

# **INFORME ANUAL SOBRE AYUDAS PÚBLICAS 2023**

**IAP/CNMC/001/23**

14 de noviembre de 2023

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

## ÍNDICE

<b>I. PRESENTACIÓN</b> .....	<b>4</b>
<b>II. ANÁLISIS ESTADÍSTICO DEL EJERCICIO 2021</b> .....	<b>5</b>
<i>III.1 Ayudas regulares</i> .....	5
<i>III.2 Ayudas al sector financiero</i> .....	29
<i>III.3 Principales empresas beneficiarias de ayudas</i> .....	322
<b>III. NOVEDADES EN MATERIA DE AYUDAS DE ESTADO EN LA UE Y EN ESPAÑA EN 2022</b> .....	<b>344</b>
<i>IV.1. Novedades normativas en la UE</i> .....	34
<i>IV.2. Novedades normativas en España</i> .....	40
<i>IV.3 Decisiones de la CE sobre ayudas de especial relevancia para España</i> .....	41
<i>IV.4 Novedades jurisprudenciales de los Tribunales de la UE</i> .....	56
<i>IV.5 Novedades jurisprudenciales de los Tribunales Nacionales</i> .....	59
<b>IV. ACTUACIONES DE LA CNMC RELACIONADAS CON AYUDAS PÚBLICAS REALIZADAS EN 2022</b> .....	<b>63</b>
<i>V.1 Informes realizados de oficio o en función consultiva</i> .....	64
<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> .....	69
<b>V. INFORMES DE LAS AUTORIDADES AUTONÓMICAS DE COMPETENCIA SOBRE AYUDAS PÚBLICAS REALIZADOS EN 2022</b> .....	<b>77</b>
<b>VI. CONCLUSIONES</b> .....	<b>80</b>
<b>ANEXO I. ASPECTOS CONCEPTUALES Y METODOLÓGICOS</b> .....	<b>82</b>
<i>I.1 Concepto de ayuda de Estado e instrumentos de análisis</i> .....	82
<i>II.2 Aspectos metodológicos</i> .....	83
<b>ANEXO II. GLOSARIO DE CONCEPTOS UTILIZADOS EN EL INFORME</b> .....	<b>87</b>

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

**IAP/CNMC/001/23**

**CONSEJO. PLENO**

### **Presidenta**

D.<sup>a</sup> Cani Fernández Vicién

### **Consejeros**

D. Bernardo Lorenzo Almendros

D. Xabier Ormaetxea Garai

D.<sup>a</sup>. Pilar Sánchez Núñez

D. Carlos Aguilar Paredes

D. Josep Maria Salas Prat

D.<sup>a</sup>. María Jesús Martín Martínez

### **Secretario del Consejo**

D. Miguel Bordiu García-Ovies

En Barcelona, a 14 de noviembre de 2023.

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 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. 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.

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

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 2023](#) la CNMC propuso determinadas **acciones específicas adicionales** sectoriales, entre los que destacan las realizadas en materia de seguimiento de las ayudas del Plan MOVES III.

El presente informe anual sobre las ayudas públicas en España es el décimo 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 2021**, realizándose una comparativa con el resto de Estados miembros (EEMM) de la Unión Europea (UE)<sup>1</sup>. Este análisis se fundamenta en los datos recogidos por la Comisión Europea (CE) a través de su [Marcador de ayudas de Estado de 2022](#) (publicado en abril de 2023). Incluye también información sobre las ayudas otorgadas dentro del Marco Temporal aprobado en el contexto del COVID-19, enlazando con la recogida provisionalmente en el anterior [informe anual](#) de las ayudas públicas en España (2022).

**En segundo lugar**, se recogen las principales **novedades normativas, resoluciones administrativas y judiciales** adoptadas por las autoridades europeas y nacionales en **2022** en materia de ayudas de Estado. Respecto a las **decisiones más relevantes** para

---

<sup>1</sup> Para acercarse al concepto de ayuda de estado y a los aspectos metodológicos del marcador de ayudas de estado 2022 se puede consultar el Anexo I de este informe.

nuestro país, destacan las relativas a los sectores de telecomunicaciones, energía y transportes.

**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 2022**.

## II. ANÁLISIS ESTADÍSTICO DEL EJERCICIO 2021

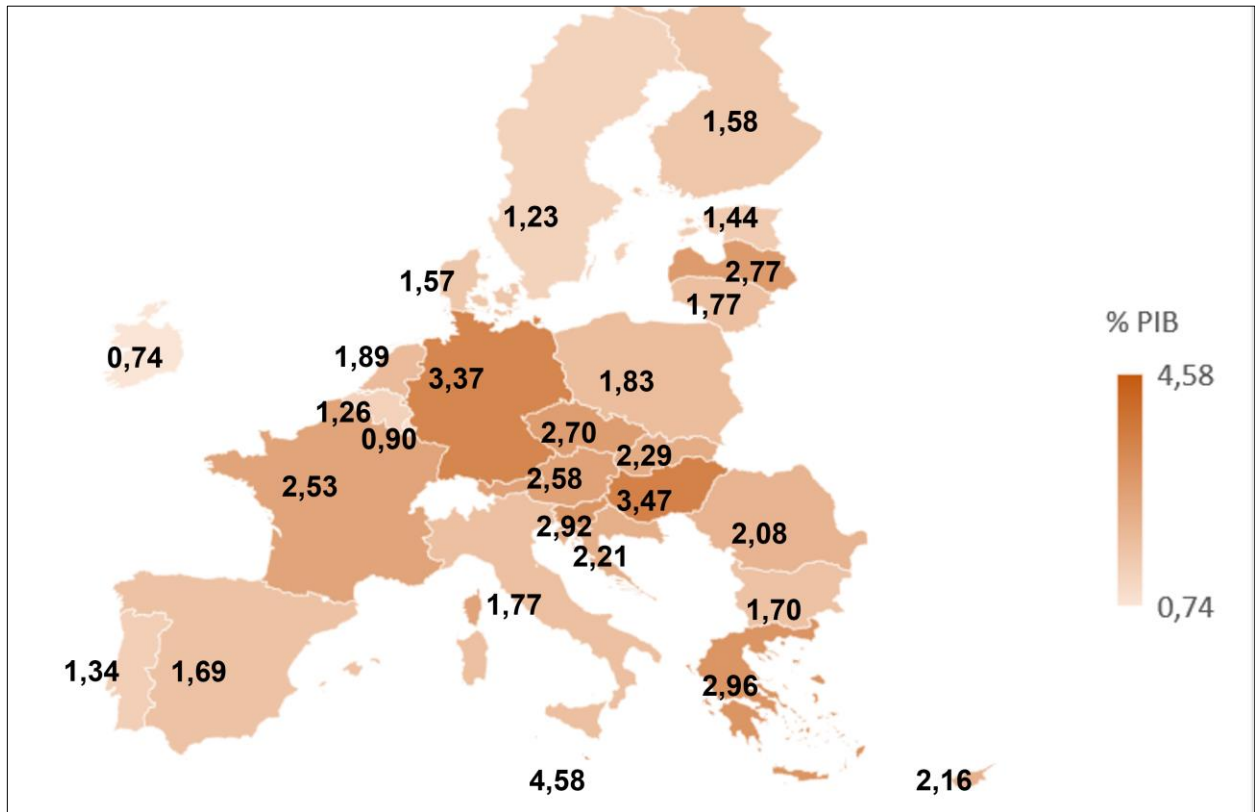
De acuerdo con el Marcador de ayudas de Estado de 2022, el conjunto de EEMM de la UE-27 desembolsó en 2021 334.540 millones de euros tanto en ayudas COVID-19 como en otro tipo de ayudas, lo que corresponde al 2,30% del PIB del año en cuestión. El importe total de las medidas COVID-19 ascendió a 190.650 millones de euros, lo que supone alrededor del 57% del total y representa el 1,31% del PIB de la UE-27. Asimismo, se contabilizaron 143.890 millones de euros en ayudas estatales para medidas no relacionadas con COVID-19, lo que corresponde al 0,99% del PIB de la UE 27 en 2021 y al 43% del importe total.

Se pueden diferenciar dos grandes grupos de ayudas, para no romper la serie estadística. Por un lado, las ayudas regulares (incluyendo las ayudas COVID-19 y las que no guardan relación con la pandemia) y, por otro, las ayudas al sector financiero. Adicionalmente, desde la óptica de los beneficiarios, se recoge un apartado con las empresas que más ayudas públicas reciben en nuestro país así como una referencia genérica a la relevancia de las ayudas de minimis.

### 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 4,58% de Malta y el 0,74% de Irlanda**, que se sitúa como el país con menor porcentaje de ayudas sobre el PIB. **España (1,69% frente al 2,30% del PIB de la UE-27) ocupa la decimonovena posición en porcentaje de ayudas sobre el PIB**. En cualquier caso, no es fácil establecer algún parámetro geográfico que explique la mayor o menor prevalencia de las ayudas.

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



Fuente: elaboración propia a partir del Marcador de ayudas de estado 2022 CE. Incluye las ayudas “COVID-19”. No incluye datos del sector ferroviario.

En el ejercicio 2021 cabe destacar dos hechos relevantes:

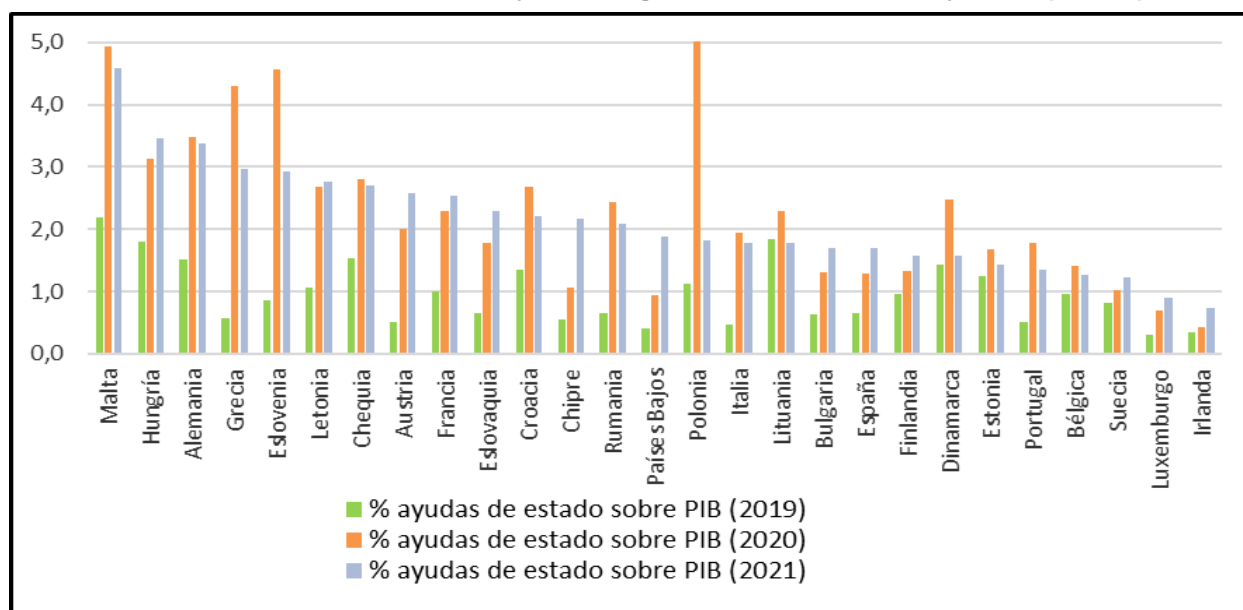
En primer lugar, es el primer ejercicio en que se excluyen los datos del Reino Unido como consecuencia de su salida de la Unión Europea (Brexit). Siguiendo el mismo criterio que el Marcador de ayudas, todas las estadísticas agregadas se presentan a nivel de la UE-27<sup>2</sup>.

En segundo lugar, la ayudas relativas a la pandemia de COVID-19 han continuado teniendo un impacto muy relevante en el volumen total de las ayudas de Estado del año 2021. 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

<sup>2</sup> Como señala el Marcador de ayudas de este año el Reino Unido, de acuerdo con el Acuerdo de Retirada entre la UE y el Reino Unido, solo debe notificar, a partir del 1 de enero de 2021 (cuando dicho acuerdo es plenamente operativo), los gastos correspondientes a (i) las medidas que afectan al comercio entre Irlanda del Norte y la UE y (ii) los regímenes en los que intervengan fondos de la UE. En el año 2021 dichas ayudas ascendieron a 2.700 millones de euros.

en todos los países con respecto a los niveles previos a la pandemia (año 2019), como se puede observar en el gráfico 2. Lituania es el único país en el que las ayudas regulares, medidas como porcentaje del PIB, son inferiores en 2021 con respecto a 2019.

**Gráfico 2. Peso sobre el PIB de las ayudas regulares en 2019, 2020 y 2021 (UE-27)**



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 2021 (del 1,28% del PIB del ejercicio 2020 al 1,69% actual), mientras que para el conjunto de la UE-27 se ha producido un ligero descenso (del 2,38% del año anterior al 2,30% del PIB del ejercicio 2021)<sup>3</sup>.**

Como consecuencia de la pandemia de coronavirus, desde el ejercicio 2020, se pueden distinguir dos subcategorías de ayudas: (i) ayudas “COVID-19” (que aparecen en el ejercicio 2020 con el inicio de la pandemia y continúan en el año 2021) y el (ii) resto de ayudas (o ayudas “No COVID-19”), tal y como se recoge en el Cuadro 1.

<sup>3</sup> Se han producido modificaciones en el Marcador de ayudas de estado con respecto a las cifras del ejercicio anterior de 2020 en el caso español (al pasar del 1,46% al 1,28% del PIB). En los apartados de este informe relativos a ayudas “COVID-19” y al resto de ayudas regulares (ayudas “No COVID-19”) se detallan estas diferencias.

**Cuadro 1. Ayudas de Estado para el año 2021 (UE-27)**

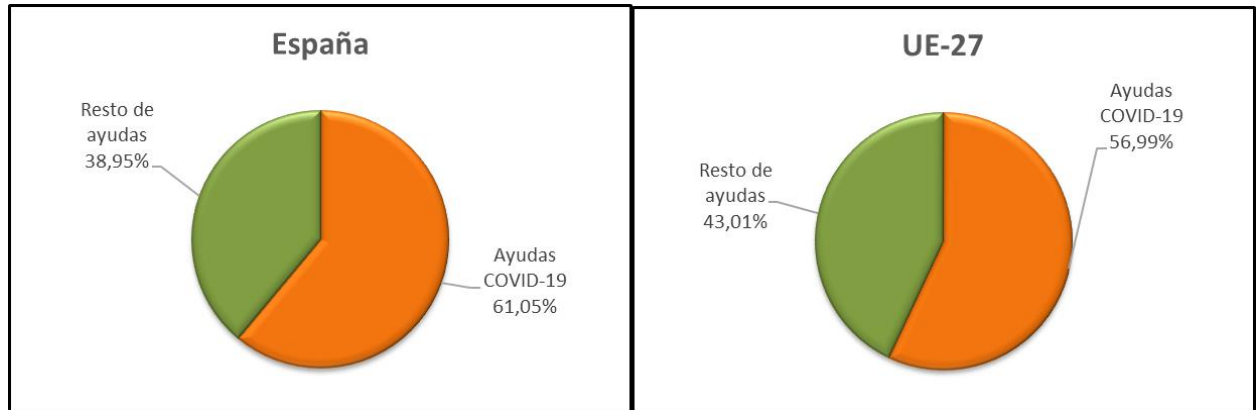
	Ayudas "Covid-19"			Resto de ayudas			Total ayudas	
	Mill €	% PIB	% Total	Mill €	% PIB	% Total	Mill €	% PIB
Malta	364,83	2,48%	54,20%	308,28	2,10%	45,80%	673,11	4,58%
Hungría	2.448,28	1,59%	45,87%	2.889,46	1,88%	54,13%	5.337,74	3,47%
Alemania	64.303,42	1,79%	53,05%	56.908,12	1,58%	46,95%	121.211,54	3,37%
Grecia	4.471,77	2,46%	83,28%	897,61	0,50%	16,72%	5.369,38	2,96%
Eslovenia	1.069,62	2,05%	70,18%	454,46	0,87%	29,82%	1.524,08	2,92%
Letonia	639,65	1,90%	68,43%	295,05	0,87%	31,57%	934,70	2,77%
Chequia	3.044,23	1,28%	47,39%	3.379,04	1,42%	52,61%	6.423,27	2,70%
Austria	8.566,50	2,11%	81,76%	1.911,11	0,47%	18,24%	10.477,61	2,58%
Francia	39.918,70	1,60%	63,06%	23.380,64	0,93%	36,94%	63.299,34	2,53%
<b>UE-27</b>	<b>190.648,67</b>	<b>1,31%</b>	<b>56,99%</b>	<b>143.890,07</b>	<b>0,99%</b>	<b>43,01%</b>	<b>334.538,74</b>	<b>2,30%</b>
Eslovaquia	1.828,91	1,86%	80,91%	431,65	0,43%	19,09%	2.260,56	2,29%
Croacia	459,89	0,79%	35,67%	829,34	1,42%	64,33%	1.289,23	2,21%
Chipre	413,87	1,72%	79,98%	103,59	0,44%	20,02%	517,46	2,16%
Rumanía	3.112,14	1,30%	62,43%	1.872,51	0,78%	37,57%	4.984,65	2,08%
Países Bajos	8.839,95	1,03%	54,53%	7.370,54	0,86%	45,47%	16.210,49	1,89%
Polonia	4.160,38	0,72%	39,63%	6.338,55	1,11%	60,37%	10.498,93	1,83%
Italia	22.940,66	1,29%	72,77%	8.585,46	0,48%	27,23%	31.526,12	1,77%
Lituania	391,86	0,70%	39,39%	602,87	1,07%	60,61%	994,73	1,77%
Bulgaria	938,13	1,32%	77,48%	272,68	0,38%	22,52%	1.210,81	1,70%
<b>España</b>	<b>12.483,88</b>	<b>1,03%</b>	<b>61,05%</b>	<b>7.963,56</b>	<b>0,66%</b>	<b>38,95%</b>	<b>20.447,44</b>	<b>1,69%</b>
Finlandia	1.387,26	0,55%	35,03%	2.572,76	1,03%	64,97%	3.960,02	1,58%
Dinamarca	2.504,78	0,74%	47,36%	2.784,41	0,83%	52,64%	5.289,19	1,57%
Estonia	124,16	0,40%	27,53%	326,81	1,04%	72,47%	450,97	1,44%
Portugal	1.787,52	0,83%	62,08%	1.091,76	0,51%	37,92%	2.879,28	1,34%
Bélgica	1.098,38	0,22%	17,33%	5.239,22	1,04%	82,67%	6.337,60	1,26%
Suecia	1.153,12	0,21%	17,38%	5.482,16	1,02%	82,62%	6.635,28	1,23%
Luxemburgo	435,95	0,60%	66,92%	215,54	0,30%	33,08%	651,49	0,90%
Irlanda	1.760,83	0,41%	56,01%	1.382,89	0,33%	43,99%	3.143,72	0,74%

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Marcador de ayudas CE 2022. No incluye sector ferroviario

**En España, las ayudas COVID-19 en 2021 supusieron el 61,05% del total (1,03% del PIB) frente al 31,04% del total en 2020, mientras que en el conjunto de la UE-27 alcanzaron el 56,99% del total (1,31% del PIB) frente al 55,20% del total en 2020, como se observa en los gráficos 3 y 4.**

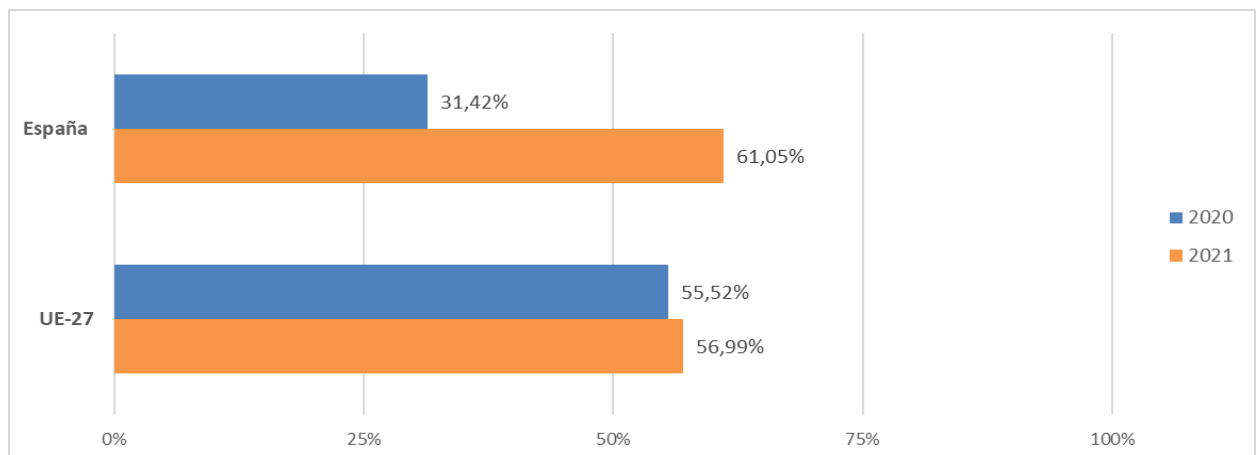


**Gráfico 3. Distribución entre ayudas “COVID-19” y el resto de ayudas en 2021 (España y UE-27)**



Fuente: elaboración propia a partir de datos del Marcador de ayudas CE 2022. No incluye sector ferroviario.

**Gráfico 4. Evolución de ayudas “COVID-19” en 2020-21 (España y UE-27). Porcentaje sobre el total de ayudas.**



Fuente: elaboración propia a partir de datos del Marcador de ayudas CE 2022. 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.

### *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 aprobó diferentes medidas de carácter temporal que pretendían adaptar la normativa vigente de ayudas de Estado de la UE a la situación excepcional vivida como consecuencia de la pandemia del COVID-19<sup>4</sup>.

Se va a hacer referencia tanto a los importes nominales como a los importes relativos a los elementos de ayuda presentes en las decisiones de la CE vinculadas a la pandemia (en términos monetarios y en porcentaje de PIB):

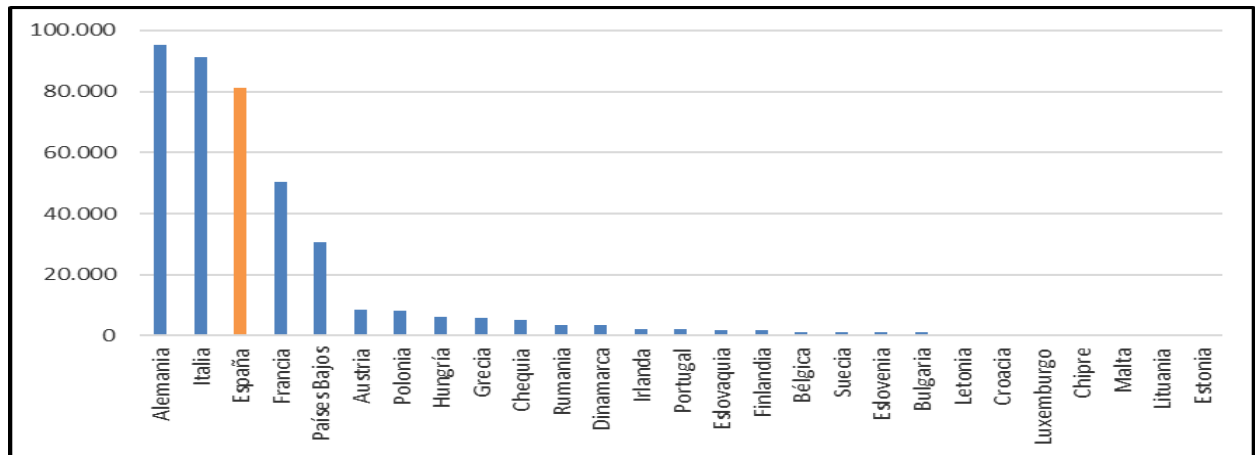
**El importe nominal concedido ascendió a 405.470 millones de euros (*total state aid expenditure for covid measures, nominal amount*) en el ejercicio 2021 (gráfico 5).**

A Alemania le correspondería el 23,47% del total de ayudas de Estado COVID-19 (95.160 millones de euros), seguida de Italia con el 22,53% (91.370 millones de euros) y **España, en tercera posición, con el 20,05% (81.310 millones de euros)**. Le siguen Francia, con el 12,44% (50.430 millones de euros) y los Países Bajos con el 7,56% (30.660 millones de euros).

---

<sup>4</sup> Estas ayudas se instrumentalizaron a través de la [Comunicación relativa al “Marco Temporal para Medidas de Ayudas Públicas para apoyar la Economía en el actual brote de Covid 19”](#). 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 2023. La CE considera que el brote de COVID-19 constituye una “grave perturbación en la economía de los Estados Miembros”, por lo que ha venido considerando 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 (x) 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 y añadieron 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 EEMM podrán crear incentivos para las inversiones realizadas por las empresas y utilizar esta herramienta para acelerar las transiciones verde y digital (con vigencia hasta el 31 de diciembre de 2022) y (ii) medidas de apoyo a la solvencia para apalancar fondos privados y ponerlos a disposición de las inversiones en PYMEs.

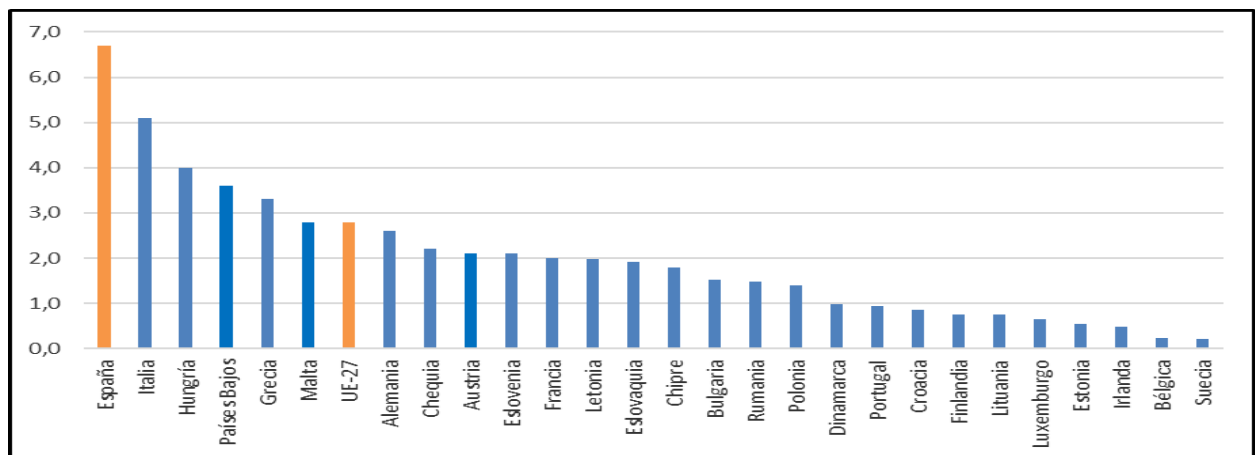
**Gráfico 5. Importes nominales de las ayudas “COVID-19” (millones €)**



Fuente: elaboración propia a partir del Marcador de ayudas CE 2022.

