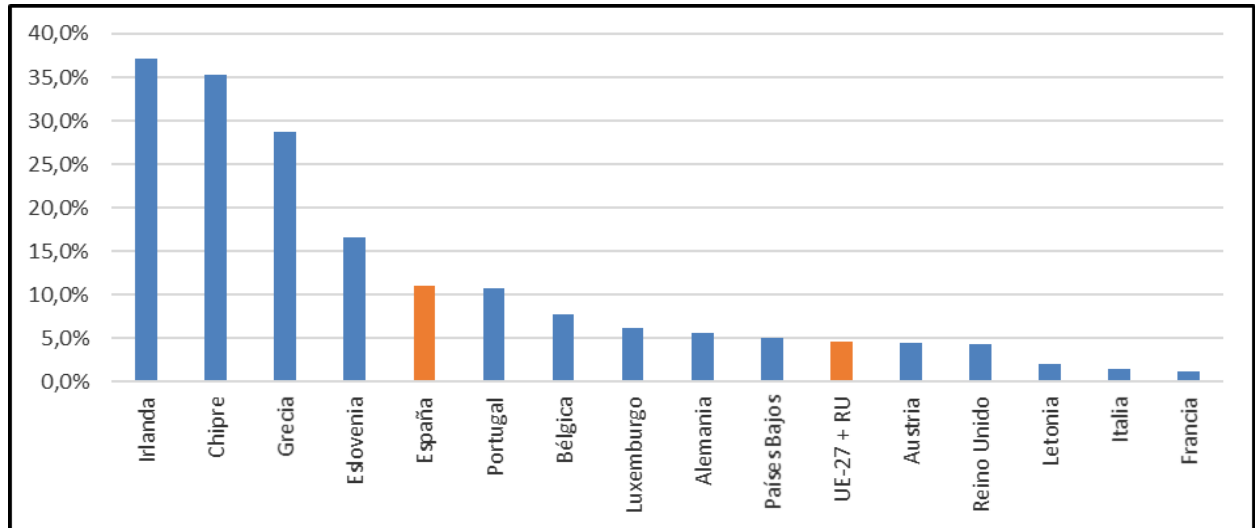
Gráfico 19. Participación por países en el total de recursos dedicados en la UE-27+RU a recapitalización y rescate (2008-2020)



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de Crisis Aid del Scoreboard 2021 de la CE.

A continuación, se puede observar, en el Gráfico 20, la relevancia de los importes de estas ayudas de recapitalización y rescate en relación con el volumen de PIB nacional (de 2008) en aquellos Estados miembros que presentan un mayor porcentaje a este respecto. **España ocupa el quinto lugar** –por detrás de Irlanda, Chipre, Grecia y Eslovenia- **en cuanto al volumen de PIB** dedicado desde el inicio de la crisis a la adopción de medidas de recapitalización de entidades y el rescate o protección de activos deteriorados, con un 11,09% del PIB desde 2008 (antes de la reformulación ascendía al 9,11%), frente a un 4,70% en el conjunto de la UE-27+RU.

Gráfico 20. Porcentaje sobre PIB (2008) de las medidas de recapitalización y rescate y protección de activos financieros. EEMM y UE-27+RU (2008-2020)



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de Crisis Aid del Scoreboard 2021 de la CE. Los datos de PIB proceden de Eurostat y de la Office for National Statistics para el Reino Unido.

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

En el caso de España, el marco de los avales del Estado a las emisiones de las entidades de crédito se definió inicialmente en el Real Decreto-Ley 7/2008, de 13 de octubre, de medidas urgentes en materia económico-financiera en relación con el Plan de Acción Concertada de los Países de la Zona Euro. Con cargo al programa de avales se realizaron emisiones de bonos entre 2009 y 2011 por importe de 69.660 millones de euros⁴⁰. A principios de 2012, en una situación de gran inestabilidad financiera, se otorgaron nuevos avales (por importe de 41.235 millones de euros⁴¹), ante la necesidad de colateral de las instituciones de crédito para acudir a las subastas de liquidez

⁴⁰ [Emisiones avaladas por la Administración General del Estado \(AGE\) con cargo al Programa de 2008](#) y [emisiones avaladas por la AGE con cargo al Programa de 2009](#). Tesoro Público.

⁴¹ [Emisiones avaladas por la AGE con cargo al Programa de 2012](#). Tesoro Público.

excepcionales del BCE (*Long Term Refinancing Operations* o LTRO)⁴². Por lo tanto, el importe total de los avales concedidos por el Estado a las entidades bancarias españolas durante el período 2008-2018 ascendió a 110.895 millones de euros de conformidad con la [Nota informativa sobre ayudas públicas en el proceso de reestructuración del sistema bancario español \(2009-2018\)](#) del Banco de España de noviembre de 2019⁴³.

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 8 siguiente, cabe señalar que el grueso de los avales fue otorgado por los EE.MM de la UE en los años más duros de la crisis (2009, 2010, 2011 y 2012) y que los importes consignados en los ejercicios siguientes se deben a que las emisiones de deuda bancaria avalada son emisiones a medio plazo, en general entre tres y cinco años, por lo que siempre hay un saldo vivo hasta su completa amortización.

Para España, en el Cuadro 8 se observa que el saldo vivo de la deuda avalada fue completamente amortizado en 2017, culminando de esta manera el proceso de disminución de los últimos años desde el pico de 2012. Como señala el Banco de España en la nota informativa anteriormente mencionada de noviembre de 2019 no se ha producido ninguna pérdida para el Estado derivada de estos avales, habiendo percibido por los mismos ingresos vía comisiones. Por otra parte, en el conjunto de la UE-27+RU, han sido mínimos los casos de ejecución de garantías del Estado.

⁴² Colateral: Activo que se ofrece como garantía adicional, en un crédito o una emisión de bonos.

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

⁴³ SAREB emitió más de 50.000 millones en bonos avalados por el Estado, muy similares en su configuración a los de las entidades de crédito, que utilizó para la adquisición de los activos deteriorados a las entidades de crédito receptoras de ayudas en el marco del programa de asistencia financiera europea. Tras varias amortizaciones parciales, el saldo vivo a finales de 2021 era de 33.664 millones de euros. Estos avales, si bien suponen un pasivo contingente para el Estado, no se consideran una ayuda de Estado a los efectos del *Scoreboard*. Fuente: [SAREB Informe anual de actividad 2021](#) (página 31).

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

Cuadro 8. Garantías en porcentaje del PIB⁴⁴

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Bélgica	2,17%	14,47%	9,07%	6,61%	11,20%	10,24%	9,88%	8,37%	8,12%	8,14%	7,40%	6,98%	6,47%
Letonia	0,00%	4,10%	4,32%	1,37%	0,39%	0,06%	0,03%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Alemania	0,34%	5,04%	6,58%	1,40%	0,42%	0,15%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Irlanda	34,77%	130,57%	183,77%	117,92%	23,50%	13,21%	6,96%	1,42%	0,78%	0,21%	0,00%	0,00%	0,00%
Grecia	0,00%	0,74%	10,85%	26,22%	31,08%	31,97%	33,08%	30,67%	9,20%	1,32%	0,20%	0,19%	0,19%
España	0,00%	3,30%	5,17%	5,82%	7,01%	5,23%	2,14%	0,38%	0,14%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Francia	0,39%	4,63%	4,20%	3,04%	2,49%	2,91%	2,51%	1,95%	1,82%	1,76%	1,56%	1,41%	1,27%
Italia	0,00%	0,00%	0,00%	0,02%	5,26%	5,20%	2,40%	0,41%	0,39%	1,16%	0,72%	0,72%	0,03%
Chipre	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	1,29%	5,56%	5,74%	5,59%	2,64%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Luxemburgo	0,94%	5,90%	3,33%	2,29%	4,16%	4,40%	4,46%	3,76%	3,63%	3,63%	3,29%	3,11%	2,69%
Holanda	0,11%	6,17%	6,54%	5,70%	3,22%	2,90%	0,75%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Austria	0,49%	5,88%	7,20%	5,69%	3,89%	2,78%	1,22%	1,38%	1,54%	1,04%	0,52%	0,50%	0,40%
Portugal	0,24%	2,99%	2,78%	4,85%	9,86%	8,45%	4,98%	1,95%	1,65%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Eslovenia	0,00%	2,76%	5,91%	5,94%	3,31%	1,24%	3,59%	3,83%	2,30%	0,96%	0,00%	0,00%	0,00%
Suecia	0,98%	8,70%	5,07%	3,04%	0,96%	0,29%	0,07%	0,01%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Reino Unido	2,76%	9,12%	7,29%	5,23%	1,06%	0,70%	0,61%	0,37%	0,18%	0,05%	0,01%	0,01%	0,00%
UE-27 + RU	1,15%	6,26%	7,01%	4,70%	3,29%	2,84%	1,87%	1,14%	0,79%	0,70%	0,55%	0,52%	0,40%

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de Crisis Aid del Scoreboard 2021 de la CE. Los datos de PIB provienen de Eurostat y de la Office for National Statistics para el Reino Unido.

Por último, resulta igualmente interesante analizar el **grado de recuperación de las ayudas públicas otorgadas a partir de 2008**. En el caso español, las ayudas de capital fueron otorgadas por el Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria (en adelante, FROB) con financiación pública y por el Fondo de Garantía de Depósitos de Entidades de Crédito (en adelante, FGDEC), financiado por las entidades financieras⁴⁵.

El Marcador de ayudas de 2021 no aporta información desagregada acerca de los ingresos asociados a las ayudas públicas proporcionadas. No obstante, el Banco de España, en su Nota informativa sobre ayudas financieras en el proceso de reestructuración del sistema bancario español (2009-2018), cifra el importe de las ayudas

⁴⁴ Se incluyen de manera individualizada sólo aquellos países que superan el 3% sobre PIB en algún ejercicio. La reformulación de los datos del período 2008-2014 ha provocado la exclusión de Dinamarca y la inclusión de Letonia en el cuadro 8.

⁴⁵ Pese a su financiación proveniente de las entidades financieras, las decisiones de la Comisión Europea sobre los casos de Caja Castilla la Mancha (NN 61/2009), UNNIM ([SA 33733/2012](#)) y CAM ([SA 34255/2012](#)) especifican en sus considerandos que los apoyos prestados por el FGDEC constituyen ayudas de Estado, al entender que concurren los cuatro elementos definitorios de éstas. En el mismo sentido se pronuncia la Comunicación Bancaria de 2013.

ya recuperadas, a 31 de diciembre de 2018, en 5.225 millones de euros, desglosados en (i) 4.477 millones por el FROB⁴⁶; y (ii) 748 millones por el FGDEC⁴⁷.

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, previsiblemente, los resultados de la desinversión en Caixabank tras su fusión con Bankia, efectiva desde el 26 de marzo de 2021⁴⁸.

Fruto de esa fusión (que fue autorizada por la CNMC⁴⁹) el FROB es titular indirecto del 16,117% de Caixabank⁵⁰. El importe recuperable estimado en Bankia, al 31 de diciembre de 2021, se ha reducido hasta los 4.492 millones de euros (frente a los 5.974 millones de euros de finales de 2020)⁵¹. Cabe señalar que, el 16 de febrero de 2021, el Consejo de Ministros aprobó ampliar nuevamente el plazo de desinversión en Bankia hasta diciembre de 2023⁵².

III.3 Principales empresas beneficiarias de ayudas

Por último, fuera de la información que ofrece el Marcador de ayudas de la UE, cabe señalar que la Ley 19/2013 de 9 de diciembre de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, establece, en su artículo 3, que las entidades privadas que perciban durante el período de un año ayudas o subvenciones públicas de cualquier

⁴⁶ El importe de 4.477 millones de euros es el resultado de sumar las siguientes cantidades: 977 millones de euros devueltos por CaixaBank en abril de 2013, procedentes de las ayudas recibidas por Banca Cívica antes de su integración en CaixaBank; 782 millones obtenidos por la venta de su participación en Catalunya Banc; 712 millones obtenidos por la venta de la participación en NCG y 71 millones de una venta realizada en 2012; 124 millones de euros amortizados anticipadamente por Liberbank de una emisión de obligaciones obligatoriamente convertibles; 800 obtenidos de la devolución de CajaSur de las cuotas participativas; 407 millones en bonos contingentes convertibles (CoCos) pagados por Ibercaja procedentes de Caja 3; 604 millones amortizados anticipadamente en septiembre de 2017 por Unicaja procedentes de una emisión de bonos contingentes convertibles de Caja Duero.

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

⁴⁸ Cabe señalar que: (i) en diciembre de 2017 [se colocó el 7% del capital de Bankia](#) por 818,3 millones de euros y que (ii) en 2018 Bankia se fusionó con BMN.

⁴⁹ Véase el [expediente C/1144/20](#): Caixabank / Bankia.

⁵⁰ Al igual que con Bankia, la participación del FROB en Caixabank se produce a través de BFA, Tenedora de Acciones, S.A., participada al 100% por el FROB (véase la información sobre Caixabank. S.A. en el apartado Notificaciones de derechos de voto e instrumentos financieros en la web de la [CNMV](#)).

⁵¹ Importe obtenido del valor contable de la participación del FROB en BFA en las [cuentas anuales del FROB al 31 de diciembre de 2021](#) (apartado 7.2 Inversiones en empresas del grupo).

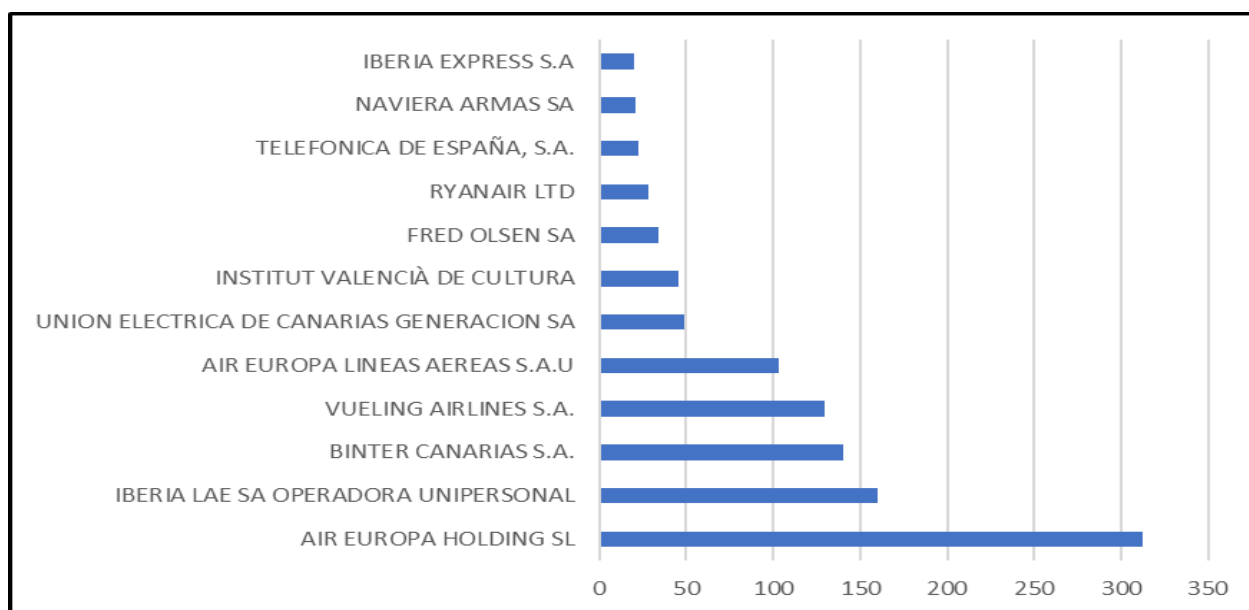
⁵² https://portal.mineco.gob.es/RecursosNoticia/mineco/prensa/noticias/2021/210216_bankia.pdf

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

naturaleza en una cuantía superior a 100.000 euros están sujetos a determinadas obligaciones de publicidad activa.

En el gráfico 21 se recogen las 12 grandes empresas que han recibido, en términos de ayuda equivalente, los mayores importes en España en el ejercicio 2020, de acuerdo con la Base de Datos Nacional de Subvenciones (BDNS)⁵³.

Gráfico 21. Empresas con mayor importe de ayudas en 2020 (España)



Fuente: elaboración propia a partir de datos de la Base de Datos Nacional de Subvenciones (BDNS). Importes en millones de euros.

IV. NOVEDADES EN MATERIA DE AYUDAS DE ESTADO EN LA UE Y EN ESPAÑA EN 2021

IV.1. Novedades normativas en la UE

A lo largo del año 2021 se han adoptado medidas relevantes de **carácter normativo o pseudo normativo por parte de la UE**⁵⁴. A continuación, se describen brevemente las principales agrupadas por bloques:

⁵³ Véase <https://www.pap.hacienda.gob.es/bdnstrans/GE/es/index>. Se han recogido las empresas que han recibido más de 20M€.

⁵⁴ 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.

MARCO TEMPORAL COVID 19

Comunicación relativa al “[Marco Temporal para Medidas de Ayudas Públicas para apoyar la Economía en el actual brote de Covid 19](#)”⁵⁵.

Orienta sobre la concesión de una variada tipología de ayudas. No tiene fuerza normativa sino interpretativa y ha estado vigente hasta el 30 de junio de 2022 salvo las medidas de apoyo a la inversión y a la solvencia que seguirán aplicándose hasta el 31 de diciembre de 2023 y las opciones de conversión y reestructuración de instrumentos de deuda, como préstamos y garantías en otras formas de ayuda (como subvenciones directas) que se aplicarán hasta el 30 de junio de 2023⁵⁶.

