

GUÍA PARA EVALUAR AYUDAS DE ESTADO

6 de noviembre de 2024

Observatorio de Buenas Prácticas Regulatorias

Esta Guía es un documento de trabajo elaborado únicamente a efectos informativos. No pretende, en ningún caso, sentar criterios interpretativos de carácter jurídico de cara a la aplicación de la normativa de ayudas de Estado. Su único objetivo es ser de utilidad a otros centros directivos para el diseño y evaluación de las medidas de apoyo -especialmente en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia- en relación con la compatibilidad de la normativa europea de ayudas de Estado. Es un documento en evolución, que se podrá mantener actualizado para tener en cuenta la normativa e información existente en cada momento.

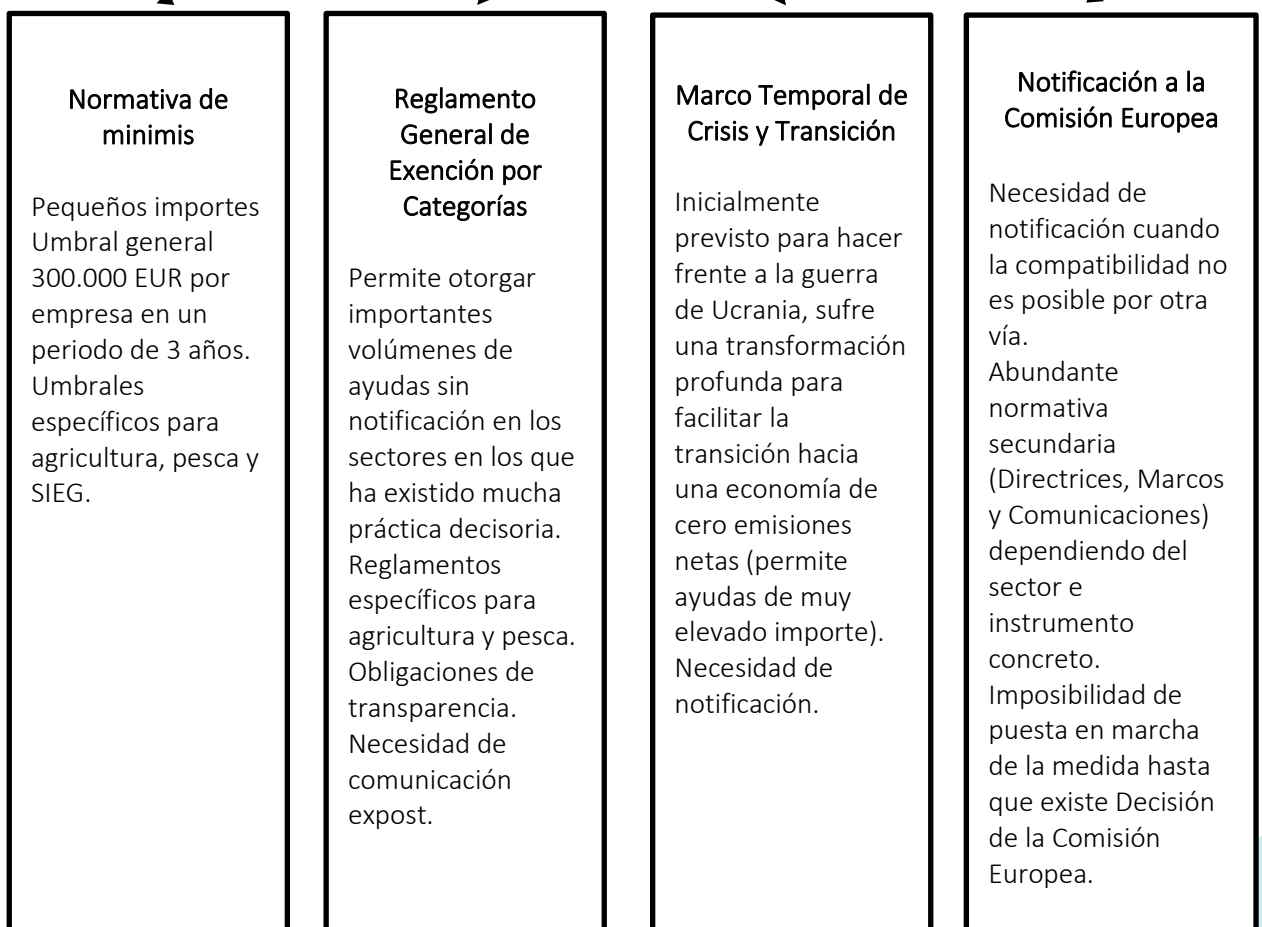
Contenido

1. EXISTENCIA DE AYUDA DE ESTADO.....	3
2. COMPATIBILIDAD DE LA AYUDA	6
3. ASPECTOS PROCEDIMENTALES.....	14

EXISTENCIA DE AYUDA

- Empresa que ejerce actividad económica
- Otorgada por el Estado o mediante fondos estatales
- Ventaja económica
- Selectividad
- Potencial falseamiento de la competencia y efecto en los intercambios comerciales