**Por lo que respecta al peso sobre el PIB** de los importes nominales de medidas “COVID-19” (gráfico 6), **España ocupa la primera posición (6,70%)**, seguido de Italia (5,10%), Hungría, Países Bajos (3,60%), Grecia y Malta, todos ellos por encima del conjunto de la UE-27 (2,78%), mientras que Alemania (2,60%) y Francia (2,00%) se sitúan por debajo de la media de la UE.

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



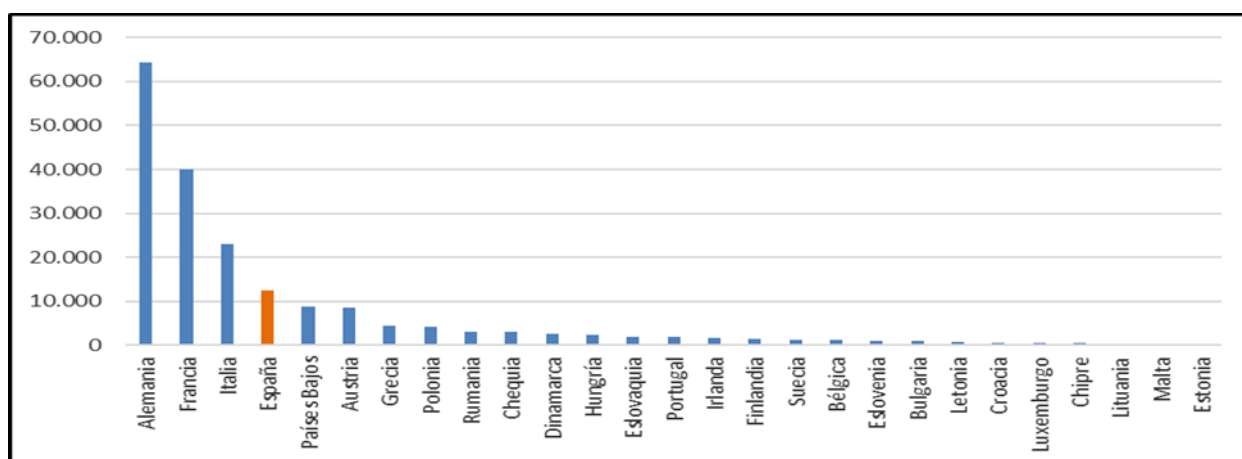
Fuente: elaboración propia a partir del Marcador de ayudas CE 2022.

**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 el conjunto de los EEMM de la UE (gráfico 7) el importe ascendió a **190.649 millones de euros en ayudas “COVID-19” en el ejercicio 2021**, siendo Alemania el líder destacado con 64.303 millones de euros (34% del total), seguido por Francia, con 39.919 millones (21% del total) e Italia, con 22.941 millones (12% del total). **España cae hasta la cuarta posición, con 12.484 millones de euros**, siendo un 6,55% del total de las ayudas en la UE-27<sup>5</sup>.

Con respecto a las cifras de 2020 las ayudas COVID-19 en el ejercicio 2021 permanecen prácticamente sin cambios en la UE-27 (en torno al 1,31% del PIB) mientras que en España casi se triplican al pasar de 4.492,42 a 12.484 millones de euros (en términos de PIB se incrementan del 0,40% al 1,03%)<sup>6</sup>.

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



Fuente: elaboración propia a partir del Marcador de ayudas CE 2022.

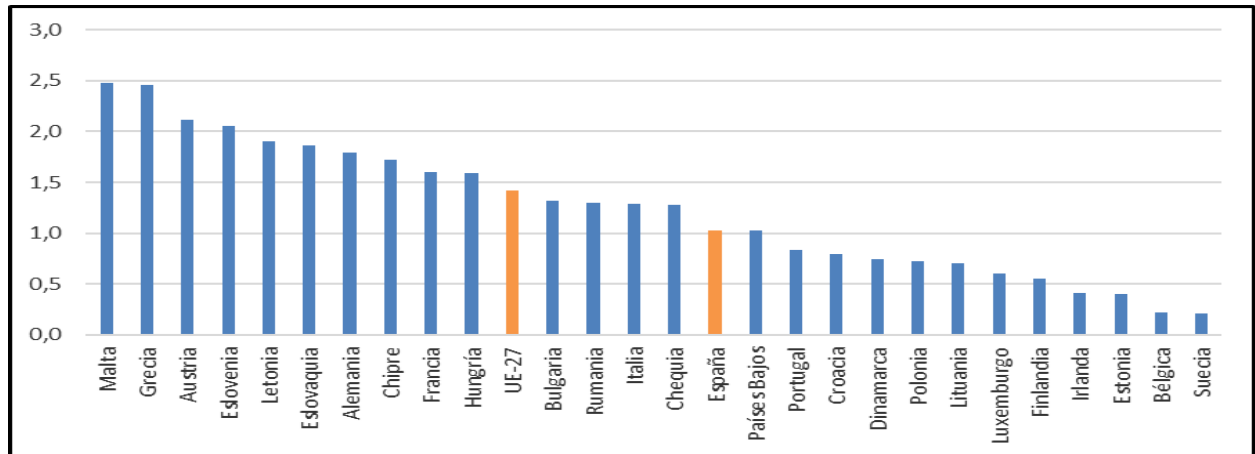
<sup>5</sup> Las ayudas españolas se concentraron, fundamentalmente, en dos programas: (i) [SA.56851](#), Marco Nacional Temporal relativo a las medidas de ayuda a empresas y autónomos consistentes en subvenciones directas, anticipos reembolsables, ventajas fiscales, garantías de préstamos y bonificaciones de tipos de interés en préstamos destinadas a respaldar la economía en el contexto del actual brote de COVID-19 (“Marco paraguas”) con 7.024,02 millones de euros y (ii) [SA.58458](#), Esquema de reaseguro en el contexto del COVID-19, con 4.607,92 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 30 de junio de 2023, conjuntamente las Líneas de Avales Liquidez e Inversión han desplegado avales por importe de 107.187 millones de euros que han permitido movilizar más de 140.737 millones de euros en financiación hacia el tejido productivo en 1.192.484 operaciones, de las que más del 98% han sido suscritas por pymes y autónomos.

<sup>6</sup> Se han producido modificaciones en el Marcador de ayudas de estado con respecto a las cifras del ejercicio anterior de 2020, tanto en el caso español (al pasar de 5.681,04 a 4.492,42 millones de euros) como en el conjunto de la UE-27 (al pasar de 182.634,61 a 177.932,36 millones de euros).

**En términos de PIB (gráfico 8), España (1,03%) se sitúa por debajo de la media del conjunto de la UE-27 (1,42%), en una clasificación liderada por Malta (2,48%) y Grecia (2,46%). Entre las grandes economías destaca Alemania (1,79%), seguida de Francia e Italia (1,60% y 1,29%, respectivamente). Países Bajos se sitúa con el mismo porcentaje que España (1,03%).**

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

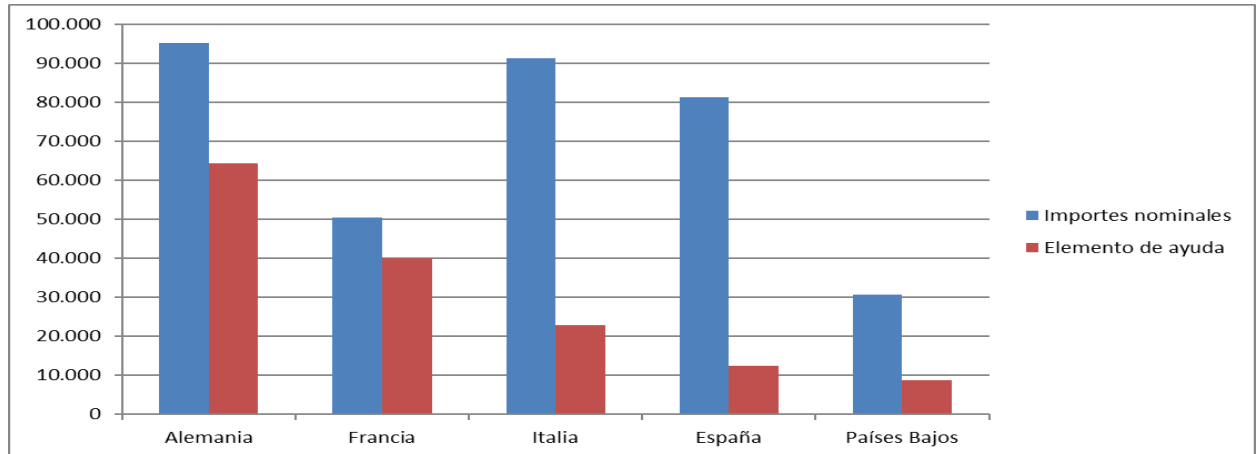


Fuente: elaboración propia a partir del Marcador de ayudas CE 2022.

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 conceptos<sup>7</sup>.

<sup>7</sup> Para una explicación más detallada de los aspectos metodológicos puede consultarse la sección “1.2 Aspectos metodológicos” de este informe.

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

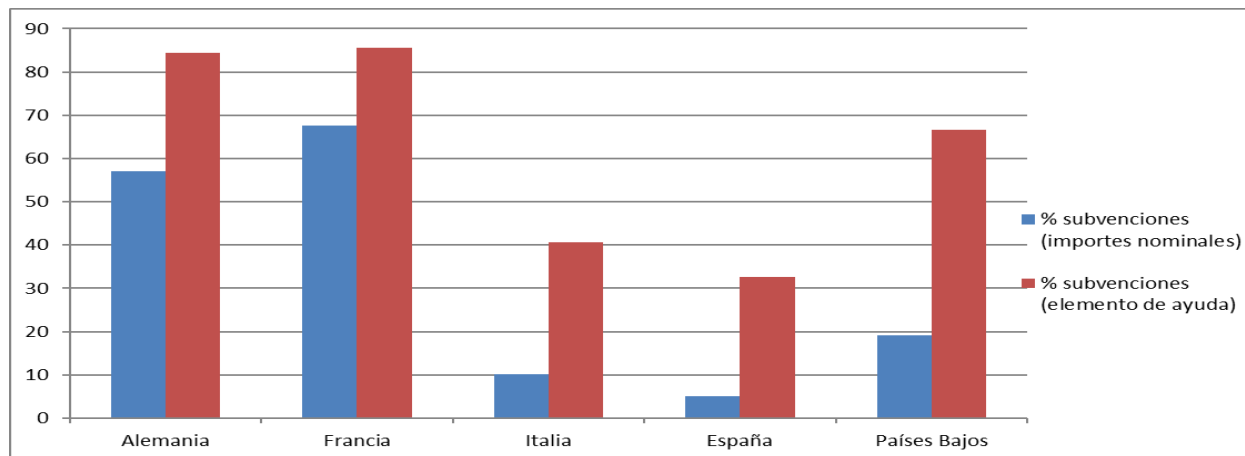


Fuente: elaboración propia a partir del Marcador de ayudas CE 2022.

De esta manera, las discordancias **en el caso español** entre los importes nominales (81.310 millones de euros y 6,70% del PIB) y los elementos de ayuda (12.484 millones de euros y 1,03% del PIB) vienen motivadas por haber canalizado mayoritariamente estas medidas a través de instrumentos reembolsables. En concreto, según los datos del Marcador de ayudas, **España concedió 7.620 millones de euros en garantías (61% de las ayudas por la COVID-19) y 4.080 millones de euros en forma de subvenciones directas (33%).**

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

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



Fuente: elaboración propia a partir del Marcador de ayudas CE 2022. 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 44.015 millones de euros, que ha sido clasificado como "Otras ayudas".

### III.1.2. Resto de ayudas regulares (ayudas "No COVID-19")

En el Cuadro 2 se recoge la **evolución temporal 2013-2021 de las ayudas regulares tanto en la UE-27 como en España**, excluyendo las ayudas "COVID-19". Se puede apreciar una **disminución de las ayudas "No COVID 19" en 2021 en España (del 0,88% del ejercicio anterior al 0,66% actual<sup>8</sup>)** y una reducción, en menor medida,

<sup>8</sup> 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](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.

Por último, cabe señalar que la [sentencia del Tribunal General de 27 de septiembre de 2023](#) ha anulado la [Decisión \(UE\) 2015/314](#) de la Comisión, de 15 de octubre de 2014. Según el TGUE la Decisión de 15 de octubre de 2014,

en el conjunto de la UE-27 (del 1,06% del año anterior al 0,99% del ejercicio 2021)<sup>9</sup>. Para los 13 países de la UE-27 con mayor producto interior bruto per cápita (PIB pc) se puede observar una ligera disminución en 2021 (del 0,91% del ejercicio anterior hasta el 0,85% actual)<sup>10</sup>.

También en el **Cuadro 2** se recoge la **clasificación de otros dos grandes subtipos 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 2017<sup>11</sup>. En el año 2021, se observa, sin embargo, un repunte tanto en el porcentaje sobre el PIB como sobre el total de ayuda otorgada. En el marco de la UE-27, las ayudas sectoriales venían 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). No obstante, en el año 2021, se incrementan tanto el porcentaje sobre el PIB como su peso sobre el total de ayudas, si bien en menor medida que los aumentos en España.

---

incurrió en error de Derecho al denegar el reconocimiento de una confianza legítima similar a la reconocida en las Decisiones iniciales a los beneficiarios del régimen de ayudas en cuestión respecto de sus adquisiciones indirectas. Las respuestas que la Comisión dio a principios de 2006 a las preguntas parlamentarias que se le habían planteado engendraron en España y en los beneficiarios una confianza legítima en la legalidad del régimen de ayudas en lo referente a cualesquiera adquisiciones (directas e indirectas).

En el año 2021 solo figuran registrados 1,01 millones de euros en el epígrafe “Promoción de las exportaciones y el sector exterior” relativos al mencionado procedimiento SA 35550, por lo que el impacto es insignificante.

<sup>9</sup> Se han producido modificaciones en el Marcador de ayudas de estado con respecto a las cifras del ejercicio anterior de 2020, tanto en el caso español (al pasar del 0,95% al 0,88% del PIB) como en el conjunto de la UE-27 (del 1,02% al 1,06% del PIB).

En el caso de España las ayudas del ejercicio 2020 han pasado de 10.689,26 millones a 9.805,30 millones de euros. Casi la totalidad de este decremento se debe a la reducción de las ayudas correspondientes al epígrafe “Otros”, que disminuye en 970,24 millones de euros.

<sup>10</sup> Luxemburgo, Irlanda, Dinamarca, Suecia, Países Bajos, Finlandia, Austria, Bélgica, Alemania, Francia, Italia, Chipre y España (datos de 2021 obtenidos de [Eurostat](https://ec.europa.eu/eurostat)).

<sup>11</sup> 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 41,47%, el 24,73%, el 14,85% y el 10,93% respectivamente.



**Cuadro 2. Evolución ayudas regulares España y UE-27 (2013-2021)<sup>12</sup>**

		2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	
<b>España</b>	<b>Ayudas regulares</b>	Mill €	3.375,94	3.712,86	3.249,39	3.052,55	3.845,56	4.921,03	8.188,94	9.805,30	7.963,56
		% PIB	0,33%	0,36%	0,30%	0,27%	0,33%	0,41%	0,66%	0,88%	0,66%
	<b>Ayuda horizontal</b>	Mill €	1.833,85	2.190,10	1.560,86	1.828,85	2.559,13	3.927,75	7.107,47	8.842,49	6.575,50
		% PIB	0,18%	0,21%	0,14%	0,16%	0,22%	0,33%	0,57%	0,79%	0,54%
		% Total	54,32%	58,99%	48,04%	59,91%	66,55%	79,82%	86,79%	90,18%	82,57%
	<b>Ayuda sectorial</b>	Mill €	1.542,09	1.522,76	1.688,53	1.223,70	1.286,43	993,28	1.081,47	962,81	1.388,06
% PIB		0,15%	0,15%	0,16%	0,11%	0,11%	0,08%	0,09%	0,09%	0,12%	
%Total		45,68%	41,01%	51,96%	40,09%	33,45%	20,18%	13,21%	9,82%	17,43%	
<b>UE-27</b>	<b>Ayudas regulares</b>	Mills €	64.640,85	86.936,75	92.677,21	100.915,43	116.685,69	122.313,97	134.887,62	142.566,58	143.890,07
		% PIB	0,56%	0,74%	0,76%	0,80%	0,89%	0,90%	0,96%	1,06%	0,99%
	<b>Ayuda horizontal</b>	Mill €	48.891,91	71.217,50	78.708,29	88.667,66	98.634,20	109.069,41	119.786,79	128.495,99	126.512,21
		% PIB	0,42%	0,61%	0,65%	0,70%	0,75%	0,80%	0,85%	0,95%	0,87%
		% Total	75,64%	81,92%	84,93%	87,86%	84,53%	89,17%	88,80%	90,13%	87,92%
	<b>Ayuda sectorial</b>	Mill €	15.748,94	15.719,25	13.968,92	12.247,77	18.051,49	13.244,56	15.100,83	14.070,59	17.377,86
% PIB		0,14%	0,13%	0,11%	0,10%	0,14%	0,10%	0,11%	0,11%	0,12%	
%Total		24,36%	18,08%	15,07%	12,14%	15,47%	10,83%	11,20%	9,87%	12,08%	
<b>UE (13 mayor PIBpc)</b>	<b>Ayudas regulares</b>	Mill €	50.787,75	71.682,89	78.337,29	84.955,44	96.341,23	102.579,96	115.210,46	121.944,71	123.900,00
		% PIB	0,44%	0,61%	0,64%	0,68%	0,74%	0,76%	0,82%	0,91%	0,85%
	<b>Ayuda horizontal</b>	Mill €	38.727,16	59.859,77	67.495,69	75.661,98	81.797,64	92.397,14	103.204,76	111.506,30	109.741,71
		% PIB	0,34%	0,51%	0,55%	0,60%	0,63%	0,68%	0,74%	0,83%	0,75%
		% Total	76,25%	83,51%	86,16%	89,06%	84,90%	90,07%	89,58%	91,44%	88,57%
	<b>Ayuda sectorial</b>	Mill €	12.060,59	11.823,12	10.841,60	9.293,46	14.543,59	10.182,82	12.005,70	10.438,41	14.158,29
% PIB		0,10%	0,10%	0,09%	0,08%	0,11%	0,08%	0,08%	0,08%	0,10%	
%Total		23,75%	16,49%	13,84%	10,94%	15,10%	9,93%	10,42%	8,56%	11,43%	

Fuente: elaboración propia a partir del Marcador de ayudas CE 2022. No incluye sector ferroviario ni ayudas “COVID-19”.

Con respecto a la evolución del volumen de ayudas regulares cabe señalar que, 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 0,41% del PIB)<sup>13</sup>.

Esta tendencia alcista se intensificó en 2019 y 2020 de tal forma que el importe de las ayudas regulares totales (sin ayudas “COVID-19”) en España se incrementó en más del

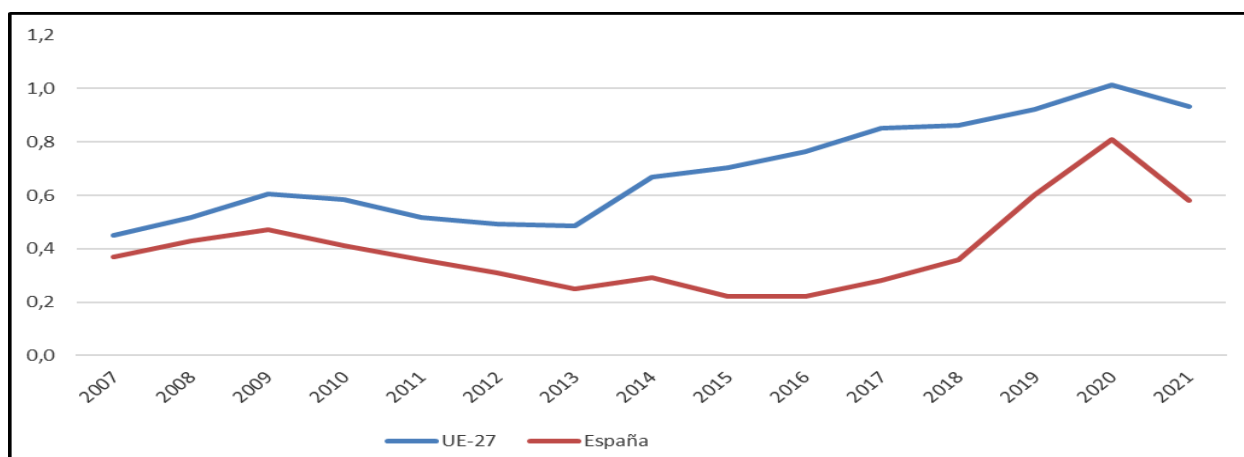
<sup>12</sup> Tras la salida del Reino Unido se incluyen los datos de la UE-27 desde el año 2013, fecha en la que ingresó el último Estado Miembro (Croacia).

<sup>13</sup> 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 0,33% del PIB español en el ejercicio 2018.

doble, alcanzando el 0,66% del PIB en 2019 y el 0,88% del PIB en 2020<sup>14</sup>, para caer en 2021 a los niveles de 2019 (0,66% del PIB). En la UE-27, se observa una evolución creciente respecto al PIB desde 2014 (hasta alcanzar en 2020 el 1,06% del PIB) que se rompe en 2021, con una bajada hasta el 0,99% del PIB.

Respecto a 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, alcanzando un porcentaje sobre el PIB español en 2020 del 0,81%. No obstante, estas ayudas caen con fuerza en 2021 en España (hasta el 0,58% del PIB) alejándolo del conjunto de la UE-27 que, aunque también baja, lo hacen con menos intensidad (hasta el 0,93% del PIB comunitario).

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



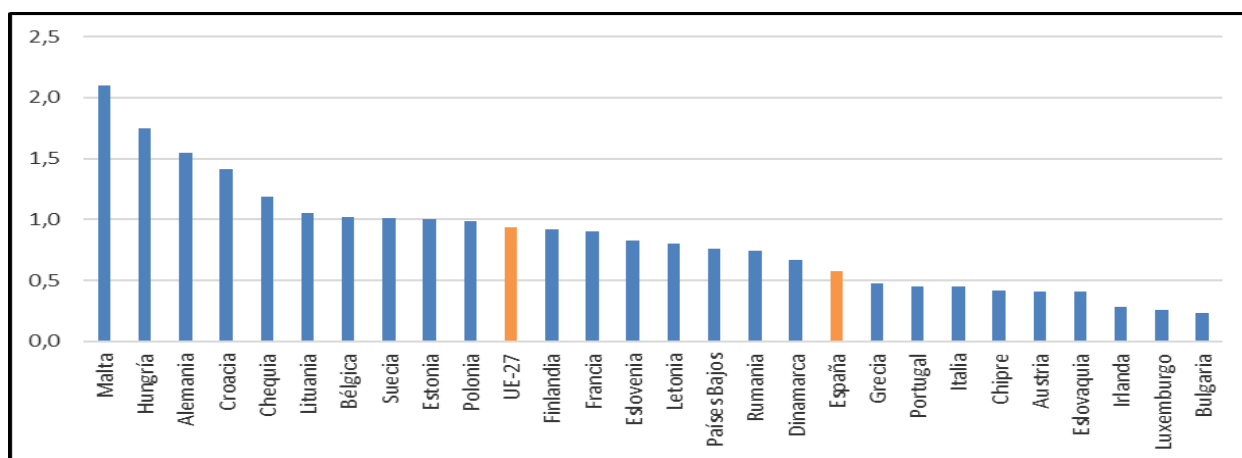
Fuente: elaboración propia a partir de datos del Marcador de ayudas CE 2022. No incluye sector ferroviario ni ayudas "COVID-19".

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 un cierto crecimiento hasta el ejercicio 2018, la tendencia alcista se aceleró en los años 2019 y 2020, convergiendo y acercándose a las cifras del conjunto de la UE-27. No obstante, la

<sup>14</sup> Descontando el efecto del programa fiscal sujeto a recuperación contabilizado el porcentaje de las ayudas regulares alcanzarían, respectivamente, el 0,58% y el 0,79% del PIB español en los años 2019 y 2020.

fuerte caída en España en el año 2021 (hasta el 0,58% del PIB) la aleja de las cifras de la UE-27 que, aunque también baja, lo hacen con menos intensidad (hasta el 0,93% del PIB comunitario). En la actualidad, España se sitúa en el puesto decimoctavo tanto en términos del peso de las ayudas regulares a industria y servicios sobre el PIB (Gráfico 11) como en el porcentaje de las ayudas regulares totales sobre el PIB (sin ayudas “COVID-19) de la UE-27 (Cuadro 1).

**Gráfico 11. Peso de las ayudas regulares a industria y servicios sobre el PIB (2021) en UE-27**



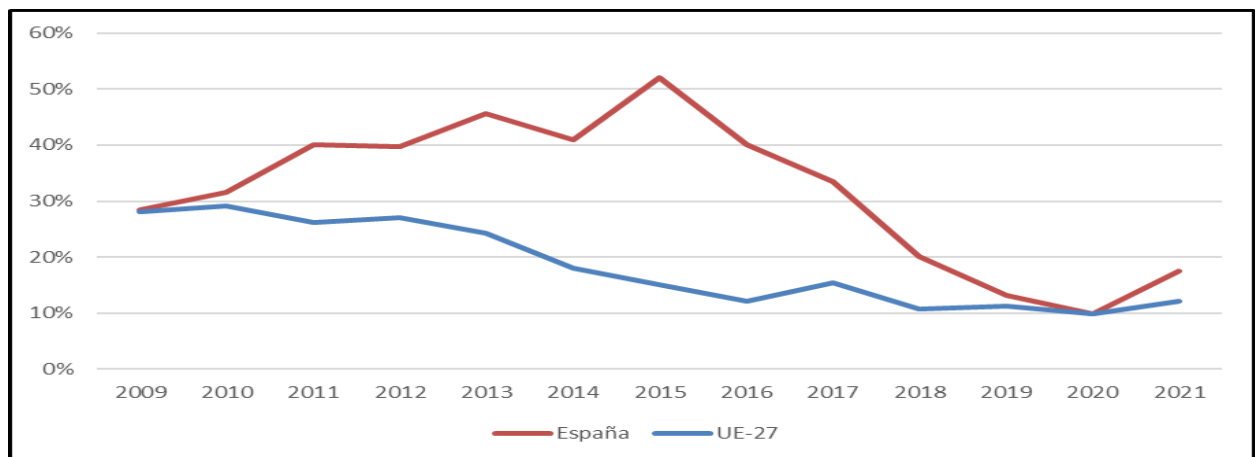
Fuente: elaboración propia a partir de datos del Marcador de ayudas CE 2022. No incluye sector ferroviario ni ayudas “COVID-19”.