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

Sucesivas modificaciones del Marco Temporal ampliaron la tipología de ayudas a las empresas en tres formas: (i) ayudas de recapitalización a las empresas no financieras que lo necesiten; (ii) ayudas a empresas en forma de deuda subordinada en condiciones favorables; y (iii) ayudas a los costes fijos no cubiertos de las empresas. La sexta modificación del MT de 18 de noviembre de 2021 ha añadido dos nuevas herramientas a utilizar por los EEMM: (i) medidas de apoyo a la inversión para ayudar a abordar el déficit de inversión dejado por la crisis. Los Estados miembros podrán crear incentivos para las inversiones realizadas por las empresas y utilizar esta herramienta para acelerar las transiciones verde y digital (con vigencia hasta el 31 de diciembre de 2022) y (ii)

⁵⁵ Tras su publicación el 19 de marzo de 2020, el documento ha sido modificado en seis ocasiones: la primera modificación se produjo el 3 de abril; la segunda, el 8 de mayo; la tercera, el 29 de junio; la cuarta, el 13 de octubre, la quinta se produjo el 28 de enero de 2021 y, finalmente, la sexta, y hasta el momento última [modificación](#), el 18 de noviembre de 2021.

⁵⁶ Destacan también las [plantillas/guías](#) para notificar ayudas y/o proyectos dentro del programa de recuperación y resiliencia de actualizadas a 17 de diciembre de 2021. La CE publicó una guía y unos borradores o plantillas para practicar la notificación diferenciados por sectores (energía y digitalización) para facilitar la labor de los EEMM.

medidas de apoyo a la solvencia para apalancar fondos privados y ponerlos a disposición de las inversiones en PYMEs. Los EEMM podrán otorgar garantías a intermediarios privados, creando incentivos para invertir en este tipo de empresas y proporcionándoles un acceso más fácil a dicha financiación de capital (con vigencia hasta el 31 de diciembre de 2023).

MARCO TEMPORAL DERIVADO DE LA GUERRA DE UCRANIA

Comunicación relativa al “[Marco Temporal de crisis para medidas de ayuda estatal para apoyar la economía tras la agresión contra Ucrania por parte de Rusia](#)”⁵⁷.

Como el relativo a la pandemia, orienta sobre la concesión de una variada tipología de ayudas y no tiene naturaleza normativa sino interpretativa, estando vigente en principio hasta el 31 de diciembre de 2023.

La CE considera que en este caso también la economía de la UE está experimentando una perturbación grave por lo que considera las siguientes categorías compatibles con el artículo 107.3.b) del TFUE: (i) cantidades limitadas de ayuda, incluidas las ayudas directas; (ii) apoyo de liquidez en forma de garantías estatales y préstamos subvencionados; y (iii) ayudas para compensar los altos precios de la energía. El marco temporal de crisis ayudará a orientar el apoyo a la economía, al tiempo que limitará las consecuencias negativas a la igualdad de condiciones en el mercado único. Para ello, se contemplan unas salvaguardas: (i) metodología proporcional, (ii) condiciones de elegibilidad y (iii) requisitos de sostenibilidad.

Además, durante su período de aplicación, la Comisión mantendrá bajo revisión el contenido y el alcance del Marco a la luz de la evolución de los mercados energéticos, otros mercados de insumos y la situación económica general.

REGLAMENTO DE SUBSIDIOS EXTRANJEROS

[Reglamento para el control de subsidios extranjeros distorsionadores del mercado interior.](#)

⁵⁷ Aunque el Marco Temporal de Crisis se adoptó el [23 de marzo de 2022](#) se ha decidido incluirlo en este IAP debido a su relevancia. Ha sido modificado por primera vez el [20 de julio de 2022](#), a fin de complementar el [paquete de preparación para el invierno](#) en consonancia con los objetivos del [Plan REPowerEU](#). La segunda modificación de este Marco Temporal se ha aprobado el [28 de octubre de 2022](#). Entre otras cuestiones, la nueva Comunicación procede a: (i) incrementar los umbrales del apoyo en forma de importes limitados de ayuda (de 500.000 a 2 millones de euros con carácter general, y de 62.000 y 75.000 euros en producción primaria de productos agrícolas y pesca y acuicultura a 250.000 y 300.000 euros respectivamente); (ii) prorrogar las medidas de apoyo consistentes en importes limitados de ayuda, apoyo en forma de garantías y apoyo en forma de préstamos bonificados del 31 de diciembre de 2022 al 31 de diciembre de 2023.

El borrador ha sufrido algunos cambios en los últimos meses; finalmente, tras diversas negociaciones, la última versión de 30 de junio de 2022 se someterá a votación en el Consejo y en el Parlamento europeo. El Reglamento sobre subvenciones extranjeras (“RSE”) es un complemento importante del conjunto de instrumentos de la UE para hacer frente a las distorsiones causadas por las subvenciones extranjeras y garantizar la igualdad de condiciones para todas las empresas que operan en el mercado único. El RSE abarca las concentraciones, los procedimientos de contratación pública además de otras situaciones del mercado. Hasta ahora, una laguna normativa ha permitido que las subvenciones concedidas por gobiernos de terceros países no se suelen controlar, mientras que las subvenciones concedidas por los Estados miembros de la UE están sujetas a un estrecho control.

En virtud del RSE, la CE estará facultada para investigar las contribuciones financieras realizadas por las autoridades de un tercer país a empresas que realicen una actividad económica en la UE para evaluar sus efectos distorsionadores. La CE podrá hacerlo a través de tres nuevos instrumentos: **dos instrumentos basados en la notificación** y un **instrumento general de investigación de mercado**:

Por un lado, las *concentraciones* en las que la empresa adquirida, una de las partes de la concentración o la empresa conjunta genere al menos 500 millones EUR y la transacción implique una contribución financiera extranjera de al menos 50 millones EUR;

Por otro, las licitaciones en procedimientos de *contratación pública*, cuando el valor estimado del contrato sea de al menos 250 millones EUR y la oferta implique una contribución financiera extranjera de al menos 4 millones EUR por tercer país.

Estas concentraciones no podrán llevarse a cabo y no se podrá adjudicar el contrato al licitador investigado hasta que la CE no lo haya autorizado. La CE podrá imponer multas a las empresas que incumplan esta obligación, que podrán ascender al 10 % de su volumen de negocios total. Por último, la CE podrá prohibir una concentración subvencionada o la adjudicación de un contrato público al licitador subvencionado.

Al mismo tiempo, el RSE faculta a la CE para *investigar, por propia iniciativa, todas las demás situaciones del mercado* y para solicitar una notificación ad-hoc para las concentraciones más pequeñas y los procedimientos de contratación pública, si sospecha que puede estar implicada una subvención extranjera con potenciales efectos distorsionadores.

El RSE otorga a la CE amplios poderes para recabar la información necesaria para su investigación, en particular: i) enviar solicitudes de información a las empresas; ii) llevar a cabo misiones de investigación e inspecciones; y iii) iniciar investigaciones de mercado

en sectores o tipos de subvenciones específicos. La CE también puede basarse en la información facilitada por los EEMM miembros, por cualquier persona física o jurídica o por una asociación.

Si la CE considera que existe una subvención extranjera y que ésta distorsiona el mercado único, puede, cuando sea necesario, llevar a cabo una prueba de sopesamiento para tener en cuenta los efectos positivos y negativos de la subvención. Si los efectos negativos, derivados de las distorsiones en el mercado único, superan los positivos, la CE puede imponer medidas correctoras estructurales o de comportamiento a las empresas para corregir la distorsión o aceptarlas como compromisos (por ejemplo, la cesión de determinados activos o la prohibición de un determinado comportamiento).

OTRA NORMATIVA RELEVANTE

[Reglamento UE](#) por el que se establecen normas en relación con la ayuda a los planes estratégicos que deben elaborar los Estados miembros en el marco de la política agrícola común (planes estratégicos de la PAC), financiada con cargo al Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FEAGA) y al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER)⁵⁸.

El Reglamento se aplica desde el 1 de enero de 2023 hasta el 31 de diciembre de 2027. En él se establecen las normas y los objetivos que deben perseguirse mediante los programas financiados por FEAGA y FEADER en el marco común de la PAC, también se fijan los indicadores correspondientes. Por otra parte, se fijan los tipos de intervención y requisitos para que los Estados Miembro persigan los objetivos establecidos. Por último, se establecen las reglas sobre los Planes Estratégicos de la PAC sobre coordinación y gobernanza.

[Reglamento UE](#) por el que se modifica el Reglamento 651/2014, por el que se declaran determinadas categorías de ayudas compatibles con el mercado interior en aplicación de los artículos 107 y 108 del TFUE.

La CE aprobó una ampliación del ámbito de aplicación del Reglamento General de Exención por Categorías (GBER), que permitirá a los EEMM aplicar determinadas medidas de ayuda sin el control previo de la Comisión. Las normas revisadas se refieren a: (i) la ayuda concedida por las autoridades nacionales para proyectos financiados a través de determinados programas de gestión centralizada de la UE en el marco del nuevo marco financiero plurianual; y (ii) determinadas medidas de ayuda estatal que

⁵⁸ Mediante este Reglamento se derogan los Reglamentos (UE) nº 1305/2013 y (UE) nº 1307/2013. Posteriormente, mediante el Reglamento Delegado (UE) 2022/648, de 15 de febrero de 2022 se modifica el anexo XI del Reglamento (UE) 2021/2115 en lo que respecta al importe total de la ayuda de la Unión para los tipos de intervenciones para el desarrollo rural del ejercicio financiero 2023.

apoyan la transición verde y digital que son, al mismo tiempo, relevantes para la recuperación de los efectos económicos de la pandemia. Eximir a tales ayudas de la notificación previa es una gran simplificación, que facilita una rápida implementación de tales medidas por parte de los EEMM, cuando se cumplen las condiciones que limitan el falseamiento de la competencia en el mercado único.

Plan de recuperación para Europa.

En un esfuerzo por mitigar el impacto económico y social de la pandemia de coronavirus y hacer que las economías y las sociedades europeas sean más sostenibles, resistentes y estén mejor preparadas para los retos y las oportunidades de las transiciones verde y digital, la Unión Europea ha creado la NextGenerationEU, con el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR) como su principal instrumento de financiación. El MRR contiene un mecanismo de financiación de 723.800 millones de euros (a precios corrientes) en subvenciones y préstamos, recaudados por la CE mediante la emisión de bonos en nombre de la UE.

La vía de aplicación requiere que los EEMM preparen planes de recuperación y resiliencia que establezcan un paquete coherente de reformas e iniciativas de inversión que se aplicarán a partir de febrero de 2020 hasta finales de 2026 y que contarán con el apoyo del MRR. Estos planes son evaluados por la CE y aprobados por el Consejo. La UE paga por adelantado hasta el 13% de la ayuda total para poner en marcha la recuperación. A continuación, los EEMM pueden realizar las inversiones y reformas previstas en sus planes. El desembolso de más fondos puede solicitarse una vez cumplidos los hitos y objetivos. La financiación del MRR está bajo el control de los EEMM y, por tanto, puede constituir una ayuda estatal. La CE ha preparado y publicado varias [guías de orientación](#) sobre ayudas estatales, cuyo objetivo es ayudar a los EEMM a diseñar y preparar los elementos de ayuda estatal de sus planes de recuperación y resiliencia, y proporcionar orientación sobre los aspectos relacionados con las ayudas estatales de los tipos de inversiones que se espera que sean comunes a la mayoría de esos planes. Las plantillas de orientación proporcionan una guía específica para cada sector en cuanto a cuándo i) puede excluirse la existencia de ayuda estatal y, por lo tanto, no es necesaria una notificación previa a la CE; ii) habría ayuda estatal pero no es necesaria una notificación, y pueden aplicarse normas específicas (en caso de ayuda exenta de la obligación de notificación); y iii) habría ayuda estatal y es necesaria una notificación, con referencia a las principales normas de ayuda estatal aplicables. La CE se propone completar la evaluación de las medidas de ayuda estatal notificadas en un plazo de seis semanas a partir de la recepción de la notificación completa del Estado miembro.

Comunicación de la CE relativa a las directrices sobre ayudas estatales en materia de clima, protección del medio ambiente y energía 2022.

La Comunicación señala los cambios normativos introducidos para la adecuación de importantes objetivos de la UE establecidos en el Pacto Verde Europeo. Estas normas crean un marco flexible para dar apoyo necesario en materias de energía y medio ambiente.

En particular, versan sobre (i) la ampliación de las categorías de inversiones y tecnologías que los EEMM pueden apoyar para incluir la prevención de emisiones de gases de efecto invernadero en hasta el 100% del déficit de financiación, especialmente cuando las ayudas se conceden después de una licitación pública; (ii) la inclusión de ayudas en ámbitos pertinentes para el Pacto Verde, incluidas secciones nuevas sobre ayudas a la prevención o reducción de la contaminación incluida la contaminación acústica, ayudas a la eficiencia de los recursos y economía circular, ayudas a la biodiversidad, reparación de daños medioambientales, eficiencia energética de los edificios y movilidad limpia; (iii) la introducción de reducciones de determinados gravámenes sobre electricidad para los grandes consumidores; (iv) la introducción de salvaguardias para garantizar que la ayuda se destine efectivamente donde sea necesaria y no distorsione la competencia ni afecte a la integridad del mercado interior; (v) garantizar la coherencia con la legislación y política de la UE; y (vi) aumentar la flexibilidad y mejorar las normas anteriores, eliminando el requisito de notificación individual para los grandes proyectos ecológicos dentro de los regímenes de ayuda previamente aprobados.

Comunicación de la CE sobre las directrices sobre ayudas estatales para promover las inversiones de financiación de riesgo (Directrices sobre financiación de riesgo).

Las Directrices revisadas se aplicarán a partir del 1 de enero de 2022. Estas aclaran y simplifican las normas en virtud de las cuales los Estados miembros pueden apoyar y facilitar el acceso a la financiación a las empresas emergentes, pequeñas y medianas empresas (pymes) y empresas de mediana capitalización europeas, garantizando al mismo tiempo unas condiciones de competencia equitativas en el mercado único.

Comunicación de la CE relativa a Directrices sobre ayudas estatales de finalidad regional.

La CE ha adoptado una revisión de las Directrices de la UE sobre ayudas estatales de finalidad regional en las que establecen las normas mediante las cuales los Estados pueden conceder ayudas estatales a empresas para desarrollar las zonas desfavorecidas de la UE garantizando al mismo tiempo la igualdad de condiciones de

competencia entre los EEMM. Los principales elementos de las Directrices son: (i) aumento de la cobertura global de las ayudas regionales y actualización de las zonas “a” y zonas “c”; (ii) aumento de las intensidades máximas de ayuda para favorecer los objetivos del Pacto Verde Europeo y de la Estrategia Digital. Además, se incluyen varias bonificaciones para zonas ultraperiféricas, zonas fronterizas, zonas de transición justa para zonas desfavorecidas o zonas con despoblación; y (iii) validez de los mapas de ayudas regionales para el periodo 2022-2027 con una revisión intermedia en 2023.

Comunicación de la CE relativa a criterios para el análisis de la compatibilidad con el mercado interior de las ayudas de estado para promover la ejecución de proyectos importantes de interés común europeo (PIICE).

En la Comunicación se establecen los criterios para que la Comisión evalúe el apoyo de los EEMM a los PIICE transfronterizos que superen deficiencias del mercado y faciliten la innovación en sectores y tecnologías clave.

Los objetivos de la Comunicación son: (i) reforzar el carácter europeo y abierto de los PIICE al establecer que estos deben implicar al menos a 4 EEMM. Los EEMM deben ser informados mediante la existencia de proyectos de este tipo dándoles oportunidad de participar; (ii) facilitar la participación de las pequeñas y medianas empresas en los PIICE; y (iii) adaptar los objetivos a las actuales prioridades de la UE, para acelerar la transición ecológica y apoyar las estrategias medioambientales.

Comunicación de la CE relativa a la aplicación de las normas sobre ayudas estatales por los órganos jurisdiccionales nacionales.

Ofrece información práctica sobre la aplicación de las normas en materia de ayuda de estado a nivel nacional. Se hace referencia, entre otras, a cuestiones planteadas por órganos jurisdiccionales en aplicación de la normativa europea. El objetivo es dar orientaciones a los órganos jurisdiccionales y fomentar una cooperación más estrecha con la CE.

Algunas de las cuestiones sobre las que se pronuncia la CE son: legitimación procesal de las partes, jurisdicción, principio de cosa juzgada, función de la CE y su competencia exclusiva o la delimitación de las competencias de los órganos jurisdiccionales nacionales en aplicación de las normas sobre ayudas estatales.

Comunicación de la CE sobre la aplicación de los artículos 107 y 108 del TFUE al seguro de crédito a la exportación a corto plazo.

La CE ha revisado la Comunicación sobre el seguro de crédito a la exportación a corto plazo (Comunicación STEC). La Comunicación STEC establece normas para (i) garantizar que el apoyo estatal a los créditos a la exportación no distorsione la

competencia entre los aseguradores de crédito a la exportación privados y públicos (o con apoyo público); y (ii) crear condiciones equitativas entre los exportadores de diferentes EEMM. La Comunicación STEC revisada se aplicará a partir del 1 de enero de 2022.

