



**Marco europeo de
ayudas de Estado:
análisis e incidencia
en los fondos Next
Generation EU**

Circular 2

Febrero 2021

Índice de contenidos

3 1. Contexto

- 1.1. Situación económica y necesidad de ayudas públicas
- 1.2. Marco europeo de ayudas de Estado

7 2. La flexibilización del régimen de ayudas estatales como respuesta de la UE a la COVID-19

- 2.1. El nuevo Marco Temporal de ayudas de Estado
- 2.2. Prórrogas y modificaciones

10 3. El control de las ayudas y la ejecución de los fondos “Next Generation EU”

- 3.1. La sujeción al régimen europeo
- 3.2. Las orientaciones de la Comisión en relación con las *flagships* de la UE

14 4. Conclusiones

- 4.1. Recomendaciones a las empresas
- 4.2. Orientaciones para el Sector Público



1

Contexto

- 1.1. Situación económica y necesidad de ayudas públicas
- 1.2. Marco europeo de ayudas de Estado

1. Contexto

Situación económica y necesidad de ayudas públicas

Casi un año después de que la Organización Mundial de la Salud (OMS) declarara el brote del Coronavirus pandemia, la economía global en su conjunto sigue sufriendo sus consecuencias. En este contexto, son muchas las empresas españolas que aguardan con incertidumbre y esperanza la **llegada de los fondos “Next Generation EU”**, eje central de la respuesta de la Unión Europea a la crisis sanitaria y socioeconómica.

A fin de acceder a las llamadas “ayudas europeas”, las empresas interesadas deberán conceptualizar ambiciosos **proyectos de inversión**, alineados con las “*flagships*” de la Unión Europea y con los componentes del Plan Nacional de Recuperación, Transformación y Resiliencia (“*España Puede*”) y que, en esencia, se concretan en los siguientes tres ejes: (i)

transición ecológica, (ii) digitalización y (iii) reindustrialización.

Por otro lado, se prevé que los fondos europeos se canalicen hacia el sector privado por medio de los distintos niveles (estatal, autonómico y local) de la Administración Pública, en virtud del principio de **conurrencia competitiva** a través de convocatorias de subvenciones y licitaciones de contratos públicos, así como del principio de **colaboración público-privada**.

En este sentido, es importante tomar en consideración el **marco europeo de ayudas de estado**, que establece **límites a la intensidad de las ayudas públicas** y **otorga a la Comisión Europea la facultad exclusiva de declarar la compatibilidad** de las ayudas estatales con el mercado interior.



1. Contexto

Marco europeo de ayudas de Estado

El Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) declara la **prohibición, con carácter general**, de las **ayudas otorgadas por los Estados** bajo cualquier forma, que falseen o amenacen falsear la competencia, favoreciendo a determinadas empresas o producciones.

En base a esta prohibición general, la normativa comunitaria configura un sistema de **control *ex ante*** (artículos 107 y siguientes TFUE) destinado a garantizar que las ayudas otorgadas por los Estados miembros a empresas **no falseen la competencia, ni creen distorsiones en el mercado interior**, otorgándosele a la Comisión Europea la facultad de intervenir, condicionar o incluso prohibir la concesión de determinadas ayudas públicas tras el correspondiente examen previo.

No obstante, quedan **exentas** de este requisito de evaluación previa dos categorías de ayudas estatales, pues la UE presume que éstas son compatibles con el mercado interior: las ayudas sujetas al **Reglamento de *de minimis*** y al **Reglamento de exención por categorías**.

- ❑ Quedan sujetas al **Reglamento de *de minimis*** aquellas ayudas de una cuantía **inferior a 200.000 euros** que un Estado miembro otorgue a una misma empresa durante un período de tres ejercicios fiscales consecutivos. La normativa contempla que, debido a su escasa cuantía, estas ayudas no tienen un impacto negativo significativo en términos de competencia y, por ello, cualquier ayuda por debajo de dicho umbral queda exenta de notificación.