**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, si bien se observa (Gráfico 12) una clara **tendencia hacia la convergencia en los últimos años** que llevó a que en el año 2020 se situase, por primera vez, por debajo del peso en el conjunto de la UE-27 (y solamente ligeramente por encima de los 13 países de la UE-27 con mayor producto interior bruto per cápita). Sin embargo, debido a que el alza en el caso español ha sido mayor que a la del conjunto de la UE, el peso de las ayudas sectoriales sobre el total de ayuda regular concedida vuelve a ser superior en España (17,43%) que en la UE-27 (12,08%) en 2021.

Además, mientras en la UE-27 la senda es decreciente desde 2009 con una tendencia hacia la estabilización en los períodos más recientes (con leves repuntes en 2017 y en 2021), 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 hasta el 20% (sin la distorsión de las ayudas al sector exterior se situaría en torno al 24%). Por último, en 2019 y 2020 se observa un descenso significativo hasta el 13% y el 10%, respectivamente (excluyendo las ayudas al sector exterior, se alcanzarían el 15% y el 11%, respectivamente) y en 2021 un repunte hasta el 17%.

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

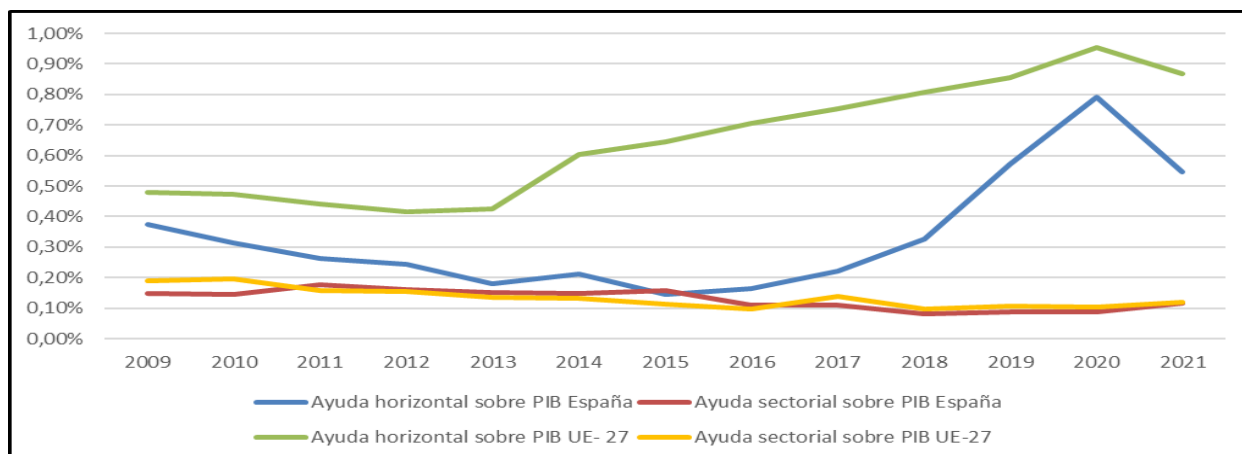


Fuente: elaboración propia a partir de datos del Marcador de ayudas CE 2022. No incluye sector ferroviario ni ayudas “COVID-19”.

Como puede observarse en el **Gráfico 13**, el **peso sobre el PIB de las ayudas sectoriales tiende a converger, desde los años de la crisis financiera, entre la UE-27 y España**, manteniéndose los datos con pequeñas diferencias entre España y la UE-27 en los años siguientes, observándose un aumento en 2021 en ambos casos, mayor en el caso español.

Por el contrario, la diferente evolución del peso de las ayudas regulares totales sobre el PIB se debe claramente a la distinta evolución de las ayudas horizontales, que ya partían de un nivel más elevado en la UE-27 que en España al comienzo de la crisis financiera, diferencia que aumentó hasta el año 2017, debido tanto al crecimiento en la UE-27 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 redujo considerablemente el diferencial con la UE-27, si bien esta tendencia se ha roto con la mayor caída en España en el ejercicio 2021.

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



Fuente: elaboración propia a partir de datos del Marcador de ayudas CE 2022. 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.** 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.

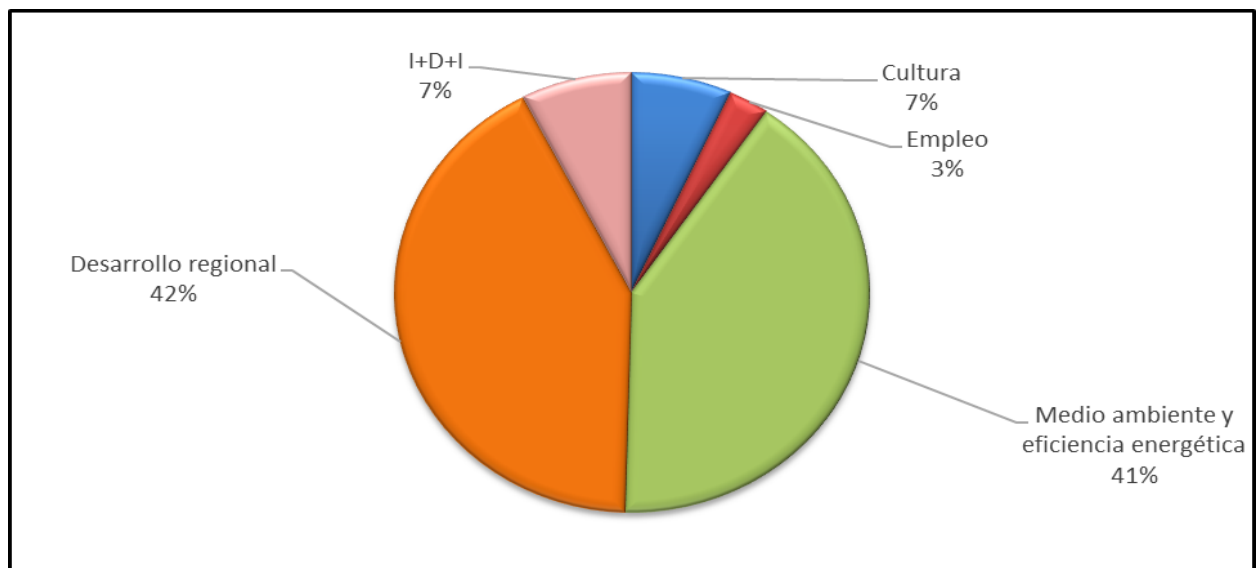
El primer hecho a destacar es **el elevado porcentaje de las ayudas al desarrollo regional en España**, que es la partida a la que se dedican más recursos (42%)<sup>15</sup>, cuando en el resto de los países de la UE el peso de esta partida es más reducido (11%). Cabe señalar que, como ya ocurrió en el Marcador de ayudas del año pasado, se incluyen dentro de este epígrafe las bonificaciones o subvenciones al transporte marítimo o

<sup>15</sup> Destacar los siguientes programas en el año 2021: (i) [SA.48757](#) (subvenciones al transporte aéreo de residentes en regiones no peninsulares, por importe de 951,84 millones de euros); (ii) [SA.61363](#) (Régimen Económico Fiscal de Canarias (REF). Ayudas al funcionamiento (Prórroga SA.40258), por importe de 409,21 millones de euros); (iii) [SA.62026](#) (subvenciones al transporte aéreo de residentes en regiones alejadas, por importe de 335,86 millones de euros); (iv) [SA.61314](#) (Régimen Económico Fiscal de Canarias (REF). Ayudas a la inversión (Prórroga SA.40256), por importe de 266,45 millones de euros); (v) [SA. 41993](#) (subvenciones al transporte marítimo de pasajeros residentes en regiones no peninsulares, por importe de 136,61 millones de euros); (vi) [SA. 51878](#) (subvenciones al transporte aéreo de residentes en regiones alejadas, por importe de 115,16 millones de euro) y (vii) [SA. 45138](#) (bonificaciones al transporte marítimo interinsular e intransular de viajeros residentes en Canarias, por importe de 28,57 millones de euros).

terrestre que previamente se incluían dentro del apartado de apoyo social a consumidores individuales<sup>16</sup>.

En segundo lugar, la siguiente partida más relevante en el caso español son las **ayudas dedicadas a medio ambiente y eficiencia energética** que suponen el 41% la ayuda total horizontal. Si bien estas ayudas continúan por debajo del conjunto de la UE-27 (55%) cabe señalar el **extraordinario crecimiento experimentado en España en el año 2021** (las ayudas casi se cuadruplican al pasar de 668,41 millones en 2020 a 2.626,66 millones de euros en 2021). Destaca el programa [SA.100143](#) (Grandes proyectos de mejora de la competitividad industrial - Línea II - Eficiencia energética), con un importe de 1.850 millones de euros, que supone más del 70% del importe español destinado a medio ambiente y eficiencia energética.

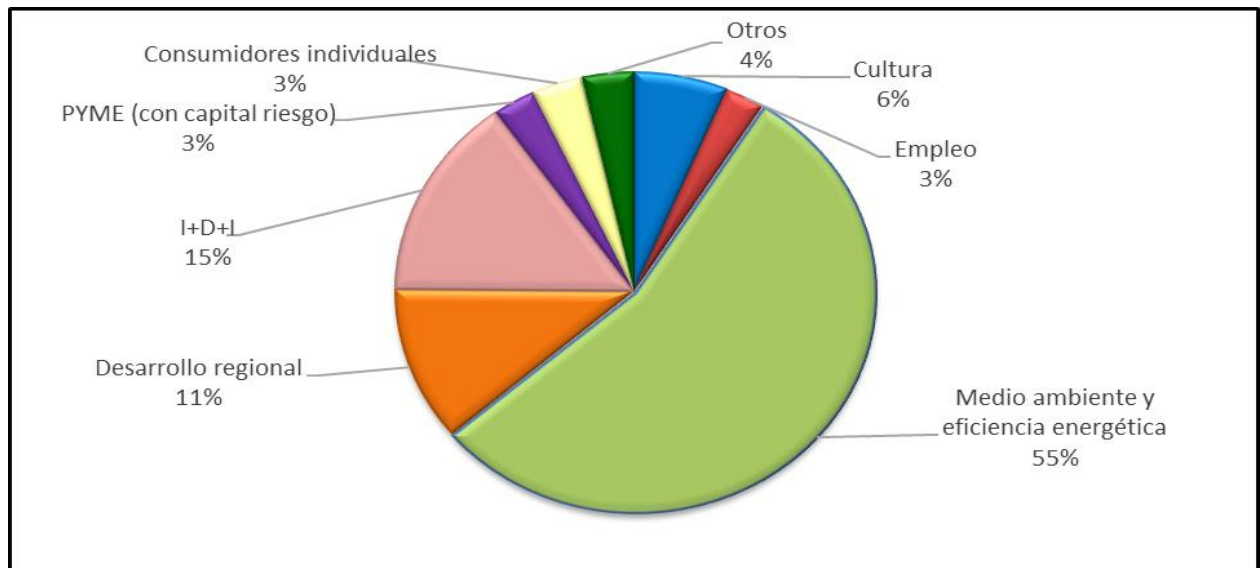
**Gráfico 14. Reparto de la ayuda horizontal por objetivos en 2021 en España**



Fuente: elaboración propia a partir de datos del Marcador de ayudas CE 2022. No incluye sector ferroviario ni ayudas “COVID-19”.

<sup>16</sup> El epígrafe de apoyo social a consumidores individuales solía tener un peso elevado sobre el total de las ayudas en España como puede verse en informes sobre ayudas públicas de años anteriores previos a la reclasificación.

**Gráfico 15. Reparto de la ayuda horizontal por objetivos en 2021 en la UE-27**



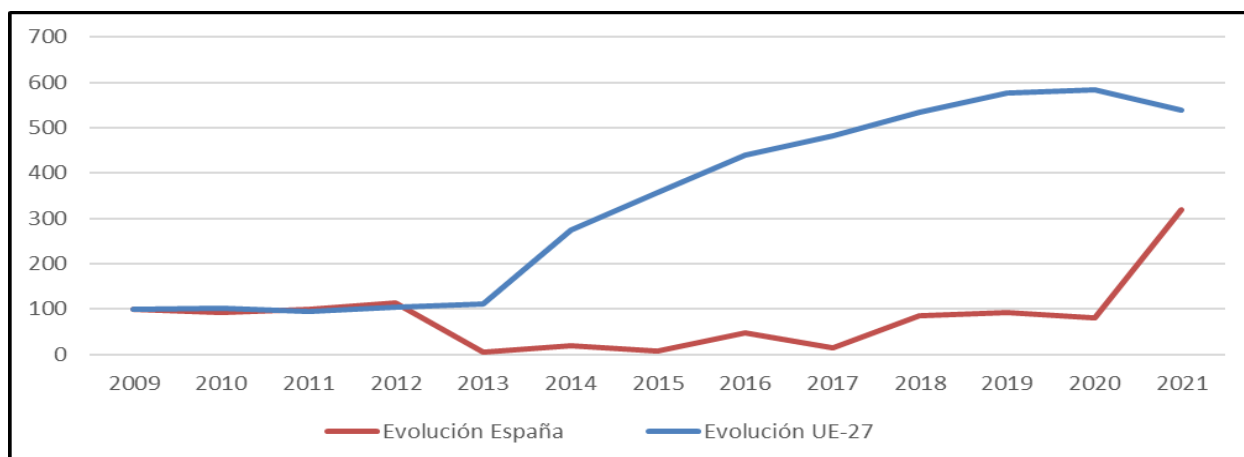
Fuente: elaboración propia a partir de datos del Marcador de ayudas CE 2022. No incluye sector ferroviario ni ayudas "COVID-19".

Por otra parte, cabe resaltar que, como el año pasado, nuestros porcentajes en materia de I+D+i (7%) son inferiores a los del conjunto de la UE-27 (15%).

La diferencia en cuanto a los fondos destinados a medio ambiente y eficiencia energética en 2021 entre la UE-27 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 2021. La relevante subida en 2018 y el extraordinario incremento de 2021 refuerzan la tendencia al alza en España desde los mínimos de 2013, si bien la brecha con el conjunto de la UE-27 es todavía notable.

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



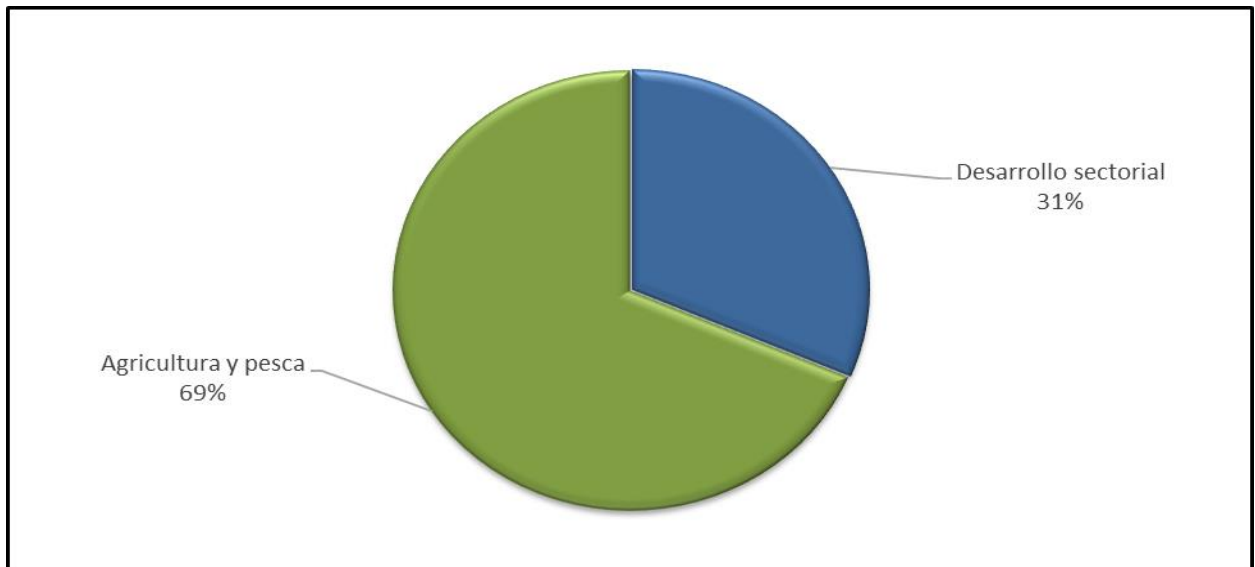
Fuente: elaboración propia a partir de datos del Marcador de ayudas CE 2022. No incluye sector ferroviario ni ayudas “COVID-19”. 2009 se toma como año base (100) para UE-27 y España.

Por lo que respecta al porcentaje de las ayudas sectoriales por objetivos, cabe señalar el elevado peso (69%) de las ayudas a la agricultura en España (frente al 45% que suponen en el conjunto de la UE-27), seguidas a gran distancia (20%) por las ayudas al desarrollo sectorial, las cuales constituyen la partida a la que se dedican más recursos en la UE-27 (en torno al 48%)<sup>17</sup>. Cabe destacar que las ayudas al cierre y a la reestructuración de empresas en crisis en el año 2021 han sido residuales en España (0,05%) mientras que en el resto de la UE ha alcanzado el 7% (2% en ayudas al cierre y 5% en ayudas a la reestructuración, respectivamente).

<sup>17</sup> En las ayudas a la agricultura se incluyen también las ayudas a la pesca y a la acuicultura.

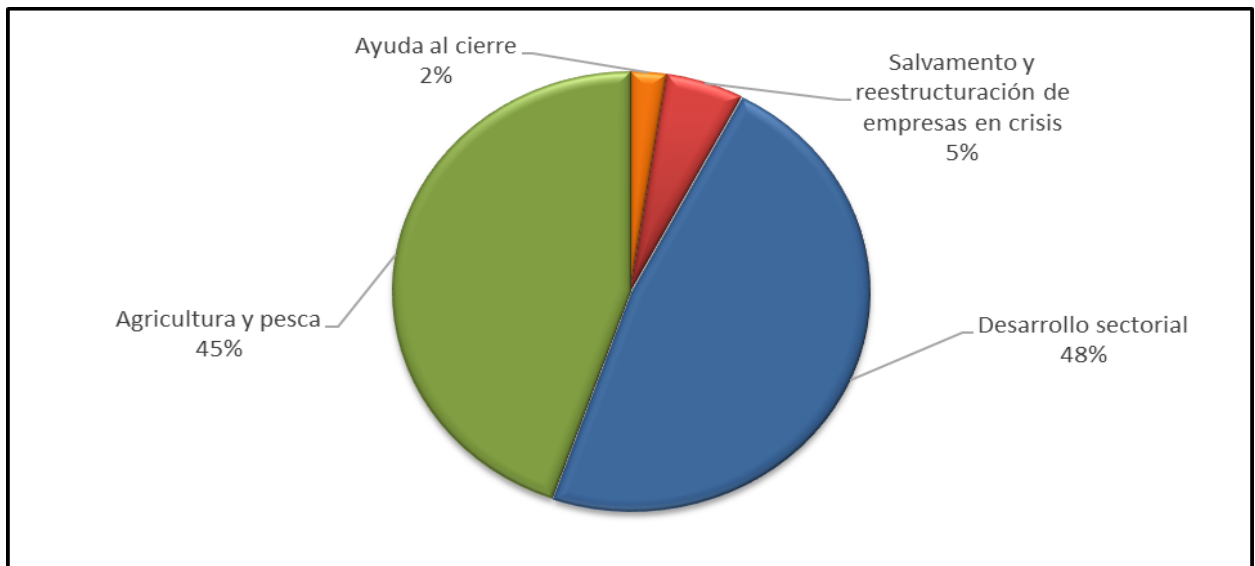


**Gráfico 17. Porcentaje de ayuda sectorial por objetivos en 2021 en España**



Fuente: elaboración propia a partir de datos del Marcador de ayudas CE 2022. No incluye sector ferroviario ni ayudas “COVID-19”.

**Gráfico 18. Porcentaje de ayuda sectorial por objetivos en 2021 en la UE-27**



Fuente: elaboración propia a partir de datos del Marcador de ayudas CE 2022. 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, como el año pasado, 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 acuicultura<sup>18</sup>. 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 en España ha experimentado un leve descenso en el año 2021 (frente al aumento en el conjunto de la UE-27).

En segundo lugar, las garantías, que han tenido históricamente un peso residual tanto en España como en el conjunto de la UE-27, han experimentado un repunte desde el ejercicio 2020, especialmente en el caso español, donde alcanzan porcentajes elevados (28,54% en 2020 y 37,26% en 2021).

Como ya se señaló el año pasado una parte importante de los cambios producidos en los porcentajes de las subvenciones y de las garantías desde el ejercicio 2020 son debidos a la inclusión de las ayudas “COVID 19”. Como señala el Marcador de ayudas de este año, en esta categoría las garantías constituyeron la mayoría (61%) de las ayudas “COVID-19” en España, mientras que las subvenciones directas alcanzaron el 33% del total. En el conjunto de la UE-27, 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 adicionales<sup>19</sup>.

Por último, las exenciones fiscales, que comparativamente han tenido un peso mucho menor en España que en el conjunto de la UE-27, 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 del período 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 24,08%, el 24,17%, el 25,28% y el 14,18%, respectivamente). El impacto en 2021 del procedimiento de recuperación es insignificante, lo que reduce el porcentaje español hasta el 5,61% en 2021.

---

<sup>18</sup> Véase [https://webgate.ec.europa.eu/comp/redisstat/databrowser/explore/all/COMP\\_TOP\\_2020?lang=en&display=card&sort=category](https://webgate.ec.europa.eu/comp/redisstat/databrowser/explore/all/COMP_TOP_2020?lang=en&display=card&sort=category)

<sup>19</sup> Véase State Aid [SA.56790 \(2020/N\)](#) – DE – Federal Framework "Small amounts of aid 2020". Alemania ha clasificado como “Otros instrumentos” un programa de 44.015 millones de euros (lo que supone alrededor del 23% de las ayudas “COVID-19” en el conjunto de la UE-27 en el ejercicio 2021).

**Cuadro 4. Evolución de distintos instrumentos 2013-2021 en España y en la UE-27<sup>(\*)</sup>**

		2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
España	Participación en el capital	0,00%	0,36%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	1,64%	3,50%
	Subvención	67,26%	74,87%	84,60%	84,96%	71,68%	72,55%	72,59%	53,77%	52,13%
	Garantía	0,89%	0,13%	0,00%	1,00%	0,00%	0,01%	0,00%	28,54%	37,26%
	Crédito blando	8,89%	4,43%	5,10%	4,22%	4,04%	3,07%	2,03%	1,83%	1,18%
	Diferimiento fiscal	0,00%	2,04%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
	Exención fiscal	22,79%	18,06%	10,28%	8,93%	24,08%	24,17%	25,28%	14,18%	5,61%
	Otros	0,17%	0,10%	0,01%	0,89%	0,20%	0,21%	0,10%	0,04%	0,33%
	Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
UE-27	Participación en el capital	0,73%	0,67%	0,66%	0,30%	4,32%	0,34%	0,26%	1,33%	2,71%
	Subvención	55,09%	67,06%	64,38%	64,65%	62,86%	59,84%	60,80%	42,07%	58,33%
	Garantía	5,27%	1,88%	0,24%	0,11%	0,08%	0,39%	0,46%	12,31%	7,77%
	Crédito blando	2,02%	1,57%	1,40%	0,82%	1,24%	1,48%	1,18%	14,50%	2,47%
	Diferimiento fiscal	0,15%	0,15%	0,06%	0,03%	0,03%	0,02%	0,02%	0,20%	0,07%
	Exención fiscal	36,04%	27,63%	31,05%	29,41%	26,95%	32,99%	32,54%	16,58%	13,75%
	Otros	0,71%	1,03%	2,20%	4,67%	4,52%	4,94%	4,75%	13,01%	14,90%
	Total	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.  
(\*) Aparecen sombreados aquellos instrumentos de ayuda con mayor peso específico.

Por otro lado, la CE considera que ciertas ayudas concedidas por los EEMM a sus empresas no se califican como ayudas de Estado, ya que sus efectos sobre la competencia son limitados, categorizándolas como **ayudas de minimis**.

El [Reglamento](#) (UE) nº 1407/2013 de la Comisión Europea sobre ayudas de minimis considera que las ayudas que no excedan de un límite máximo de 200.000 euros concedidas durante un período de tres ejercicios fiscales no afectan al comercio entre los Estados miembros y, por consiguiente, no se incluyen en el ámbito de aplicación del artículo 107.1 del TFUE. Este límite se fija en 100.000 euros para las ayudas a las empresas que operan en el sector del transporte por carretera. Además de la cuantía y el plazo, la ayuda de minimis debe ser transparente. Según el Reglamento de la UE, se consideran transparentes las ayudas brutas en efectivo, las garantías y las ayudas incorporadas a préstamos (bonificaciones de tipo de interés), siempre que cumplan determinadas condiciones.

La metodología del Marcador de ayudas de la UE no recoge las ayudas de minimis. Sin embargo, gozan de relevancia si tenemos en cuenta su volumen agregado. De los datos extraídos de la web de la BDNS podemos indicar que aparecen, con fecha de concesión entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de 2021, 255.757 ayudas que representaron una ayuda equivalente total de más de 1.500 millones de euros (1.588.057.678 euros). Esto representa el 0,13% del PIB de España de 2021.

### *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.

Debe tenerse en cuenta además la evolución reciente del concepto de ayuda pública en materia de infraestructuras. 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 Estado<sup>20</sup>.

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 noveno país con menor porcentaje sobre PIB de ayudas al transporte ferroviario<sup>21</sup>.

---

<sup>20</sup> Vid. párr. 219 de la [Comunicación](#) sobre el concepto de ayuda. Respecto a infraestructuras ferroviarias, puede consultarse la [Decisión de la Comisión SA.37185](#) relativa al **Centro de ensayos de alta tecnología ferroviaria de Antequera (CEATF)**, adoptada el 25 de julio de 2016, considera que existe ayuda estatal y que ésta es incompatible, de modo que ordena la recuperación de la ayuda otorgada.

<sup>21</sup> No se consideran Malta y Chipre al no reportar datos.

**Cuadro 5. Ayudas al transporte ferroviario para el año 2021 (millones €)**

	Transporte ferroviario			
	OSP y pensiones	Infraestructuras y otras ayudas	Total (€)	Porcentaje sobre PIB
<b>Austria</b>	1.116	2.890	4.006	0,99%
<b>Bélgica</b>	1.141	2.504	3.644	0,73%
<b>Bulgaria</b>	141	169	310	0,44%
<b>Chipre</b>	N/A	N/A	N/A	N/A
<b>Chequia</b>	279	0	279	0,12%
<b>Alemania</b>	6.530	2.220	8.750	0,24%
<b>Dinamarca</b>	787	156	944	0,28%
<b>Estonia</b>	28	29	56	0,18%
<b>España</b>	1.460	186	1.646	0,14%
<b>Finlandia</b>	128	0	128	0,05%
<b>Francia</b>	6.380	6.301	12.681	0,51%
<b>Grecia</b>	50	0	50	0,03%
<b>Croacia</b>	66	232	298	0,51%
<b>Hungría</b>	727	151	878	0,57%
<b>Irlanda</b>	182	593	774	0,18%
<b>Italia</b>	3.051	447	3.498	0,20%
<b>Lituania</b>	38	4	41	0,07%
<b>Luxemburgo</b>	247	0	247	0,34%
<b>Letonia</b>	32	0	32	0,10%
<b>Malta</b>	N/A	N/A	N/A	N/A
<b>Países Bajos</b>	607	2.417	3.024	0,35%
<b>Polonia</b>	891	1.949	2.839	0,49%
<b>Portugal</b>	95	55	150	0,07%
<b>Rumanía</b>	509	0	509	0,21%
<b>Suecia</b>	596	113	709	0,13%
<b>Eslovenia</b>	62	0	62	0,12%
<b>Eslovaquia</b>	503	432	934	0,93%
<b>Total UE-27</b>	<b>25.645</b>	<b>20.846</b>	<b>46.491</b>	<b>0,32%</b>

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Marcador de ayudas CE 2022 y de PIB de Eurostat<sup>22</sup>.