IV.2. Novedades normativas en España

A lo largo del año 2021 se han adoptado muchas numerosas medidas de **carácter normativo en todos los niveles territoriales de España**. Por su relevancia, destacamos los siguientes:

[Real Decreto-ley 5/2021, de 12 de marzo, de medidas extraordinarias de apoyo a la solvencia empresarial en respuesta a la pandemia de la COVID-19.](#)

En relación con las ayudas cabe destacar la aprobación de una (i) nueva línea COVID-19 de ayudas para el pago a proveedores, acreedores y costes fijo de empresas cuya actividad esté incluida en la lista del Anexo del RDL 5/2020; (ii) unas medidas de flexibilización de los préstamos dotados con aval público (extensión de plazos o conversión en participativos manteniendo el aval público) y ayudas financieras para la reducción del principal; y (iii) un nuevo fondo de recapitalización de empresas gestionado por COFIDES para empresas de mediano tamaño. Las empresas que se beneficien de las ayudas no podrán repartir dividendos en 2021 y 2022, ni incrementar la retribución de la alta dirección en el plazo de dos años.

[Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia \(PRTR\), aprobado en junio de 2021.](#)

El PRTR español está enmarcado dentro de los planes nacionales que han elaborado los 27 EEMM de la UE para acogerse al Plan de Recuperación para Europa Next-GenerationEU. Su objetivo es aumentar la productividad y el crecimiento potencial, avanzando hacia una España verde, digital, inclusiva, con mayor cohesión social y territorial y sin brechas de género.

El Plan se articula en un conjunto de inversiones a realizar en su práctica totalidad entre 2021 y 2023 y en un ambicioso programa de reformas estructurales y legislativas orientadas a abordar los principales retos de nuestro país financiados con más de 150.000 millones de euros en transferencias y créditos en el periodo 2021-2026.

El plan español se estructura en torno a cuatro ejes transversales que vertebrarán la transformación del conjunto de la economía y que están plenamente alineados con las agendas estratégicas de la UE, la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas: la transición ecológica, la transformación digital, la igualdad de género y la cohesión social y territorial.

IV.3 Decisiones de la CE sobre ayudas de especial relevancia para España

Se presentan a continuación aquellas decisiones adoptadas por la CE durante el ejercicio 2021 en materia de ayudas de Estado que resultan **particularmente relevantes para el Reino de España**, bien por el análisis de la existencia de ayudas y de su compatibilidad con el TFUE que realiza la CE, bien por las características particulares de la ayuda concedida. Debe recordarse, asimismo, que todas estas decisiones pueden encontrarse en la página web de la CE⁵⁹.

Aparecen clasificadas en decisiones positivas: aquellas en las que la existencia de la ayuda es declarada compatible con el mercado interior o bien se declara que no existe ayuda y decisiones negativas: aquellas en que se produce la apertura de un procedimiento de investigación. De acuerdo con el Registro de ayudas públicas de la CE, son 28 (10 relacionadas con el COVID-19) las decisiones en las que aparece implicada España, de las cuales 25 son positivas y 3 negativas. Además, se ha incluido un nuevo apartado con las decisiones notificadas y aprobadas por la CE en relación con el MT temporal a raíz del COVID-19.

IV.3.1. Decisiones positivas

Las decisiones positivas se refieren a ayudas a los sectores de telecomunicaciones, audiovisual, transporte, agrario y energético. A continuación, se explica cada una de estas decisiones con mayor grado de detalle.

Decisión de 11 de enero de 2021 relativa a la compensación a los consumidores electrointensivos ([SA.54558](#))

España notificó el 13 de febrero de 2020 el mecanismo de compensación a los consumidores electrointensivos de los cargos por la financiación de la retribución específica a la producción de energía eléctrica a partir de fuentes renovables y cogeneración de alta eficiencia y en los territorios no peninsulares. El objetivo es facilitar el proceso de transformación tecnológica de la industria para permitir su incorporación a la transición ecológica. El presupuesto anual total será de 91,88 millones de euros y la financiación máxima por beneficiario será del 85% del coste elegible. La CE no formula objeciones al respecto ya que considera que la ayuda no discrimina entre operadores del mismo sector y la considera proporcionada.

⁵⁹ 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/

Decisión de 12 de enero de 2021 relativa a la prórroga de las ayudas SA.46713 (2016/N) y SA.45494 (2016/N) y aumento del presupuesto ([SA.59076](#)) (2020-N)

España notificó el 15 de octubre de 2020 la prolongación de las ayudas ya aprobadas en el año 2016 relativas a la agricultura, medio ambiente y desarrollo rural en la Comunidad de Castilla la Mancha hasta el 31 de diciembre de 2025. Las ayudas corresponden a mejorar las condiciones en las que las empresas agroalimentarias realizan la transformación y comercialización de los productos agrarios con un presupuesto total de 50.500.000 € y el desarrollo, sostenibilidad y competitividad del sector forestal a través de la innovación e iniciativas de cooperación de proyectos piloto, con un máximo por proyecto de 150.000 €. La CE no formula objeciones a la ayuda notificada.

Decisión de 26 de enero de 2021 relativa a la ayuda del IPCEI de baterías ([SA.54558](#))⁶⁰

En 2021 se aprobó el IPCEI (Proyecto Importante de Interés Común Europeo) para apoyar la investigación e innovación en la cadena de valor de baterías. El proyecto fue notificado conjuntamente por Austria, Bélgica, Croacia, Finlandia, Francia, Alemania, Grecia, Italia, Polonia, Eslovaquia, España y Suecia. Se trata de un proyecto que cubrirá toda la cadena de valor de las baterías desde la extracción de materias primas, diseño, fabricación de celdas, paquetes de baterías y, posteriormente, su eliminación. Participan 42 integrantes directos de 12 países distintos de la UE. La CE ha concluido que estas ayudas son compatibles con el régimen de ayudas de la UE

Decisión de 5 de febrero de 2021 relativa a la prórroga de la deducción fiscal para producciones cinematográficas y audiovisuales en la provincia de Vizcaya ([SA.59918](#))

España notificó el 2 de diciembre de 2020 la prolongación del régimen de ayudas de la Diputación Foral de Vizcaya. Anteriormente, en 2015 se aprobó el régimen para los años 2015-2020. La ayuda consiste en una deducción del impuesto de sociedades correspondiente al 30% de los costes de producción, distribución y promoción. En caso de considerarse una obra audiovisual difícil se podrá aplicar una reducción superior. La ayuda se prevé hasta el 31 de diciembre de 2022 con un presupuesto total de 800.000 €. La CE no formula objeciones a la ayuda notificada.

Decisión de 16 de febrero de 2021 relativa a la prórroga del programa Bideratu Berria 2020 de ayuda a la reestructuración para PYME ([SA.61465](#))

⁶⁰ Todavía no hay publicada una Decisión, pero si se publicó la nota de prensa.

En enero de 2021, España notificó a la CE la prórroga del régimen de ayudas hasta el 31 de diciembre de 2023. El primer régimen de ayudas fue aprobado en el año 2001 en el asunto N 127/2001 y se ha ido prorrogando hasta la actualidad. Las ayudas se otorgan mediante reembolsos anticipados para PYMEs en crisis del País Vasco. Dado que la modificación no afecta a ningún otro elemento de la medida original, y dado que ésta había sido aprobada, la CE ha considerado que esta modificación es compatible con el mercado interior y en consecuencia ha decidido no formular objeciones a la misma.

Decisión de 16 de abril de 2021 relativa al régimen de ayudas para inversiones en la creación de sistema de regadío en Aragón ([SA.62404](#))

El régimen de ayudas se aprobó en 2016 y fue prorrogado en 2020 por la CE en su decisión ([SA.56549](#)). La modificación ahora presentada prorroga la vigencia del régimen hasta el 31 de diciembre de 2022. La ayuda consiste en una subvención directa a las inversiones en activos materiales e inmateriales de explotaciones agrícolas vinculadas a la producción agrícola primaria con un presupuesto total de 80 millones de euros. La CE consideró que esta modificación es compatible con el mercado interior y no presentó objeciones a la misma.

Decisión de 30 de julio de 2021 relativa a la ayuda a operadores profesionales que realicen inversiones en instalaciones de protección frente a insectos vectores ([SA.63699](#))

España notificó el 25 de junio de 2021 la ayuda por la cual se destinarán subvenciones a inversiones en materia de bioseguridad para la mejora y construcción de centros de limpieza, desinfección de vehículos de transporte por carretera de ganado, así como inversiones en bioseguridad en viveros realizadas por determinados productores de materiales vegetales de reproducción. Las inversiones elegibles para ser subvencionadas son, entre otras: instalación o modernización de los equipos e instalaciones para conseguir una mayor limpieza y desinfección de vehículos de transporte de ganado, mejora de la infraestructura de cerramiento exterior, mejora del área donde se realizan las operaciones de limpieza separando las zonas sucias de las limpias, etc. El objetivo es la lucha contra las plagas que son transmitidas por insectos vectores mediante medidas fitosanitarias.

La duración de las ayudas será hasta el 31 de diciembre de 2023 con un presupuesto de 19 millones de euros y se otorgará mediante subvenciones directas. La CE no ha formulado objeciones.

Decisión de 26 de agosto de 2021 relativa al régimen de compensación al transporte marítimo y aéreo de mercancías incluidas en el Anexo I del Tratado de

Funcionamiento de la Unión Europea con origen o destino en las Islas Canarias (SA.62766)

España notificó el 21 de abril de 2021 su voluntad de mantener la ayuda concedida a través del régimen de ayudas aprobado en 2018 (SA.51031) en vigor hasta el 31 de diciembre de 2020 relativo a la ayuda compensatoria por los costes adicionales del transporte de las mercancías entre las Islas Canarias al resto de España y miembros de la UE. La duración del régimen será hasta el 31 de diciembre de 2027. El presupuesto total de la medida es 240.500.000 euros.

La ayuda se concederá en forma de subvenciones directas al transporte de las mercancías del Anexo I del TFUE (alimentos, bienes provenientes de la agricultura, caza y servicios relacionados con los mismos) basándose en los costes subvencionables. Algunos de estos costes subvencionables son los de transporte, flete, gestión administrativa, expedición de billetes, manipulación de mercancías, tasas portuarias, costes de los controles oficiales y los costes adicionales relacionados con el aumento del coste del combustible.

La CE no ha formulado objeciones a la ayuda, declarándola compatible con el mercado interior y con lo dispuesto en el TFUE.

Decisión de 12 de octubre de 2021 relativa a la modificación del pago de primas de seguro (SA.64784)

España solicitó la modificación de la decisión SA.40313 la cual fue posteriormente modificada por las decisiones SA. 42697 y SA.58942. La modificación prorroga el régimen hasta el 31 de diciembre de 2022 y aumenta el presupuesto en 292.500.000 euros. El presupuesto aprobado hasta el 31 de diciembre de 2021 es de 1.937.230.000 euros. El régimen consiste en ayudas para el pago de primas de seguro destinados a cubrir el riesgo de daños por desastres naturales o por otros acontecimientos de carácter excepcional, fenómenos climáticos adversos similares a los desastres naturales, enfermedades animales, plagas vegetales, retirada y destrucción de ganado muerto y daños causados por animales protegidos.

Al entender la CE que la modificación no altera el régimen de ayudas inicial, no formula objeciones al respecto.

Decisión de 15 de octubre de 2021 relativa al programa integral de apoyo a la transformación y modernización de invernaderos (SA.64328)

El objetivo de las ayudas es financiar inversiones que transformen o modernicen invernaderos, apoyando la competitividad, la sostenibilidad y la transición ecológica de

los productores de vegetales, flores y otras plantas ornamentales. Serán subvencionables, entre otras, actuaciones como las de instalación de un sistema hidráulico de riego o sistemas de sombreado automático en función de la temperatura. La duración de las ayudas se extiende hasta el 31 de diciembre de 2023 con una dotación presupuestaria de 120 millones financiada por el Plan de Recuperación y Resiliencia. La CE considera que la ayuda es compatible con la normativa de la UE y decide no formular objeciones.

Decisión de 5 de noviembre de 2021 relativa a las ayudas a actuaciones integrales para apoyar el vehículo eléctrico y conectado (EVC PERTE) ([SA.64685](#))

El objetivo de la medida de ayuda es impulsar la transformación de las cadenas de valor estratégicas de sectores industriales con gran efecto tractor en la economía. Las ayudas se concederán a grupos de empresas denominados consorcios que cuenten con al menos cinco integrantes, de los cuales al menos uno debe ser fabricante de vehículos, otro pertenecerá a la fabricación de componentes, piezas y accesorios para vehículos a motor, el 40% de los miembros han de ser PYMEs y deberán contar con al menos un proveedor de tecnología o conocimiento que tenga capacidad suficiente para realizar actividades de I+D+i. Por último, los miembros deben tener implantación en al menos dos Comunidades Autónomas. Cada miembro tendrá un rol, ya sea promotor industrial, proveedor de tecnología o conocimiento, interlocutor con la Administración, aunque, cada miembro podrá realizar varias de las funciones mencionadas.

La línea de actuación sobre la cadena de valor ha de estructurarse en 3 bloques: uno de carácter industrial, otro de carácter adicional y otro de carácter transversal de carácter obligatorio. Para llevar a cabo este proyecto, se destinarán 2.975 millones de euros, destinándose 1.550 millones a ayudas directas y 1.340 millones en forma de préstamos. La intensidad de las ayudas dependerá del tipo de proyecto que se trate, variando entre un porcentaje mínimo y un porcentaje máximo. También variará en función de se trata de una pyme, no pyme o microempresas.

La CE señala que los principales efectos positivos de la ayuda son tales como facilitar el desarrollo de la actividad económica e incrementar el nivel de protección medioambiental, fomentar el despliegue y adopción de la e-movilidad en España, incrementar la cohesión social y geográfica favoreciendo la recuperación y resiliencia de la economía española.

Por otra parte, la CE indica los posibles efectos negativos de la ayuda, señalando que la ayuda podría afectar a la competencia entre aquellos operadores que reciben la ayuda y aquellos que no y a la vez entre Estados Miembros de la UE. Pero tras analizar la ayuda y como se estructura, llega a la conclusión que la ayuda es proporcionada y los riesgos

son limitados y además son mayores los efectos positivos que los riesgos que implica. En consecuencia, la CE señala como compatible la ayuda con el Derecho de la Unión.

Decisión de 15 de diciembre de 2021 relativa al régimen de ayudas nacionales para infraestructuras pasivas de redes móviles (SA. 64394)

España notificó a la CE un régimen de ayudas para fomentar el despliegue de infraestructuras pasivas para redes móviles en España. La medida notificada establece las bases reguladoras para la concesión de ayudas destinadas a la construcción de la infraestructura pasiva necesaria para la prestación de servicios de comunicaciones móviles en zonas donde no existe cobertura móvil 4G con velocidades de al menos 10 Mbps de descarga y 3 Mbps de subida.

El objetivo de la medida es colmar lagunas de cobertura móvil en España. Para ello, se pretende apoyar el despliegue de infraestructuras pasivas de redes de acceso móvil que se utilizarán para proporcionar, al menos, comunicaciones de banda ancha móvil de alta velocidad. La infraestructura pasiva móvil subvencionada deberá ser capaz de apoyar el despliegue de redes móviles que puedan proporcionar una conexión inalámbrica que ofrezca una velocidad de datos de al menos 30 Mbps de descarga y 10 Mbps de subida con una latencia de 100 milisegundos, con el fin de satisfacer las necesidades de los usuarios finales.

Las prestaciones de las infraestructuras nuevas o mejoradas (es decir, 30Mbps de descarga y 10Mbps de subida) son suficientes para activar la disponibilidad de nuevos servicios mejorados que actualmente no están disponibles a través de las redes existentes. Este es el caso, en particular, de las aplicaciones agrícolas (especialmente importantes en la mayoría de las zonas objetivo), los servicios de emergencia, las redes inteligentes, etc. Las zonas objetivo consistirán en municipios de España de menos de 10.000 habitantes en los que no hay redes móviles capaces de soportar servicios móviles con velocidades de 10 Mbps de descarga y 3 Mbps de subida en la actualidad o previstas de forma creíble en los próximos tres años.

La CE ha decidido no plantear objeciones a la ayuda por ser compatible con el mercado interior, de conformidad con el artículo 107.3.c) del TFUE.

Decisión de 15 de diciembre de 2021 relativa a la ampliación de la cobertura móvil en zonas rurales de Galicia (SA.57216)

La Comunidad Autónoma de Galicia notificó a la CE un régimen de ayudas para promover el despliegue de redes móviles en Galicia. El objetivo de la medida es solucionar las lagunas de la cobertura móvil en Galicia en las zonas en las que no hay redes móviles presentes o previstas. Para ello, la medida pretende apoyar el despliegue

de cualquier red de acceso móvil que proporcione al menos servicios de voz móvil. La medida no es prescriptiva en cuanto a la generación de tecnología móvil que debe utilizarse, siendo el único requisito el de proporcionar al menos servicios de voz móvil.

Aunque el objetivo de esta medida es garantizar la prestación de servicios móviles de voz, la infraestructura en la que se apoyará también podrá utilizarse para la prestación de servicios adicionales cuando sea posible. Por ejemplo, cuando la red desplegada se base en tecnologías que permitan también la prestación de servicios de datos, como 3G o 4G, podrá utilizarse también para prestar servicios de datos móviles. El presupuesto estimado es de un máximo de 9 millones de euros, de los cuales 5 millones de euros serían para el despliegue de la infraestructura móvil pasiva y 4 millones de euros para la colocación de equipos activos.

La CE ha decidido no plantear objeciones a la ayuda por ser compatible con el mercado interior, de conformidad con el artículo 107.3.c) de TFUE.