□ Por su parte, el **Reglamento de Exención por categorías** contempla la exención de notificación para **trece clases de ayuda** (y que, a su vez, se subdividen en un gran número de regímenes autorizados). En particular, el Reglamento ampara las ayudas:

- (i) de finalidad regional;
- (ii) a las pymes;
- (iii) para el acceso de las pymes a la financiación;
- (iv) de investigación y desarrollo e innovación;
- (v) a la formación;
- (vi) en favor de trabajadores desfavorecidos y con discapacidad;
- (vii) para la protección del medio ambiente;
- (viii) para reparar los perjuicios causados por desastres naturales;
- (ix) de carácter social para el transporte en favor de residentes en regiones alejadas;
- (x) para infraestructuras de banda ancha;
- (xi) ayudas a la cultura y la conservación del patrimonio;
- (xii) a infraestructuras deportivas y recreativas multifuncionales; y
- (xiii) para infraestructuras locales.

- (xiv) para puertos; y
- (xv) para aeropuertos.

Por el contrario, **las ayudas estatales que no estén amparadas por los anteriores Reglamentos, deberán ser notificadas** por los Estados miembros **a la Comisión Europea** y autorizadas con carácter previo a su otorgamiento pues, **de no ser así, serán calificadas como ayudas ilegales** con arreglo a la normativa comunitaria.

En este sentido, recae sobre las autoridades nacionales el **deber de evaluación** de toda subvención antes de su efectiva concesión al beneficiario, a fin de verificar si la misma queda sometida -o no- al control de la Comisión Europea. En caso afirmativo, el Estado miembro deberá notificar la ayuda a la **Dirección General de Competencia** (DG COMP), que incoará el correspondiente proceso de análisis, a resultados del cual pueden producirse varios escenarios:

- a. Que se autorice incondicionalmente la ayuda;
- b. Que se autorice, pero bajo el cumplimiento de determinadas condiciones;
- c. Que se prohíba la concesión de la subvención.





2

La flexibilización del régimen de ayudas estatales como respuesta de la UE a la COVID-19

2.1. El nuevo Marco Temporal de ayudas de Estado

2.2. Prórrogas y modificaciones

2. La flexibilización del régimen de ayudas estatales como respuesta de la UE a la COVID-19

El nuevo Marco Temporal de ayudas de Estado

A fin de poner freno a una situación sanitaria sin precedentes, a principios del mes de marzo de 2020, los veintisiete Estados miembro empezaron a poner en marcha una serie de medidas insólitas (como la imposición de confinamientos domiciliarios o el cierre de fronteras).

No obstante, el impacto negativo de dichas medidas en el conjunto de la economía no se hizo esperar, ocasionando el cierre de establecimientos y la prohibición de movimiento considerables **problemas de liquidez**, que ahora están derivando en **problemas de solvencia**.

Conscientes de las dificultades que atravesaban las empresas, apenas ocho días después de que la OMS declarase el estado de pandemia la Comisión Europea presentaba el **19 de marzo un Marco Temporal de ayudas de Estado** dirigido a **flexibilizar el régimen general de la UE y, en definitiva, agilizar la autorización de ayudas estatales**.

En concreto, la aplicación de este marco recayó en todas aquellas ayudas públicas concedidas por parte de Estados miembros a **empresas que no estuviesen en situación de dificultad antes del 31 de diciembre de 2019**, a las cuales se posibilitaba la concesión de cinco categorías de ayudas:

- **Subvenciones directas, ventajas fiscales selectivas y anticipos de hasta 800.000€**, que los Estados miembros podrán conceder a una empresa a fin de hacer frente a sus **necesidades urgentes de liquidez**.

- **Garantías estatales para préstamos** a entidades bancarias, para garantizar que éstas sigan concediendo préstamos a las empresas que los necesiten.
- **Préstamos públicos bonificados a las empresas** a fin de ayudarlas a cubrir necesidades inmediatas de capital circulante e inversión.
- **Salvaguardias para los bancos que canalizan la ayuda estatal a la economía real**. El Marco deja claro que esta ayuda **se considera ayuda directa a los clientes de los bancos**, no a los propios bancos.
- El Marco introduce una **mayor flexibilidad en cuanto a la forma de demostrar que determinados países presentan riesgos no negociables (si bien España no entra dentro de ellos)**, permitiendo así que el Estado ofrezca, en caso necesario, seguros de crédito a la exportación a corto plazo.