### III.2 Ayudas al sector financiero

Tras la crisis financiera iniciada en 2008 en el ámbito de la UE, se consideró que, para ser efectivas, las medidas de apoyo al sector financiero tenían que adoptarse con celeridad y de manera coordinada entre los propios Estados miembros. A tal efecto, se aprobaron las denominadas “*Comunicaciones de crisis*”, siendo la última la “[Comunicación bancaria de 2013](#)”<sup>23</sup>. Esta Comunicación adapta las anteriores Comunicaciones a los desarrollos institucionales acaecidos –entre otros, el Mecanismo

<sup>22</sup> Existe una pequeña diferencia en el porcentaje de estas ayudas sobre el PIB para el conjunto de la UE-27 (0,32%) respecto a los que figuran en la página 67 en el Marcador de ayudas (0,29%).

<sup>23</sup> Comunicación de la Comisión, [DO C 216 de 30.07.2013](#), sobre la aplicación, a partir del 1 de agosto de 2013, de la normativa sobre ayudas estatales a las medidas de apoyo en favor de los bancos en el contexto de la crisis financiera.

Europeo de Estabilidad, la Autoridad de Supervisión Única, el Mecanismo Europeo de Resolución- y los cambios en la situación del sistema financiero europeo<sup>24</sup>.

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

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 liquidez<sup>25</sup>.

En la UE-27, también se observa una tendencia general a la reducción las ayudas de recapitalización y de rescate de activos deteriorados, con alguna excepción en los 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 importe<sup>26</sup>. Por lo que respecta al resto de medidas, la disminución de las garantías y de otras medidas de liquidez no ha sido tan drástica como en el caso español por la diversidad geográfica, que ha llevado a una dispersión temporal en cuanto al momento en que los EEMM han adoptado las medidas de intervención.

---

<sup>24</sup> Para un análisis del sector puede consultarse igualmente los datos publicados por el Banco de España en el [Informe sobre la crisis financiera y bancaria en España, 2008-2014](#) de mayo de 2017.

<sup>25</sup> 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.

<sup>26</sup> 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 reestructuración del banco chipriota se inició con anterioridad a la aprobación del citado reglamento. Cabe recordar que una de las primeras aplicaciones del mecanismo de recapitalización interno (o "bail in") previsto en el Reglamento (UE) 806/2014 fue la resolución del Banco Popular Español S.A de 7 de junio de 2017 ([Decisión \(UE\) 2017/1246](#)). La utilización de este procedimiento de "bail in" evitó que se otorgaran nuevas ayudas públicas al sector financiero en España.

Otras medidas de menor importe se han producido en: (i) Austria: medidas de recapitalización en 2018, 2019, 2020 y 2021 por importe de 216, 78, 80 y 172 millones de euros respectivamente; (ii) Alemania: medidas de recapitalización en 2021 por importe de 160 millones de euros; (iii) Polonia: medidas de rescate de activos deteriorados en 2018, 2019, 2020 y 2021 por importe de 13, 42, 20 y 42 millones de euros respectivamente y medidas de recapitalización en 2020 por 22 millones de euros y (iv) 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 (2008-2021)<sup>27</sup>**

		2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Total		
España	Recapitalización	M€	0	0	11.195	8.575	40.415	3.913	0	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%	0,00%	6,15%
	Rescate activos deteriorados	M€	0	0	0	0	36.695	14.087	0	0	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%	0,00%	4,94%
	Garantías	M€	0	35.266	55.471	61.907	72.244	53.407	22.130	4.125	1.514	0	0	0	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%	0,00%	0,00%	29,19%
	Otras medidas de liquidez	M€	9.324	19.315	17.201	9.893	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	55.732
		% PIB	0,84%	1,81%	1,60%	0,93%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	5,18%
	TOTAL	M€	9.324	54.581	83.867	80.375	149.354	71.407	22.130	4.125	1.514	0	0	0	0	0	0	476.677
		% PIB	0,84%	5,10%	7,82%	7,56%	14,48%	7,00%	2,14%	0,38%	0,14%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	45,46%
UE-27	Recapitalización	M€	73.619	72.106	22.751	38.815	91.140	26.566	7.625	10.054	76	11.289	221	78	101	332	354.773	
		% PIB	0,66%	0,68%	0,21%	0,34%	0,80%	0,23%	0,06%	0,08%	0,00%	0,09%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	3,16%
	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	42	179.114	
		% PIB	0,00%	0,70%	0,31%	0,00%	0,35%	0,17%	0,01%	0,02%	0,02%	0,00%	0,03%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	1,58%
	Garantías	M€	95.726	613.716	764.257	522.351	421.928	372.124	249.966	159.399	113.956	106.107	87.898	85.065	63.032	55.866	3.711.389	
		% PIB	0,86%	5,80%	6,96%	4,61%	3,70%	3,23%	2,12%	1,30%	0,91%	0,81%	0,65%	0,61%	0,47%	0,38%	0,38%	30,31%
	Otras medidas de liquidez	M€	73.292	51.541	48.581	32.028	11.874	13.005	14.342	4.876	1.469	4.667	4.534	4.457	4.245	3.822	272.734	
		% PIB	0,66%	0,49%	0,44%	0,28%	0,10%	0,11%	0,12%	0,04%	0,01%	0,04%	0,03%	0,03%	0,03%	0,03%	0,03%	2,42%
	TOTAL	M€	242.638	814.862	868.007	593.193	564.737	430.717	273.533	176.626	118.326	122.063	96.207	89.642	67.398	60.061	4.518.010	
		% PIB	2,19%	7,70%	7,91%	5,24%	4,96%	3,74%	2,32%	1,45%	0,94%	0,93%	0,71%	0,64%	0,50%	0,41%	0,41%	35,05%

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de Crisis Aid del Scoreboard 2022 de la CE. Los datos de PIB proceden de Eurostat.

Por último, resulta interesante analizar el **grado de recuperación de las ayudas públicas otorgadas a partir de 2008**. En el caso español, las ayudas de capital fueron otorgadas por el Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria (en adelante, FROB) con financiación pública y por el Fondo de Garantía de Depósitos de Entidades de Crédito (en adelante, FGDEC), financiado por las entidades financieras<sup>28</sup>.

El Marcador de ayudas de 2022 no aporta información desagregada acerca de los ingresos asociados a las ayudas públicas proporcionadas. No obstante, el Banco de España, en su Nota informativa sobre ayudas financieras en el proceso de reestructuración del sistema bancario español (2009-2018), cifra el importe de las ayudas

<sup>27</sup> Para un análisis más detallado puede consultarse el [anterior informe anual de las ayudas públicas en España \(2022\)](#).

<sup>28</sup> Pese a su financiación proveniente de las entidades financieras, las decisiones de la Comisión Europea sobre los casos de Caja Castilla la Mancha (NN 61/2009), UNNIM ([SA 33733/2012](#)) y CAM ([SA 34255/2012](#)) especifican en sus considerandos que los apoyos prestados por el FGDEC constituyen ayudas de Estado, al entender que concurren los cuatro elementos definitorios de éstas. En el mismo sentido se pronuncia la Comunicación Bancaria de 2013.

ya recuperadas, a 31 de diciembre de 2018, en 5.225 millones de euros, desglosados en (i) 4.477 millones por el FROB<sup>29</sup>; y (ii) 748 millones por el FGDEC<sup>30</sup>.

El proceso de venta de las participaciones públicas en las entidades financieras aún no ha finalizado, por lo que a los importes indicados se sumarán, en su momento, previsiblemente, los resultados de la desinversión en CaixaBank tras su fusión con Bankia, efectiva desde el 26 de marzo de 2021<sup>31</sup>.

Fruto de esa fusión el FROB es titular indirecto del 16,117% de CaixaBank<sup>32</sup>. El importe recuperable estimado en Bankia, al 31 de diciembre de 2022, se ha incrementado hasta los 6.344 millones de euros (frente a los 4.492 millones de euros de finales de 2021)<sup>33</sup>. Cabe señalar que, el 27 de diciembre de 2022, el Consejo de Ministros aprobó ampliar nuevamente el plazo de desinversión en Bankia hasta diciembre de 2025<sup>34</sup>.

### III.3 Principales empresas beneficiarias de ayudas

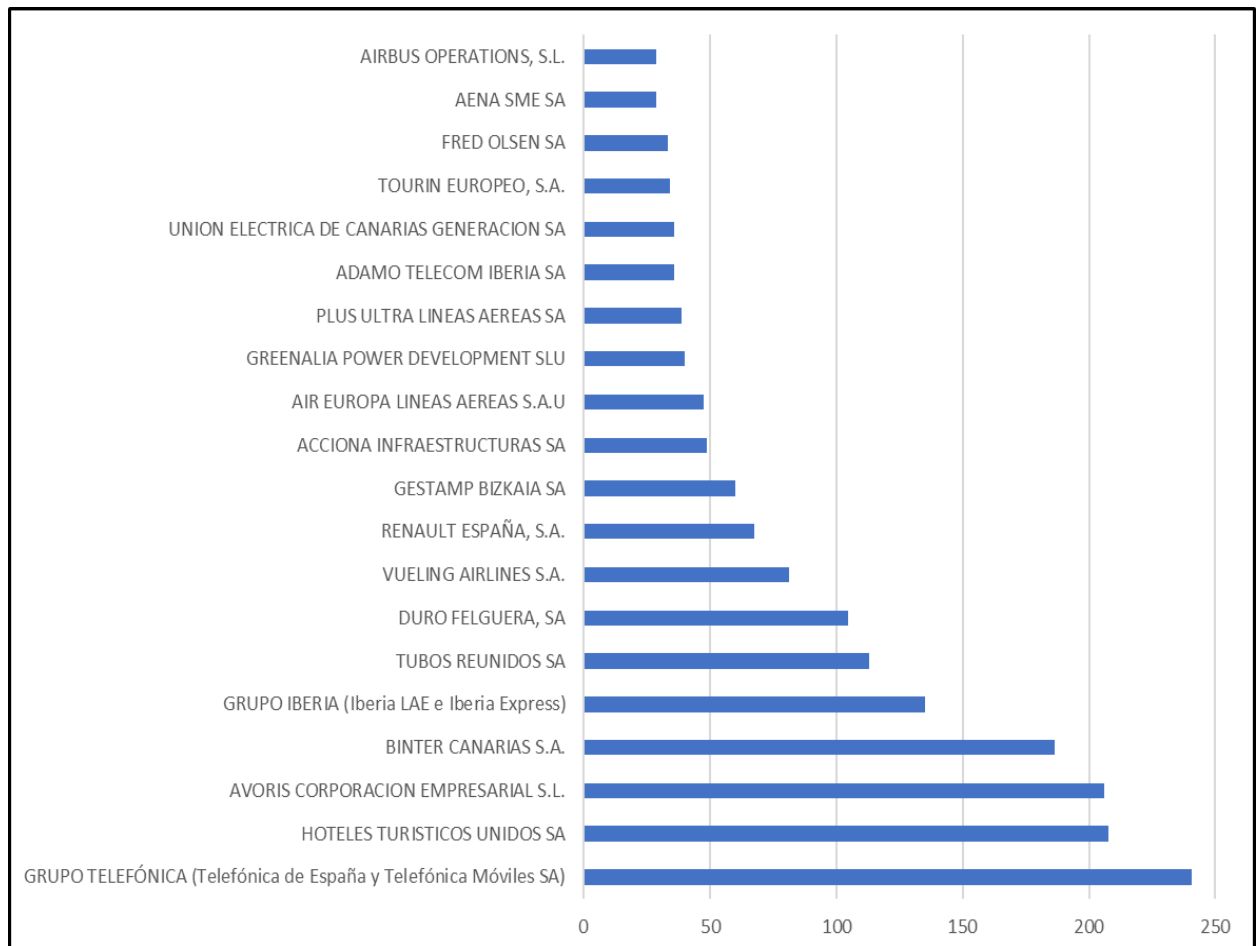
Fuera de la información que ofrece el Marcador de ayudas de la UE, cabe señalar que la Base de Datos Nacional de Subvenciones ([BDNS](#)) ofrece información más desagregada sobre las ayudas de estado concedidas en el año 2021 en nuestro país<sup>35</sup>.

- 
- <sup>29</sup> El importe de 4.477 millones de euros es el resultado de sumar las siguientes cantidades: 977 millones de euros devueltos por CaixaBank en abril de 2013, procedentes de las ayudas recibidas por Banca Cívica antes de su integración en CaixaBank; 782 millones obtenidos por la venta de su participación en Catalunya Banc; 712 millones obtenidos por la venta de la participación en NCG y 71 millones de una venta realizada en 2012; 124 millones de euros amortizados anticipadamente por Liberbank de una emisión de obligaciones obligatoriamente convertibles; 800 obtenidos de la devolución de CajaSur de las cuotas participativas; 407 millones en bonos contingentes convertibles (CoCos) pagados por Ibercaja procedentes de Caja 3; 604 millones amortizados anticipadamente en septiembre de 2017 por Unicaja procedentes de una emisión de bonos contingentes convertibles de Caja Duero.
- <sup>30</sup> El importe de 748 millones de euros recuperado por el FGDEC proviene de la venta de sus acciones en Catalunya Banc (383 millones), Novacaixagalicia (290 millones), CCM (59 millones) y CAM (16 millones).
- <sup>31</sup> 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.
- <sup>32</sup> Véase el [expediente C/1144/20](#): Caixabank / Bankia. 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](#)).
- <sup>33</sup> Importe obtenido del valor contable de la participación del FROB en BFA en las [cuentas anuales del FROB al 31 de diciembre de 2022](#) (apartado 6.2 Inversiones en empresas del grupo y asociadas a largo plazo).
- <sup>34</sup> Es la [cuarta prórroga](#) del plazo inicial de venta (diciembre de 2017), tras las anteriores de diciembre de 2016 (que amplió el plazo hasta diciembre de 2019), de diciembre de 2018 (que extendió el plazo hasta diciembre de 2021) y de febrero de 2021 (que prorrogó el plazo hasta diciembre de 2023).
- <sup>35</sup> La publicidad de las subvenciones se contempla en los artículos 18 y 20 de la [Ley 38/2003](#), de 17 de noviembre, General de Subvenciones, en la [Ley 19/2013](#), de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno; y en el [Real Decreto 130/2019](#), de 8 de marzo, por el que se regula la BDNS y la publicidad de las subvenciones y demás ayudas públicas.



En el gráfico 21 se recogen las 20 empresas que han recibido, en términos de ayuda equivalente, los mayores importes en España en el ejercicio 2021, de acuerdo con la BDNS.

**Gráfico 21. Empresas con mayor importe de ayudas de estado en 2021 (España)**



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

Las subvenciones a estos grandes beneficiarios se concentran en determinados sectores de actividad, destacando el del transporte (especialmente transporte aéreo de

pasajeros), hostelería y turismo, sector industrial y telecomunicaciones. Otros sectores de relevancia son, entre otros, el eléctrico, el de infraestructuras o el aeronáutico.

### III. NOVEDADES EN MATERIA DE AYUDAS DE ESTADO EN LA UE Y EN ESPAÑA EN 2022

#### IV.1. Novedades normativas en la UE

A lo largo del año 2022 se han adoptado o modificado medidas relevantes de **carácter normativo o pseudo normativo por parte de la UE**<sup>36</sup>. A continuación, se describen brevemente las principales:

**Reglamento UE para el control de subvenciones extranjeras (RSE) que distorsionan el mercado interior.**

El 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. Abarca las concentraciones, los procedimientos de contratación pública y otras situaciones del mercado.

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**:

- Las *concentraciones* económicas 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;
- Las licitaciones 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.

---

<sup>36</sup> Entendido de la manera más amplia posible, por lo que se incluyen en este apartado documentos que estarían dentro de lo que se denomina como “soft law” así como diferentes estudios que podrán dar lugar a cambios normativos.

- Una herramienta general para investigar todas las demás situaciones del mercado, en la que la Comisión puede iniciar una revisión por iniciativa propia (de oficio).

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). Su entrada en vigor se ha producido el 12 de enero de 2023.

**[Reglamento de exención por categorías en el sector agrícola \(ABER\)](#) y **[Reglamento de exención por categorías en el sector pesquero \(FIBER\)](#).****

Declaran determinadas categorías de ayudas compatibles con las normas sobre ayudas estatales de la UE y las eximen del requisito de notificación previa y aprobación por la CE, siempre que cumplan determinadas condiciones. Esto permite a los EEMM conceder ayudas rápidamente, cuando se cumplen las condiciones que limitan el falseamiento de la competencia en el mercado único. Las normas establecidas en el ABER y el FIBER son complementarias de las establecidas en las Directrices aplicables a los sectores agrícola, forestal y pesquero, que fijan las condiciones en las que la CE evalúa si las medidas de ayuda estatal que no están exentas por categorías son compatibles con el mercado único.

Los principales cambios introducidos en el ABER y en el FIBER incluyen una ampliación significativa del ámbito de aplicación de las medidas exentas por categorías. En particular: (i) nuevas categorías de medidas exentas por categorías, como las ayudas para prevenir o compensar los daños causados por animales protegidos, las ayudas en favor de los compromisos de gestión medioambiental y las ayudas a la cooperación en los sectores agrícola y forestal o las ayudas para prevenir o reparar los daños causados por fenómenos climáticos adversos en el sector de la pesca y la acuicultura; (ii) medidas exentas por categorías para los proyectos de desarrollo local dirigidos por la Comunidad y destinados a fomentar el desarrollo de las zonas rurales a escala local; (iii) un nuevo límite máximo para los proyectos del Grupo Operativo "Cooperación de Innovación Europea" destinados a las innovaciones en el sector agrario y en las zonas rurales.

Los proyectos de menos de 500.000 EUR o de hasta 2 millones EUR por empresa están ahora exentos por categorías. En base a la experiencia adquirida por la Comisión, las nuevas normas eximen hasta el 50% de los casos que antes estaban sujetos a notificación. La ABER y la FIBER revisadas se aplicarán a partir del 1 de enero de 2023.

También se han modificado partes del [Reglamento general de exención por categorías](#) (RGEC), que permiten la ejecución directa de proyectos de ayuda estatal por parte de los Estados miembros sin necesidad de notificación previa a la Comisión. Las normas sobre financiación de la UE y las normas sobre ayudas estatales se han armonizado para evitar complejidades innecesarias, preservando al mismo tiempo la competencia en el mercado único. La revisión también ha permitido nuevas posibilidades para que los Estados miembros proporcionen rápidamente ayuda para la recuperación de la pandemia COVID-19 (Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, FRR). Estas nuevas posibilidades se han referido a las ayudas para la eficiencia energética en los edificios, la movilidad de bajas emisiones y la banda ancha. Asimismo, el 9 de marzo de 2023, la Comisión aprobó una nueva modificación del RGEC para reflejar los recientes cambios en varios conjuntos de Directrices sobre ayudas estatales y garantizar que el RGEC siga siendo adecuado para la transición ecológica y digital. Esta enmienda concede a los Estados miembros más flexibilidad para diseñar y aplicar medidas de apoyo en sectores clave para la transición hacia la neutralidad climática.

***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](#)”<sup>37</sup>.***

Contempla la concesión de una variada tipología de ayudas y no tiene naturaleza normativa sino interpretativa. Estuvo vigente hasta el 31 de diciembre de 2022 y algunas secciones hasta junio de 2023.

La CE consideró que también en este caso la economía de la UE estaba 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.

---

<sup>37</sup> Adoptado el 23 de marzo de 2022. Fue 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.

**Comunicación del Marco Temporal de Crisis y Transición relativo a las medidas de ayuda estatal destinadas a respaldar la economía tras la agresión contra Ucrania por parte de Rusia.**<sup>38</sup> Esta Comunicación de 9 de marzo de 2023 sustituye al marco temporal de crisis adoptado el 28 de octubre de 2022.

El Marco Temporal de Crisis y Transición permite a los Estados miembros amortiguar el impacto económico de la agresión rusa de Ucrania y (i) conceder cantidades limitadas de ayuda a las empresas afectadas por la crisis actual; (ii) garantizar que las empresas dispongan de suficiente liquidez; (iii) compensar a las empresas por los costes adicionales ocasionados por los precios excepcionalmente elevados del gas y la electricidad; e iv) incentivar una reducción adicional del consumo de electricidad todo ello hasta el 31 de diciembre de 2023. Asimismo, hasta el 31 de diciembre de 2025, los Estados miembros podrán conceder ayudas para fomentar la transición a una economía cero neta. Por lo tanto, puede concederse ayuda para (i) acelerar el despliegue de energías renovables, almacenamiento y calor renovable pertinentes para REPowerEU; y (ii) descarbonizar los procesos de producción industrial. Además, los Estados miembros también podrán conceder ayudas para acelerar las inversiones en sectores clave para la transición hacia una economía cero neta, permitiendo el apoyo a la inversión para la fabricación de equipos estratégicos, a saber, baterías, paneles solares, turbinas eólicas, bombas de calor, electrolizadores y uso y almacenamiento de captura de carbono, así como para la producción de componentes clave y para la producción y el reciclado de materias primas críticas relacionadas.

### **Plan de recuperación para Europa (Next generation EU)**

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 desarrollado este plan, con el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR) como su principal instrumento de financiación. El MRR contiene un mecanismo de financiación en subvenciones y préstamos, recaudados por la CE mediante la emisión de bonos en nombre de la UE.

---

<sup>38</sup> Cabe señalar que la CE ha publicado recientemente (julio de 2023) un [informe](#) sobre el uso de medidas de ayuda estatal de crisis en respuesta a la invasión rusa de Ucrania ([Marco temporal de crisis y transición](#)). En términos absolutos, según los datos preliminares enviados por los EEMM, Alemania ha concedido 71.290 millones de euros lo que representa el 76% de todas las ayudas. Después encontraríamos a España con 8.420 millones de euros (9% de todas las ayudas), seguida de los Países Bajos, con 4.770 millones (5%). Italia ha concedido 2.660 millones de euros (3%) y Rumanía 1.880 millones de euros (2%). En términos absolutos, Alemania, España y los Países Bajos han concedido el 91% de todas las ayudas. Sólo Austria no comunicó ninguna concesión de ayuda estatal en virtud del Marco temporal de crisis y transición en 2022.

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 desde 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<sup>39</sup>. 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.

### ***[Comunicación de la CE relativa a las directrices sobre ayudas estatales en materia de clima, protección del medio ambiente y energía.](#)***

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, tratan 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)

---

<sup>39</sup> En el caso español se notificó el [Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia \(PRTR\)](#), aprobado en junio de 2021 y adendado en 2023.

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 sobre el Marco sobre ayudas estatales de investigación, desarrollo e innovación (Marco de I+D+i).**

Establece las normas con arreglo a las cuales los EEMM pueden conceder ayudas estatales a las empresas para actividades de I+D+i, garantizando al mismo tiempo la igualdad de condiciones. El Marco revisado incluye una serie de ajustes específicos (i) para simplificar y reflejar la experiencia adquirida con la aplicación del Marco de I+D+i de 2014; (ii) para reflejar la evolución normativa, económica y tecnológica; y (iii) para adaptar las normas pertinentes a las actuales prioridades políticas de la UE, como el Pacto Verde Europeo y las Estrategias Industrial y Digital. En particular, las modificaciones previstas actualizan las definiciones existentes de las actividades de investigación e innovación subvencionables en virtud del Marco, permiten el apoyo público a las infraestructuras de ensayo y experimentación necesarias para desarrollar, probar y mejorar las tecnologías y simplifican determinadas normas para facilitar la aplicación práctica del Marco y aliviar la posible carga administrativa excesiva para las empresas y las autoridades públicas. Al mismo tiempo, el Marco de 2022 mantiene salvaguardias para garantizar que las ayudas se limiten a lo necesario y no den lugar a distorsiones indebidas de la competencia.

**Directrices comunitarias sobre ayudas estatales al sector agrario, forestal y rural (Directrices agrarias), y las Directrices sobre ayudas estatales en el sector de la pesca y la acuicultura (Directrices de pesca).**

Las Directrices agrarias revisadas introducen los siguientes cambios principales: (i) un nuevo procedimiento simplificado para la autorización de ayudas estatales para medidas cofinanciadas en el marco de la Política Agraria Común (PAC); (ii) un ámbito ampliado de medidas contra las enfermedades animales y las plagas vegetales, que permite conceder ayudas para enfermedades animales emergentes y determinadas especies exóticas invasoras; y (iii) nuevos incentivos para que los agricultores se comprometan con regímenes en virtud de los cuales respeten normas medioambientales más estrictas que las exigidas por ley.

Las Directrices de Pesca revisadas introducen los siguientes cambios principales: (i) ampliación del ámbito de aplicación de las medidas destinadas a combatir las

enfermedades animales en la acuicultura, permitiendo la concesión de ayudas para las enfermedades animales emergentes y determinadas especies exóticas invasoras; e (ii) introducción de nuevas categorías de ayudas, como las ayudas para medidas de flota y paralización (en consonancia con el FEMP) y las ayudas para inversiones en equipos que contribuyan a la seguridad de los buques pesqueros en las regiones ultraperiféricas de la Unión.

#### IV.2. Novedades normativas en España

A lo largo del año 2022 se han adoptado muchas numerosas medidas de **carácter normativo en todos los niveles territoriales de España**. Sin ánimo de ser exhaustivos, destacamos los siguientes:

**[Real Decreto-ley 6/2022](#), de 29 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes en el marco del Plan Nacional de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la guerra en Ucrania.**

Se aprueban diversas medidas de ayuda en el ámbito energético (bonificación 20 céntimos a combustibles, prórroga hasta el 30 de junio de 2022 de los descuentos del bono social aplicables a los consumidores domésticos de energía eléctrica, etc), en el ámbito de la Seguridad Social (aplazamiento de cuotas), en transporte (ayudas al transporte terrestre y ferroviario), en pesca y en el ámbito laboral. Por lo que respecta a las medidas para reforzar la liquidez, se aprueba una nueva línea de avales de 10.000 millones de euros por cuenta del Estado para empresas y autónomos.