IV.3.2. Decisiones negativas (no positivas, apertura de procedimientos de investigación formal o aceptación de lo remitido por parte de la CE)

Decisión de 4 de mayo de 2021 relativo a la Ayuda estatal (2021/C) (ex 2015/NN) a Fred Olsen en el Puerto de las Nieves ([SA.36628](#))

En 2013 la Naviera Armas denunció ante la CE que las autoridades españolas habían concedido una ayuda ilegal a Fred Olsen por las condiciones de utilización de la infraestructura del Puerto de las Nieves (a través de concesiones de derechos exclusivos y exoneración parcial de tasas). En 2015 la [CE declaró](#), al término del procedimiento de examen previo, que las medidas no constituían ayuda de estado. Ante el recurso presentado por Fred Olsen, el TGUE anuló parcialmente la Decisión por no incoar el procedimiento de investigación formal desestimando el recurso en las demás peticiones. Asimismo, el 21 de junio de 2019, el TJUE desestimó el recurso⁶¹.

La Decisión de la CE de 2021 evalúa nuevamente si las medidas tomadas suponen una ayuda de estado a favor de Fred Olsen y concluye que tiene serias dudas de que pueda considerarse que los efectos positivos de las medidas compensen los efectos negativos sobre la competencia y el comercio entre EEMM. Por ello, insta a España a que presente sus observaciones para la evaluación de la medida.

Decisión de 10 de junio de 2021 relativa a la ayuda estatal concedida por España para el despliegue de la televisión digital terrestre en zonas remotas y menos

⁶¹ Auto del TJUE de 25 de junio de 2019 en el asunto C-319/18 P, Fred Olsen/Comisión.

urbanizadas (excepto en Castilla-La Mancha) [[SA.28599](#) (C 23/2010) (ex NN 36/2010, ex CP 163/2009)]

Entre 2005 y 2008, el gobierno español adoptó medidas con el fin de facilitar la transición de la televisión analógica a la digital, y para ello segmentó el territorio en tres zonas distintas.

En la zona I, que abarcaba la inmensa mayoría de la población española, los organismos de radiodifusión sufragaron los costes de la transición. En la zona II, constituida por zonas remotas con alrededor del 2,5 % de la población, los organismos de radiodifusión no tenían ningún interés comercial en prestar el servicio. Por lo tanto, las autoridades españolas decidieron compensar a los operadores por los costes de conversión, y es esta la medida a la que afecta la decisión de hoy. En la zona III, que abarcaba zonas montañosas y en las que, por tanto, no podía proporcionarse la transmisión terrestre, se eligió la tecnología satelital.

A raíz de una denuncia presentada por el operador de satélite SES Astra, la CE [incoó una investigación formal en 2010](#). La investigación se refería exclusivamente a las medidas adoptadas para la zona II por valor de 260 millones de euros. En 2013, la CE adoptó una [decisión](#) por la que se constataba la incompatibilidad de la ayuda con las normas de la UE en materia de ayudas estatales y, por tanto, las ayudas concedidas a los operadores de plataforma de televisión terrestre para el despliegue, mantenimiento y explotación de la red de televisión digital terrestre (TDT) debían recuperarse.

Tras los recursos jurídicos interpuestos por España y algunos de los beneficiarios, el Tribunal de Justicia anuló en diciembre de 2017 la Decisión de la CE de 2013 por lo inadecuado de la justificación de la selectividad de la medida (asunto [C-70/2016](#)). Por lo tanto, la CE llevó a cabo otra investigación más, durante la cual reevaluó las pruebas relativas a la selectividad de las medidas, incluidas las nuevas pruebas presentadas por España y por algunos de los beneficiarios. Tras esta investigación, la CE mantuvo la conclusión de que las medidas habían otorgado una ventaja selectiva a los beneficiarios, que las ayudas concedidas eran incompatibles y que España debía recuperarlas⁶².

⁶² En un asunto relacionado con la aplicación del plan de transición digital específicamente en la región de la zona II de Castilla-La Mancha ([SA.27408](#)), la Comisión concluyó [en 2014](#) que la ayuda era incompatible y debía recuperarse. En septiembre de 2018, El Tribunal de Justicia confirmó plenamente esta decisión de la Comisión (asunto [C-114/17](#)). Dado que España solo recuperó parcialmente la ayuda, la Comisión incoó un procedimiento ante el Tribunal de Justicia. En abril de 2021, el Tribunal dictaminó que no se había recuperado la ayuda ([C-704/19](#)). La recuperación de esta ayuda está en curso.

La CE volvió a llegar a la conclusión de que la ayuda recibida por los operadores terrestres para la digitalización y ampliación de la red de televisión terrestre en zonas remotas de España es contraria a las normas sobre ayudas estatales de la UE. Tras la anulación de una [decisión de la Comisión de 2013](#), la investigación posterior confirmó que, entre 2005 y 2008, los operadores de plataformas terrestres recibieron una ventaja selectiva incompatible frente a los competidores usuarios otras tecnologías, infringiendo el principio de neutralidad tecnológica.

Tras una nueva investigación, la CE confirmó que las medidas adoptadas por España entre 2005 y 2008 para facilitar la transición de la televisión analógica a la digital constituían una ayuda estatal incompatible. La ayuda se concedió para la conversión digital, y para la explotación y el mantenimiento de la red de televisión digital. En particular, las medidas no eran neutrales desde el punto de vista tecnológico, ya que partían de la TDT como única tecnología para la conversión digital subvencionada. Otras tecnologías alternativas, como el satélite, quedaron excluidas de las ayudas. Las medidas eran selectivas porque solo beneficiaban a los operadores de TDT, aunque esta última tecnología y la de satélite se encontraban en una situación comparable de hecho y de derecho (en las zonas remotas se podría haber optado por la tecnología satelital para la conversión digital).

Sobre esta base, la CE concluyó que el régimen no podía considerarse compatible con el mercado interior en virtud del artículo 107.3.c) o del artículo 106.2 TFUE y que la ayuda debe recuperarse.

En principio, las normas sobre ayudas estatales de la UE exigen que se recupere toda ayuda estatal incompatible con el mercado interior, con el fin de disipar la distorsión de la competencia ocasionada por la ayuda. Las normas sobre ayudas estatales de la UE no contemplan la imposición de multas (salvo incumplimiento de la obligación de recuperación) y no se sanciona a la empresa en cuestión. Así se restablece simplemente la igualdad de trato con respecto a las demás empresas. España debe determinar el importe que tiene que recuperar de cada beneficiario individual, de conformidad con la metodología establecida en la Decisión de la CE. Por ello, está aún por determinar el número definitivo de empresas afectadas y el importe total de las ayudas por recuperar.

Decisión de 26 de octubre de 2021 relativa al laudo arbitral entre España y Antin (SA.54155)

En 2007, España instauró un régimen de ayudas a la producción de electricidad de fuentes renovables que no fue notificado a la CE. En 2013, España modificó las condiciones en las que podían obtener apoyo. El 10 de noviembre de 2017, la CE adoptó una decisión ([SA.40348](#)) en la que consideró que el régimen español de 2013 se ajustaba

a las normas de la UE sobre ayudas estatales. Tras las modificaciones introducidas por España, Antin inició un procedimiento de arbitraje con objeto de obtener una compensación por el cese del apoyo que sí habría recibido con arreglo al régimen de 2007. Un laudo arbitral de 2018 (Antin contra España) dictaminó y condenó a España al pago de 101 millones de euros por haber infringido el Tratado sobre la Carta de la Energía.

Por ello, la CE ha iniciado una investigación en profundidad con objeto de evaluar si el laudo arbitral por el que España debe pagar una compensación a Antin se ajusta a las normas de la UE en materia de ayudas estatales. Asimismo, la CE hace hincapié en la obligación de España de no pagar la indemnización hasta que no concluya la investigación formal de la CE sobre la medida.

IV.3.3. Decisiones relativas al marco temporal COVID-19

En 2021, se aprobaron 10 ayudas notificadas por el Reino de España dentro del Marco Temporal (MT) COVID-19 para hacer frente a la perturbación económica causada por la pandemia. Las sucesivas notificaciones a la CE, con apoyo directo en dicho MT, buscan facilitar la aprobación de la concesión de ayudas dado que encajan en el análisis de compatibilidad con el mercado interior que se realiza por la propia CE. De hecho, todas ellas han sido aprobadas sin objeciones por la CE. Se contempla además su utilización por parte del conjunto de las Administraciones Públicas españolas⁶³.

Decisión de 23 de diciembre de 2020 sobre el COVID-19⁶⁴: Regímenes de ayudas estatales (SA.57019 - COVID 19 - España Medidas marco temporales de apoyo a la infraestructura de I+D+i y de pruebas de COVID, a los salarios, al aplazamiento de impuestos/cotizaciones sociales y a la producción relacionada con COVID, y SA.57659 - COVID 19 - Fondo de recapitalización) – Prórroga (SA.60136).

España notificó a la CE, de conformidad con el artículo 107, apartado 3, letra b), del TFUE, tal como se interpreta en el MT sobre ayudas estatales en apoyo de la economía en el actual brote de COVID-19, las siguientes medidas: (i) la prórroga de la aplicación del COVID 19 - MT de medidas de apoyo a la infraestructura de I+D+i y de pruebas de COVID, a los salarios, al aplazamiento de impuestos/cotizaciones sociales y a la producción relacionada con COVID (según lo aprobado por la CE en el caso SA.570193); y (ii) la prórroga de la aplicación del Fondo de Recapitalización español COVID 19 aprobada por la CE en el asunto SA.576594 en la medida en que permitirá la concesión

⁶³ Todas las referencias al Marco Regulatorio Ayudas COVID-19 se puede consultar en la web del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital: [Competencia \(mineco.gob.es\)](https://www.mineco.gob.es).

⁶⁴ Publicada el 5 de febrero de 2021.

de ayudas en forma de instrumentos de deuda subordinada hasta el 30 de junio de 2021 y en forma de capital e instrumentos híbridos hasta el 30 de septiembre de 2021. El presupuesto global para el período de prórroga es el mismo que en cada una de las respectivas decisiones originales, a saber, 3.500 millones de euros para el segundo FT nacional y 10.000 millones de euros, asignados al Fondo de Recapitalización.

Decisión de 19 de febrero de 2021. Covid-19 - Cuarta modificación del SA.56851 (2020/N) - Régimen general ([SA.59723](#))

España notificó modificaciones del régimen de ayudas SA.56851 (2020/N) ("el régimen general"), que la CE había aprobado el 2 de abril de 2020, en virtud del MT sobre las medidas de ayuda estatal para apoyar la economía en el actual brote de COVID-19.

Las autoridades españolas notificaron (i) la incorporación en el Régimen General de una medida de ayuda en forma de apoyo a los costes fijos no cubiertos y (ii) una modificación de la medida de concesión de ayudas en forma del límite de los importes.

Decisión de 23 de marzo de 2021 relativa al COVID COVID-19 modificación de las decisiones SA.56851, SA.57019 y SA.57659, tres regímenes españoles existentes en apoyo de la economía durante la pandemia de coronavirus ([SA. 61875](#))

Los tres regímenes españoles modificados y prorrogados son los siguientes (i) el primer régimen general español, que proporciona importes limitados de ayuda, garantías sobre préstamos, préstamos subvencionados y ayudas a los costes fijos no cubiertos a empresas y a trabajadores autónomos afectados por la pandemia de coronavirus, fue aprobado por la Comisión el [2 de abril de 2020](#) y fue modificado posteriormente el [24 de abril de 2020](#), el 22 de octubre de 2020, el [11 de diciembre de 2020](#) y el [19 de febrero de 2021](#); (ii) el segundo régimen general español, que presta apoyo a la investigación y el desarrollo, la experimentación y la producción de productos relacionados con el coronavirus, así como subsidios salariales y aplazamientos de impuestos y de cotizaciones a la seguridad social, se aprobó el [24 de abril de 2020](#) y se prorrogó por primera vez el 23 de diciembre de 2020; y (iii) el fondo de recapitalización español se aprobó el [31 de julio de 2020](#) y se prorrogó por primera vez el 23 de diciembre de 2020. Los tres regímenes se prorrogan hasta el 31 de diciembre de 2021.

Además, en el primer régimen general se introducen las modificaciones siguientes: (i) un aumento de 10.000 millones de euros del presupuesto para importes limitados de ayuda, que pasa de 3.650 a 13.650 millones de euros; (ii) los límites máximos de ayuda para importes limitados de ayuda se incrementan a 225.000 euros por empresa dedicada a la producción primaria de productos agrícolas (antes, 100.000 euros). 270.000 euros por empresa activa en el sector de la pesca y la acuicultura (antes, 120.000 de euros) y 1,8

millones de euros por empresa activa en todos los demás sectores (antes, 800.000 euros); y (iii) las autoridades podrán conceder garantías de hasta ocho años sobre instrumentos de deuda subordinada de nueva emisión.

Las autoridades podrán convertir los instrumentos de ayuda reembolsables aprobados en virtud de los regímenes existentes, incluidas las garantías emitidas por el ICO sobre préstamos preferentes, en instrumentos más favorables, como subvenciones, hasta el 31 de diciembre de 2022, con arreglo a las condiciones y dentro de los umbrales fijados en el Marco Temporal para importes limitados de ayuda. Esto permitirá, en particular, la conversión de las garantías en subvenciones, así como la ampliación de los plazos de vencimiento de las garantías sobre préstamos existentes y la conversión de las garantías sobre préstamos preferentes existentes en préstamos de participación.

En el caso de los dos regímenes generales, las microempresas y las pequeñas empresas podrán acogerse a ayudas relacionadas con el fomento de la investigación y la innovación, aunque ya estuvieran en crisis a 31 de diciembre de 2019.

La CE ha llegado a la conclusión de que los regímenes, en su versión modificada, son necesarios, adecuados y proporcionados para poner remedio a una grave perturbación en la economía de un Estado miembro y para contribuir a la lucha contra la crisis sanitaria, en consonancia con el artículo 107.3.b) y c) del TFUE y las condiciones establecidas en el Marco Temporal por lo que ha aprobado las medidas.

Decisión de 18 de mayo de 2021. Covid-19 – Modificación de las decisiones SA.56851 (Marco paraguas, MT nacional) and SA.57019 (segundo MT nacional) ([SA.62838](#))

Las autoridades españolas desean llevar a cabo un conjunto de modificaciones en los regímenes de ayuda existentes con el fin de aumentar el presupuesto del Marco Paraguas y ampliar aún más el ámbito de aplicación del mismo a las microempresas y pequeñas empresas en dificultades a 31 de diciembre de 2019 con respecto a lo autorizado en la Decisión 61875(2021/N), eliminando la condición de que la ayuda recibida esté relacionada con actividades de investigación, desarrollo e innovación. Asimismo, España modifica el presupuesto en 30.000 millones de euros, pasando de 13.650 millones a 43.650 millones de euros.

Decisión de 9 de junio de 2021 relativa al COVID-19 - Régimen de garantía para empresas con convenios de acreedores ([SA.63266](#), ampliación de SA.59045)

España notificó a la CE, de conformidad con el artículo 108.3 TFUE, la prórroga hasta el 31 de diciembre de 2021 del régimen de ayudas "Régimen de garantía para las empresas con convenio de acreedores" para compensar a determinadas empresas sobre la base

del artículo 107.2.b) del TFUE ("el régimen existente"). Mediante carta de 20 de noviembre de 2020 (SA.59045), la CE decidió no plantear objeciones al régimen de ayudas ("la decisión original").

La decisión original permitía a España conceder ayudas en virtud del régimen notificado hasta el 30 de junio de 2021, para las solicitudes presentadas hasta el 1 de junio de 2021. El único objetivo de la notificación es prolongar el régimen hasta el 31 de diciembre de 2021 y ampliar el plazo de presentación de solicitudes hasta el 1 de diciembre de 2021. Todos los demás criterios y condiciones del régimen existente permanecen inalterados, incluidos, por tanto, los criterios de determinación de los beneficiarios, el período de compensación y las condiciones de concesión de la ayuda. El presupuesto sigue siendo el mismo que en la decisión original, hasta un máximo de 2.500 millones de euros para las garantías de nuevas financiaciones concedidas por las entidades financieras y de 50 millones de euros para las garantías de pagarés emitidos en el Mercado Alternativo de Renta Fija.

Decisión de 1 de julio de 2021 relativa al COVID-19: prolongación del sistema de reaseguro de créditos comerciales ([SA.63690](#))

España notificó, de conformidad con el artículo 108.3 TFUE, una modificación del régimen de ayudas estatales SA.58458 "España - COVID-19: Régimen de reaseguro de crédito comercial" (en adelante: "el régimen de ayudas existente"), aprobado por la Decisión C(2020) 8775 de la Comisión, de 3 de diciembre de 2020 ("la decisión inicial"). Con su notificación, España pretende prorrogar el régimen de ayudas existente para cubrir las operaciones hasta el 31 de diciembre de 2021 y desplazar la fecha de finalización de la medida hasta la que se pueden presentar las reclamaciones del seguro hasta el 31 de marzo de 2026.

Decisión de 19 de julio de 2021 relativa al Fondo de recapitalización para determinadas empresas afectadas por el brote de COVID-19 ([SA.62067](#))

España notificó a la CE, con arreglo al MT, un régimen de recapitalización de 1.000 millones de euros de apoyo a la deuda y el capital de las empresas afectadas por la pandemia de coronavirus por medio de un fondo de recapitalización con medidas de deuda y recapitalización, especialmente instrumentos de capital e híbridos. Solo podrán acogerse a las ayudas del régimen las empresas que no se consideraba que estuvieran en dificultades financieras a 31 de diciembre de 2019.