COMPATIBILIDAD



1. EXISTENCIA DE AYUDA DE ESTADO

El Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (en adelante, TFUE) establece una **prohibición general de ayudas de Estado**. Para que exista ayuda de Estado deben darse **5 criterios acumulativos**:

- **Ayuda otorgada a una empresa que ejerce actividad económica**: el concepto de empresa es considerado en un sentido muy amplio. Se refiere a cualquier operador que ejerza una actividad económica, con independencia de su forma jurídica y de la forma en que se financia (ej: una fundación pública sin ánimo de lucro puede ser considerada como empresa a estos efectos). Si las medidas se dan a familias o a consumidores, en general, no se considerarían ayudas, aunque habría que analizar la posible ventaja indirecta¹.

Es actividad económica cualquiera que consista en ofrecer bienes o servicios en un determinado mercado. Así, por ejemplo, no quedan al margen las entidades sin ánimo de lucro (por el mero hecho de no tenerlo).

- **Ayudas otorgadas por el Estado o mediante fondos estatales**: bien sea directa o indirectamente, y bajo cualquier forma. En este sentido, puede tratarse de una transferencia de fondos (pagos directos, préstamos, participación en capital...), pero también ingresos no percibidos (exenciones y desgravaciones fiscales, venta de activos en condiciones ventajosas, condonación de deuda...), o exposición de fondos públicos (garantías). En el caso de fondos europeos, si existe cualquier mínima discrecionalidad por parte del Estado miembro sobre el destino de los fondos (como es el caso de los fondos estructurales o de los fondos *Next Generation EU*), también se consideraría que se trata de fondos estatales.

El concepto de Estado también se considera en un sentido muy amplio (actuaciones de cualquier Administración pública, entidades públicas empresariales, organismos autónomos, empresas públicas...).

¹ Por ejemplo, supongamos una medida de apoyo dirigida a facilitar avales con respaldo del Estado a compradores de vivienda. No se trataría de una ayuda de Estado en la parte que beneficia a los compradores de vivienda. Pero si la medida no se diseña adecuadamente, y por ejemplo se permite que los avales puedan otorgarse solo con la participación de una determinada entidad financiera, nos podríamos encontrar ante una ayuda de Estado en forma de ventaja indirecta en favor de esa entidad financiera en comparación con el resto de entidades que no pueden participar en esas operaciones.

Otro posible ejemplo sería una medida de apoyo dirigida a la rehabilitación de viviendas donde los beneficiarios sean las comunidades de propietarios. A pesar de que las comunidades de propietarios no suelen ser consideradas operadores económicos, alguno de sus integrantes sí podrían tener esta calificación (ej. un despacho de abogados dentro de la comunidad de propietarios). Por ello, si se cumplen el resto de requisitos para la existencia una de ayuda de Estado, la medida podría beneficiar indirectamente a esos operadores económicos y resultaría necesario calcular la ayuda imputable a los integrantes de la comunidad de propietarios que tengan la consideración de operadores económicos y encontrar una vía para asegurar su compatibilidad (para profundizar sobre estas consideraciones puede consultarse el Informe de la CNMC sobre la aplicación de la normativa de ayudas de Estado cuando los beneficiarios son comunidades de propietarios de edificios residenciales. [INF/CNMC/123/24](#)).

- **La ayuda genera una ventaja económica:** cualquier actuación pública que reduzca las cargas a las que el operador haría frente en el ejercicio normal de su actividad en caso de que el Estado no hubiera actuado. En caso de que la medida se conceda según las condiciones de mercado (según lo que se denomina el principio del operador privado en una economía de mercado) no habría ventaja y no se consideraría ayuda. Ese es el caso de algunos de los Fondos de Capital Riesgo de ICO o de Cofides, o el caso de algunos programas ordinarios de garantías del ICO.
- **Se debe tratar de una ayuda selectiva:** debe tratarse de medidas que repercuten de forma discriminatoria en un sector, empresa o territorio dentro de un Estado. Se contraponen a medidas generales (ej. medidas fiscales que repercuten de forma uniforme en todos los sectores y en todas las empresas). No obstante, incluso en el caso de medidas generales habría que analizar si se producen efectos indirectos que favorezcan a determinados operadores económicos.
- **La ayuda debe falsear o amenazar con falsear la competencia y afectar a los intercambios comerciales en el mercado interior:** criterios casi automáticos que se exceptúan cuando las ayudas son muy pequeñas (ayudas de *minimis*). También existen excepciones en medidas con un impacto auténticamente local o si nos encontramos ante monopolios naturales o legales².

Si se quiere profundizar sobre estos criterios, puede consultarse la Comunicación de la Comisión relativa al concepto de ayuda estatal conforme a lo dispuesto en el artículo 107, apartado 1 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea ([2016/C 262/01](#)), también conocida como NOA (Notion of aid)³.