**[Orden TMA/1183/2022](#), de 28 de noviembre, por la que se determinan para el año 2021 los costes tipo aplicables a los costes subvencionables regulados en el Real Decreto 147/2019, de 15 de marzo, sobre compensación al transporte marítimo y aéreo de mercancías no incluidas en el Anexo I del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, con origen o destino en las Islas Canarias y [Orden TMA/1184/2022](#), de 28 de noviembre, por la que se determinan para el año 2021 los costes tipo aplicables a los costes subvencionables regulados en el Real Decreto 552/2020, de 2 de junio, sobre 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.**

En aplicación del mandato contenido en el artículo 138.1 de la Constitución Española (circunstancias del hecho insular) se viene regulando un régimen de compensación al transporte marítimo y aéreo de mercancías con origen o destino en las Islas Canarias, cuya finalidad es compensar los sobrecostes que experimenta el tráfico de productos como consecuencia de la lejanía del archipiélago del territorio peninsular y de la UE. La



diferencia entre una y otra orden radica en si son o no mercancías incluidas dentro del Anexo I de TFUE.

**[Orden TMA/371/2022](#), de 21 de abril, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de subvenciones en concurrencia no competitiva del eco-incentivo para el impulso del transporte ferroviario de mercancías basado en el mérito ambiental y socioeconómico, en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, y se aprueba y publica la convocatoria correspondiente al periodo de elegibilidad 2022.**

El programa de eco-incentivos de las bases reguladoras tiene por objeto subvencionar el desarrollo y uso de servicios de transporte ferroviario de mercancías de forma proporcional a un mérito ambiental y socioeconómico demostrado, medido como reducción de costes externos del modo ferroviario respecto del modo carretera, en cumplimiento de los objetivos establecidos dentro del componente 6 del PRTR.

#### **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 2022 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 CE<sup>40</sup>.

De acuerdo con el Registro de ayudas públicas de la CE, **son 38 las decisiones en las que aparece implicado el Reino de España. Todas ellas son declaradas compatibles** con el mercado interior por parte de la CE.

***Decisión de 9 de febrero de 2022 relativa al Programa de Apoyo al Transporte Sostenible y Digital: Interoperabilidad en transporte ferroviario de mercancías ([SA.62983](#)).***

España notificó a la CE, de conformidad con el artículo 108.3 del TFUE, un plan de ayudas para la implementación del European Rail Traffic Management System (ERTMS)<sup>41</sup> y medidas de reducción de ruido, al amparo de la Estrategia de Movilidad Segura, Sostenible y Conectada 2030 y de los objetivos fijados en el PRTR para un

---

<sup>40</sup> A estos efectos, véase la página web del Registro de la CE en relación con ayudas de Estado: [http://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/register/](http://ec.europa.eu/competition/state_aid/register/)

<sup>41</sup> ERTMS es un sistema de seguimiento y control de velocidad que opera en conjunto con los ordenadores de los trenes, permitiendo una reducción automatizada si se sobrepasa la velocidad autorizada

transporte más sostenible y digitalizado, así como en cumplimiento de la Directiva 2016/797, que establece la obligación de mantener una infraestructura que reduzca la generación de ruido a un mínimo aceptable. El presupuesto total será de 30 millones de euros, con una dotación anual de 7.5 millones, otorgados antes del 31 de diciembre de 2025. Del total, 12 millones se destinarán a la instalación del ERTMS, 1.5 millones a la reducción de ruido de los vagones de mercancías, 4.5 millones a la instalación de ejes de ancho variable en dichos vagones y 12 millones a la adaptación de locomotoras a diferentes voltajes. La CE señala que esta ayuda cumple con el artículo 6.3 de la Guía de ayudas para proyectos ferroviarios.

***Decisión de 26 de enero de 2022 relativa a la reintroducción del Sistema de garantías para empresas con convenios de acreedores ([SA.101051](#)).***

España notificó a la CE, de conformidad con el artículo 108.3 del TFUE, un plan para ofrecer garantías públicas capaces de compensar a los beneficiarios por el perjuicio sufrido durante el confinamiento, adoptado en respuesta a la pandemia de COVID-19. El propósito era reintroducir el plan, que ya había sido aprobado por la Comisión en decisión de 20 de noviembre de 2020 (caso [SA.59045](#)) con validez hasta el 30 de junio de 2020. Posteriormente, el plan se prorrogó hasta el 31 de diciembre de 2021 mediante decisión de 9 de junio de ese mismo año (caso [SA.63266](#)).

***Decisión de 28 de enero de 2022 relativa a la reintroducción de un régimen de ayudas de puesta en marcha para las compañías aéreas que operan desde las Islas Canarias ([SA.100802](#)).***

España notificó el 25 de noviembre de 2021 la intención de reintroducir el régimen de ayudas TRTEL - Programa de Desarrollo de Vuelos en el Ámbito Territorial de la Región Ultraperiférica de Canarias para 2013-2017, autorizado sin objeciones en abril de 2014 con número de expediente [SA.37121](#). Se concedió una ampliación en septiembre de 2017, con expediente [SA.48872](#). Este régimen de ayudas tiene por objeto prestar un apoyo económico directo, subvención de hasta el 50% de los costes de las tasas aeroportuarias, a la apertura de 50 nuevas rutas desde aeropuertos situados en las Islas Canarias, dado que, a juicio de España, la lejanía de estos aeropuertos conlleva una limitación a la hora de integrarse en el mercado interior. Dicha subvención se prolongaría durante un máximo de tres años para cada una de las rutas abiertas. El presupuesto inicial máximo de 10.000.000 euros permanece inalterado. La CE entiende que la medida de ayuda cumple con todos los requisitos relevantes de las Directrices de Aviación.

***Decisiones de 24 de febrero de 2022 relativas a Proyectos de innovación y de interés general desarrollados por grupos operativos de la Asociación Europea***

***para la Innovación en materia de productividad y sostenibilidad en el sector forestal y Proyectos de innovación y de interés general aplicados por grupos operativos de la Asociación Europea para la Innovación en materia de productividad y sostenibilidad agrícolas en el sector agroalimentario ([SA.101423](#) y [SA.101424](#)).***

España notificó el 7 de enero de 2022, de acuerdo con el art. 108.3 TFUE, las medidas destinadas a modificar las ayudas SA.49954 y SA.49955, las cuales se presentaron en 2018 para apoyar la ejecución de los proyectos de innovación de interés general diseñados por grupos operativos de la Asociación Europea para la Innovación en materia de Productividad y Sostenibilidad Agrícolas (AEI-AGRI). Las ayudas originales expiraban el 31 de diciembre de 2023, situación que España desea extender hasta el 31 de diciembre de 2025, aumentando los presupuestos en 3.197.923 euros para el régimen [SA.49954](#), con 6.779.077 euros de dotación inicial, y en 1.066.308 euros para el régimen [SA.49955](#), con 2.259.692 euros de dotación inicial, dado que estos se proveen a través del MRR.

***Decisión de 16 de marzo de 2022 relativa a ayudas para la compensación por costes indirectos del Sistema de Comercio de Derechos de Emisión (ETS) para 2021-2030 ([SA.100004](#)).***

España notificó a la CE el 1 de febrero de 2022, de acuerdo con el art. 108.3 TFUE, su plan para compensar a las empresas por los aumentos en el precio de la electricidad resultantes de la inclusión de los costes de las emisiones de gases de efecto invernadero, es decir, los costes derivados del Sistema de Comercio de Derechos de Emisión (ETS) repercutido en el precio de la electricidad. El proyecto de Real Decreto incluye compensaciones por los costes indirectos asumidos en el periodo 2021-2030. La ayuda se cuantifica en 2.900.000.000 millones, distribuidos anualmente durante todo el periodo a criterio del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo.

***Decisión de 17 de marzo de 2022 relativa al Mapa de ayudas regionales para España ([SA.100859](#)).***

La CE aprueba el mapa de ayudas elaborado por España en seguimiento de las Directrices sobre las ayudas estatales de finalidad regional (DAR). De acuerdo con las DAR, en su punto 189, cada Estado miembro debe notificar a la Comisión un mapa único de ayudas regionales aplicable desde el 1 de enero de 2022 hasta el 31 de diciembre de 2027. Todos los mapas de ayudas regionales aprobados se publicarán en el Diario Oficial de la Unión Europea y en el sitio web de la DG Competencia, pasando a formar parte de las DAR. Este plan también recoge ayudas para las grandes empresas y pymes, en la

modalidad de costes subvencionables. Dicho mapa divide el territorio en regiones A, B y C, que permitirán asignar distintos niveles de intensidad máxima en las ayudas. Las bases de esta clasificación serán indicadores socioeconómicos, como la renta per cápita o el desarrollo industrial y de diversos sectores de la economía, así como el factor de densidad poblacional y las previsiones de crecimiento futuras.

***Decisión de 18 de marzo de 2022 relativa a los Sistemas Inteligentes de Transporte (ITS) para el sector de las carreteras y otros servicios relacionados con su seguridad y mantenimiento ([SA.62986](#)).***

España notificó el 27 de octubre de 2021 una línea de ayudas para los concesionarios y prestadores de servicios de operación y mantenimiento (O&M), enmarcada en el Componente 6: Movilidad sostenible, segura y conectada del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. Con dicho plan, se pretendía fomentar el desarrollo de sistemas inteligentes de mejora de la comunicación y la información como servicios orientados a usuarios en autopistas de la Red de Carreteras Estatales. El presupuesto total son 20.000.000 euros, financiados enteramente por el MRR. Las ayudas se otorgarán hasta el 31 de diciembre de 2024. Los proyectos deberán ser completados, en última instancia, el 31 de diciembre de 2025.

***Decisión de 21 de marzo de 2022 relativa al TRTEL — Programa de Apoyo al Transporte Sostenible y Digital: co-incentivo al impulso del transporte ferroviario basado en mérito medioambiental y socioeconómico ([SA.100486](#)).***

España notificó el 27 de enero de 2022 un plan de ayudas para apoyar el transporte ferroviario, el cual se encuentra opacado por el predominio (hasta del 74,5%) del transporte por carretera. Esta realidad posiciona a España a la cola de la Unión Europea en dicha modalidad de transporte, situación que se desea invertir en beneficio de la sostenibilidad medioambiental. Como resultado, se estima un incremento del 8% al 12% del transporte en tren. La ayuda se concede mediante Orden del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, en atención a criterios de mérito medioambiental y socioeconómico, financiada por los Fondos Next Generation EU a través del PRTR. El crédito disponible es de 120.000.000 euros, distribuido en tres ejercicios, con 40.000.000 anuales.

***Decisión de 11 de abril de 2022 relativa al plan de ayudas para promover la digitalización del transporte de mercancías ([SA.62897](#)).***

España notificó el 21 de enero de 2022 un plan de ayudas en apoyo a la digitalización de la cadena logística del servicio de transporte de mercancías, para facilitar el

intercambio de datos y la conexión entre redes intermodales. La medida, que se presenta en el Real Decreto 36/2020, de 30 de diciembre, se dirige principalmente a la provisión de puertos y terminales de ferrocarril con nuevos instrumentos de Tecnología de la Información. Igualmente, este plan contribuirá a financiar proyectos que promuevan la implementación de tecnologías que faciliten la identificación y trazabilidad de las unidades de transporte. El presupuesto total se cifra en 45.700.000 euros, concedidos a través del MRR, con un periodo de vigencia hasta el 31 de diciembre de 2025.

***Decisión de 27 de abril de 2022 relativa al Programa de Solvencia COVID-19 Euskadi ([SA.102370](#)).***

España notificó el 23 de marzo un plan de ayudas para empresas de entre 50 y 1.500 empleados afectadas por la pandemia de la COVID-19 y localizadas en Euskadi, con cargo al Marco Temporal relativo a las medidas de ayuda estatal destinadas a respaldar la economía en el contexto del actual brote de COVID-19. Dichas ayudas, en forma de medidas de recapitalización, paliarían la falta de liquidez y solvencia por parte de las compañías vascas afectadas por la pandemia. Las mismas serían proporcionadas mediante Acta del Instituto Vasco de Finanzas. Podrán acogerse a ellas empresas carentes de carácter financiero, establecidas y activas en el País Vasco, que operen en sectores cubiertos por la Estrategia de Especialización Inteligente con balance anual superior a 10.000.000 euros. La CE no presenta objeciones. El presupuesto total es de 30.000.000 euros, de cobertura regional, distribuidos a razón de entre 2 y 5 millones de euros por beneficiario.

***Decisión de 28 de abril de 2022 relativa a las ayudas por el incremento de los costes de los productores de leche ([SA.102650](#)).***

España notificó el 12 de abril una nueva ayuda, con carácter excepcional, para paliar el aumento de los costes de los productores de leche ante la disrupción en la cadena de suministro provocada por la guerra en Ucrania. Los beneficiarios serán empresas afectadas por la crisis de todos los tamaños, productoras de leche de vaca, oveja y cabra. El presupuesto estimado para las ayudas es de 169.000.000 euros hasta el 31 de diciembre de 2021.

***Decisión de 29 de abril de 2022 relativa a eco-incentivos para promover el transporte marítimo de mercancías ([SA.100658](#)).***

España notificó el 5 de abril un plan de ayudas directas para conceder incentivos a empresas de transporte por carretera que utilizaran complementariamente la modalidad de transporte marítimo, con el fin de reducir las emisiones de carbono en la movilidad,

dirigiéndose hacia un modelo de transporte intermodal y sostenible. El presupuesto total asciende a 60.000.000 euros, distribuidos en tres periodos a razón de 20.000.000 anuales. Los fondos serán provistos a través del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia y su plazo de concesión acabará el 30 de junio de 2026.

***Decisión de 2 de mayo de 2022 relativa a las ayudas a empresas armadoras de buques pesqueros ([SA.102645](#)).***

España notificó el 12 de abril unas medidas para conceder ayudas directas a las empresas armadoras de buques pesqueros, a fin de aliviar la subida de precios en la cadena de suministro de productos de la pesca, en el marco del art. 32 del Real Decreto-ley 6/2022, de 29 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes en el marco del Plan Nacional de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la guerra en Ucrania. El presupuesto global es de 18.185.491,87 euros, partida que se integrará en el Ministerio de Agricultura, departamento encargado de su concesión y gestión. Los beneficiarios se estiman en los 7.600, con un máximo de 35.000 euros por armador.

***Decisión de 4 de mayo de 2022 relativa a las ayudas al sector transportes debido al aumento en el precio del combustible ([SA.102615](#)).***

España notificó el 11 de abril una ayuda directa para autónomos y empresas de transporte privadas afectadas por el aumento en los precios de los combustibles dentro Marco Temporal. El combustible suponía hasta un 30% del coste operativo de las empresas y atendiendo a la base legal fijada en el Real Decreto-ley 6/2022, se otorgaría hasta 400.000 euros, acumulables con otras ayudas, a las empresas y autónomos que presentaran la solicitud antes del 30 de abril.

***Decisión de 5 de mayo de 2022 relativa a bonos de conectividad social para categorías económicamente vulnerables de usuarios finales ([SA.100138](#)).***

España notificó la medida el 13 de abril, orientada a cubrir mediante bonos parte del coste de una subscripción a un plan de servicios de banda ancha, para individuos u hogares en situación de vulnerabilidad económica. Estos bonos se regulan en el Real Decreto 989/2021, de 16 de noviembre, por el que se aprueba la concesión directa a las comunidades autónomas y a las ciudades de Ceuta y Melilla de ayudas para la ejecución del programa de emisión de bonos digitales para colectivos vulnerables, en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. El plan de ayudas debía terminar de ser definido en sus requisitos y prioridades de concesión por las CCAA y las ciudades autónomas, siendo concedidas en último término por la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones e Infraestructuras Digitales. El presupuesto total para estos bonos

es de 30.000.000 de euros, financiados a través del MRR, suficiente para sufragar 125.000 bonos hasta el 31 de diciembre de 2023.

***Decisión de 10 de mayo de 2022 relativa a las ayudas de cuantía limitada para la industria con consumo intensivo de gas ([SA.102613](#)).***

España notificó el 28 de abril un plan de ayudas directas bajo el Marco Temporal de Crisis por el que se intentaba apoyar a algunas empresas vulnerables debido a su consumo intensivo de gas, debido a la subida de los precios del gas, los cuales han llegado a multiplicarse por cinco en un solo año. El órgano competente para su concesión es la AEAT, descentralizando la gestión de las ayudas hacia administraciones regionales en las comunidades vasca y navarra. El presupuesto estimado es de 125.000.000 euros, con financiación nacional hasta el 31 de diciembre de 2022.

***Decisión de 13 de mayo de 2022 relativa a ayudas a empresas de transporte privado por ferrocarril ([SA.102616](#)).***

España notificó el 11 de abril un plan de ayudas directas para paliar la falta de liquidez de las empresas de transporte por ferrocarril afectadas por el incremento en el precio de los combustibles y la energía (que ascienden ahora a un 20% de los costes operativos), bajo el Marco Temporal de Crisis. El presupuesto total es de 1.815.000 euros, costeadando las ayudas solicitadas y concedidas hasta el 31 de diciembre de 2022.

***Decisión de 2 de junio de 2022 relativa al Plan de Garantía Nacional ([SA.102711](#)).***

España notificó el 6 de mayo una serie de ayudas de liquidez, en la forma de avales para préstamos, bajo el Marco Temporal de Crisis y el Real Decreto-ley 6/2022, de 29 de marzo, con el nombre de “Línea de avales a financiación concedida a empresas y autónomos en el marco del Plan Nacional de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la guerra en Ucrania”. Esto se justifica en la subida de los precios de materias primas y del sector energético, así como en la falta de liquidez que enfrentan las empresas afectadas directamente por la guerra en Ucrania, las sanciones internacionales y las contramedidas rusas. Las ayudas serían concedidas por el Ministerio de Asuntos Económicos y Transición Digital, administradas a través del Instituto de Crédito Oficial, con un presupuesto estimado de 10 millones de euros. De estos, la mitad se asigna a la Sección 2.1 del Marco Temporal, “Ayudas de cuantía limitada”, y la otra mitad se asigna a la Sección 2.2, “Ayudas a la liquidez en forma de avales”.

Los beneficiarios serán PYMES y grandes empresas activas en España, excluyendo instituciones financieras y de crédito, así como aquellas a las cuales se hayan dirigido

las sanciones específicamente. Los límites de las ayudas de cuantía limitada por beneficiario se limitan en el sector primario, fijándose en 35.000 euros para empresas que desempeñen actividades de pesca y acuicultura o agrícolas, frente a la regla general de 400.000 euros. Asimismo, estas ayudas serán compatibles con otras recogidas en la normativa de minimis, en el Reglamento general de exención por categorías, en otros reglamentos de exenciones en el sector primario, y con ciertas ayudas financieras de la UE, atendiendo a los límites que la normativa establezca. La concesión se realizaría desde la notificación de aprobación por parte de la CE, hasta el 31 de diciembre de 2022.

***Decisión de 8 de junio de 2022 relativa al mecanismo de ajuste del coste de los combustibles fósiles ([SA.102454](#)).***

España notificó el 20 de mayo una medida conjuntamente diseñada con Portugal para reducir el precio mayorista de la electricidad en el mercado eléctrico, atendiendo a la creciente volatilidad del MWh. Dicha medida, consiste en sufragar directamente parte de los costes del combustible utilizado en plantas de combustibles fósiles, debido a su alto impacto en el precio de mercado de la electricidad. La implementación coordinada entre España y Portugal se debe a la interconexión e integración de la red eléctrica que ambos países comparten.

La base legal se encuentra en el Real Decreto-ley 10/2022, de 13 de mayo, por el que se establece con carácter temporal un mecanismo de ajuste de costes de producción para la reducción del precio de la electricidad en el mercado mayorista. Las entidades responsables de la liquidación de este mecanismo serán el Operador del Mercado Ibérico Español (OMIE) en el mercado diario e intradiario y el operador del sistema eléctrico (TSO) nacional, Red Eléctrica de España, con relación a solución de restricciones técnicas y los mercados de balance. El presupuesto de la medida es de 8.400.000.000.000 euros (75% correspondientes a España y 25% para Portugal), situándose como beneficiarias las centrales generadoras de gas y carbón, así como las centrales eléctricas de cogeneración (CHP). Asimismo, estas ayudas se declaran compatibles con otras recogidas en la normativa de minimis y en el Reglamento general de exención por categorías.

***Decisión de 10 de junio de 2022 relativa al Plan Paraguas ([SA.102771](#)).***

España notificó el 20 de mayo una nueva partida de ayudas en apoyo a la liquidez, adscrita al Marco Nacional Temporal relativo a las medidas de ayuda para apoyar a la economía tras la invasión de Ucrania por parte de Rusia. Dichas ayudas adoptarían la forma de concesiones directas, ventajas fiscales, anticipos reembolsables, avales, préstamos e inversiones de capital (bajo la Sección 2.1 del Marco Temporal), avales para



préstamos (Sección 2.2) y préstamos subvencionados (Sección 2.3). Tienen por objeto paliar cualquier déficit de liquidez ocasionado por la guerra en Ucrania, las sanciones europeas o las contramedidas rusas.

Las autoridades encargadas de su concesión serán la Administración General del Estado, la administración autonómica, las entidades locales y otros organismos de derecho público con personalidad jurídica vinculados o dependientes de las administraciones anteriores. Los beneficiarios son PYMES y grandes empresas activas en España y afectadas por la crisis, excluyendo instituciones de crédito y financieras. El presupuesto provisional es de mil trescientos millones de euros de los que 800.000.000 de euros se utilizarán únicamente para las ayudas bajo la Sección 2.1, mientras que el resto se distribuirán entre las Secciones 2.2 y 2.3. Las ayudas estarían disponibles para su solicitud desde la notificación de aprobación por parte de la Comisión, hasta el 31 de diciembre de 2022, debiendo surgir antes de esta fecha las obligaciones impositivas que se pretendan bonificar.

***Decisión de 13 de junio de 2022 relativa a la extensión del periodo de asignación del Fondo de Garantía Europeo ([SA.103118](#))<sup>42</sup>.***

La CE aprobó el 14 de diciembre de 2020 cuatro medidas para su aplicación por parte del Banco de Inversiones Europeo, en el marco del Fondo de Garantía Paneuropeo, establecido en respuesta a la pandemia. La finalidad del Fondo era asegurar una liquidez suficiente para soportar sus consecuencias económicas a las PYMES y a las grandes empresas de los EEMM participantes en el Fondo. El 19 de noviembre de 2021, la CE enmendó las citadas medidas, aprobando también una garantía para la adquisición de minibonos (Basket Bonds). En mayo de 2022, un conjunto de EEMM, entre los que se encontraba España, notificaron la extensión del periodo de asignación del Fondo hasta el 31 de diciembre de 2022.

***Decisión de 24 de junio de 2022 relativa a las ayudas a la recapitalización a Barna Steel S.A. (Grupo Celsa) ([SA.60190](#)).***

España notificó el 17 de junio su intención de otorgar un préstamo participativo de 280.500.000 euros a Barna Steel, en beneficio de la empresa matriz y de sus filiales. Esta ayuda se otorga a través del Fondo de Recapitalización aprobado por la decisión de la Comisión SA.57659, adscrito a la Sección 3.11 del Marco Temporal.

---

<sup>42</sup> Se trata de un procedimiento que afecta a varios expedientes: SA.102928, SA.102943, SA.102951, SA.102969, SA.102989, SA.103007, SA.103011, SA.103018, SA.103036, SA.103039, SA.103044, SA.103049, SA.103078, SA.103100, SA.103106, SA.103118, SA.103139, SA.103140, SA.103157, SA.103158, SA.103160, SA.103165.

Adicionalmente, se prevé otorgar un préstamo con interés subvencionado de 269.500.000 euros.

Se trata de una medida con carácter de ultima ratio para proceder al rescate de la empresa, ante el riesgo de insolvencia derivado de las consecuencias de la pandemia sobre el sector del acero y sus mercados derivados, como el de la producción de automóviles. La insolvencia del grupo generaría una pérdida de 3.000 trabajos directos, lo cual es inasumible, atendiendo a las cifras de desempleo en España, que duplican la media de la UE (en ese momento, 13,3% frente a 6,2%). Además, la empresa posee el 1,3% del PIB industrial de España, junto con inversiones cuantiosas.

***Decisión de 30 de junio de 2022 relativa a la deducción fiscal para las producciones audiovisuales y espectáculos en vivo de artes escénicas y musicales en Vizcaya (SA.102040).***

España notificó el 15 de febrero una modificación del régimen de ayudas de la Diputación Foral de Bizkaia relativa a deducciones fiscales para producciones cinematográficas y audiovisuales y espectáculos en vivo de artes escénicas y musicales. Dicha modificación consiste en una deducción de la cuota líquida de entre un 35% y un 60% del impuesto sobre sociedades. Los beneficiarios de la medida son los productores o productores ejecutivos, que producen largometrajes, cortometrajes, otras obras audiovisuales y series, y productores y exhibidores de espectáculos en vivo de artes escénicas y musicales, que cumplan los criterios para acogerse a la ayuda: residencia fiscal o actividad en España, poseer el certificado cultural del ICAA y reinvertir en actividades subvencionables al menos el 50% de los beneficios obtenidos durante el ejercicio. En cuanto a los límites, los beneficios fiscales serán de hasta 1.000.000 euros por beneficiario, y la intensidad de la ayuda no superará el 80% de los costes subvencionables. Asimismo, la intensidad acumulada de ayuda no debe superar el 50 % del presupuesto total de producción, o un 60% en caso de producciones transfronterizas.

***Decisión de 30 de junio de 2022 relativa a la enmienda a la ayuda de Estado SA.56851 para permitir la extensión de garantías (SA.103291).***

España notificó el 16 de junio una modificación a la medida recogida en el expediente [SA.56851](#), de ayudas bajo el Plan Paraguas del Marco Nacional Temporal. Se trata de una enmienda más a las recogidas entre 2020 y 2021 para la misma. En esta ocasión, se pretende extender más allá de la vigencia del Marco Temporal la duración de las garantías, entendiendo como tales las concesiones directas, anticipos reembolsables, ventajas fiscales o de pagos, avales para préstamos y tipos de interés subvencionados

descritos en el plan original. La base jurídica de la reforma es el Acuerdo de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos de 14 de junio de 2022.

***Decisión de 8 de julio de 2022 relativa a la modificación del régimen recogido en las decisiones SA.42670, SA.42771 y SA.42772 ([SA.103329](#), [SA.103330](#) y [SA.103332](#), respectivamente).***

España notificó el 14 de junio la modificación de las medidas mencionadas ([SA.42670](#) (2015/N) «Servicios básicos y renovación de poblaciones en zonas rurales», [SA.42771](#) (2015/N) «Formación de asesores» y [SA.42772](#) (2015/N) «Creación de agrupaciones y asociaciones de productores en el sector forestal»), con el fin de prorrogar la duración de los regímenes en cuestión hasta el 31 de diciembre de 2025, de conformidad con el artículo 108, apartado 3, del TFUE. Las bases jurídicas se encuentran en los PDR 2014-2020 de las CCAA y en la Resolución de 9 de diciembre de 2015, de la Dirección General de Desarrollo Rural y Política Forestal, relativa a las directrices por las que se establecen las normas generales aplicables al procedimiento de notificación conjunta a la Unión Europea de las ayudas estatales de desarrollo rural.