La medida está disponible para empresas establecidas en España de cualquier sector salvo el financiero, cuyos ingresos netos totales oscilen entre 15 millones y 400 millones de euros en base consolidada, y que atraviesen dificultades de capital debido a la

pandemia de coronavirus. Las empresas que hayan recibido ayuda a través del Fondo de Solvencia para Empresas Estratégicas aprobado por la CE en julio de 2020 (asunto SA.57659) no podrán acogerse a este nuevo régimen. La CE ha considerado que la medida española se ajusta a las condiciones establecidas en el Marco Temporal. En particular:

Por lo que se refiere a las **medidas de recapitalización**: (i) las empresas solo pueden recibir ayuda si no se dispone de otra solución adecuada y si intervenir redundaría en el interés común; (ii) la ayuda se limita al importe necesario para garantizar la viabilidad de los beneficiarios y restablecer la posición de capital que tenían antes de la pandemia de coronavirus; (iii) el régimen proporciona una remuneración adecuada al Estado e incentiva a los beneficiarios o a sus propietarios a devolver la ayuda lo antes posible (incluida una prohibición de reparto de dividendos y la prohibición de pagos de primas a los administradores); y (iv) existen salvaguardias para garantizar que los beneficiarios no se beneficien indebidamente de la ayuda a la recapitalización por parte del Estado en detrimento de la competencia leal en el mercado único, como la prohibición de realizar adquisiciones para evitar las expansiones comerciales agresivas.

Por lo que se refiere a las ayudas en forma de **instrumentos de deuda subordinada**, si las intervenciones del Fondo superan determinados límites de volumen de negocios y masa salarial de los beneficiarios, deberán cumplir las condiciones más estrictas establecidas para las medidas de recapitalización, de conformidad con los requisitos del MT.

La CE ha concluido que la medida es necesaria, adecuada y proporcionada para poner remedio a una grave perturbación en la economía española en consonancia con el artículo 107.3.b) del TFUE y las condiciones establecidas en el Marco Temporal.

Decisión de 22 de julio de 2021 relativa a la compensación por daños causados por el COVID-19 a Air Nostrum ([SA.58343](#))

España notificó el 18 de junio de 2021 la ayuda concedida a la compañía aérea Air Nostrum Líneas Aéreas del Mediterráneo, S.A debido a las restricciones impuestas a causa del COVID-19. Durante los meses de marzo, abril y mayo la reducción en el número de vuelos fue de un 82% declarando unas pérdidas de 16 millones de euros. La ayuda consiste en una ayuda directa de 9 millones de euros, la cual la CE considera proporcionada y no formula objeciones al respecto.

Decisión de 16 de agosto de 2021 relativa a la introducción de un nuevo producto en forma de garantías sobre tramos sintéticos de titulización bajo el Fondo Paneuropeo de Garantía en respuesta a la crisis del Covid-19 ([SA. 63428](#))

España notificó el 24 de junio la ayuda mencionada. Todos los países de la UE pueden acceder a esta ayuda destinada a dar apoyo financiero a las PYMEs afectadas por la pandemia.

La titulización sintética es una técnica financiera mediante la cual una entidad (por ejemplo, un banco) identifica un grupo de activos existentes (por ejemplo, una cartera de préstamos) que mantiene en su balance, crea tramos con diferente perfil de riesgo/beneficio contra ese grupo y, posteriormente, transfiere una parte del riesgo que surge del conjunto comprando protección en un tramo específico. A cambio, la entidad originaria paga una prima al vendedor de protección.

El Grupo del Banco Europeo de Inversiones (BEI) actúa como vendedor de protección. Este, ofrecerá protección a un intermediario financiero en forma de garantía sobre un tramo de riesgo específico para una cartera de préstamos existentes, a condición de que la cartera en cuestión cumpla determinados requisitos en términos de tamaño máximo y solo contenga exposiciones no dudosas. El objetivo del proyecto es ayudar a originar préstamos nuevos y más arriesgados por parte de intermediarios financieros a las PYMEs. También se trata de liberar capacidad crediticia de los intermediarios financieros y evitar que sus recursos se desvíen hacia activos de menor riesgo en lugar de préstamos para PYMEs. Hasta el momento, 22 EEMM han decidido participar. El presupuesto dedicado es de 1.400 millones de euros, esperando que se movilicen 13.000 millones en nuevos préstamos para PYMEs.

Decisión de 19 de noviembre de 2021 relativa a las modificaciones del Fondo Paneuropeo de Garantía en respuesta a COVID-19 ([SA. 100139](#))

El Fondo reúne el apoyo de los EEMM bajo la gestión del Banco Europeo de Inversiones. Su objetivo es abordar de manera coordinada las necesidades de financiación de las empresas europeas, principalmente PYMEs, proporcionando garantías sobre instrumentos de deuda e instrumentos de capital. Mediante decisión de 14 de diciembre de 2020 la CE aprobó cuatro medidas de ayuda (medidas A-D) que serán aplicadas por el Grupo del Banco Europeo de Inversiones en el marco del Fondo Paneuropeo de Garantía creado en respuesta a la pandemia de COVID-19. El objetivo del Fondo es ayudar a garantizar que las PYMEs y las grandes empresas de los EEMM que participan en el Fondo dispongan de suficiente liquidez para soportar el impacto económico de la pandemia. Mediante decisión de 16 de agosto de 2021, la CE aprobó una ayuda en forma de garantía sobre tramos de titulización sintética como quinta medida de ayuda en el marco del Fondo. Varios países notificaron modificaciones al fondo, entre ellos, España en virtud del artículo 108.3 del TFUE. La CE evaluó las notificaciones conjuntamente de conformidad con los EEMM.

La CE aprobó las siguientes modificaciones al Fondo: (i) un incremento de los techos de financiación y vencimientos máximos de determinados productos garantizados; (ii) la posibilidad de que los bancos incluyan préstamos y otras opciones de financiación bajo la garantía del Fondo hasta el 30 de junio de 2022 y ampliar aún más el vencimiento de dichos préstamos en circunstancias debidamente justificadas y (iii) un nuevo producto de bonos para abordar las necesidades específicas de financiación de las PYMEs y empresas de mediana capitalización. La CE concluyó que estas modificaciones contribuyen a gestionar el impacto económico del coronavirus en los EEMM participantes. Por lo tanto, son necesarios, apropiados y proporcionados para remediar una perturbación grave en la economía de los EEMM participantes, de conformidad con el artículo 107.3.b) del TFUE.

Decisión de 21 de diciembre de 2021 sobre el COVID-19: Prolongación y modificación de los regímenes SA.56851, SA.57019, SA.57659 y SA.62067, ya modificados ([SA.100974](#)).

España notificó una prórroga de los siguientes regímenes de ayuda existentes que la Comisión ya había aprobado con arreglo al Marco temporal sobre ayudas estatales en apoyo de la economía en el actual brote de COVID-19⁶⁵: (i) SA.56851 ECON - Régimen general - Marco temporal nacional para las ayudas estatales en forma de subvenciones directas, anticipos reembolsables, ventajas fiscales, garantías sobre préstamos y tipos de interés bonificados para préstamos destinados a apoyar la economía en el actual brote de COVID, que la Comisión aprobó mediante la decisión C(2020) 2154 final de 2 de abril de 2020; (ii) SA.57019 Covid-19 - España- Medidas marco temporales de apoyo a la infraestructura de I+D+i y de pruebas del COVID, salarios, aplazamiento de impuestos/cotizaciones sociales y producción relacionada con el COVID, que la Comisión aprobó mediante la decisión C(2020)2740 final de 24 de abril de 2020; (iii) SA.57659 España COVID 19 - Fondo de recapitalización, que la Comisión aprobó mediante la decisión C(2020) 5414 final de 31 de julio de 2020; y (iv) SA.62067 España - COVID-19- Fondo de recapitalización para determinadas empresas afectadas por el brote de COVID-19, que la Comisión aprobó mediante la decisión C(2021) 5481 final de 19 de julio de 2021.

⁶⁵ Los regímenes de ayuda existentes ya han sido modificados en el caso SA.57019, en el caso SA.58778 (2020/N), aprobado por la decisión de la Comisión C(2020) 7455 final de 22 de octubre de 2020, en el caso SA.59196 (2020/N), aprobado por la decisión de la Comisión C(2020) 9222 final de 11 de diciembre de 2020, en el caso SA.59723 (2021/N), aprobado por la decisión de la Comisión C(2021) 1200 final de 19 de febrero de 2021, en el caso SA.60136 (2020/N), aprobado por la decisión de la Comisión C(2020) 9643 final de 23 de diciembre de 2020, en el caso SA.61875 (2021/N), aprobado por la decisión de la Comisión C(2021) 2070 final de 23 de marzo de 2021 y en el caso SA.62838 (2021/N), aprobado por la decisión de la Comisión de 18 de mayo de 2021.

El objetivo de los regímenes de ayuda existentes es preservar la continuidad de la actividad económica durante y después de la pandemia de COVID-19. Están diseñados para garantizar que las empresas sigan teniendo acceso a la liquidez necesaria para superar las dificultades económicas actuales. La CE considera que una prórroga limitada de los regímenes de ayuda existentes es adecuada para garantizar que las medidas nacionales de apoyo ayuden efectivamente a las empresas afectadas durante la pandemia de COVID-19.

IV.4 Novedades jurisprudenciales de los Tribunales de la UE

Sentencia del Tribunal de Justicia de la UE de 29 de abril de 2021 en el asunto C-704/19, ayuda al despliegue de la televisión digital terrestre en zonas remotas de Castilla-La Mancha.

El Gobierno español adoptó varias disposiciones para la transición a la televisión digital terrestre (TDT), cuyo objetivo era que el servicio de TDT alcanzara una tasa de cobertura de la población española similar a la de la televisión analógica en 2007. Con el fin de lograr el objetivo de cobertura establecido para la TDT, las autoridades españolas otorgaron financiación pública, especialmente para apoyar el proceso de digitalización terrestre en la zona II (regiones menos urbanizadas y remotas, que representan el 2,5 % de la población española) y, más concretamente, en este caso, a los territorios de la comunidad autónoma de Castilla-La Mancha situadas en esa zona). Mediante la [Decisión](#) 2016/1385 de la CE se declaró ilegal e incompatible la medida de ayuda y obligaba a España a su recuperación. Los recursos interpuestos contra la Decisión 2016/1385 fueron desestimados.

La CE sostiene que España no ha adoptado todas las medidas necesarias para permitir la ejecución de la Decisión 2016/1385 y la recuperación de la totalidad de la ayuda en los plazos establecidos (solo se ha recuperado una parte de la ayuda). El TJUE declara que efectivamente España ha incumplido las obligaciones de recuperación de la ayuda ilegal e incompatible, de conformidad con la Decisión 2016/1385, al no haber adoptado, en los plazos señalados, todas las medidas necesarias para recuperar del principal beneficiario, Telecom Castilla-La Mancha, todo el importe de la ayuda estatal declarada ilegal e incompatible.

IV.5 Novedades jurisprudenciales de los Tribunales Nacionales

Sentencia del Tribunal Supremo de 17 de noviembre de 2021. Incumplimiento de los requisitos para la concesión de la subvención.

En 2012 se solicitaron las ayudas para la realización de cuatro apartamentos rurales, bodega y restaurante. La ayuda se convocaba mediante el programa LEADER. En 2016, se inicia la segunda fase de obras y en 2018 la Consejería de Agricultura deniega la subvención solicitada debido a que al inicio de las obras fue anterior al acta de comprobación realizada por el grupo de Acción Local. El TS desestima el recurso interpuesto por la parte actora.

Sentencia del Tribunal Supremo de 16 de noviembre de 2021. *Devolución de la subvención e interés de demora.*

Se interpone recurso de casación contra la resolución del TSJ de Canarias que confirma el reintegro de la subvención concedida mediante resolución de la Administración Autonómica canaria. Además, el actor alega que le ha sido imposible realizar la actividad subvencionada por la falta de licencias y autorizaciones municipales. Finalmente, el recurso es desestimado por el TS al entender que no se realizó la actividad subvencionada en las distintas prórrogas y finalmente, no se solicitó nueva prórroga. El reintegro se habrá de abonar junto a los intereses de demora.

Sentencia del Tribunal Supremo de 10 de noviembre de 2021. *Cómputo del dies ad quem.*

El TS estima el recurso interpuesto por la Abogacía del Estado y ordena la retroacción de las actuaciones al momento anterior al dictado de la sentencia de procedencia. Anteriormente, la Audiencia Nacional había estimado la caducidad del procedimiento administrativo relativo a la notificación en un procedimiento de reintegro de subvención al entender que el *dies ad quem* o fecha final del plazo de caducidad de 12 meses debe coincidir con la fecha de acceso a su contenido. Para la AN la actuación que pone fin al procedimiento administrativo es la notificación de la resolución en caso de ser resolución expresa. En este supuesto, la AN entiende que esta fecha es la fecha de acceso al contenido de la notificación.

El TS considera la que la cuestión plantea interés casacional y admite a trámite el recurso, pero al contrario que la AN entiende que el *dies ad quem* está conformado por la puesta a disposición del administrado de la resolución a través de medios electrónicos, entendiéndose las notificaciones realizadas por medios electrónicos practicadas en el momento que se produzca su puesta a disposición en la sede electrónica de la administración o en la dirección electrónica habilitada.

Sentencia de la Audiencia Nacional de 2 de julio de 2021. *Estimación del recurso especial para la garantía de la unidad de mercado presentado por la CNMC a una convocatoria para la concesión de subvenciones.*

La Resolución de 4 de julio de 2019 de la Presidencia del Servicio Canario de Empleo aprobó la convocatoria para la concesión de subvenciones destinadas a la realización de acciones formativas dirigidas prioritariamente a trabajadores desempleados incluidas en la programación 2019. En el marco del procedimiento de reclamación previo del artículo 26 LGUM, la Secretaría del Consejo para la Unidad de Mercado (SECUM), emitió Informe el 29 de agosto de 2019 en el que se constataba la vulneración del principio de no discriminación entre operadores del artículo 18 de la LGUM por parte de determinados apartados de dicha convocatoria, al establecer requisitos de previa inscripción en la Comunidad convocante de las ayudas así como al valorar únicamente la experiencia formativa en Canarias.

La CNMC se alineó con las tesis de la SECUM en su Informe UM/071/19 de 18 de septiembre de 2019, también emitido en el marco del procedimiento de reclamación del artículo 26 LGUM. Por este motivo, la CNMC acordó interponer recurso especial del artículo 27 LGUM.

La Sentencia estima el recurso interpuesto, señalando que condicionar la obtención de una ventaja económica (ayuda pública) a que se disponga a la fecha de publicación de la convocatoria de un establecimiento físico dentro del territorio y que se encuentre dado de alta en el Sistema Económico Financiero y Logístico de Canarias (SEFLogic) supone discriminar a los operadores que no cumplen esos requisitos en el momento de convocar las subvenciones, pero que podrían tenerlo al desarrollar las actividades formativas.

Por otra parte, la Audiencia declara que la convocatoria objeto de reclamación únicamente está considerando la experiencia adquirida por las entidades de formación en territorio canario, discriminando así a las entidades formativas de otras Comunidades Autónomas sin instalaciones o sin actividad previa o centros de formación en el territorio de Canarias. Lo procedente, de acuerdo con el principio de no discriminación de la LGUM hubiera sido exigir experiencia formativa sin distinción del lugar en el que dicha experiencia fue adquirida por la entidad de formación solicitante de la subvención convocada. Podrá exigirse a los solicitantes de la subvención la acreditación de determinados niveles de inserción y formación de alumnos, pero no asociados al territorio autonómico concreto y a anteriores convocatorias de ayudas del Servicio Canario de Empleo.

V. ACTUACIONES DE LA CNMC RELACIONADAS CON AYUDAS PÚBLICAS REALIZADAS EN 2021

La Ley 15/2007, de 3 de julio, de defensa de la competencia **atribuye funciones a esta Comisión en materia de ayudas públicas**. En concreto, sobre la base del artículo 11

de dicha norma, la CNMC podrá analizar, de oficio o a instancia de las Administraciones Públicas, los criterios de concesión de las ayudas públicas en relación con sus posibles efectos sobre el mantenimiento de la competencia efectiva. El contenido y los parámetros de análisis de dicha función están desarrolladas por el Real Decreto 261/2008, de 22 de febrero.

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

Por otro lado, **en el ámbito sectorial de las telecomunicaciones**, sin perjuicio de las competencias generales mencionadas anteriormente, la Ley 9/2014, de 9 de mayo, General de Telecomunicaciones (LGTel), así como el Real Decreto 462/2015, atribuyen a la CNMC competencias particulares en materia de acceso a redes y funciones de asesoramiento a las Administraciones Públicas⁶⁶.

A continuación, se resumen las principales actuaciones llevadas a cabo por la CNMC en materia de ayudas en el año 2021:

V.1 Informes realizados de oficio o en función consultiva

[PRO/CNMC/003/21](#) Informe relativo a las ayudas concedidas mediante el PROGRAMA MOVES III.