En este contexto, la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos aprobó el 26 de marzo de 2020 el **Marco Nacional Temporal relativo a las medidas de ayuda a empresas y autónomos**.

Éstas consistieron 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** (en adelante, el Marco Nacional Temporal), dirigido a facilitar la concesión de ayudas compatibles con el mercado interior por parte de todo el Sector Público español (nacional, autonómico y local).

2. La flexibilización del régimen de ayudas estatales como respuesta de la UE a la COVID-19

Prórrogas y modificaciones

A pesar de que en un principio la vigencia del Marco Temporal se extendería exclusivamente hasta el 31 de diciembre de 2020, **la Comisión Europea ha prorrogado y ampliado su ámbito hasta en cinco ocasiones** en vista de que, al contrario de lo que inicialmente se esperaba, la situación de crisis se prolongaba en el tiempo, siendo la **situación actual la siguiente:**

- La ampliación de su ámbito de aplicación material introduciendo, por ejemplo, la posibilidad de autorizar ayudas de Estado en forma de medidas de **recapitalización y de deuda subordinada;**
- La prórroga de todas las disposiciones del Marco (incluida la anterior) hasta el próximo **31 de diciembre de 2021**, incluyendo:
 - Aumento de los **límites máximos** de ayudas: (i) **225.000€** (antes, 100.000€) a las empresas de **producción primaria de productos agrícolas;** (ii) **270.000€** (antes, 120.000€) a las empresas dedicadas a la pesca o acuicultura y (iii) **1.800.000€** (antes, 800.000€) por empresa en el **resto de sectores.**
 - Incremento del límite de ayuda pública que pueden recibir las empresas especialmente afectadas por la crisis para financiar los costes fijos que no estén cubiertos por sus ingresos a **10.000.000€** (antes, 3.000.000€).
 - Posibilidad de **conversión de las ayudas en forma de anticipos reembolsables, garantías, préstamos u otros instrumentos en subvenciones directas.**



Tras la última modificación del régimen comunitario, el Gobierno de España notificó a la Comisión Europea su intención de **actualizar el Marco Temporal nacional** de ayudas estatales. Finalmente, el 19 de febrero, Bruselas autorizó la modificación del régimen español, garantizando que el mismo se ajusta a la última versión de la normativa comunitaria.

Como novedad, cabe destacar la introducción a nivel interno de una nueva medida para apoyar los **costes fijos no cubiertos**, dirigida a proporcionar liquidez a aquellas empresas que siguen experimentando un **descenso del volumen de negocios de al menos un 30% a causa del brote de coronavirus.**



3

El control de las ayudas y la ejecución de los fondos “*Next Generation EU*”

3.1. La sujeción al
régimen europeo

3.2. Las orientaciones de
la Comisión en relación
con las *flagships* de la UE

3. El control de las ayudas y la ejecución de los fondos “*Next Generation EU*”

La sujeción al régimen europeo

Con la mirada puesta en la cada vez más próxima llegada de los fondos europeos, conviene tener presente que, como principio general, cuando una empresa recibe una ayuda **directamente de las instituciones de la UE** (sin intervención de las autoridades nacionales) ésta no se considerará “estatal”. En consecuencia, dicha subvención no quedaría sometida al régimen europeo sobre ayudas de Estado.

No obstante, **sí cabe considerar ayudas estatales aquellas que, a pesar de proceder de fondos de origen comunitario, sean otorgadas y gestionadas por los Estados miembros.**

En virtud del criterio anterior, las ayudas que el Gobierno de España otorgue a través de las Administraciones Públicas a las empresas en ejecución de los fondos “*Next Generation EU*” **sí quedarán sometidas al régimen de notificación y autorización *ex ante*** de ayudas de Estado de la UE.