***Decisión de 15 de julio de 2022 relativa a la aprobación de un Proyecto Importante de Interés Común Europeo en la cadena de valor de la tecnología del hidrógeno ([SA.64624](#)).***

Se trata del proyecto IPCEI Hy2Tech, aprobado por la Comisión y para el que 15 Estados Miembros (entre los que se encuentra España) proveerán 5.400.000.000.000 euros, a los que se espera añadir 8.800.000.000.000 euros de financiación privada. Este proyecto cubrirá gran parte de la cadena de valor de la tecnología de hidrógeno, incluyendo su generación, las células de combustible, el almacenamiento, transporte y distribución, y las aplicaciones para usuarios finales, en particular en el sector de la movilidad. La decisión de la CE no se encuentra disponible por el momento, al contener elementos confidenciales y solo hay una nota de prensa donde se indica que la CE no presenta objeciones al proyecto.

***Decisión de 19 de julio de 2022 relativa al plan de ayudas para fomentar la intermodalidad en el transporte de mercancías por ferrocarril ([SA.62985](#)).***

España notificó el 7 de marzo un plan de ayudas en apoyo al transporte de mercancías por vía férrea, observando que esta modalidad posee una cuota de un 5% de todo el transporte total, frente al 17% de la media de la UE. Se trata de uno de los objetivos de mejora recogidos en el Plan Mercancías 30 del Ministerio de Transportes, cuyo propósito general es el aumento del transporte ferroviario de mercancías de un 5% a un 10% para

2030, con la consiguiente adaptación de infraestructura (por ejemplo, construyendo terminales intermodales) y complementando la inversión privada, escasa debido a los exigüos márgenes de beneficios. Asimismo, se pretende fomentar la intermodalidad dentro del transporte ferroviario, la cual solo representaba un 44,9% del total en 2019, una cuota insuficiente para satisfacer la demanda de operaciones intermodales.

El plan consiste en dos grupos de medidas; el apoyo económico a la construcción, adaptación o mejora de muelles de carga y terminales, así como sus conexiones con la red nacional (Submedida 1), y el apoyo económico para la adquisición o acondicionamiento de vagones para el transporte de mercancías por vía férrea (Submedida 2). Los beneficiarios son empresas concesionarias o promotoras de la construcción, o propietarias u operadoras de una terminal intermodal para la Submedida 1. Para la Submedida 2, los beneficiarios son empresas con licencia y certificado de seguridad en vigor para realizar sus operaciones en la red española.

El presupuesto es de 285.000.000 euros, de los cuales se disponen 109 millones para la Submedida 1 y 176 millones para la Submedida 2, facilitados a través del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia. Las ayudas se concederán desde la publicación de la Orden TMA/370/2022, de 21 de abril, hasta el 31 de diciembre de 2025, a cargo del Ministerio de Transporte, Movilidad y Agenda Urbana.

***Decisión de 18 de agosto de 2022 relativa a las modificaciones de las medidas recogidas en las decisiones SA.102771, SA.102711, SA.102645, SA.102616 y SA.102615 ([SA.103941](#)).***

España notificó el 2 de agosto modificaciones a los planes de ayuda existentes aprobados por la Comisión en los casos SA.102771 (Plan Paraguas), SA.102711 (Plan de Garantía Nacional), SA.102645 (ayudas a empresas de barcos de pesca), SA.102616 (ayudas a empresas de transporte ferroviario de mercancías) y SA.102615 (ayuda directa a autónomos y empresas privadas de transporte afectadas por el aumento de los precios del combustible). El objetivo común de estas modificaciones era aumentar los límites máximos de las ayudas individuales de cuantía limitada otorgadas en consonancia con la Sección 2.1 del Marco Temporal de Crisis, que ascienden a 500.000 euros, con la excepción de las empresas pesqueras, en las que asciende a 75.000 euros, y las empresas de producción agrícola (62.000 euros).

La base legal de la modificación es el borrador de Acuerdo del Consejo de Ministros por el que se modifica el Acuerdo de 10 de mayo de 2022. El presupuesto provisional se incrementa de mil trescientos millones a mil setecientos millones de euros (400 millones de euros adicionales estimados para ayudas de la Sección 2.1).

***Decisión de 21 de septiembre de 2022 relativa a la ejecución de un Proyecto Importante de Interés Común Europeo ([SA.64623](#)).***

Se trata del proyecto IPCEI Hy2Use, aprobado por la CE y para el que 13 EEMM (entre los que se encuentra España) proveerán 5.200.000.000 de euros, a los que se espera añadir 7.000.000.000 de euros de financiación privada. Este proyecto cubrirá gran parte de la cadena de valor del hidrógeno, incluyendo la construcción de infraestructura relacionada con ella, electrolizadores de gran tamaño e infraestructura de transporte para la producción, almacenamiento y transporte, así como el desarrollo de tecnologías para la integración del hidrógeno en los procesos industriales de múltiples sectores. La decisión de la CE no se encuentra disponible por el momento al contener elementos confidenciales. En la nota de prensa publicada se indica que no se presentan objeciones.

***Decisión de 13 de octubre de 2022 relativa al Proyecto Green Cobra ([SA.104361](#)).***

Se trata de una ayuda directa no publicada aun por la CE al contener información confidencial. La web de la CE únicamente indica que no se presentan objeciones.

***Decisión de 17 de octubre de 2022 relativa al despliegue de redes de retorno para la conectividad móvil ([SA.103451](#)).***

España notificó el 2 de agosto una medida enmarcada en la regulación del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, la cual señala que los Estados Miembros deberán dedicar al menos el 20% de los fondos asignados a medidas que favorezcan la transición digital. Dicha medida consiste en proporcionar ayudas para facilitar el despliegue de redes de retorno 5G para la conectividad móvil. En este caso, la conectividad de banda ancha posee una importancia estratégica en el crecimiento y la innovación de todos los sectores de la economía, así como en la cohesión territorial, formando parte de la Agenda España Digital 2025 y del marco del PRTR (componente 15).

La base legal de la ayuda es el Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, así como el Reglamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de febrero de 2021 por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia. La cobertura de la medida se extiende al 90% de los costes de instalación para las estaciones transceptoras base (BTS) que no tengan un backhaul basado en fibra antes del 31 de diciembre de 2025 y estén situadas en municipios de menos de 10.000 habitantes, vías extraurbanas provinciales o locales y corredores TEN-T. La ayuda podrá otorgarse hasta

el 31 de diciembre de 2025, con un presupuesto total de 500.000.000 euros, cubierto íntegramente por el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia.

***Decisión de 17 de noviembre de 2022 relativa a las ayudas a la conectividad en áreas rurales ([SA.102847](#)).***

España notificó el 4 de agosto una medida temporal diseñada para fomentar el acceso a redes de nueva generación, con mayor velocidad de descarga, en zonas rurales donde la inversión privada no resulta atractiva. El objetivo cuantitativo de la medida es alcanzar los 100 Mbps en condiciones climáticas óptimas, reduciendo así el fallo de mercado que supone la desigualdad de acceso respecto a las zonas urbanas. Esta propuesta se enmarca en el programa UNICO Banda Ancha, financiado con fondos del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, y en el Componente 15 del PRTR.

Los beneficiarios se seleccionarán por un procedimiento de concurrencia competitiva y serán operadores de acceso mayorista, empresas o grupos de empresas que instalarán las plataformas de redes que facultarán la provisión de los servicios de banda ancha, para los cuales se establecen algunos requisitos mínimos, como límites mínimos de velocidad de subida o límites máximos de latencia. No obstante, también se expone la posibilidad de que los operadores minoristas se beneficien indirectamente, pudiendo ofertar sus servicios en nuevas áreas con un precio mayorista menor. Los usuarios finales también se beneficiarán, obteniendo una cobertura de costes para la obtención de equipo necesario para el acceso al servicio, como antenas satelitales, y su instalación. La medida, en vigor hasta el 31 de diciembre de 2027, está dotada con 88.300.000 euros, de los cuales, 84.800.000 se dispondrán a través del MRR.

***Decisión de 18 de noviembre de 2022 relativa a las ayudas para el pago de primas de seguro ([SA.104060](#)).***

España notificó el 12 de agosto la modificación de un régimen de ayudas al pago de primas de seguro para productores agrícolas, [SA.40313](#), que expiraba a finales de 2015. En la actualidad, España consideró oportuno remitir una nueva prórroga debido a las consecuencias económicas de la guerra en Ucrania y la crisis del volcán de La Palma. La prórroga tendrá lugar hasta el 31 de diciembre de 2023, con un presupuesto total de 2.667.740.000 euros, nuevamente incrementado.

Las bases jurídicas se encuentran en la Resolución de 2 de diciembre de 2021, de la Subsecretaría, por la que se publica el Acuerdo de Consejo de Ministros de 30 de noviembre de 2021, por el que se aprueba el Cuadragésimo Tercer Plan de Seguros Agrarios Combinados, modificada posteriormente por las Resoluciones de 9 de marzo y de 20 de julio de 2022; y el Real Decreto-ley 11/2022, de 25 de junio, por el que se

adoptan y se prorrogan determinadas medidas para responder a las consecuencias económicas y sociales de la guerra en Ucrania, para hacer frente a situaciones de vulnerabilidad social y económica, y para la recuperación económica y social de la isla de La Palma.

***Decisión de 12 de diciembre de 2022 relativa a las modificaciones a las ayudas objeto de la decisión SA.102771 ([SA.104884](#)).***

España notificó el 16 de noviembre la enmienda al plan de ayudas existente, el cual fue aprobado por la Comisión ese mismo año en el caso [SA.103941](#), que a su vez modificaba las ayudas de los expedientes SA.102771 (Plan Paraguas), SA.102711 (Plan de Garantía Nacional), SA.102645 (ayudas a empresas de barcos de pesca), SA.102616 (ayudas a empresas de transporte ferroviario de mercancías) y SA.102615 (ayuda directa a autónomos y empresas privadas de transporte afectadas por el aumento de los precios del combustible).

En esta ocasión, la modificación se destina a remediar la escasez de liquidez de las empresas afectadas por las alteraciones económicas ocasionadas por la guerra de Ucrania, las sanciones de la UE o las contramedidas rusas. Se aumenta la ayuda máxima de 500.000 euros por empresa a 2.000.000 de euros, concedidas hasta el 31 de diciembre de 2023. Además, las garantías en forma de anticipos reembolsables, préstamos o avales, podrán convertirse a otras formas de ayuda antes del 30 de junio de 2024.

***Decisión de 20 de diciembre de 2022 relativa a la segunda modificación del Plan de Garantía Nacional ([SA.105056](#)).***

España notificó el 29 de noviembre una enmienda al Plan de Garantía Nacional (aprobado en decisión [SA.102711](#) y modificado por primera vez en decisión [SA.103941](#)), bajo el Marco Temporal de Crisis. La modificación referida tiene por objetivo paliar la escasez de liquidez que enfrentan empresas directa o indirectamente afectadas por la alteración de la guerra en la economía.

Estos cambios consisten en la extensión de la duración del Plan, hasta el 31 de diciembre de 2023, y del plazo de presentación de solicitudes, hasta el 1 de diciembre de 2023; en el incremento hasta los 2.000.000 de euros de los límites máximos para ayudas de cuantía limitada de la Sección 2.1 del Marco Temporal de Crisis, con la excepción de empresas activas en sectores como la pesca, la acuicultura o la producción primaria de bienes agrícolas; y en la posibilidad de conversión a otras formas de ayuda más favorables, hasta el 30 de junio de 2024.

#### **IV.4 Novedades jurisprudenciales de los Tribunales de la UE**

##### **Sentencia de la Gran Sala del Tribunal de Justicia de 25 de enero de 2022.**

Estimación del recurso de casación interpuesto por la CE en Asunto C-638/19 P contra European Food S. A. España se adhiere como parte al proceso en casación. La CE solicita, mediante recurso de casación, la anulación de la sentencia del TGUE de 18 de junio de 2019, a través de la cual se anuló la Decisión (UE) 2015/1470 de la CE, de 30 de marzo de 2015, relativa a la ayuda estatal SA.38517 ejecutada por Rumanía.

Desde 1999, la empresa European Food S. A. fue perceptora de incentivos fiscales en Rumanía (exención del pago de derechos de aduana y del IVA sobre maquinaria, devolución de derechos de aduana sobre materias primas y exención del IS), por operar en una cuenca minera radicada en una región desfavorecida del país. Con la entrada de Rumanía en la UE, tuvo que adaptarse la legislación en materia de ayudas estatales y se designó al Consejo de la Competencia como autoridad nacional de control de ayudas.

El Consejo de la Competencia de Rumania resolvió que tales incentivos constituían una ayuda de Estado y debían ser suprimidos. No obstante, esto se evitó mediante la promulgación de una norma de urgencia, que mantuvo los incentivos fiscales controvertidos. El Consejo de la Competencia acudió al Tribunal Superior de Bucarest para impugnar el Decreto, recurso que fue desestimado con base en la falta de competencia del Consejo para impugnar actos legislativos. El Tribunal Supremo rumano ratificó la decisión del Tribunal Superior de Bucarest. En 2004, Rumanía derogó las medidas. En 2005, los dos accionistas mayoritarios solicitaron la constitución de un tribunal arbitral. El laudo arbitral consideró que se había causado un perjuicio a los demandantes, quienes pensaban que los incentivos estarían vigentes hasta el 31 de marzo de 2009. Rumanía fue condenada a pagar una indemnización por daños y perjuicios. Por su parte, en 2014 la CE ordenó a Rumanía que suspendiera de inmediato cualquier ejecución del laudo arbitral, por constituir ayuda de Estado ilegal, hasta adoptar una decisión definitiva.

Esta situación llevó a la CE a incoar una investigación formal. En la Decisión de la CE de 30 de marzo de 2015, se constataba que la indemnización concedida por el tribunal arbitral constituía una ayuda de Estado incompatible con el mercado interior e instaba al Estado miembro a no abonar pago alguno.

El TGUE apreció que la CE había aplicado de manera retroactiva el art. 108 TFUE, al haberse concedido los incentivos antes de la adhesión de Rumanía a la UE. Asimismo, estimó que se habían confundido los conceptos de ventaja y ayuda en el laudo arbitral, atendiendo al art. 107 TFUE y declaró la ilegalidad de la Decisión. El TJUE destaca un error de Derecho por parte del TGUE, al declarar que la ayuda de Estado se concedió



en la fecha de derogación del régimen de incentivos y que la CE no era competente para adoptar la Decisión por lo que anula la sentencia del TGUE devolviéndole el asunto.

**Auto del Vicepresidente del Tribunal de Justicia de 7 de junio de 2022.**  
Desestimación del recurso de casación interpuesto por SES Astra SA en Asunto C-212/22 P(I) contra el Reino de España.

España interpuso un recurso de anulación de la [Decisión](#) de la CE 2021/2034 de 10 de junio, relativa a la ayuda estatal SA.28599, concedida por España para el despliegue de la televisión digital terrestre en zonas remotas y menos urbanizadas (excepto en Castilla-La Mancha). Esta Decisión declara una ejecución ilegal de la ayuda por parte de España, infringiendo el art. 108.3 TFUE por ser incompatible con el mercado interior y se ordenaba a España recuperar la ayuda entregada, tanto el principal como los intereses devengados desde su concesión. Por su parte, SES Astra interpuso varios recursos en España para impedir la concesión de ayudas de Estado en el ámbito de la televisión digital terrestre y presentó una queja ante la CE que condujo a la adopción de la Decisión controvertida. El Tribunal Supremo suspendió los procedimientos nacionales a raíz del recurso de anulación, a pesar de que el recurso carecía de efectos suspensivos, y decidió no presentar una petición de decisión prejudicial, puesto que los órganos jurisdiccionales de la UE ya estaban conociendo del asunto.

El auto desestimó la demanda de intervención de SES Astra en base al art. 40 del Estatuto del TJUE (las personas físicas y jurídicas no podrán intervenir en los asuntos entre los EEMM, entre instituciones de la UE, o entre EEMM e instituciones de la UE). SES Astra solicita al TJUE que, con carácter principal, le garantice una vía procesal que le permita suplir la decisión del Tribunal Supremo de no presentar ante el TJUE una petición de decisión prejudicial. Subsidiariamente, solicita que anule el auto recurrido y estime su demanda de intervención en el asunto T-489/21. El TJUE desestima dicho recurso de casación, apreciando una completa inadmisibilidad de sus pretensiones.

**Sentencia de la Sala Primera del Tribunal de Justicia de 10 de noviembre de 2022.**  
Desestimación del recurso de casación interpuesto por la Comisión Europea en Asunto C-211/20 P contra el Valencia Club de Fútbol, S. A. D. y el Reino de España.

En 2013, la CE formuló consulta a España en relación con unos avales para préstamos bancarios concedidos desde 2009 por el Instituto Valenciano de Finanzas, institución de la Generalitat Valenciana, a la Fundación Valencia (FV), organización sin ánimo de lucro cuyo objetivo principal consiste en preservar, difundir y promover los aspectos deportivos, culturales y sociales del Valencia CF y la relación entre este y sus seguidores. Los avales cubrían el 100% del principal del préstamo, más los intereses y gastos de la transacción, por los que la FV solo debía abonar una comisión del 0,5% anual al IVF.

Entre 2013 y 2016, la CE continuó recibiendo información y aclaraciones de las partes implicadas. En 2017, emitió la Decisión (UE) 2017/365 de la Comisión, de 4 de julio de 2016, relativa a la ayuda estatal SA.36387, concedida por España al Valencia Club de Fútbol, Sociedad Anónima Deportiva, al Hércules Club de Fútbol, Sociedad Anónima Deportiva, y al Elche Club de Fútbol, Sociedad Anónima Deportiva, en lo que respectaba al Valencia Club de Fútbol, S. A. D. En la misma, la CE constata que se concedió de manera ilegal una ayuda de 30,212 millones de euros e insta al Reino de España a recuperarla, junto con los intereses devengados. La CE cuestionó el valor de referencia para la comisión de aval fijada, ya que esta parecía reflejar un riesgo de impago por insolvencia, y observa que los beneficiarios no hubieran podido obtener avales de similares características en condiciones de mercado, dudando asimismo de que alguna entidad financiera hubiera querido conceder préstamos sin esos avales públicos.

Mediante demanda ante el TGUE el 20 de octubre de 2016, el Valencia CF interpuso un recurso de anulación de la Decisión controvertida. Estimando algunos de los fundamentos, como una incorrecta identificación de una ventaja y un cálculo erróneo del importe de la ayuda, el Tribunal General estimó el recurso y anuló las medidas 1 y 4 de la Decisión controvertida. En ulterior recurso de casación, la CE solicitó anulación de la sentencia del Tribunal General de 12 de marzo de 2020, por la que aquel revocaba la Decisión original. En apoyo de su recurso de casación, la Comisión alega una interpretación no diligente y errónea, en los apartados 124 a 138 de la sentencia recurrida, del concepto de «ventaja económica» con arreglo al artículo 107.1 del TFUE.

El TJUE desestima el recurso de casación de la CE, exponiendo que tanto la interpretación del TGUE sobre los hechos como su razonamiento posterior son correctos, pero malinterpretados por la CE a raíz una lectura incorrecta de la sentencia.

**Sentencia del Tribunal General de 14 de diciembre de 2022.** Desestimación del recurso de anulación interpuesto por la Autoridad Portuaria de Bilbao contra tres decisiones de la Comisión Europea<sup>43</sup>.

---

<sup>43</sup> Las decisiones en conflicto son las siguientes:

**1. Decisión C(2018) 8676 final de la Comisión Europea, de 8 de enero de 2019, relativa a la ayuda estatal SA.38397 (2018/E) — Fiscalidad de los puertos en España,** propuso a las autoridades españolas adoptar medidas que garantizaran que las autoridades portuarias que ejercían actividades económicas estuvieran sujetas al IS del mismo modo que las demás empresas. **2. Decisión C(2019) 1765 final de la Comisión Europea, de 7 de marzo de 2019, relativa a la ayuda estatal SA.38397 (2018/E) — Fiscalidad de los puertos en España.** Mediante esta, se corrige un error en la propuesta de medidas de la primera decisión. **3. Decisión C(2019) 8068 final de la Comisión, de 15 de noviembre de 2019, relativa a la ayuda estatal SA.38397 (2018/E) — Exención del impuesto sobre sociedades de las autoridades portuarias en España.** En ella se dejó constancia de la aceptación por parte de España de las medidas propuestas, presentada por escrito el 7 de octubre.

La Autoridad Portuaria de Bilbao solicitó la anulación de dichas decisiones debido a que la CE concluyó que las ayudas concedidas por el Reino de España a sus autoridades portuarias en forma de exenciones del Impuesto de Sociedades sobre los beneficios eran ayudas incompatibles con el mercado interior. A su juicio, la exención fiscal de Bizkaia no constituye una ventaja, no falsea la competencia y no afecta a los intercambios comerciales entre EEMM. De igual forma, aduce que la exención no es selectiva, existiendo únicamente con razón de cumplimiento de la regla general de autosuficiencia portuaria, y es compatible con el mercado interior de acuerdo con el art. 107.3 c) del TFUE. Por último, expone que la CE no realizó un análisis completo de los datos disponibles al examinar si existía una ventaja, no considerando que la infraestructura básica de la que deben hacerse cargo las autoridades portuarias debería financiarse con cargo a los PGE, y que su mejora reviste carácter de actividad de interés general.

La CE plantea que el artículo 107 TFUE no distingue entre las intervenciones estatales basándose en sus causas o en sus objetivos, sino que las define en función de sus efectos. Asimismo, alega que, para determinar que esta exención fiscal no constituye una ventaja en virtud de una ayuda pública, deben concurrir los cuatro requisitos establecidos por el Tribunal de Justicia en la sentencia de 24 de julio de 2003, *Altmark Trans y Regierungspräsidium Magdeburg* (C-280/00, EU:C:2003:415). El TGUE coincide con el criterio de la Comisión al apreciar que no se cumplen estos requisitos acumulativos. Con estos argumentos el TGUE rechaza la compatibilidad con el mercado interior y desestima el recurso de la autoridad portuaria de Bilbao en su totalidad.

#### **IV.5 Novedades jurisprudenciales de los Tribunales Nacionales**

##### **Sentencia del Tribunal Supremo 840/2022, de 22 de febrero – Mecanismo de financiación del bono social.**

La empresa Clidom Energy interpuso ante el Tribunal Supremo recurso contencioso-administrativo de impugnación del Real Decreto 897/2017, de 6 de octubre, por el que se regula la figura del consumidor vulnerable, el bono social y otras medidas de protección para los consumidores domésticos de energía eléctrica.

En la sentencia se valora que el mecanismo de financiación del bono social, tal y como estaba diseñado, podría constituir una ayuda de Estado ilegal. Esta argumentación se basa en el hecho de que el mecanismo de financiación del bono social reparte el coste entre las empresas comercializadoras de energía en función de su número de clientes, pero computa con el mismo peso a los clientes domésticos y a los clientes industriales, aun a pesar de que, de media, un consumidor industrial genera una mayor demanda de energía eléctrica (y por tanto facturación) que un consumidor doméstico o particular. De

esta forma, se estaría otorgando una ventaja selectiva con base en fondos públicos en favor de las comercializadoras de energía especializadas en el sector industrial.

El Tribunal Supremo estima el recurso y termina anulando el mecanismo de financiación del bono social (no la existencia del bono social) aunque sobre la base de un argumento diferente, relacionado con la vulneración del art. 3.2 de la (actualmente ya derogada) Directiva 2009/72/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad por el que se establecen límites a las obligaciones de servicio público que pueden ser impuestas a las empresas eléctricas.

**Sentencia del Tribunal Supremo 3255/2022, de 29 de julio de 2022 – Impuesto sobre la emisión de óxidos de nitrógeno emitidos por la aviación comercial.**

La aerolínea holandesa KLM recurrió la liquidación del “Impuesto sobre la emisión de óxidos de nitrógeno a la atmósfera producida por la aviación comercial”, establecido por la Comunidad Autónoma de Cataluña. La pretensión de la empresa fue desestimada, primero, por Resolución de la Junta de Tributos de Cataluña y, posteriormente, por el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña. Es contra la sentencia del Tribunal Superior de Justicia que KLM interpone recurso de casación ante el Tribunal Supremo.

Uno de los motivos alegados para impugnar la legalidad del impuesto, es que su diseño constituiría una ayuda de Estado. Las razones que aporta la compañía es que el impuesto sólo gravaba la actividad de transporte de pasajeros (por lo que estaría otorgando una ventaja anticompetitiva en favor las empresas de transporte de mercancías) y que sólo gravaba como máximo 20.000 operaciones al año, quedando exentas las operaciones que sobrepasaran dicho umbral (lo que supondría una ventaja para las aerolíneas que más operaciones realizan en los aeropuertos de Cataluña). La normativa del impuesto fue reformada con posterioridad a la liquidación impugnada, corrigiendo estos dos aspectos y mencionando, en la Exposición de motivos, que uno de los motivos de la reforma era “adecuar” la normativa al régimen de ayudas de Estado.

En su sentencia, el Tribunal Supremo examina estas alegaciones, pero no llega a pronunciarse de forma definitiva sobre ellas. En concreto, acerca del contenido de la Exposición de motivos, considera que éste no implica per se que la anterior versión de la legislación vulnerase la normativa de ayudas de Estado. Adicionalmente, expone que en ambas versiones del impuesto (antes y después de la reforma), se gravarían las operaciones de la recurrente de igual forma. Pero no se pronuncia expresamente sobre si el diseño del impuesto implicaba una ayuda de Estado. Y no lo hace porque el Tribunal Supremo estima parcialmente el recurso de casación, pero limitado a una cuestión procedimental, relacionada con si la solicitud de ingresos indebidos tras una autoliquidación es trámite adecuado para cuestionar la legalidad de un impuesto. De esta

forma, aclarada esta cuestión procedimental, el asunto volverá al Tribunal Superior de Justicia, que deberá decidir sobre los asuntos de fondo, incluida la compatibilidad del impuesto con la normativa de ayudas de Estado.

**Sentencia del Tribunal Supremo 4646/2022, de 16 de diciembre – Posible ayuda de Estado en la bonificación del Impuesto sobre Actividades Económicas sobre empresas comercializadoras de energía eléctrica.**

El asunto que se analiza está relacionado con la aplicación de bonificaciones sobre el Impuesto sobre Actividades Económicas (IAE) en favor de empresas comercializadoras de energía eléctrica. La empresa recurrente, Escandinavia de electricidad, recurre una sentencia del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco que desestimó en 2021 su impugnación de la liquidación aplicada a la empresa por este impuesto. La sentencia valora la posibilidad de que esta bonificación en el IAE en favor de las empresas comercializadoras de energía suponga una ayuda de Estado, pero no entra al fondo de la cuestión por considerar que lo que se estaba valorando es la correcta liquidación realizada del impuesto, no la legalidad de la exención en términos abstractos. Finalmente, el Tribunal Supremo estima el recurso de casación interpuesto por la empresa, pero por motivos ajenos al régimen de ayudas de Estado.