El programa Moves III se financia con los fondos Next Generation EU y se articula mediante el [Real Decreto 266/2021](#). El RD contempla dos programas de ayudas: (i) destinado a la adquisición de vehículos eléctricos, que ha sido comunicado a la CE como ayuda exenta ([SA.62820](#)) y (ii) destinado a la implantación de infraestructuras de recarga de vehículos, que ha sido comunicado a la CE como ayuda exenta ([SA.62821](#)). La dotación presupuestaria es de 400 millones ampliables. El importe de las ayudas varía

⁶⁶ Cabe recordar que la Ley 9/2014 ha sido derogada por la Ley 11/2022, de 28 de junio, General de Telecomunicaciones. Por ello, del artículo 70.2, letras g) y l) de la Ley 9/2014 hay que remitirse al artículo 100, letras j) y x) de la Ley 11/ 2022 citada. Cabe destacar también la mención al art. 3.2 del [Real Decreto 462/2015, de 5 de junio, por el que se regulan instrumentos y procedimientos de coordinación entre diferentes Administraciones Públicas en materia de ayudas públicas dirigidas a favorecer el impulso de la sociedad de la información mediante el fomento de la oferta y disponibilidad de redes de banda ancha](#).

en función del tipo de actuación, del tipo de vehículo y destinatario y la existencia de achatarramiento⁶⁷.

El RD indica que las comunidades autónomas especificarán los destinatarios últimos a los que irá dirigida cada una de las actuaciones. En las convocatorias, las administraciones autonómicas han establecido requisitos adicionales que pueden afectar tanto al comprador como al punto de venta.

La práctica totalidad de las comunidades autónomas introducen requisitos de demanda (el destinatario último de la ayuda debe tener vinculación con la comunidad autónoma). Existen 8 comunidades que han establecido requisitos de oferta (la compra debe realizarse en un concesionario situado en territorio de la región). Por consiguiente, la CNMC recomendó (i) no establecer condicionantes territoriales sobre los intermediarios o vendedores a quienes el consumidor puede adquirir el vehículo, pudiendo aprovechar la pluralidad de oferentes existentes en el mercado, incluyendo el mercado online, y (ii) permitir la tramitación de la ayuda directamente por los propios beneficiarios. [INF/DE/037/21](#) ***Evaluación del Régimen retributivo específico correspondiente al periodo 2014-2020.***

El Real Decreto 413/2014, por el que se regula la actividad de producción de energía eléctrica a partir de fuentes de energía renovables, cogeneración y residuos fue objeto de evaluación por la CE, para verificar el cumplimiento de las normas sobre ayudas de Estado de la UE y, en particular, de las Directrices de la CE sobre ayudas estatales en materia de protección del medio ambiente y energía 2014-2020, mediante su Decisión C(2017) 7384 de 10 de noviembre de 2017.

La CE concluyó que dicho régimen contribuiría al aumento del porcentaje de electricidad generada a partir de fuentes de energía renovables, de conformidad con los objetivos medioambientales de la UE, así como reduciría al mínimo el falseamiento de la competencia causado por las ayudas estatales, y reconoció la compatibilidad del régimen retributivo específico con el Mercado Interior, en el sentido del art. 107.3(c) del TFUE, conforme al esquema de ayudas notificado ([SA.40348 \(2015/NN\)](#) — Spain Support for electricity generation from renewable energy sources, cogeneration and waste). No

⁶⁷ Por ejemplo, a los particulares, se les subvencionará con 7.000€, en el caso de achatarrar un vehículo de al menos 7 años, (de 4.500€ sin achatarramiento); con 9.000€ para furgonetas (7.000€ sin achatarramiento) y 1.300€ para motos (1.100€ sin achatarramiento). Para las empresas, varía entre gran empresa o pymes, pero, por ejemplo, para las pymes la ayuda llega a 5.000€ si se adquiere una furgoneta; 4.000€ si es un turismo y 1.300€ si es una motocicleta. Para las adquisiciones de vehículos M1 (destinados al uso de taxi o VTC), tendrán una ayuda adicional del 10%. Para algunas categorías, existe límite de precio de venta del vehículo (p.ej.: 45.000€ para un coche eléctrico puro). Se contempla que las cuantías de las ayudas se incrementan en el caso de que el beneficiario esté empadronado en un municipio de menos de 5.000 habitantes.

obstante, la citada Decisión establece que el régimen retributivo específico debe ser sometido a una evaluación periódica y que los resultados de la misma deben presentarse ante la CE, conforme al Plan de Evaluación notificado por España junto con el sistema de apoyo, el cual tiene en cuenta la Metodología común para la evaluación de ayudas de Estado.

La CNMC concluyó que, en la evaluación del régimen retributivo específico correspondiente al periodo 2014-2020, los efectos positivos superan a los negativos, destacando entre los primeros el avance en el cumplimiento de los objetivos de energía primaria por energías renovables, la reducción del precio del mercado mayorista y el ahorro en la compra de derechos de emisión.

[IPN/CNMC/040/21](#) *Acuerdo por el que se emite Informe sobre el proyecto de Real decreto de transposición parcial de la Directiva 2018/2001, relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables.*

El objeto de esta propuesta incluye, entre otros aspectos, (i) la regulación de los criterios de sostenibilidad y de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero para los biocarburantes, biolíquidos y combustibles de la biomasa requeridos para que dichos combustibles puedan optar a una ayuda financiera al consumo; y (ii) la regulación de los requisitos de eficiencia energética exigidos a las instalaciones de generación de energía eléctrica para poder optar a una ayuda financiera al consumo de biocarburantes, biolíquidos y combustibles de la biomasa.

Con respecto a estos aspectos se recomendó la pronta transposición de los aspectos que aún quedaban pendientes de la Directiva 2018/2001 y que el desarrollo e implementación de las previsiones recogidas en esta propuesta se lleven a cabo con la máxima celeridad, al objeto de dotar de una mayor seguridad jurídica a los agentes de los sectores implicados.

[IPN/CNMC/050/20](#) *Informe sobre anteproyecto de ley por la que se crea el Fondo Nacional para la Sostenibilidad del Sistema Eléctrico (FNSSE).*

El APL determina la constitución de un Fondo (FNSSE) para financiar los costes del régimen retributivo específico de las instalaciones de energía renovable, cogeneración y residuos (RECORE). Dicho mecanismo supone un reparto de los costes regulados asociados a RECORE, con el objetivo de que la financiación de dichos costes, actualmente en su mayoría a través de los cargos que pagan los consumidores de electricidad, no sea un obstáculo a la electrificación de la economía española, aportando las adecuadas señales para dicha electrificación y la sostenibilidad económico-financiera del sistema eléctrico.

El APL incluye un sistema de exenciones (para evitar una doble imposición) y de compensaciones para modular sus impactos sobre la competitividad de ciertos sectores productivos (consumidores electrointensivos y consumidores industriales de gas natural sujetos a riesgo de deslocalización por fuga de carbono) de acuerdo con las Directrices sobre ayudas estatales en materia de protección del medio ambiente y energía 2014-2020. También establece bonificaciones para los consumidores de gasóleo para usos profesionales, si bien excluye a los Vehículos de Turismo sin Conductor (VTC), lo que podría resultar discriminatorio.

En general, si bien se considera que el mecanismo del APL es una solución más adecuada de financiación de RECORE que la situación vigente, la solución óptima a medio plazo tendría que dirigirse hacia una reforma global de la fiscalidad energética y medioambiental que proporcione las señales adecuadas para la descarbonización de la economía a todos los consumos energéticos.

[INF/DTSA/007/21](#) Informe sobre ayudas al despliegue de redes de telefonía móvil en núcleos rurales y aislados durante el año 2021.

La Xunta de Galicia solicitó a la CNMC, en el marco de la pre-notificación a la CE para el análisis de su compatibilidad con el artículo 107 del Tratado de funcionamiento de la Unión Europea, informe sobre un proyecto de subvenciones para la extensión de redes de telefonía móvil 2G/3G/4G en núcleos rurales y aislados, cofinanciadas con el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER)⁶⁸.

La finalidad principal del proyecto es dar cobertura telefónica móvil en áreas no cubiertas. Para ello, se dan ayudas para el despliegue de redes de acceso (cobertura) de telefonía móvil que permitan la comunicación de voz a través de terminales de usuario estándar (teléfonos móviles), pero permite incluir en el proyecto tramos de la red de transporte necesarios para dotar de conectividad a la red de acceso. No se incluye el servicio de banda ancha. El plazo para la puesta en servicio y la ejecución de las inversiones subvencionables finalizará el 31 de octubre de 2023.

Esta medida se realiza dentro del Programa de desarrollo rural (PDR) de Galicia 2014-2020 y complementa otros tipos de ayudas al despliegue de redes de banda ancha fijas que desarrolló la Xunta de Galicia en el marco del Plan de Banda Larga de Galicia 2020⁶⁹.

⁶⁸ SA. 57216 Mobile coverage in rural areas in Galicia.

⁶⁹ Plan de banda larga Galicia 2020: https://amtega.xunta.gal/sites/w_amtega/files/plan-de-banda-larga-de-galicia-2020.pdf. La Xunta de Galicia ha anunciado recientemente la Estratexia Galicia Dixital 2030, en la que se incluyen actuaciones en "Infraestructuras e servizos de telecomunicacións" (punto 8.1).

https://amtega.xunta.gal/sites/w_amtega/files/201211_egd2030_final_v1.2.pdf

La ayuda está integrada por dos elementos: (i) una subvención de 4 millones de euros para equipos de telefonía móvil distribuidos a lo largo de los años 2021, 2022 y 2023, se financiarán en un 75% por el FEADER, en un 7,5 % por el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, y en un 17,50% por la Xunta de Galicia y (ii) las torres que la Xunta de Galicia pone a disposición o construirá a solicitud del beneficiario, por cuyo uso no se prevé una contraprestación económica a cambio. Esta última parte no está cuantificada porque, entre otras razones, el despliegue de la infraestructura pasiva por la Xunta de Galicia depende de las necesidades que señalen los beneficiarios.

La CNMC consideró que el proyecto contribuía a alcanzar los objetivos establecidos en la memoria remitida por la Xunta de Galicia; si bien se realizaron ciertas observaciones sobre la obligación de acceso mayorista, condiciones y precios, y sobre otros aspectos dirigidos a estimular la regulación económica eficiente y la competencia en la convocatoria de la ayuda.

[CNS/DTSA/1294/20](#) Acuerdo por el que se da contestación a la consulta planteada por el Ayuntamiento de Zumaia en relación con un convenio de colaboración con la Fundació Guifi.net y la concesión de una subvención para el despliegue de redes de fibra óptica en su municipio.

El Ayuntamiento de Zumaia planteó, en el marco de una consulta para la promoción del despliegue de redes de fibra óptica, la posibilidad de conceder ayudas públicas en régimen de concurrencia competitiva para el despliegue de una red de fibra óptica en el municipio.

La CNMC informó al ente local sobre la necesidad de cumplir con la normativa de ayudas de Estado y que únicamente podría conceder ayudas en las zonas blancas NGA identificadas por el Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital en su mapa de cobertura. Ya en ese momento, Zumaia no era considerada en su totalidad como zona blanca NGA (mapa de 2020). Sólo determinadas zonas no disponían de cobertura de redes NGA.

Asimismo, la CNMC también indicó que desde la perspectiva de la regulación de comunicaciones electrónicas el Ayuntamiento de Zumaia podía subvencionar el despliegue de la red de fibra óptica y, con posterioridad, usar la red de fibra óptica como un cliente final más del operador adjudicatario.

Por último, el Ayuntamiento de Zumaia planteó que el operador subvencionado desplegaría una parte de la red para explotarla y otra parte para entregarla a la Administración otorgante de la ayuda -que mantendría la titularidad de esa parte de la red, en cuyo caso sería operador-. Para este caso, para evitar problemas de delimitación

de los importes que constituyen ayuda y cuales suponen inversión en la red de la entidad local, se recomendó separar ambos supuestos en contratos diferenciados o, en cualquier caso, tener en cuenta el principio de separación de cuentas exigido por la Ley 9/2014, de 9 de mayo, General de Telecomunicaciones (actualmente Ley 11/2022, de 28 de junio).

[CNS/D TSA/393/21](#) *Acuerdo por el que se da contestación a la consulta planteada por el Gobierno de Navarra sobre el despliegue de redes de banda ancha en zonas fronterizas con Francia.*

La Dirección General de Telecomunicaciones y Digitalización del Gobierno de Navarra (Gobierno de Navarra) planteó una consulta sobre sus planes de ayudas al despliegue de redes de banda ancha en zonas fronterizas con Francia. En particular, sobre la existencia de regulación de telecomunicaciones que pueda afectar a operadores que accedan con sus redes desde Francia dentro de un programa de ayudas a pueblos de esa comunidad autónoma cercanos a la frontera con ese país.

La CNMC informó de que, de conformidad con los derechos de libertad de establecimiento y de prestación de servicios (artículos 49 y 56 del TFUE, respectivamente), el artículo 12 del Código Europeo de Comunicaciones Electrónicas y el artículo 6.2 de la Ley 9/2014, de 9 de mayo, General de Telecomunicaciones (ley vigente en el momento de la consulta), para poder ser beneficiario de los programas de ayudas al despliegue de redes de banda ancha en España, tanto a nivel estatal, autonómico o local, el solicitante deberá ser un operador inscrito en el Registro de Operadores para la actividad que corresponda, en el supuesto consultado, para la explotación de una red de banda ancha y, en su caso, la prestación de servicios de comunicaciones electrónicas sobre ella⁷⁰.

[IPN/CNMC/037/21](#) e [IPN/CNMC/038/21](#) *Informe sobre los proyectos de Órdenes Ministeriales por la que se determinan para el año 2020 los costes tipo aplicables a los costes subvencionables en el transporte aéreo y marítimo de mercancías con origen o destino en las Islas Canarias regulados en los reales decretos 552/2020 (mercancías incluidas en el anexo I del TFUE) y 147/2019 (mercancías no incluidas en el anexo I del TFUE).*

El transporte aéreo y marítimo de mercancías cuenta en las Islas Canarias con un sistema de compensaciones que tiene como finalidad mitigar los mayores costes que

⁷⁰ Directiva UE 2018/1972, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2018, por la que se establece el Código Europeo de Comunicaciones Electrónicas.

experimenta el tráfico de productos como consecuencia de la lejanía de las islas con respecto a la Península y el resto de la UE.

El régimen español de ayudas al transporte de mercancías con las Islas Canarias fue objeto de notificación a la CE en 2009. Posteriormente, solo se realizó la notificación de las ayudas al transporte de las mercancías incluidas en el anexo I TFUE (SA 38654 en 2014 y SA 51031 en octubre 2018), mientras que los productos industriales fueron objeto de comunicación al tramitarse como ayudas exentas (SA 40195 en 2014 y SA 54214 en abril 2019). La renovación de las ayudas al transporte de mercancías incluidas en el anexo I TFUE fue notificada y aprobada sin objeciones por la CE en 2021 (SA 62766).

Las propuestas remitidas establecen los costes tipo aplicables a los costes subvencionables regulados en el Real Decreto 552/2020 y en el Real Decreto 147/2019. Estas, establecen en su anexo los costes tipo aplicables en cada trayecto, tanto interinsular como entre las islas y la península (Cádiz y Madrid), por vía aérea y por vía marítima.

En el informe, la CNMC recomendaba basar las subvenciones en la estructura de costes de una empresa eficientemente gestionada, así como una mayor justificación de las causas que motivan las variaciones propuestas de los costes tipo y un reforzamiento de las medidas de evaluación ex post de la eficacia de las ayudas.

Por lo que se refiere a la metodología para la determinación de los costes tipo, se recordaba la necesidad de elaborar un método alternativo y más ajustado de costes vinculados, incluyendo nuevos elementos (por ejemplo, una mayor precisión de los costes por tipología de mercancía). Adicionalmente, podría haber un problema de no resolución de costes sobrevalorados (deducidos por la existencia de pocas solicitudes afectadas por costes tipo) e infravalorados (al existir trayectos en los que la amplia mayoría de transportes realizados tienen un coste superior al coste tipo establecido). Por otro lado, se sugieren nuevos elementos a incluir en el estudio de costes, como prestar atención a la distancia, el tiempo, el tipo de flota y la ocupación media de la ruta.

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

Durante el año 2021, la Comisión ha realizado 3 actuaciones relevantes en relación con la LGUM en los que se han analizado cuestiones relativas a ayudas públicas:

Acuerdo del Pleno del Consejo de la CNMC de 27 de enero de 2021 por el que se resuelve interponer recurso especial de defensa de la unidad de mercado del

artículo 27 LGUM contra la exclusión del acceso de empresas a subvenciones municipales basada únicamente en criterios territoriales ([UM/062/20](#)).

Mediante escrito presentado ante la CNMC el 2 de octubre de 2020 se solicitó, por parte del representante de una empresa sita en Valdivia, entidad municipal menor perteneciente a Villanueva de la Serena, la interposición del recurso especial del artículo 27 LGUM contra la Resolución 2020/Genslc-9309 de la Alcaldía de Villanueva de la Serena de 30 de septiembre de 2020 por la que se desestima la reclamación del artículo 26 de la LGUM.

En dicha solicitud se denuncia la exclusión de una convocatoria de ayudas (BOP Badajoz nº 149 de 27.07.2020) a todas las empresas que, aun perteneciendo al municipio de Villanueva de la Serena, estuvieran domiciliadas en las entidades menores de Entreríos, Valdivia o Zurbarán. La empresa reclamante está domiciliada, precisamente, en la entidad menor de Valdivia.

Anteriormente, en el procedimiento del artículo 26 LGUM, esta Comisión en su Informe UM/051/20 de 16 de septiembre de 2020 había declarado la vulneración del principio de no discriminación del artículo 18 LGUM, al igual que lo hizo la Comunidad de Andalucía en el informe de 30 de septiembre de 2020. Por su parte, la SECUM, en su Informe final 26/20035 de 21 de septiembre de 2020 concluyó que los criterios de participación en la convocatoria de ayudas publicada por el Ayuntamiento de Villanueva de la Serena, en julio de 2020, para favorecer la actividad económica, han de ser analizados teniendo en cuenta la LGUM (artículos 3 y 18.2.a) así como la jurisprudencia más reciente al respecto.