3. El control de las ayudas y la ejecución de los fondos “Next Generation EU”

Las orientaciones de la Comisión en relación con las flagships de la UE

El pasado 17 de septiembre la Comisión Europea identificó en el marco de la Comunicación de la **Estrategia Anual de Crecimiento Sostenible para 2021** las **siete iniciativas emblemáticas (“flagships”)** de la UE, en la que se establecían orientaciones estratégicas a fin de guiar a los Estados miembros en el diseño e implementación de las inversiones y reformas vinculadas al Plan Europeo de Recuperación:



- **Activación** – Puesta en marcha temprana de tecnologías limpias con perspectivas de futuro y aceleración del desarrollo y el uso de energías renovables.
- **Renovación** – Mejora de la eficiencia energética de los edificios públicos y privados.
- **Carga y Repostaje** – Fomento de tecnologías limpias con perspectivas de futuro a fin de acelerar el uso de un transporte sostenible, accesible e inteligente, de estaciones de carga y repostaje, y la ampliación del transporte público.
- **Conexión** – Despliegue rápido de servicios de banda ancha rápida en todas las regiones y hogares, incluidas las redes de fibra y 5G.
- **Modernización** – Digitalización de la Administración y los servicios públicos, incluidos los sistemas judicial y sanitario.
- **Ampliación** – Aumento de las capacidades industriales europeas en materia de datos en la nube y desarrollo de procesadores de máxima potencia, de última generación y sostenibles.
- **Reciclaje y actualización de capacidades profesionales** – Adaptación de los sistemas educativos en apoyo de las competencias digitales así como la educación y la formación profesional destinada a todas las edades.

Conscientes, no obstante, de que el régimen de ayudas de Estado en la práctica pudiera suponer un “cuello de botella” en la canalización y gestión de los fondos “*Next Generation EU*”, el pasado 21 de diciembre el Ejecutivo comunitario presentó **plantillas orientativas sobre ayudas de Estado** con el objetivo de dar apoyo a las autoridades nacionales en la formulación y ejecución de los Planes al amparo del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia.

En total, **trece plantillas o documentos técnicos** que abarcan las siete líneas de inversión emblemáticas identificadas en la página anterior:

1. Infraestructuras de hidrógeno y energía;
2. Energías renovables;
3. Infraestructuras de generación y distribución de calefacción y refrigeración urbanas;
4. Eficiencia energética de edificios;
5. Estaciones para vehículos por carretera de recarga eléctrica y de hidrógeno;
6. Adquisición de vehículos bajos/ sin emisiones;
7. Otros medios de transporte de bajas emisiones;
8. Despliegue e implantación de redes fijas y móviles de alta capacidad;
9. Digitalización de la Administración Pública;

10. Digitalización de los medios de comunicación;
11. Tecnologías de semiconductores y procesadores; y por último,
12. Mejora de la educación y formación;
13. Capacidades de proceso de datos en la nube;

En esencia, estos documentos proporcionan un **enfoque sectorial** sobre las condiciones en que se concederán ayudas públicas en el marco de los planes de recuperación, planteando tres posibles escenarios:

- I. Que la subvención no sea considerada ayuda de Estado y, por lo tanto, no sea necesaria la notificación previa a la Comisión;
- II. Que, a pesar de sí ser considerada ayuda de Estado, no hayan de notificarse ex ante a la Comisión (pues entrarían dentro del ámbito del Reglamento general de exención por categorías o bien porque estarían amparadas por un esquema previo general de ayudas ya notificado por los Estados miembros) por lo que no sería necesaria notificación alguna;
- III. Que sí sea considerada ayuda de Estado, requiriéndose la notificación previa por parte del Estado miembro a la Comisión antes de su concesión, en aplicación de la normativa principal en materia de ayudas.

Desde la Comisión también han anunciado su intención de **actualizar el contenido** de estas 11 plantillas a medida que se vaya conociendo con mayor precisión el tenor de los planes nacionales.