**Sentencia de la Audiencia Nacional 897/2022, de 11 de febrero de 2022 – Régimen de financiación de RTVE.**

La sentencia analiza el régimen de financiación de la Corporación de Radio Televisión Española (RTVE), surgido de la Ley 8/2009, de 28 de agosto, de financiación de la Corporación de Radio y Televisión Española. Dicha Ley provoca un cambio en las fuentes de ingresos de RTVE, puesto que deja de emitir publicidad comercial y su financiación principal pasa a depender de un sistema de contribuciones impuestas a las empresas de telecomunicaciones. Una de estas empresas, Telefónica móviles España, impugnó la liquidación de esta contribución de los años 2013 y 2014. Dicha impugnación fue desestimada por la CNMC, en primer lugar, y por el Tribunal Económico-Administrativo Central (TEAC), posteriormente. Contra la resolución del citado TEAC, la empresa interpuso recurso contencioso-administrativo ante la Audiencia Nacional.

Una de las alegaciones de la empresa estaba relacionada con la normativa de ayudas de Estado. La empresa alegó que el hecho de que la contribución impuesta para la financiación de RTVE no recaiga sobre todas las empresas, sino sobre aquellas de un sector concreto (telecomunicaciones) otorgaría una ventaja discriminatoria a las empresas no gravadas no permitida en la normativa de ayudas de Estado. Ante esta alegación, la Audiencia Nacional considera que el régimen de financiación de RTVE busca únicamente compensar a dicha entidad por sus obligaciones de servicio público,

y que existen mecanismos para evitar una sobrecompensación. Por otro lado, considera que no debe mezclarse el análisis sobre un potencial régimen de ayudas de Estado en favor de la Corporación RTVE, con el mecanismo que utilice el gobierno para recaudar fondos para dicho fin. La Audiencia Nacional se apoya en la Decisión de la Comisión Europea 2011/1/UE, de 20 de julio de 2010, en la que se concluía que el régimen de financiación de RTVE era compatible con la normativa de ayudas de Estado. Esta Decisión fue respaldada tanto por el TGUE como por el TJUE. En consecuencia, el recurso es desestimado por la Audiencia Nacional.

**Auto del Tribunal Supremo 2692/2022, de 24 de febrero de 2022 – Posible exclusión de licitación pública por haber recibido ayudas de Estado.**

En el asunto que origina la disputa, la Consejería de Medio Ambiente de la Xunta de Galicia organizó un concurso público para contratar a una empresa para realizar fotografías aéreas de varios municipios gallegos. Tras la correspondiente licitación pública, dicho contrato fue adjudicado al Instituto Cartográfico de Cataluña, entidad pública dependiente de la Generalitat de Cataluña. Topcad Ingeniería no obtuvo la adjudicación del contrato público e impugnó la adjudicación del contrato público ante el Tribunal Superior de Justicia de Galicia, alegando que el citado Instituto Cartográfico es una entidad dependiente de la Generalitat de Cataluña y obtiene un 80% de sus ingresos mediante fondos públicos lo que le generaría una ventaja competitiva en el concurso público y constituiría una ayuda de Estado.

El Tribunal Superior de Justicia de Galicia desestimó las alegaciones de la recurrente, citando para ello jurisprudencia del TJUE. Con base en dicha jurisprudencia, se considera que el hecho de que una entidad reciba la mayor parte de sus ingresos procedentes de fondos públicos no es razón suficiente para excluir a una entidad de un proceso de licitación pública. Dicha entidad seguirá sujeta a la normativa aplicable sobre “ofertas temerariamente bajas” y, en caso de realizar una de estas ofertas, la misma sí podría resultar excluida. Esta sentencia del TSJ de Galicia fue recurrida en casación por Topcad Ingeniería ante el Tribunal Supremo que admitió el recurso.

**Auto del Tribunal Supremo 13933/2022, de 6 de octubre de 2022 – Exención del IBI a entidades religiosas.**

La entidad religiosa “Religiosas de Nuestra Señora de la Merced” impugnó la liquidación del Impuesto de Bienes Inmuebles (IBI) realizado por el Ayuntamiento de Barcelona sobre un inmueble de su titularidad, por considerar que dicho inmueble debería estar exento de dicho impuesto, en virtud de la Ley 49/2002, de 23 de diciembre, de régimen fiscal de las entidades sin fines lucrativos y del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, que aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales.

Estas normativas, con carácter general, reconocen determinadas exenciones fiscales en favor de las entidades religiosas. El Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de Barcelona estimó el recurso de la entidad religiosa. Sin embargo, el Ayuntamiento de Barcelona recurre en casación la citada sentencia, por considerar que, pese a que la entidad recurrente es una entidad religiosa, el inmueble en cuestión está cedido en alquiler a otra empresa, razón por la cual no puede considerarse que esté afecto a una actividad religiosa, y por lo tanto no debe beneficiarse de la exención en el IBI.

El Auto hace alusión a una sentencia del TJUE, alegada por el Ayuntamiento de Barcelona, acerca de un asunto relativamente similar, ocurrido en Getafe (STJUE de 27 de junio de 2017, asunto C-74/16, “Congregación de Escuelas de Pías Provincia Betania contra Ayuntamiento de Getafe”). Esta sentencia afirma que una exención fiscal en favor de una entidad religiosa en relación con una actividad económica puede, bajo determinadas circunstancias, ser constitutiva de ayuda de Estado. Sobre la base de la citada sentencia, el Auto admite el recurso de casación.

#### **IV. ACTUACIONES DE LA CNMC RELACIONADAS CON AYUDAS PÚBLICAS REALIZADAS EN 2022**

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 Públicas<sup>44</sup>.

A continuación, se resumen las principales actuaciones llevadas a cabo por la CNMC en materia de ayudas en el año 2022:

## V.1 Informes realizados de oficio o en función consultiva

### **EI/01/2022. Análisis cuantitativo de las ayudas públicas para el despliegue de banda ancha 2013-2020**

El **Programa de Extensión de Banda Ancha de Nueva Generación (PEBA-NGA o PEBA)** 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 de los programas estatales, algunas comunidades autónomas y entidades locales también han contribuido al mencionado objetivo a través de sus respectivos programas.

Entre 2013 y 2020, 344 millones de euros en ayudas públicas facilitaron el despliegue de banda ancha en más del 40% de municipios españoles. Telefónica ejecutó el 42% de las ayudas finalizadas a cierre de 2020, seguida de Orange (7%) y MásMóvil (7%). Las comunidades autónomas con menos accesos activos de fibra (como **Extremadura, Galicia, Castilla-La Mancha o Castilla y León**) fueron las que más ayudas recibieron.

El análisis realizado permite sacar diversas conclusiones sobre el impacto de estos programas:

En primer lugar, el análisis descriptivo permite apreciar **la notable evolución del mercado de banda ancha en España**, situándose entre los países de la UE con mayor conectividad digital. Esta evolución no solo ha supuesto una **mayor conectividad, sino también mayores prestaciones potenciales gracias a la difusión de la tecnología de fibra óptica**. Entre 2013 y 2020 el número de municipios españoles con fibra ha pasado de 270 a 3.964 de los más de 8.000 existentes. Más del 95% de los municipios de más de 10.000 habitantes tenían accesos de fibra en 2020.

Esta evolución también ha propiciado una **mayor penetración y diversidad de operadores**, tanto en el global de accesos de banda ancha como en la red de fibra

---

<sup>44</sup> 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](#).



óptica. Si bien Telefónica sigue siendo el operador mayoritario en la provisión de accesos de banda ancha en 2020 (37% de los accesos activos minoristas en el total nacional), su cuota se ha reducido doce puntos porcentuales respecto a 2013. En cuanto a la red de fibra, en 2013 Telefónica era el único proveedor de fibra en el 97% de los municipios donde estaba disponible; si bien, en 2020, el 45% de los municipios con accesos de fibra disponían de más de un operador.

En segundo lugar, los resultados del análisis cuantitativo también arrojan una **mejora 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. Las principales conclusiones son:

- La **tasa de conectividad** de la fibra óptica ha mejorado significativamente como resultado de las ayudas públicas. En 2020, un municipio que había recibido ayudas tenía, en promedio, una penetración de 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 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.

Los resultados confirman que, en general, **las ayudas objeto de estudio han sido eficaces** para aumentar la conectividad de las poblaciones españolas de menor tamaño. Además, este aumento del despliegue de 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.

Por estratos de población, estos efectos son **más intensos en los municipios de menos de 10.000 habitantes**, contribuyendo a una reducción de la brecha digital existente entre zonas rurales y urbanas. 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.

Pese a las mejoras observadas sigue habiendo 4.167 municipios españoles sin acceso a fibra óptica (el 92% de ellos con menos de 1.000 habitantes). Asimismo, la CE, en los recientes [informes DESI](#) (2021 y 2022), destaca que **existe en España 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.

La CNMC realiza **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:

- Se coordine la actuación de las administraciones nacional y autonómicas para evitar solapamientos y duplicidades.
- Se persiga el efecto incentivador de las ayudas públicas, de modo que impulsen cambios de comportamiento de la inversión privada.
- Se fomente el efecto procompetitivo de las subvenciones y la neutralidad tecnológica, aprovechando las infraestructuras existentes, e imponiendo condiciones de acceso de terceros a las redes subvencionadas.
- Se extienda la cultura de evaluación a posteriori (ex post) de los programas de ayudas públicas.

Asimismo, la CNMC informó cuatro proyectos de ayudas relativos al despliegue de redes de comunicaciones electrónicas y bonos para la conectividad de pymes. Todas estas medidas de ayudas se enmarcan en el ámbito del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia español. Varias de las observaciones realizadas por la CNMC fueron incorporadas a las órdenes ministeriales de bases de las ayudas.

**[IPN/CNMC/004/22](#) Informe sobre el Proyecto de Orden (PO) por la que se establecen las bases reguladoras de la concesión de ayudas para la provisión del conjunto de la infraestructura pasiva necesaria para la provisión de servicios de comunicaciones móviles en zonas donde no existe cobertura móvil 4G con servicio mínimo de 10 Mbps y se procede a una primera convocatoria (Programa “Único 5G redes”).**

El proyecto de ayudas del PO va destinado a infraestructuras exclusivamente pasivas para el despliegue de redes 4G o 5G, a fin de ofrecer 30 Mbps en poblaciones de hasta 10.000 habitantes en las que ninguna red móvil ofreciera 10 Mbps. Para esta medida se presupuestan 150 millones de euros.

La CNMC valora positivamente las medidas que tengan por objeto mejorar la conectividad de banda ancha de alta o muy alta velocidad de forma que se reduzca o

elimine la brecha digital entre zonas rentables y no rentables. No obstante, se plantearon diversas observaciones a la medida. Entre ellas se puede destacar la recomendación de eliminar la exigencia de un compromiso para prestar dichos servicios de banda ancha móvil entre los operadores móviles y las empresas de torres, mientras se limitaba la financiación únicamente a las infraestructuras pasivas. Asimismo, se advirtió que el compromiso para desplegar en una zona receptora de ayudas limitaba la solicitud de futuras ayudas para equipamientos activos. Las ayudas informadas se convocaron por la Orden ETD/507/2022. Esta convocatoria fue declarada desierta mediante Resolución del Secretario de Estado de Telecomunicaciones e Infraestructuras Digitales de 7 de septiembre de 2022<sup>45</sup>.

**[IPN/CNMC/014/22](#) Informe sobre el Proyecto de Orden por la que se establecen las bases reguladoras de la concesión de ayudas para la configuración de un servicio mayorista que permita la contratación de un servicio minorista asequible de conexión de banda ancha a una capacidad mínima de transmisión de 100 Mbps principalmente en zonas rurales remotas y la instalación del equipamiento necesario (Programa “Único Demanda Rural”).**

El proyecto de ayudas del PO va destinado a la configuración de un servicio de capacidad de transmisión (servicio mayorista) que permita ofrecer conexiones de banda ancha a una velocidad mínima de transmisión de 100 Mbps (en aquellas zonas donde no se alcancen los 50 Mbps) con el objeto de cubrir principalmente zonas rurales remotas. Asimismo, la medida financia la instalación del equipamiento necesario en el domicilio del usuario final para que pueda acceder a la citada conectividad con un precio máximo de 35 euros al mes. En el proyecto informado, la solución mayorista recibe 41,2 millones de euros y 32,1 millones para cubrir los costes de alta del usuario y su equipamiento para conectarse a la solución mayorista.

La CNMC valoró positivamente la medida puesto que permite mejorar la conectividad de banda ancha de muy alta velocidad de forma que se reduzca o se elimine la brecha digital entre zonas rentables y no rentables, ofreciendo al mismo tiempo que los usuarios finales de estas zonas puedan elegir y cambiar de proveedor de servicios de banda ancha minorista. No obstante, realizó una serie de observaciones, a destacar: la introducción de características que permitieran garantizar el principio de neutralidad tecnológica, que el mapa de zonas elegibles tuviera en cuenta los despliegues de los operadores a tres años y las zonas con despliegues con otras medidas de ayudas, que se aumentase el número de beneficiarios y que se revisasen las características del servicio universal que,

---

<sup>45</sup> <https://www.infosubvenciones.es/bdnstrans/GE/es/convocatoria/833129/document/782319>

por un precio muy similar, ofrece una velocidad de conexión notablemente inferior (1 Mbps en sentido descendente) a la contemplada en esta medida. El MAETD ha adjudicado estas ayudas a Hispasat<sup>46</sup>.

**[IPN/CNMC/015/22](#) Informe relativo al Proyecto de Real Decreto para la concesión directa de una subvención a la Cámara Oficial de Comercio, Industria, Servicios y Navegación de España para la gestión del programa único demanda bono de conectividad para pequeñas y medianas empresas (Programa “Único Bono PYME”).**

Este programa de ayudas, dotadas con 50 millones de euros, se configuró con el objetivo de mejorar el nivel de conectividad y comunicaciones internas de las pymes durante el periodo 2022-2023, para modernizar y transformar el tejido productivo español. El bono-pyme es de diferente cuantía según el número de empleados, pudiendo llegar a beneficiar a más de 11.000 pymes en régimen de concurrencia no competitiva, atendiendo exclusivamente al orden cronológico de presentación de las solicitudes. El programa se articula en torno a dos bonificaciones: (i) la contratación del acceso a internet de banda ancha de 100 Mbps con un operador de telecomunicaciones; y (ii) la contratación de servicios complementarios asociados a la conectividad como WiFi profesional, centralita o red privada virtual con un operador o un proveedor de servicios de comunicaciones, extensión de cableado, redes VPN, etc. Este programa complementa las ayudas del “Kit Digital” implementadas por la Orden ETD/1498/2021, de 29 de diciembre, por la que se aprueban las bases reguladoras de la concesión de ayudas para la digitalización de pequeñas empresas, microempresas y personas en situación de autoempleo.

En su informe, la CNMC planteó una serie de observaciones, a destacar: la diferenciación el doble régimen jurídico aplicable a las subvenciones del programa “Único BONO PYME” y, en su caso, valorar la posibilidad de separar la concesión de estas subvenciones en dos programas diferentes, la desvinculación de la contratación del servicio del bono de conectividad y los servicios complementarios, mediante la separación de los programas de ayudas y la eliminación de la obligación de los servicios complementarios con el mismo operador u proveedor.

**[IPN/CNMC/021/22](#) Informe sobre el Proyecto de Orden por la que se establecen las bases reguladoras de la concesión de ayudas para la provisión de conexión mediante backhaul con fibra óptica a emplazamientos de las redes públicas de**

---

<sup>46</sup> La resolución definitiva se publicó el 3 de mayo de 2023: [https://portal.mineco.gob.es/es-es/comunicacion/Paginas/Concesion\\_programa\\_UNICO\\_DemandaRural.aspx](https://portal.mineco.gob.es/es-es/comunicacion/Paginas/Concesion_programa_UNICO_DemandaRural.aspx)

***telefonía móvil y se procede a una primera convocatoria (Programa “Único 5G redes – backhaul fibra óptica”).***

El proyecto de ayudas del PO va destinado proporcionar conexiones de backhaul (o de retorno) mediante fibra óptica en emplazamientos móviles con tecnologías 4G o 5G existentes en poblaciones de menos de 20.000 habitantes. Asimismo, se establece una primera convocatoria con un presupuesto de 250 millones de euros.

La CNMC valoró positivamente que las zonas geográficas a las que se destinasen las ayudas para la infraestructura del backhaul (municipios de menos de 20.000 habitantes) sean consistentes con las obligaciones de cobertura de las concesiones de espectro en banda de 700 MHz. No obstante, la CNMC realizó varias observaciones, a destacar: que se redujera el tamaño de las zonas de concurrencia de cuatro a una de tamaño provincial o inferior, ciertas modificaciones para respetar en mayor medida el principio de neutralidad tecnológica, ciertas modificaciones para las obligaciones mayoristas de los beneficiarios de las ayudas, que se definiesen mejor los puntos de entrega e interconexión para los servicios mayoristas, determinados cambios a la cláusula de sobrecompensación y mejoras en aspectos de las bases (solventía técnica y económica, domicilio y sede de los beneficiarios, conceptos susceptibles de ayuda, etc.).

En fecha 9 de agosto de 2023, la SETID publicó la propuesta de resolución definitiva de la convocatoria de estas ayudas<sup>47</sup>, que finalmente se destinarán a municipios de menos de 5.000 habitantes, con una cuantía que asciende a un total aproximado de 450 millones de euros. Los operadores que habrían obtenido más subvención serían Lyntia y Avatel, seguidos a bastante distancia de Adamo y Movistar.

**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 2022, la CNMC ha realizado 15 actuaciones relevantes en relación con la LGUM en las que se han analizado cuestiones relativas a ayudas públicas:

***Informe del Pleno del Consejo de la CNMC de 22 de febrero de 2022 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, con referencia a la discriminación por razón de la naturaleza jurídica de las empresas solicitantes y a su experiencia***

---

<sup>47</sup> <https://portalayudas.mineco.gob.es/unico5g-backhaul/Concesion/Paginas/propuesta-de-resolucion-definitiva.aspx>

***previa en la comunidad autónoma valenciana para obtener subvenciones a la formación en capacidades digitales para personas desempleadas ([UM/011/22](#)).***

Mediante cuatro escritos presentados los días 31 de enero y 1 de febrero de 2022 en el Registro General del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital, se plantea una reclamación al amparo del artículo 26 de la LGUM contra el contenido discriminatorio de determinados apartados de la Resolución de 27 de diciembre de 2021, de la Dirección General de LABORA Servicio Valenciano de Empleo y Formación, por la que se aprueba la convocatoria para la concesión de subvenciones públicas con cargo al ejercicio presupuestario 2022, para la ejecución del programa de formación en capacidades digitales para personas desempleadas para impulsar el emprendimiento y el desarrollo rural y reducir la brecha de género, en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia ([expediente 2021/13045](#)).

En su Informe, la CNMC concluye, por un lado, que la fijación de criterios de puntuación favorables a determinadas entidades (públicas o sin ánimo de lucro) en detrimento de otras (privadas o con ánimo de lucro) no está basada en ninguna razón imperiosa de interés general, ni se ha acreditado que pueda redundar en una mejor formación del colectivo destinatario de los cursos formativos (mujeres desempleadas de entornos rurales). Por ello, es contrario al principio de no discriminación de los artículos 3 y 18 LGUM. Por otro lado, la CNMC señala que la exigencia de disponer previamente de instalaciones en la Comunidad convocante de las ayudas y la exclusiva valoración de la experiencia formativa en dicha comunidad resultan contrarias al principio de no discriminación de los artículos 2, 3 y 18 LGUM, tal y como ha indicado la Audiencia Nacional en sus Sentencias de 10 de mayo de 2019 (recurso 2/2017), 23 de diciembre de 2019 (recurso 8/2017) y 2 de julio de 2021 (recurso 1/2020).

***Informe del Pleno del Consejo de la CNMC de 15 de marzo de 2022 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, con referencia a la discriminación por razón de la naturaleza jurídica de las empresas solicitantes y a su experiencia previa en la comunidad autónoma valenciana para obtener subvenciones a la formación de personas ocupadas ([UM/019/22](#))***

Mediante tres escritos presentados los días 14 y 16 de febrero de 2022 en el Registro General del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital, se plantea una reclamación al amparo del artículo 26 de la LGUM contra el contenido discriminatorio de determinados apartados de la Resolución de 30 de diciembre de 2021, de la Dirección General de LABORA Servicio Valenciano de Empleo y Formación, por la que se aprueba

la convocatoria de subvenciones para la realización de acciones formativas dirigidas prioritariamente a personas ocupadas con cargo al ejercicio presupuestario 2022, en aplicación de la Orden TMS/368/2019, de 28 de marzo, por la que se desarrolla el Real Decreto 694/2017, de 3 de julio, por el que se desarrolla la Ley 30/2015, de 9 de septiembre, por la que se regula el Sistema de Formación Profesional para el Empleo en el ámbito laboral, en relación con la oferta formativa de las administraciones competentes y su financiación, y se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones públicas destinadas a su financiación ([expediente 2022/145](#)).

Con relación a la fijación de una limitación a la percepción de subvenciones formativas a empresas que forman parte de un Grupo Empresarial, la CNMC señala en su Informe que, por una parte, cabría tener en cuenta sus [Recomendaciones de 2021 a los poderes públicos para fomentar la competencia como motor de la recuperación económica](#). Y concretamente, que el otorgamiento de subvenciones no fortalezca de forma indebida la situación de ciertas empresas en el mercado. En vista de ello, cabría pensar en medidas que atiendan a dicha recomendación sin llegar a limitar la participación de Grupos de Empresas en la convocatoria como, por ejemplo, estableciendo condiciones sobre el número de empleados o volumen facturación máximos de las empresas solicitantes de las ayudas o del Grupo Empresarial, considerando el tamaño del mercado afectado en dicha comunidad autónoma. Por otra parte, la CNMC declara que el otorgamiento de una mayor puntuación a la experiencia formativa en la Comunidad autónoma convocante frente a la adquirida en otras Comunidades constituye una restricción contraria al principio de no discriminación de operadores de los artículos 3 y 18 LGUM, según se desprende de la Sentencia de la Audiencia Nacional de 22 de diciembre de 2017 (recurso 163/2016).

***Acuerdo del Pleno del Consejo de la CNMC de 21 de abril de 2022 por el que se acuerda NO interponer recurso especial del artículo 27 de la ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado (LGUM), contra la Resolución de 16 de marzo de 2022 del Director General de LABORA Servicio Valenciano de Empleo y Formación por la que se desestimó la reclamación del artículo 26 LGUM contra el apartado 3 del Resuelvo Sexto (lugar y plazo de presentación de solicitudes) y contra los apartados A1 y A2 del Anexo I (criterios de valoración de solicitudes) de la anterior Resolución de 30 de diciembre de 2021 de la misma Dirección General de LABORA por la que se aprobó la convocatoria de subvenciones para la realización de acciones formativas dirigidas prioritariamente a personas ocupadas con cargo al ejercicio presupuestario 2022 (expedientes UM/030/22 y UM/031/22 y UM/034/22 procedentes del anterior exp. [UM/019/22](#)).***

Mediante escritos presentados los días 25 de marzo y 1 de abril de 2022, tres empresas de formación solicitaron la interposición del recurso especial del artículo 27 de la LGUM contra las Resoluciones de 30 de diciembre de 2021 y 16 de marzo de 2022 de la Dirección General de LABORA Servicio Valenciano de Empleo y Formación, relativas a la convocatoria de subvenciones para la realización de acciones formativas dirigidas prioritariamente a personas ocupadas con cargo al ejercicio presupuestario 2022 ([DO de la Generalitat Valenciana, núm. 9256, de 14 de enero de 2022](#)).

El Pleno del Consejo de la CNMC, tras analizar el caso planteado, no consideró pertinente la interposición del recurso especial del artículo 27 de la LGUM dado que la doctrina de la CNMC ya había sido confirmada por numerosas sentencias de la Audiencia Nacional contrarias a las restricciones impuestas en convocatorias de subvenciones para la impartición de cursos de formación laboral, lo que ya contribuía a salvaguardar los intereses del solicitante mediante su alegación en las impugnaciones que procediesen ante los órganos judiciales del orden contencioso-administrativo. Así, entre otras, pueden mencionarse las Sentencias de la Audiencia Nacional de 28 de diciembre de 2018 (recurso 18/2017, informe [UM/062/17](#)), 10 de mayo de 2019 (recurso 2/2017, informe [UM/133/16](#)), 29 de octubre de 2019 (recurso 7/2017, informe [UM/148/16](#)) y 23 de diciembre de 2019 (recurso 8/2017, informe [UM/156/16](#)).

***Informe del Pleno del Consejo de la CNMC de 15 de marzo de 2022 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, con referencia a la discriminación por razón de la naturaleza jurídica de las empresas solicitantes y a su experiencia previa en la comunidad autónoma valenciana para obtener subvenciones a la realización de acciones formativas dirigidas prioritariamente a personas desempleadas y a la formación con compromiso de contratación ([UM/022/22](#)).***

Mediante tres escritos presentados los días 25 de febrero, 28 de febrero y 01 de marzo de 2022 en el Registro General del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital, se plantea una reclamación al amparo del artículo 26 de la LGUM contra el contenido discriminatorio de los criterios de valoración de las solicitudes de subvención contenidos en el Anexo I de la Resolución de 30 de diciembre de 2021, de la Dirección General de LABORA Servicio Valenciano de Empleo y Formación, por la que se aprueba la convocatoria para la concesión de subvenciones para la realización de acciones formativas dirigidas prioritariamente a personas desempleadas y la formación con compromiso de contratación con cargo al ejercicio presupuestario 2022, en aplicación de la Orden TMS/368/2019, de 28 de marzo, por la que se desarrolla el Real Decreto 694/2017, de 3 de julio, por el que se desarrolla la Ley 30/2015, de 9 de septiembre, por



la que se regula el Sistema de Formación Profesional para el Empleo en el ámbito laboral, en relación con la oferta formativa de las administraciones competentes y su financiación, y se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones públicas destinadas a su financiación, publicada en el [Diario Oficial de la Generalitat Valenciana, núm. 9265, de 27 de enero de 2022](#).

La CNMC señala en su Informe que la fijación de criterios de puntuación favorables a determinadas entidades (públicas o sin ánimo de lucro) en detrimento de otras constituye una restricción contraria al artículo 5 de la LGUM que en este caso no cuenta con la necesaria justificación en alguna razón imperiosa de interés general, ni se ha acreditado que puede redundar en una mejor formación del colectivo destinatario de los cursos formativos. Asimismo, la CNMC también concluye que la exclusiva valoración de la capacidad formativa acreditada en la comunidad convocante así como la mayor valoración de la experiencia formativa adquirida en dicho territorio sería contraria al principio de no discriminación de los artículos 2, 3 y 18 de la LGUM, tal y como ha indicado la Audiencia Nacional en sus Sentencias de 10 de mayo de 2019 (recurso 2/2017), 23 de diciembre de 2019 (recurso 8/2017) y 02 de julio de 2021 (recurso 1/2020) y 22 de diciembre de 2017 (recurso 163/2016). Así se ha señalado también en el anterior [Informe UM/011/22 de 22 de febrero de 2022](#).