El Ayuntamiento de Villanueva de la Serena acordó desestimar la reclamación del artículo 26 LGUM mediante Resolución de la Alcaldía de 30 de septiembre de 2020, razón por la que el Pleno de la CNMC acordó el día 28 de octubre de 2020 remitir requerimiento previo del artículo 44 LRJCA, antes de interponer recurso contencioso-administrativo. Transcurrido un mes desde la recepción del requerimiento, el mismo se consideró desestimado en aplicación del artículo 44.3 LRJCA. Por ello, en fecha 27 de enero de 2021, el Pleno de la CNMC acuerda la interposición del recurso.

Informe del Pleno del Consejo de la CNMC de 28 de septiembre de 2021 sobre la reclamación presentada, al amparo del artículo 26 de la ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado, contra la concesión de ayudas basadas en criterios territoriales ([UM/068/21](#)).

Mediante escrito presentado el 30 de agosto de 2021 en el Registro General del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital, se planteaba una

reclamación al amparo del artículo 26 LGUM contra una de las bases de la concesión de ayudas a las pequeñas y medianas empresas villanovenses durante el ejercicio 2021, con el objetivo de favorecer la actividad empresarial en momentos de severa dificultad, aprobadas por el ayuntamiento de Villanueva de la Serena (Badajoz).

En la convocatoria de ayudas se exige, como uno de los requisitos que han de cumplir los beneficiarios de las ayudas, el domicilio social y fiscal en Villanueva de la Serena, excluyéndose expresamente a aquellas pymes que se encuentren domiciliadas en entidades locales menores de dicho municipio. A juicio del reclamante, este requisito resulta contrario a principio de no discriminación y vulnera los artículos 3 y 18.2 LGUM.

En su informe, la CNMC señala que la exigencia a las entidades beneficiarias de que estén domiciliadas en el municipio concedente de subvenciones resulta contraria al principio de no discriminación del artículo 18 LGUM. La posición de la CNMC ha sido confirmada por la Audiencia Nacional en numerosas sentencias.

Acuerdo del Pleno del Consejo de la CNMC de 1 de diciembre de 2021 por el que se resuelve interponer recurso especial del artículo 27 LGUM en relación con el apartado c) de la base reguladora tercera de la concesión de ayudas a las pequeñas y medianas empresas villanovenses durante el ejercicio 2021, con el objetivo de favorecer la actividad empresarial en momentos de severa dificultad, aprobadas por el ayuntamiento de Villanueva de la Serena (Badajoz) el 29 de julio de 2021 (UM/082/21).

Mediante escrito presentado en fecha 4 de octubre de 2021 se solicitó a la CNMC la interposición del recurso especial del artículo 27 LGUM contra el apartado c) de la base reguladora tercera de la concesión de ayudas a las pequeñas y medianas empresas villanovenses del ejercicio 2021, con el objetivo de favorecer la actividad empresarial en momentos de severa dificultad, aprobadas por el Ayuntamiento de Villanueva de la Serena el 29 de julio de 2021 (BOP Badajoz nº146 de 3 de agosto de 2021), así como contra la letra c) del apartado primero del Extracto de la citada convocatoria (BOP nº148 de 5 de agosto).

La reclamación tiene su origen en una denuncia en el marco del artículo 26 LGUM, presentada por la citada empresa ante la Secretaría del Consejo para la Unidad de Mercado (SECUM) contra las disposiciones antes citadas de la mencionada convocatoria. Dicha convocatoria excluye expresamente de su ámbito de aplicación a aquellas empresas que no estén domiciliadas en el municipio de Villanueva de la Serena. La empresa reclamante se encuentra domiciliada en Valdivia, entidad menor de Villanueva de la Serena. A juicio del reclamante, el citado requisito es discriminatorio.

Previamente, en el procedimiento del artículo 26 LGUM, esta Comisión en su Informe UM/068/21 de 28 de septiembre de 2021 declaró que el mencionado requisito de territorialidad vulneraba el principio de no discriminación del artículo 18 LGUM. Y, anteriormente, tanto la CNMC como la SECUM tuvieron ya ocasión de pronunciarse al respecto con ocasión de la reclamación planteada en 2020 contra el mismo requisito basado en criterios de territorialidad contenido en la convocatoria de ayudas del Ayuntamiento de Villanueva de la Serena correspondiente a dicho ejercicio. De hecho, la CNMC ya ha recurrido la convocatoria de ayudas correspondiente a 2020.

Por todo ello, el Pleno del Consejo de la CNMC acordó, en fecha 20 de octubre de 2021, remitir requerimiento previo a la interposición del recurso contencioso-administrativo según lo previsto en el artículo 44 LRJCA. Transcurrido un mes sin haber tenido respuesta del Ayuntamiento, el requerimiento se considera desestimado, por lo que el Pleno estima procedente la interposición del recurso especial del artículo 27 LGUM.

Al igual que sucedió con la impugnación de las bases de la convocatoria correspondiente al año 2020, se considera que la convocatoria del año 2021 contiene una posible vulneración del principio de no discriminación del artículo 18 LGUM, ya que establece un estricto requisito territorial de domiciliación de los beneficiarios en el territorio del municipio concedente de las ayudas, excluyendo a las empresas sitas en otros territorios y, concretamente, a las ubicadas en las entidades menores de Valdivia, Zurbarán y Entrerriós.

VI. INFORMES DE LAS AUTORIDADES AUTONÓMICAS DE COMPETENCIA SOBRE AYUDAS PÚBLICAS REALIZADOS EN 2021

En cumplimiento del apartado quinto del artículo 11 de la Ley 15/2007 se han recibido los siguientes informes procedentes de dichas autoridades⁷¹:

[Informe 10/2021, de la Agencia de la Competencia y de la Regulación Económica de Andalucía sobre el Proyecto de Orden por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de incentivos complementarios de los incentivos económicos regionales para las inversiones de grandes empresas tractoras de la industria manufacturera en Andalucía.](#)

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

La Secretaría General Técnica de la Consejería de Transformación Económica, Industria, Conocimiento y Universidades, solicitando la emisión del informe, en relación con la Orden por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de incentivos complementarios de los incentivos económicos regionales para inversiones de grandes empresas tractoras de la industria manufacturera en Andalucía.

La Agencia señala que sería beneficioso que en el expediente de tramitación de la norma se dejara constancia del análisis ex ante realizado en relación con la necesidad de la ayuda (identificando el objetivo de interés común perseguido o el fallo de mercado que con ella pretende resolverse) así como la adecuación y mínima restricción competitiva de la ayuda para hacer frente al fallo de mercado o para alcanzar el objetivo de interés común.

Informe 12/2021 de la Agencia de la Competencia y de la Regulación Económica de Andalucía Sobre el Proyecto de Orden por la que se modifica la Orden de 5 de septiembre de 2018, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de subvenciones, en régimen de concurrencia no competitiva, dirigidas a los Consejos Reguladores para la mejora de la gestión y del control de las Denominaciones de Origen e Indicaciones Geográficas Protegidas de Andalucía.

La Dirección General de Industrias, Innovación y Cadena Agroalimentaria de la Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Desarrollo Sostenible, solicitó informe a la ACREA. Esta destaca la buena valoración del Proyecto de Orden. No obstante, indica la necesidad de incluir los preceptos sintetizados en el preámbulo de la norma bajo los principios de buena regulación, además, recomienda que la necesidad de contar con sede social en Andalucía sea revisada y se sustituya por otra como, por ejemplo, tener conexión (ventas, empleo, prestación de servicios) con Andalucía. Por último, ACREA recomienda que las bases reguladoras concretaran que se entiende por Consejos Reguladores “de reciente creación” para evitar inseguridad jurídica.

Informe 02/2021 del Tribunal de Defensa de la Competencia de Aragón sobre la suscripción de un convenio de colaboración entre el Instituto Aragonés de Fomento y la sociedad explotaciones turísticas Candanchú S.A. para la concesión de un préstamo.

El Instituto Aragonés de Fomento solicitó informe con relación a la suscripción de un Convenio de Colaboración con la empresa Explotaciones Turísticas de Candanchú para la concesión de un préstamo, la cual se encontraba en concurso de acreedores. El Tribunal de Defensa señala en sus conclusiones que ni el propio Tribunal ni la CNMC son competentes de autorizar una posible ayuda de Estado y, por lo tanto, si el IAF considera que se trata de una ayuda de Estado deberá notificarlo a la CE. No obstante,

el Tribunal señala en el caso que se trate de una ayuda de minimis no se ha de notificar la CE, como así lo entiende el Tribunal. También informa el Tribunal a cerca del Marco Temporal que la CE ha establecido para que los EEMM puedan proporcionar apoyo público a las pymes en situación de crisis.

Por otra parte, el Tribunal entiende que la operación de crédito podría ser autorizada por la CE dados los antecedentes generales como específicos del sector del esquí.

[Informe 2/2021 de Promoción de la Competencia sobre “Posición de la CGC desde la perspectiva de la competencia sobre las compensaciones percibidas por la concesionaria de la autopista del Atlántico \(ap-9\) como consecuencia de las obras de ampliación de capacidad de diversos tramos de la autopista” y su incidencia en el funcionamiento competitivo del mercado.](#)

La Comisión Gallega de Competencia acordó de oficio la elaboración de un Informe. Autopistas del Atlántico, Concesionaria Española, S.A.” (AUDASA) ostenta la titularidad de la concesión administrativa para la construcción, conservación y explotación de la Autopista del Atlántico (AP-9). Esta autopista, gestionada bajo la modalidad de concesión con peaje al usuario, constituye la principal vía de comunicación de Galicia, conectando a 5 de las grandes ciudades (Ferrol, A Coruña, Santiago de Compostela, Pontevedra y Vigo) y vertebrando a más del 60% de la población de la Comunidad Autónoma de Galicia.

La concesión se otorgó por un plazo de 39 años finalizando el 19 de agosto de 2012 ampliándose hasta el 2048. La CGC considera en su informe que la compensación aprobada por la ejecución de las obras de ampliación de capacidad es excesiva y recuerda lo señalado por la CE en su Decisión 2018/556: “una compensación excesiva otorga al concesionario una ventaja indebida y otorga una ventaja selectiva a la empresa”. Para finalizar, la CGC considera que España debería haber notificado a la CE una ayuda estatal en forma de compensación.

[Informe LEA/AVC-505-PROM-2021 sobre las ayudas públicas en la CAE dictado por la Autoridad Vasca de Competencia.](#)

La AVC elabora un informe en el que recoge los principales datos sobre las ayudas de estado otorgadas en Euskadi en el año 2019 suponiendo estas un 0,25% de su PIB. Las ayudas horizontales son las que tienen mayor peso, con un 96,75% del total. Las ayudas notificadas han sido muy escasas ya que la mayoría se han concedido en virtud del Reglamento General de Exención por Categorías. El 61% de las ayudas han ido destinadas a I+D+i y un 23% a Pymes. Por último, la AVC señala su plan Euskadi Next para hacer frente al impacto de la pandemia Covid-19.

Informe LEA/AVC 511-PROM-2021 en relación con el convenio de colaboración suscrito entre la Diputación Foral de Gipuzkoa y Fundación Real Sociedad Fundazioa para el desarrollo del modelo de fútbol de Gipuzkoa en el fútbol base y la tecnificación.

La representación legal de SD Éibar S.A.D solicitó de la AVC un análisis del Convenio mencionado. La AVC recomienda a la Diputación Foral de Gipuzkoa que, para fomentar el fútbol base en su territorio, realice una convocatoria pública de ayudas para los clubs de fútbol, sin vehiculizarlas a través de un único club profesional, de modo que no se limite o impida que cualquier club de fútbol de Gipuzkoa pueda llegar al nivel actual de la Real Sociedad de Fútbol, S.A.D., y de modo que no se coloque en peor situación a los clubs de fuera de Gipuzkoa que deseen competir con la Real Sociedad en la captación de clubs convenidos.

VII. PRINCIPALES RESULTADOS DEL ANÁLISIS CUANTITATIVO SOBRE LAS AYUDAS DE BANDA ANCHA

La mayoría de los Estados miembros de la UE, junto con el propio despliegue de los operadores en condiciones comerciales, están desarrollando estrategias nacionales para el despliegue de infraestructuras de banda ancha con el fin de lograr los objetivos de conectividad incorporados en la Agenda Digital en sus respectivos territorios, entre los que se incluye la desaparición de la brecha digital entre zonas rurales y urbanas. La mayor parte de estas estrategias contemplan la utilización de fondos públicos para ampliar la cobertura de banda ancha en zonas donde los operadores comerciales no tienen incentivos para invertir y de este modo acelerar el despliegue de redes de acceso de nueva generación de alta y muy alta velocidad⁷².

La implementación de estos programas de ayuda supone importantes retos; no solo para conseguir aumentar la cobertura de banda ancha en el territorio, **sino para conseguirlo sin que las ayudas distorsionen la competencia**. En este sentido, las Directrices de la Unión Europea para la aplicación de las normas sobre ayudas estatales al despliegue rápido de redes de banda ancha del año 2013⁷³ (en adelante, las [Directrices](#) UE de Banda Ancha) señalaron que **las ayudas han de otorgarse donde exista un fallo de mercado y dichas ayudas puedan causar una mejora competitiva, todo ello protegiendo la competencia y velando por la existencia de incentivos para la inversión privada**.

Con estas premisas, la CNMC ha analizado la **evolución del mercado de banda ancha español a nivel minorista**, los **principales programas de ayuda estatales y autonómicos** para el despliegue de banda ancha en España y el impacto de dichos programas sobre la conectividad (el uso) y la concentración del mercado entre los años 2013 y 2020. Los principales resultados del análisis se presentan en esta sección, y el estudio completo se acompaña al presente informe.

VII.1 Evolución del mercado de banda ancha entre 2013 y 2020

Se constata una notable evolución del mercado de banda ancha a nivel minorista en España, donde se ha pasado de 12 millones de accesos activos en 2013 a 16 millones en 2020. Según el Índice de Economía y Sociedad Digital (DESI) elaborado por la Comisión Europea, España ha pasado de ocupar el puesto decimoctavo en términos de

⁷² Para una consulta más detallada sobre las ayudas públicas al despliegue de la banda ancha desde la óptica de una regulación económica eficiente, consultar Eiriz (2017).

⁷³ En diciembre de 2022, la Comisión Europea ha aprobado una revisión actualizada de las Directrices de Banda ancha del 2013 cuya entrada en vigor está prevista en enero de 2023.

conectividad digital en la UE en 2013 a ser el **tercer país de la UE con mayor conectividad en 2020**.

Esta evolución no solo ha supuesto una mayor conectividad, sino también **mayores prestaciones gracias a la expansión de la tecnología de fibra óptica (FTTH)**. Entre 2013 y 2020, se ha pasado de una práctica ausencia de accesos activos de fibra en la mayoría de los municipios españoles, a una adopción mayoritaria de esta tecnología, a cambio de un menor peso de otras tecnologías (especialmente xDSL). Así, si en 2013 solo el 3% de los municipios disponían de fibra (concentrada exclusivamente en municipios de más de 10.000 habitantes), en 2020 ese porcentaje había ascendido al 45%, encontrándose mucho más presente en municipios menos poblados y llegando a alcanzar **más del 95% de los municipios de más de 10.000 habitantes**.

Además, esta evolución también ha propiciado una mayor **entrada y diversidad de operadores**, tanto en el global de accesos de banda ancha como en la red de fibra óptica. Si bien en 2020 Telefónica seguía siendo el operador mayoritario en la provisión de accesos de banda ancha (37% de los accesos activos minoristas en el total nacional), su cuota se había reducido doce puntos porcentuales respecto a 2013. En cuanto a la red de fibra, mientras que, en 2013, el 87% de los municipios con fibra contaba con un único operador; en 2020, el 91% de los municipios con accesos de fibra disponían de más de un operador y el 80% contaba con al menos tres operadores, registrándose un descenso de la cuota media del primer operador a nivel municipal desde un 99% en 2013 a un 62% en 2020.

VII.2 Panorámica de los programas de ayudas al despliegue de banda ancha.

Las ayudas al despliegue de banda ancha pretenden facilitar las inversiones en las costosas infraestructuras y obras civiles aparejadas a la mayoría de las tecnologías (esencialmente canalizaciones por cable o fibra óptica) en aquellos territorios que carezcan de cobertura y donde se prevea que no generarán interés empresarial en un horizonte cercano (las llamadas "[zonas blancas](#)").

Entre los programas de ayudas implementados recientemente en España para el despliegue de banda ancha tras la finalización del [Programa Avanza](#), destaca principalmente el [Programa de Extensión de Banda Ancha de Nueva Generación](#) (PEBANGA o PEBA), que tiene como objetivo alcanzar una cobertura con redes ultrarrápidas del 100% de la población española en 2025 e impulsar de esta manera la cohesión territorial. Además, en 2021 España lanzó el [Programa de Universalización de](#)

[Infraestructuras Digitales para la Cohesión - Banda Ancha](#) (UNICO⁷⁴) con el objetivo de reforzar y dar continuidad al Programa PEBA. Este Programa se enmarca dentro del [Componente 15](#) del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia de la economía española, y está financiado por la Unión Europea con los fondos *Next Generation EU*.