4

Conclusiones

4.1. Recomendaciones a las empresas

4.2. Orientaciones para el Sector Público

4. Conclusiones

Recomendaciones a las empresas

En vista del régimen jurídico existente, es conveniente que las empresas españolas que sean potencialmente receptoras de una ayuda tengan en consideración que, con carácter previo a la efectiva concesión de la subvención, asuman una **actitud prudente y previsor**a, contrastando información con la Administración Pública concedente, a fin de:

- **Concluir si se trata o no *stricto sensu* de una ayuda de Estado** y, en caso afirmativo, averiguar (en función de la situación y la ayuda en sí) si el Gobierno de España debe notificarla ante la Dirección General de Competencia (DG COMP) de la Comisión Europea;
- **Valorar en qué medida es previsible que el Ejecutivo comunitario autorice en efecto la ayuda sin imponer condiciones**, siendo para ello vital tener en consideración las plantillas orientativas sobre ayudas de Estado, publicadas el pasado diciembre;
- En la medida de lo posible, **iniciar pronto un diálogo con la Comisión Europea** respecto al proceso de “pre-notificación”, a fin de que el posterior procedimiento de notificación no se demore.

Con todo ello, conviene tener presente que una motivación fundamental de la Comisión Europea para mantener este sistema de control no es otro que **asegurar una óptima gestión y ejecución de los fondos en todos y cada uno de los veintisiete Estados miembros**



4. Conclusiones

Orientaciones para el Sector Público

Sin perjuicio de lo anterior, desde CEOE consideramos que existe margen de mejora en relación con la normativa de ayudas de Estado y, especialmente, de cara a una ejecución eficiente y ágil de los fondos “Next Generation EU”.

A tal efecto, proponemos las siguientes medidas:

- Valorar la adopción de una **medida de carácter fiscal** consistente en la **mejora del régimen de compensación de pérdidas en el Impuesto sobre Sociedades**, ya que el actual régimen español se encuentra entre los más estrictos dentro de la Unión Europea. Así, cabría estudiar la adopción de disposiciones en esta materia siguiendo el modelo ya adoptado por Alemania, Austria, Irlanda o Polonia, permitiendo como medida especial para el 2020 la utilización de pérdidas para la compensación de beneficios de años anteriores;
- Tener presente que, tras la modificación en curso del Reglamento general de exención por categorías, se prevé que la normativa de ayudas de Estado tratará con **mayor flexibilidad el sector de energía verde y los proyectos de digitalización**. También es previsible una mayor laxitud respecto de los **sectores perjudicados por el Brexit** (como la pesca).
- Contemplar que los **Proyectos Estratégicos para la Recuperación y Transformación Económica (PERTE)** puedan configurarse como **“proyectos importantes de interés común europeo” (PIICE)** a los efectos del artículo 107.3 b) TFUE. Bajo este paraguas jurídico, cabría evaluar los PERTE bajo los criterios para el análisis de la compatibilidad con el mercado interior de las ayudas para fomentar la realización de proyectos importantes de interés común europeo, hechos públicos mediante Comunicación de la Comisión publicada en el DOUE de 20 de junio de 2014.
- Reforzar la **coordinación entre el Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, los restantes Ministerios y las Comunidades Autónomas**, a fin de asegurar que estos órganos **comparten su visión** sobre el impacto de las normas europeas de control de ayudas de Estado en las subvenciones procedentes de los fondos “Next Generation”. En particular, cabría llegar a consensos en torno a si procede o no actualizar el marco normativo nacional de estas notificaciones, a fin de disponer de una estructura administrativa.
- A través de un **refuerzo de la dotación presupuestaria**, mejorar el funcionamiento de aquellos **órganos encargados de los procedimientos de notificación** a la Comisión Europea (a saber, la Subdirección General de Asuntos Jurídicos de la Dirección General de Coordinación del Mercado Interior y otras Políticas Comunitarias) y de la tramitación de requerimientos de información adicionales que desde Bruselas puedan exigir a la Administración española.

CEOE **Empresas
Españolas**