***Informe del Pleno del Consejo de la CNMC de 10 de mayo de 2022 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, con referencia a la naturaleza jurídica de las empresas solicitantes para obtener subvenciones para la formación (UM/039/22).***

Mediante cuatro escritos presentados el día 22 de abril de en el Registro General del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital, se reclama al amparo del artículo 26 de la LGUM contra el contenido discriminatorio y perjudicial para las entidades de formación, de la Orden EFP/217/2022, de 17 de marzo, por la que se establecen las bases reguladoras de la línea de ayudas para la formación de cualificación y recualificación de la población activa, vinculada prioritariamente a cualificaciones profesionales en sectores estratégicos y mejora de las capacidades para la transición ecológica, destinada a empresas, asociaciones empresariales y entidades sin ánimo de lucro, y se procede a su convocatoria en el año 2022, en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. Dicha Orden EFP/217/2022, dictada por el Ministerio de Educación y Formación Profesional, fue publicada en el [BOE núm. 69, de 22 de marzo de 2022](#).

En su informe la CNMC concluye que la exclusión de las empresas o entidades de formación como beneficiarias de ayudas efectuada en el artículo 3 de la Orden EFP/217/2022, de 17 de marzo, constituye una restricción contraria al artículo 5 de la LGUM que, en este caso, no cuenta con la necesaria justificación en alguna razón imperiosa de interés general, ni se ha acreditado que puede redundar en una mejor formación del colectivo destinatario de los cursos formativos. En particular, de un lado, ha de considerarse que dichas empresas serán las que llevarán a cabo la actividad formativa subvencionada (artículo 11.1 Ley General de Subvenciones) mediante el mecanismo indirecto de la subcontratación (artículo 6.2 de la Orden EFP/217/2022). Por otro lado, el artículo 6.5.b) de la Ley 30/2015, de 9 de septiembre, por la que se regula el Sistema de Formación Profesional para el empleo en el ámbito laboral, reconoce expresamente la condición de beneficiarias de subvenciones a las entidades de formación.

***Acuerdo del Pleno del Consejo de la CNMC de 7 de junio de 2022 por el que se acuerda NO interponer recurso especial del artículo 27 de la ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado (LGUM), contra la Orden EFP/217/2022, de 17 de marzo, por la que se establecen las bases reguladoras de la línea de ayudas para la formación de cualificación y recualificación de la población activa, vinculada prioritariamente a cualificaciones profesionales en sectores estratégicos y mejora de las capacidades para la transición ecológica, destinada a empresas, asociaciones empresariales y entidades sin ánimo de lucro, y se procede a su convocatoria en el año 2022, en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. Dicha Orden EFP/217/2022 fue publicada en el [BOE núm.69 del día 22 de marzo de 2022](#) (expedientes UM/047/22, UM/048/22, UM/049/22 y UM/050/22 procedentes del anterior expediente [UM/039/22](#)).***

Mediante cuatro escritos, presentados los días el 26 de mayo de 2022, cuatro asociaciones del ámbito de formación laboral solicitaron la interposición del recurso especial del artículo 27 de la LGUM contra la Orden EFP/217/2022, de 17 de marzo, por la que se establecen las bases reguladoras de la línea de ayudas para la formación de cualificación y recualificación de la población activa, vinculada prioritariamente a cualificaciones profesionales en sectores estratégicos y mejora de las capacidades para la transición ecológica, destinada a empresas, asociaciones empresariales y entidades sin ánimo de lucro, y se procede a su convocatoria en el año 2022, en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. Dicha Orden EFP/217/2022 fue publicada en el [BOE núm.69 del día 22 de marzo de 2022](#).

Con fecha 7 de junio de 2022, el Pleno del Consejo de la CNMC, tras analizar el caso planteado no ha considerado pertinente la interposición del recurso especial del artículo 27 de la LGUM. Por un lado, porque la doctrina de la CNMC ya ha sido confirmada por diversas sentencias de la Audiencia Nacional contrarias a las restricciones impuestas en convocatorias de subvenciones para la impartición de cursos de formación laboral, lo que ya contribuye a salvaguardar los intereses del solicitante mediante su alegación en las impugnaciones que procedan ante los órganos judiciales del orden contencioso-administrativo. Así, entre otras, pueden mencionarse las Sentencias de la Audiencia Nacional de 28 de diciembre de 2018 (recurso 18/2017, informe [UM/062/17](#)), 10 de mayo de 2019 (recurso 2/2017, informe [UM/133/16](#)), 29 de octubre de 2019 (recurso 7/2017, informe [UM/148/16](#)) y 23 de diciembre de 2019 (recurso 8/2017, informe [UM/156/16](#)).

***Informe del Pleno del Consejo de la CNMC de 26 de julio de 2022 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, con referencia a la concesión de ayudas basadas en criterios territoriales ([UM/062/22](#)).***

Mediante escrito presentado el 8 de julio de 2022 en el Registro General del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital, se plantea una reclamación al amparo del artículo 26 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de mercado (LGUM) contra el apartado c) de la Base Tercera apartado c) de las Bases reguladoras de la concesión de ayudas por parte del Ayuntamiento de Villanueva de la Serena (Badajoz) a las pequeñas y medianas empresas villanovenses durante el ejercicio de 2022, con el objetivo de favorecer la actividad empresarial en momentos de severa dificultad ([BOP Badajoz núm.124 de 01 de julio de 2022](#), anuncio 2857/2022 del Ayuntamiento de Villanueva de la Serena).

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. Dicha exigencia de domiciliación debería ser sustituida por el requerimiento de generar actividad económica dentro del municipio con cargo a las ayudas o subvenciones concedidas, a través de actividades o proyectos concretos cuya ejecución o realización sería objeto de control municipal a través de las obligaciones impuestas a los beneficiarios en los artículos 14 de la Ley estatal 38/2003 y 13 de la Ley autonómica 6/2011. Esta postura de la CNMC ya fue expresada, con relación a las subvenciones convocadas por el mismo Ayuntamiento de Villanueva de la Serena de los ejercicios 2020 y 2021, en sus anteriores Informes [UM/051/20 de 16 de septiembre de 2020](#) y [UM/068/21 de 28 de septiembre de 2021](#).

**Acuerdo del Pleno del Consejo de la CNMC de 29 de noviembre de 2022, por el que se acuerda INTERPONER el recurso especial del artículo 27 LGUM contra el apartado c) de las Bases reguladoras de la concesión de ayudas por parte del Ayuntamiento de Villanueva de la Serena (Badajoz) a las pequeñas y medianas empresas villanovenses durante el ejercicio 2022 con el objetivo de favorecer la actividad empresarial en momentos de severa dificultad (UM/073/22 procedente del anterior expediente [UM/062/22](#)).**

Mediante escrito, presentado en fecha 5 de agosto de 2022, se solicita de esta Comisión la interposición del recurso especial previsto en el art. 27 LGUM contra el apartado c) de las Bases reguladoras de la concesión de ayudas por parte del Ayuntamiento de Villanueva de la Serena (Badajoz) a las pequeñas y medianas empresas villanovenses durante el ejercicio 2022 con el objetivo de favorecer la actividad empresarial en momentos de severa dificultad ([BOP Badajoz núm.124 de 01 de julio de 2022](#)).

En fecha 29 de noviembre de 2022, el Pleno del Consejo de la CNMC acuerda interponer recurso especial del artículo 27 LGUM al considerar que la exigencia del requisito consistente en que el domicilio social y fiscal se halle en Villanueva de la Serena para ostentar la condición de beneficiario de la subvención constituye un requisito discriminatorio contrario a los arts. 3 y 18.2 a) 1º LGUM, previamente citados, y, por ende, a la libertad de establecimiento. En este mismo sentido se ha pronunciado en reiteradas ocasiones la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, de la que son muestra, entre otras, las sentencias de 22 de diciembre de 2017 (recurso 163/2016), de 22 de julio de 2019 (recurso 156/2016), y de 9 de junio de 2022 (recurso 170/2016).

**Acuerdo del Pleno del Consejo de la CNMC de 13 de diciembre de 2022 por el que se acuerda NO interponer recurso especial del artículo 27 de la ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado (LGUM), contra el Convenio, de 27 de junio de 2022, entre el Instituto Madrileño de Investigación y Desarrollo Rural, Agrario y Alimentario (IMIDRA) y la Unión de Cooperativas Agrarias Madrileñas (UCAM), por el que se regula la concesión directa de una subvención que se otorga por el primero a la segunda para el fomento de la comercialización y distribución de productos hortofrutícolas madrileños, mediante un centro logístico de productos frescos, bajo la denominación “Madridrural”, como canal corto de comercialización, en los años 2022 y 2023 ([BOCM nº 197, de 19 de agosto de 2022](#)).**

Con fecha 19 de agosto de 2022, se solicitó a la CNMC la interposición del recurso especial previsto y regulado en el artículo 27 de la LGUM contra el Convenio, de 27 de junio de 2022, entre el Instituto Madrileño de Investigación y Desarrollo Rural, Agrario y Alimentario (IMIDRA) y la Unión de Cooperativas Agrarias Madrileñas (UCAM), por el

que se regula la concesión directa de una subvención que se otorga por el primero a la segunda para el fomento de la comercialización y distribución de productos hortofrutícolas madrileños, mediante un centro logístico de productos frescos, bajo la denominación “Madridrural”, como canal corto de comercialización, en los años 2022 y 2023 (BOCM nº 197, de 19 de agosto de 2022).

En respuesta al requerimiento previo a la interposición de recurso contencioso-administrativo que la CNMC dirigió al IMIDRA el 11 de octubre de 2022, la entidad requerida aportó un informe, de fecha 8 de noviembre de 2022, en el que tras una detallada exposición de los argumentos en las que se basa para rechazar el requerimiento concluye que “Conforme al marco competencial de la Comunidad de Madrid y las actuaciones subvencionables contenidas en el convenio objeto de requerimiento, no es jurídicamente viable ampliar la participación en “Madridrural” a productos frescos hortofrutícolas producidos en explotaciones agrícolas que no estén ubicadas en la Comunidad de Madrid.” A la vista de la respuesta ofrecida por el IMIDRA, el Consejo de la CNMC decidió, el 13 de diciembre de 2022, no interponer el recurso especial del artículo 27 LGUM contra el citado Convenio de 27 de junio de 2022 entre IMIDRA y UCAM.

## **V. INFORMES DE LAS AUTORIDADES AUTONÓMICAS DE COMPETENCIA SOBRE AYUDAS PÚBLICAS REALIZADOS EN 2022**

En cumplimiento del apartado quinto del artículo 11 de la Ley 15/2007 se han recibido los siguientes informes procedentes de dichas autoridades<sup>48</sup>:

### **Agencia de la competencia y de la regulación económica de Andalucía**

**[Informe N 16/2022](#), sobre el Proyecto de Orden por la que se modifica la Orden de 7 de julio de 2021, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de subvenciones en régimen de concurrencia competitiva destinadas a impulsar el asociacionismo comercial y artesano, a promocionar y dinamizar el pequeño comercio urbano y a promocionar la artesanía en Andalucía.**

El proyecto de norma tiene por objeto modificar las bases reguladoras de unas subvenciones orientadas a impulsar el asociacionismo comercial y artesano, a

---

<sup>48</sup> “5. Los órganos de Defensa de la Competencia de las Comunidades Autónomas podrán elaborar, igualmente, informes sobre las ayudas públicas concedidas por las Administraciones autonómicas o locales en su respectivo ámbito territorial, a los efectos previstos en el apartado 1 de este artículo. Estos informes se remitirán a la Comisión Nacional de la Competencia a los efectos de su incorporación al informe anual. Lo anterior se entenderá sin perjuicio de las funciones en este ámbito de la Comisión Nacional de la Competencia”.

promocionar y dinamizar el pequeño comercio urbano y a promocionar la artesanía en Andalucía, por lo que los mercados a los que afectaría principalmente este tipo de medidas serían los de la distribución comercial y de la artesanía.

El Consejo de la Competencia de Andalucía destaca positivamente que la modificación de las bases reguladoras a través de la modificación de los requisitos, de los criterios de valoración, así como de la ampliación de la tipología de actuaciones subvencionables, tiene entre sus objetivos fomentar una mayor participación en las siguientes convocatorias. Asimismo, recomienda que el órgano proponente reflexione sobre la incorporación en las bases reguladoras del requisito de contar con la carta de artesano o artesana, así como del mantenimiento en las mismas del resto de requisitos vinculados a un determinado ámbito territorial, dado que estos pueden revestir un carácter discriminatorio para los potenciales destinatarios de las subvenciones por razón del territorio, que difícilmente podrían estar justificados a tenor de los principios establecidos en la LGUM. En el caso de que se mantenga alguno de estos requisitos, debe quedar recogido en la documentación que acompaña al expediente de tramitación de la norma, su justificación sobre la base de su proporcionalidad y una razón de interés general. Finalmente, respecto de la cuantía de la subvención indica que deber ser la cuantía mínima para alcanzar el objetivo perseguido y en el caso de la documentación de justificación de gastos elegir los medios menos restrictivos o distorsionadores de la actividad económica.

### **Autoridad Catalana de la Competencia/Autoritat Catalana de la Competència (ACCO)**

#### **Informe ACCO: CO 260/2022 - Criterio de territorialidad de las subvenciones**

La ACCO recibió una consulta de dos consumidores en la que exponían que, tras comprarse un vehículo híbrido enchufable en un concesionario de Guadalajara y haber solicitado la correspondiente ayuda dentro del Programa MOVES III, el Instituto Catalán de Energía denegó la subvención debido a que el punto de venta del vehículo no estaba ubicado en Cataluña.

ACCO recomienda la supresión del requisito de territorialidad presente en la Convocatoria de la Generalitat que limita las actuaciones subvencionables a la adquisición de vehículos eléctricos en concesionarios o puntos de venta en Cataluña. En el supuesto de que se considerara necesario acotar de alguna forma el alcance de las ayudas, resultaría menos restrictivo para la competencia mantener únicamente el requisito de residencia fiscal sobre los destinatarios finales (los adquirentes de vehículos eléctricos), ya que de esta forma no se limita la capacidad de los oferentes para competir y hace más probable que el vehículo subvencionado circule efectivamente por Cataluña.

De este modo, la Convocatoria de la Generalitat de Catalunya también sería conforme con el Real Decreto 266/2021 de 13 de abril, por el cual se aprueba la concesión de ayudas a las comunidades autónomas y a las ciudades de Ceuta y Melilla para la ejecución de programas de incentivos ligados a la movilidad eléctrica (MOVES III).

### **Comisión de Defensa de la Competencia de la Comunitat Valenciana/Comissió de defensa de la competència de la Comunitat Valenciana (CDCCV)**

**[Informe](#) sobre la Orden 1/2021, de 15 de febrero, de la Conselleria de Política Territorial, Obras Públicas y Movilidad, de aprobación de las bases reguladoras y convocatoria de ayudas al sector del taxi de la Comunitat Valenciana por la Covid-19.**

La adopción de la Orden 1/2021 se fundamenta, de conformidad con su preámbulo, en el impacto que la Covid 19 ha tenido en las empresas de todos los sectores. En el art.5 de la Orden se identifica la línea presupuestaria con cargo a la cual se harán efectivas las ayudas y el art. 6 se identifican los límites máximos de ayuda a recibir por los beneficiarios: 3.000€ por cada autorización de taxi, con un límite máximo de 18.000€ por beneficiario. La CDCCV concluye que las ayudas de estado concedidas en el marco de la Orden 1/2021, no superan la prueba de sopesamiento o ponderación, principalmente, al no considerarlas proporcionadas ni tener un efecto incentivador sobre los potenciales beneficiarios.

### **Autoridad Vasca de Competencia (AVC)/Lehiaren Euskal Agintaritza (LEA)**

**[Informe](#) LEA/AVC-594-PROM-2022 sobre las ayudas públicas en la CAE.**

La AVC elabora un informe en el que recoge los principales datos sobre las ayudas de estado otorgadas en Euskadi en los años 2020 y 2021. Estas ayudas supusieron el 0,27% de su PIB en 2020 y el 0,23% en 2021 en la región. Las ayudas horizontales son las que tienen mayor peso, en 2020 un 92% y en 2021 un 86% del total de ayuda otorgada. Las ayudas se han concedido en virtud del Reglamento General de Exención por Categorías y del Marco Temporal COVID-19. El 74% de las ayudas en 2020 y el 37% en 2021 han ido destinadas a I+D+i. Por último, la AVC desarrolla igualmente algunas de las novedades regulatorias acaecidas en la UE.

## **VI. CONCLUSIONES**

Por lo que se refiere a las **ayudas regulares**, el **Reino de España cierra el año 2021 como el decimonoveno Estado miembro de la UE** en términos de gasto relacionado con el PIB (20.447 millones de euros que representan el **1,69% del PIB español**, frente

al 2,30% del PIB de la UE-27). En comparación con el año anterior, estas ayudas **augmentaron en España** (del 1,28% del PIB en 2020 al 1,69% en 2021), principalmente por el incremento de ayudas **para paliar los efectos de la pandemia del Covid-19** (12.484 millones de euros, 1,03% del PIB, 61,05% del total de las ayudas). Sin embargo, en la UE-27 se ha producido un ligero descenso de las ayudas regulares (del 2,38% de 2020 al 2,30%). Asimismo, sus ayudas vinculadas al Covid-19 alcanzaron el 1,31% del PIB en 2021 (56,99% del total, cifra similar a la de 2020, 55,52%).

Según los datos del Marcador de ayudas, el **61% de las ayudas COVID-19 en España se han canalizado a través de garantías (93% reflejaba el dato de 2020) frente a las subvenciones directas concedidas que representan el 33% (2% en 2020)**. El cambio en la utilización en los instrumentos de ayuda es evidente, aunque el peso de las subvenciones directas sobre el total de las ayudas sigue siendo inferior en relación con las principales economías de la UE-27. 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, podrían tener una incidencia negativa en el mercado interior, con posibles 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 (42% de las ayudas), cuando en el resto de los países de la UE-27 el peso es más reducido (11%). Parte de esta diferencia se debe al hecho de que este epígrafe incluye las bonificaciones o subvenciones al transporte marítimo o terrestre.

Otro de los aspectos a destacar es la partida destinada a **medio ambiente y eficiencia energética**, que en España supone el 41% de las ayudas horizontales y experimenta un extraordinario crecimiento frente al dato de 2020 (no llegaban al 10%). En UE-27 implican el 55% de las ayudas.

En relación con la **ayuda sectorial**, también hay grandes diferencias. En España, el 69% de las ayudas sectoriales se destinan a “Agricultura y pesca” y el 31% a desarrollo sectorial, mientras que en UE-27 existe un mayor reparto de las ayudas (45% a agricultura y pesca, 48% al desarrollo sectorial, 2% a las ayudas al cierre y 5% 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 2021 han sido las más bajas desde 2008.

En 2021, según datos extraídos de la web de la BDNS aparecen registradas 255.757 **ayudas de minimis** que representaron una ayuda equivalente total de más de 1.500



millones de euros. Esto equivale el 0,13% del PIB de España de 2021. Las **empresas que más ayudas públicas reciben** en España en 2021 se concentran en determinados sectores de actividad, destacando transporte (especialmente transporte aéreo de pasajeros), hostelería, sector industrial y telecomunicaciones. Otros sectores con ayudas son, entre otros, el eléctrico, el de infraestructuras o el aeronáutico y aeroportuario.

Por lo que se refiere a las **novedades regulatorias y decisorias de las instituciones europeas en 2022**, resalta, principalmente, el **Marco Temporal de crisis y transición**, 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**.

En cuanto a la **actividad de la CNMC en materia de ayudas públicas en 2022**, destacan las relativas al sector de las telecomunicaciones (incluyendo el análisis del despliegue de banda ancha [EI/01/2022](#)) y las actuaciones realizadas para la garantía de unidad de mercado.

En cuanto a la actividad de las **autoridades de competencia autonómicas**, en 2022, la Agencia de la Competencia y de la Regulación Económica de Andalucía, la Autoridad Catalana de la Competencia, la Comisión de Defensa de la Competencia de la Comunidad Valenciana y la Autoridad Vasca de Competencia analizaron diferentes cuestiones sobre ayudas públicas que afectaban a sus respectivos ámbitos territoriales.

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

## ANEXO I. ASPECTOS CONCEPTUALES Y METODOLÓGICOS

### I.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 interior<sup>49</sup>.

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 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 competencia<sup>50</sup>.

El análisis de la compatibilidad de las ayudas con el mercado interior mantiene el tradicional enfoque jurídico, así como el análisis económico. De este modo se pueden comparar las ventajas e inconvenientes que estas 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 además del jurídico un análisis basado en principios de racionalidad económica<sup>51</sup>.

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

---

<sup>49</sup> Art.107.1 TFUE: “Salvo que los Tratados dispongan otra cosa, serán incompatibles con el mercado interior, en la medida en que afecten a los intercambios comerciales entre Estados miembros, las 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.” 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.

<sup>50</sup> Para aproximarse al concepto de ayuda de Estado véase la [Comunicación de la Comisión relativa al concepto de ayuda estatal con arreglo al artículo 107, apartado 1, del TFUE](#), con la interpretación de la CE del artículo 107.1 del TFUE, elaborada sobre la base de la jurisprudencia del TJUE. Una definición alternativa sería la del *Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias (ASMC)* de 1995 de la Organización Mundial del Comercio (OMC), por la cual una “subvención” (*subsidy*) supone “una contribución financiera pública y la concesión de un beneficio que sea específicamente destinado a una empresa o grupo de empresas”.

<sup>51</sup> Comunicación de la Comisión al PE, al Consejo, al CES y al CR sobre [Modernización de las ayudas estatales en la UE](#), State Aid Modernisation (SAM) de 2012.

*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”<sup>52</sup>.*

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 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](#) con datos correspondientes al **ejercicio 2021**, que recoge los últimos datos consolidados de todos los EEMM de la UE<sup>53</sup>.

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 posteriori<sup>54</sup>. 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 excepcionales<sup>55</sup>; y (iii) las

---

<sup>52</sup> Esta prueba de sopesamiento debe efectuarse a tres niveles: el régimen de ayudas debe responder a un objetivo de interés general claramente definido o a la corrección de un fallo de mercado previamente identificado; debe ser el instrumento apropiado para alcanzar dicho objetivo, lograr un efecto incentivador (de forma que el beneficiario varíe su conducta) y resultar proporcionado al problema afrontado (de manera que no se puedan lograr los mismos objetivos con un menor importe de ayuda o con un esquema menos distorsionante). La medida debe arrojar un saldo positivo en su impacto.

<sup>53</sup> Aunque los datos de ejercicios anteriores suelen sufrir revisiones a posteriori por lo que pueden existir diferencias entre los datos que se publican en este Informe y los de ejercicios pasados. Asimismo, por lo que respecta a los datos que se utilizan relacionados con el PIB, este suele ser revisado posteriormente por las autoridades competentes por lo que también provoca ciertos cambios menores en varias tablas y gráficos utilizados en los años anteriores, lo que produce que los datos referidos a esos años no coincidan con los publicados en los mismos.

<sup>54</sup> 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.

<sup>55</sup> Estas circunstancias, establecidas por la jurisprudencia del TJUE a partir del “[caso Altmark](#)” (C-280/00, en sus apartados 86 a 93), han sido objeto de desarrollo por la Comisión Europea en dos paquetes regulatorios de 2005 y 2012. Este último, en vigor, consta de una [Comunicación de la Comisión Europea](#), que aclara conceptos clave en cuanto a las ayudas de Estado para SIEG, una [Comunicación Marco](#) y una [Decisión Marco](#), las cuales especifican las condiciones en las cuales la compensación es compatible con el TFUE y, por último, un [Reglamento de minimis](#) que establece los umbrales *de minimis* en el ámbito de las compensaciones a SIEG.

*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.

En las ayudas regulares, se distingue entre el “*importe de ayuda autorizado*” (*approved amount*<sup>56</sup>) y el “*importe efectivamente utilizado*” (*used amount*<sup>57</sup>). 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 concedida<sup>58</sup>. 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

---

<sup>56</sup> El volumen de ayudas aprobado o autorizado (*approved amount*) representa el importe global máximo de las ayudas estatales autorizado por la CE que pueden conceder los Estados miembros a las empresas y operadores.

<sup>57</sup> La cantidad de ayudas efectivamente empleada (*used amount*) expresa el volumen real de la medida de ayuda aplicado por un Estado miembro en favor de empresas y operadores, midiendo mejor las ventajas que estos beneficiarios obtienen. No obstante, cuando la Administración no pueda facilitar los datos finales sobre el importe efectivamente utilizado, deberá facilitar a la CE los datos relativos a los compromisos de gasto para que la CE pueda calcular el “elemento de ayuda” con su metodología.

<sup>58</sup> 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.

acelerada). El elemento de ayuda se calcula como el ahorro de intereses que obtiene el beneficiario mientras dure el diferimiento.

- **Participación en el capital:** constituye ayuda pública si el Estado se adhiere al capital en unas condiciones –rentabilidad, riesgo- que no hubieran sido aceptadas por un inversor con criterios de mercado. El elemento de ayuda se calcula como la diferencia entre el valor de la operación de capital y el que habría tenido lugar en el mercado.
- **Préstamos blandos:** serán ayudas si se conceden a un tipo de interés inferior al de mercado. El elemento de ayuda se calcula como el ahorro que obtiene el beneficiario en la amortización y el pago de intereses respecto a las condiciones de mercado. Por ello, el elemento de ayuda es inferior al importe nominal del préstamo (si no hubiera información suficiente, se tomaría el elemento de ayuda como un 15% del nominal del préstamo).
- **Garantías:** avales prestados por el sector público a instrumentos financieros del sector privado. El elemento de ayuda se calcula como el ahorro en la prima de intereses (libre de cargas y comisiones) que obtiene el beneficiario respecto a las condiciones de mercado. Por ello, el elemento de ayuda es inferior al importe nominal de la garantía (si no hubiera información suficiente, se tomaría el 10% del nominal de la garantía). 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.<sup>59</sup>).

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,

---

<sup>59</sup> Véase a estos efectos la Comunicación de la Comisión, [DO C 216 de 30.07.2013](#), sobre la aplicación, a partir del 1 de agosto de 2013, de la normativa sobre ayudas estatales a las medidas de apoyo en favor de los bancos en el contexto de la crisis financiera.

si los riesgos no se materializan. Cabe señalar las siguientes especificidades de cada instrumento para su contabilización:

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

En definitiva, en las ayudas regulares existe una metodología más desarrollada para calcular el “elemento de ayuda”, lo que permite aproximarse mejor al eventual impacto de la medida desde la óptica de la competencia y la eficiencia. 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 Marcador<sup>60</sup>.

## ANEXO II. 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).

---

<sup>60</sup> Por ejemplo, si el sector público otorga unas determinadas garantías a las emisiones de deuda de las entidades financieras y dichas garantías no se llegan a ejecutar, el impacto directo en las finanzas públicas puede ser nulo o incluso positivo (por los ingresos y comisiones), aunque pueda existir un coste indirecto por la asunción de pasivos contingentes. Pero incluso suponiendo un impacto nulo sobre las finanzas públicas, desde un punto de vista de competencia sí es importante consignar el otorgamiento de estas garantías, pues afecta de manera diferente a los operadores económicos, pudiendo alterar las condiciones de competencia en los mercados.

- 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.