Además de los programas de ayudas estatales, algunas **comunidades autónomas y entidades locales** también han contribuido al mencionado objetivo a través de sus respectivos PEBA. En este sentido, de acuerdo con el Marcador de ayudas de Estado de la Comisión Europea de 2021, España ocupa el sexto lugar en mayor gasto acumulado de la UE en ayudas para el despliegue de redes de banda ancha en el periodo 2014-2020.

A continuación, se ofrece un análisis de los principales datos extraídos de los programas de ayudas para el despliegue de banda ancha a nivel estatal y autonómico convocados entre 2013 y 2020 y que se encuentran finalizados a cierre de 2020 (último año con datos publicados a la fecha de elaboración del informe)⁷⁵.

Así, en el período mencionado, se han convocado más de 800 expedientes de ayudas estatales y autonómicas que **han supuesto una inversión de más de 670 millones de euros, de los cuales, 345 millones han correspondido a ayudas públicas de financiación eminentemente europea (FEDER)**.

Estas ayudas han permitido el despliegue de redes de banda ancha en entidades territoriales pertenecientes a **más de 3.500 municipios, en su mayoría con poblaciones de hasta 5.000 habitantes** y esencialmente **centrados en el despliegue de redes de una capacidad y niveles de calidad elevados, lo que ha resultado en el despliegue de redes de fibra óptica (FTTH) en la mayoría de expedientes de ayudas (el 95%)**.

Por último, es importante resaltar que en torno al 20% de las ayudas convocadas en el período analizado se encontraban en ejecución a la fecha de corte de este análisis, teniendo prevista su finalización entre los años 2021 y 2023. Estas ayudas, destinadas

⁷⁴ Con el Programa UNICO, España inicia la ejecución de una de las principales actuaciones del Plan de Recuperación en el área de la conectividad digital. El Plan tiene prevista una inversión de 4.000 millones de euros para extender la conectividad, acelerar el despliegue de redes 5G e impulsar un ecosistema de ciberseguridad. En 2021 se invirtieron más de 850 millones de euros, y existe un presupuesto total de 250 millones de euros para la convocatoria de 2022.

⁷⁵ Para realizar este análisis, se han utilizado datos publicados por el Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital (MINECO), así como la información obtenida en sendos requerimientos de información realizados por la CNMC a MINECO (para disponer del listado actualizado de los expedientes), y a las CC.AA. (para recabar los datos más relevantes de las ayudas autonómicas).

al despliegue de fibra óptica, se centran en su mayoría en municipios de hasta 500 habitantes.

VII.3 Análisis cuantitativo: metodología y resultados

La regulación sobre ayudas al despliegue de banda ancha dispone que, para evitar las mencionadas posibles distorsiones a la competencia, una vez construida la infraestructura, **el operador que esté explotando la red debería ofrecer el acceso a la infraestructura al resto de operadores interesados permitiendo la competencia efectiva a nivel minorista**, garantizando la prestación de servicios competitivos y accesibles a los usuarios finales.

De este modo, las ayudas, además de ofrecer cobertura en lugares donde no existiría, **pueden operar como un elemento facilitador de la competencia**, al aumentar el interés empresarial de los operadores, que pueden proceder a la captación de clientes sin tener que sufragar el mayor coste relacionado con el despliegue de la tecnología. A su vez, los consumidores y usuarios disponen de un mayor abanico de opciones, lo que redundará en un mayor bienestar.

Con estas premisas, el objetivo del análisis cuantitativo, acotado a las ayudas destinadas al despliegue de fibra óptica finalizadas a cierre de 2020, es analizar, a través de técnicas econométricas (emparejamiento o *matching*), **en qué medida las ayudas han contribuido a un mayor uso de la fibra óptica (FTTH) y a una mejora de la competencia, entendida esta como una menor concentración empresarial**⁷⁶.

En el primer caso, el uso de la infraestructura de fibra óptica se va a medir a través de la **tasa de conectividad**, calculada como el cociente entre el número de accesos activos a nivel minorista y el sumatorio del número de hogares y locales. En el segundo caso, competencia en el mercado se mide a través de la **ratio de concentración**, calculada a partir de las cuotas de accesos activos minoristas de cada operador respecto al total de accesos contratados de fibra óptica. En concreto, se han utilizado dos ratios: CR1 o cuota de mercado del principal operador, y CR2 o suma de las cuotas de los dos principales operadores.

⁷⁶ El análisis se centra en el impacto de las ayudas (estatales y autonómicas) respecto a la fibra óptica (FTTH), dado que la gran mayoría de las ayudas, tanto en número de expedientes (95% a nivel estatal y 89% a nivel autonómico), como en términos monetarios (92% del importe total de las ayudas estatales y 93% a nivel autonómico) en el período objeto de estudio han sido destinadas a esta tecnología. Por otro lado, con objeto de evitar sesgos en el análisis, se excluye a aquellos municipios que ya tenían accesos activos de fibra óptica a nivel minorista en el año 2013, garantizando que la situación de partida en términos de conectividad sea homogénea en los municipios analizados

Este ejercicio se basa, en esencia, en analizar el impacto de la intervención pública a través de la comparación con un escenario que refleja lo que hipotéticamente hubiese ocurrido en ausencia de ayuda (análisis contrafactual). La metodología utilizada es el **Propensity Score Matching (PSM)**, a través del cual se emparejan los municipios que han recibido ayudas (grupo “de tratamiento”) con uno o varios municipios que no han recibido ayudas (grupo “de control”) pero que tienen características similares a los municipios del grupo de tratamiento. El núcleo del método PSM radica, precisamente, en la selección de los municipios del grupo de control y su emparejamiento con los municipios del grupo de tratamiento según una **serie de características o variables relevantes**. Teniendo en cuenta los potenciales factores que podrían determinar la decisión de invertir en el despliegue de fibra óptica y la disponibilidad de datos, las variables utilizadas en este estudio para realizar los emparejamientos son: **población** (número de habitantes por municipio), **superficie** (expresado en kilómetros cuadrados), **renta media por persona** (en euros) y **porcentaje de la población entre 16 y 65 años en cada municipio**.

Una vez hecho el proceso de emparejamiento, la metodología calcula, a través de las diferencias entre los municipios emparejados, **el impacto medio de las ayudas públicas sobre la utilización de la fibra óptica y el grado de concentración en el mercado de banda ancha respecto a los municipios sin ayuda**.

Los resultados del análisis cuantitativo a nivel global arrojan **una mejora estadísticamente significativa de la utilización de la fibra óptica y del nivel de competencia en aquellos municipios que se han beneficiado de algún programa de ayuda** (estatal o autonómico) para el despliegue de fibra óptica respecto a aquellos municipios que no se beneficiaron de ayudas al despliegue de banda ancha. Las principales conclusiones del análisis son:

- La **tasa de conectividad** de la fibra óptica ha mejorado significativamente como resultado de las ayudas públicas. Así, en 2020, un municipio que había recibido ayudas tenía, en promedio, una utilización de la fibra óptica alrededor de 10 puntos porcentuales superior a los municipios sin ayuda.
- La **ratio de concentración** también ha mejorado como consecuencia de las ayudas públicas. El análisis evidencia que la cuota de mercado del primer operador de fibra óptica en los municipios que han recibido ayudas es 7 puntos porcentuales inferior que en los municipios sin ayuda; mientras que la cuota conjunta de los dos primeros operadores es 1,5 puntos porcentuales inferior en aquellos municipios que han recibido ayudas.

Si distinguimos los resultados **en función de la población municipal**, estos efectos son generalmente **más intensos y significativos en los municipios de menos de 10.000 habitantes, contribuyendo a una reducción de la brecha digital existente entre zonas rurales y urbanas**. Este resultado es bastante intuitivo, al reflejar que las ayudas públicas tienen un mayor efecto incentivador en los municipios donde, a priori, cabría esperar un menor interés de la iniciativa privada a tenor de la menor escala de operaciones, y puede servir de guía para los poderes públicos a la hora de elegir dónde centrar sus esfuerzos en los futuros programas de ayudas.

Sin embargo, pese a las mejoras observadas, en 2020 todavía había 4.167 municipios españoles sin accesos activos de fibra óptica (el 92% de ellos con menos de 1.000 habitantes). En este sentido, **la Comisión Europea, en los recientes informes DESI (2021 y 2022), destaca que existe en España (y en el resto de la Unión Europea) una brecha persistente en términos de conectividad entre zonas urbanas y rurales**. Por ello, el desarrollo progresivo de tecnologías inalámbricas cada vez menos costosas en términos de infraestructura y con mayores capacidades, hace recomendable analizar si el despliegue de fibra óptica es la opción más eficiente en zonas escasamente pobladas con una cobertura móvil adecuada.

En definitiva, a pesar de las limitaciones del análisis⁷⁷, los resultados confirman que, en general, **las ayudas objeto de estudio han sido eficaces para aumentar la conectividad**. Además, este aumento del uso de la fibra óptica ha ido de la mano de una **mayor competencia en los mercados**, apreciándose en general una menor concentración en los municipios con ayuda con respecto a aquellos sin ayuda. No obstante, también hay que destacar **la importancia de la iniciativa privada** en la mejora de estos indicadores, puesto que los programas de ayudas analizados han supuesto la movilización de cerca de 330 millones de euros de inversión privada.

VII.4 Recomendaciones

A tenor de lo dispuesto en este capítulo, la CNMC considera oportuno incidir en **algunas recomendaciones generales para mejorar la eficacia de la intervención pública**, en línea con las recomendaciones de sus informes preceptivos sobre los programas de ayudas públicas al despliegue de banda ancha:

⁷⁷ La metodología no permite identificar el impacto marginal de las ayudas públicas (sino su impacto global medio desde un punto de vista comparativo entre los municipios con ayuda respecto a los municipios sin ayuda), ni cuál sería el impacto de un incremento de las ayudas públicas sobre la conectividad ni sobre los indicadores de concentración, ni si el volumen global de ayudas canalizadas ha sido el más eficiente al considerar sus posibles usos alternativos. Tampoco resulta posible realizar un análisis basado en la cuantía de la ayuda efectivamente recibida por cada entidad territorial, puesto que estos datos solamente están disponibles a nivel de expediente.

- En primer lugar, **fomentar la coordinación entre las administraciones nacional y autonómicas**, al objeto de evitar solapamientos y duplicidades en el otorgamiento de las ayudas.
- En segundo lugar, en línea con el [Plan para la Conectividad y las Infraestructuras Digitales](#) elaborado por MINECO en el marco de los objetivos clave de la Agenda 2030, **buscar el efecto incentivador de las ayudas públicas**, persiguiendo que estas se configuren como verdaderos motores del cambio de comportamiento de la inversión privada.
- En tercer lugar, apoyar el efecto procompetitivo de las ayudas públicas en los mercados de banda ancha, buscando mantener, en la medida de lo posible, **el principio de neutralidad tecnológica** en las convocatorias de ayudas, así como la utilización de infraestructuras físicas existentes y las condiciones de acceso de terceros a las redes financiadas con ayudas públicas, en línea con lo establecido en las Directrices de banda ancha y el Reglamento de exención por categorías (RGEC)⁷⁸.
- Por último, **extender la cultura de la evaluación ex post** de los programas de ayudas por parte de las Administraciones Públicas.

⁷⁸ Reglamento (UE) 651/2014 de la Comisión de 17 de junio de 2014 por el que se declaran determinadas categorías de ayudas compatibles con el mercado interior en aplicación de los artículos 107 y 108 del Tratado.

VIII. CONCLUSIONES

El informe presenta los datos relativos a las ayudas de Estado concedidas por España en 2020, y su comparación con el resto de los Estados miembros de la UE-27 más Reino Unido, a partir de los datos publicados por la Comisión Europea.

Por lo que se refiere a las **ayudas regulares**, el **Reino de España cierra el año 2020 como el vigésimo Estado miembro de la UE** en términos de gasto en relación con el PIB (**1,46% del PIB español**, frente al 2,43% del PIB de la UE). En relación con años anteriores, estas ayudas **doblaron su peso en el PIB** (del 0,65% del PIB en 2019 al 1,46% en 2020), principalmente por el incremento de ayudas **para paliar los efectos de la pandemia del Covid-19** (0,51% del PIB, 34,70% del total de las ayudas). Con todo, este aumento fue inferior a la UE-27+RU, donde las ayudas vinculadas al Covid-19 alcanzaron el 1,44% del PIB en 2020 (59,32% del total).

Según los datos del Marcador de ayudas, el **93% de las ayudas COVID-19 en España se han canalizado a través de garantías, siendo el país con menor porcentaje de subvenciones directas concedidas (2%)**. Estas garantías han incorporado un **menor componente de ayuda** (parte de la financiación en términos mejores que el mercado), lo que determina que España se sitúe, en términos de ayudas COVID-19 *stricto sensu*, bastante por debajo del conjunto UE-27+RU.

Estas diferencias, que pueden responder también a la diferente capacidad financiera de los países para responder a las crisis de la Covid-19 y de la guerra de Ucrania, pueden tener una incidencia negativa en el mercado interior, con efectos especialmente en el medio y largo plazo.

En cuanto a los **objetivos perseguidos** por las ayudas regulares, en España se destaca un mayor peso de las **ayudas al desarrollo regional**, que es la partida a la que se dedican más recursos (63% de las ayudas), cuando en el resto de los países de la UE-27+RU el peso es más reducido (13%). Parte de esta diferencia se debe al hecho de que este año se han incluido dentro de este epígrafe las bonificaciones o subvenciones al transporte marítimo o terrestre (que, en años anteriores, se incluían dentro del apartado de apoyo social a consumidores individuales). Dicha reclasificación ha provocado también cambios importantes respecto a los informes sobre ayudas públicas de la CNMC de años anteriores, donde el epígrafe de apoyo social a consumidores individuales tenía un peso elevado sobre el total de las ayudas en España.

Otro de los aspectos a destacar es la partida destinada a **medio ambiente y eficiencia energética**, que en España supone el 7% de las ayudas horizontales y, en UE-27+RU, el 55% de las ayudas.

En relación con la **ayuda sectorial**, también hay grandes diferencias. En España, el 80% de las ayudas sectoriales se destinan a “Agricultura y pesca” y el 20% a desarrollo sectorial, mientras que en UE-27+RU existe un mayor reparto de las ayudas (46% a agricultura y pesca, 48% al desarrollo sectorial, 3% a las ayudas al cierre y 3% al salvamento y reestructuración de empresas en crisis).

Respecto a las **ayudas al sector financiero**, en nuestro país, no se han otorgado nuevas ayudas desde el año 2014 y, en el conjunto de la UE, las ayudas al sector financiero en 2020 han sido menores que en años anteriores. Cabe señalar que la aplicación de una metodología unificada en el Marcador de ayudas de la CE ha provocado la reformulación de los datos del período 2008-2014.

Por lo que se refiere a las **novedades regulatorias y decisorias de las instituciones europeas en 2021**, resalta, principalmente, el Marco Temporal para Medidas de Ayudas Públicas para apoyar la Economía en el brote de Covid 19, por el que se otorga mayor flexibilidad a los Estados Miembros hacer frente a la grave perturbación en la economía. Asimismo, podemos destacar la tramitación del **Reglamento para el control de subsidios extranjeros distorsionadores** del mercado interior y las nuevas **Directrices sobre ayudas estatales en materia de clima, protección del medio ambiente y energía 2022**.

Desde la órbita **jurisprudencial**, en 2021 destaca el pronunciamiento sobre las ayudas al desarrollo de la Televisión Digital Terrestre en algunas zonas remotas. A este respecto, el TJUE declara que España ha incumplido con la obligación de recuperación de la ayuda ilegal e incompatible al beneficiario (Telecom Castilla-La Mancha).

En cuanto a la **actividad de la CNMC en materia de ayudas públicas en 2021**, destacan las relativas a los sectores de las telecomunicaciones, energía, transporte y las actuaciones realizadas para la garantía de unidad de mercado.

En cuanto a la actividad de las **autoridades de competencia autonómicas**, en 2021, la Agencia de la Competencia y de la Regulación Económica de Andalucía, la Comisión Gallega de Competencia, la Autoridad Vasca de Competencia y el Tribunal de Defensa de la Competencia de Aragón analizaron diferentes cuestiones sobre ayudas públicas que afectaban a sus respectivos ámbitos territoriales.

Por último, el presente informe se acompaña de un estudio monográfico de las ayudas de banda ancha entre los años 2013 y 2020, que confirma que, en general, **las ayudas públicas otorgadas en este periodo han contribuido** a aumentar la conectividad y la competencia en la oferta de servicios de conectividad en las poblaciones españolas. Este

ejercicio pretende también reiterar la relevancia de los análisis *ex post* de las ayudas públicas para mejorar su eficacia y su diseño.

En cumplimiento del apartado segundo del artículo 11 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de defensa de la competencia, el presente informe será notificado a la Oficina Presupuestaria de las Cortes Generales. Adicionalmente, el informe será notificado al Tribunal de Cuentas, a la Intervención General de la Administración del Estado y al Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital. Será igualmente publicado en la página web de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (www.cnmc.es).

ANEXO I. GLOSARIO DE CONCEPTOS UTILIZADOS EN EL INFORME

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

- Ayudas de Estado: de conformidad con el artículo 107.1 del TFUE, son aquellas ayudas otorgadas por los Estados o mediante fondos estatales, bajo cualquier forma, que falseen o amenacen falsear la competencia, favoreciendo a determinadas empresas o producciones.
- Ayudas públicas: son aquellas ayudas que no reúnen alguno de los requisitos acumulativos anteriormente señalados para las ayudas de Estado. Por ejemplo, las ayudas de minimis estarían en este grupo dado que, por su escasa cuantía, no presentan afectación al mercado interior.
- 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.