En caso de que se cumplan acumulativamente estos requisitos, nos encontraríamos ante una ayuda de Estado, y el Estado miembro no podrá ponerla en marcha hasta que se garantice su compatibilidad con el mercado interior. En este sentido, el Estado miembro deberá analizar si el régimen de ayudas puede acogerse al régimen de *minimis* o al Reglamento General de Exención por Categorías (se desarrollan estas posibilidades en el

² La excepción de los monopolios naturales y legales puede ser utilizada para infraestructuras que no se enfrentan a competencia directa, en las que la financiación privada es insignificante, y siempre que las infraestructuras no estén diseñadas para favorecer selectivamente a una empresa o sector específicos, sino para aportar beneficios a la sociedad en general. Existen reglas específicas para infraestructuras aeroportuarias, infraestructuras portuarias, infraestructuras de banda ancha, infraestructuras energéticas, infraestructuras de investigación, infraestructuras ferroviarias, carreteras y redes de suministro de agua y de agua residuales, que se enuncian en la Comunicación de la Comisión relativa al concepto de ayuda estatal (apartado 7.2.3).

³ Adicionalmente, la Comisión publicó en el periodo 2015-17 una serie de fichas con criterios analíticos aplicables a ayudas de Estado a infraestructuras, que pueden servir también de base para analizar la existencia de ayuda de Estado en este ámbito: [Introducción a los criterios analíticos de ayudas de Estado en infraestructuras](#); [infraestructuras portuarias](#); [infraestructuras aeroportuarias](#); [infraestructuras de banda ancha](#); [infraestructuras de investigación](#); [infraestructuras deportivas y multifuncionales](#); [infraestructuras energéticas](#); [infraestructura de gestión de residuos](#); [infraestructuras hidráulicas](#); [infraestructuras consistentes en carreteras, puentes, túneles y vías navegables](#); [infraestructuras ferroviarias, de metro y transporte local](#).

siguiente apartado) de forma que no sea necesario notificar a la Comisión Europea (en adelante, Comisión) o si por el contrario la ayuda queda fuera de estos ámbitos y, por tanto, debe notificar la ayuda a la Comisión y esperar a que esta dé su conformidad a la misma. Mientras la Comisión decide, el Estado deberá esperar a conceder la ayuda, aunque podrá ir realizando los trámites jurídicos necesarios previos⁴. La ayuda se considera concedida en el momento en el que se confiera a la empresa el derecho legal a recibir la ayuda independientemente de cuando se produzca el pago.

En caso de que el Estado miembro decidiera concederla sin justificar su adecuación a la normativa de ayudas estaríamos ante una ayuda ilegal, y la Comisión puede iniciar un procedimiento para evaluar la compatibilidad de la ayuda y después un procedimiento de recuperación de ayudas, en el que se exige que la ayuda incompatible sea devuelta por la empresa beneficiaria, más los intereses de demora devengados (tipo compuesto) a la Administración concedente⁵. Este procedimiento puede iniciarse a raíz de una denuncia presentada por una empresa competidora o de oficio por la Comisión a través del examen de boletines oficiales, noticias de prensa o información que le remita cualquier empresa o particular.

Deben cumplirse 5 requisitos acumulativos para que exista una ayuda de Estado: 1) la receptora debe ser una empresa que ejerce una actividad económica; 2) se otorga por el Estado o mediante fondos estatales; 3) ventaja económica; 4) selectividad; 5) potencial falseamiento de la competencia y efecto en los intercambios comerciales.

Si se cumplen estos requisitos, debe buscarse una base jurídica para justificar la compatibilidad de la ayuda, o la Comisión podría iniciar un procedimiento de recuperación de ayudas.

⁴ Una actuación relativamente común para los Estados miembros cuando necesitan aprobar urgentemente una medida de apoyo que necesita ser notificada y autorizada por la Comisión consiste en la aprobación de la base jurídica condicionada a la compatibilidad de la misma con la normativa de ayudas (cláusula “standstill”). Es decir, en la propia base jurídica por la que se aprueba la ayuda se incluye una cláusula en la que se indica que no se otorgará la ayuda hasta que la Comisión autorice la ayuda en caso de que esta sea necesaria. Por ejemplo, en el 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: “Disposición adicional duodécima. Ayudas de Estado. Las ayudas y medidas de apoyo recogidas en este real decreto-ley cumplirán con la normativa de la Unión Europea en materia de ayudas de Estado. Las ayudas se concederán una vez que se cuente con la autorización expresa de la Comisión Europea en caso de que esta sea necesaria”.

⁵ El procedimiento de recuperación de ayudas de Estado se trata de un proceso largo que suele durar varios años. La Comisión debe iniciar un procedimiento previo para declarar que se ha otorgado una ayuda en la que se cumplen los 5 criterios acumulativos y que no se ha notificado ni se ha justificado su compatibilidad con la normativa secundaria (*minimis*, RGEC...). Es decir, en una primera fase la Comisión evalúa si nos encontramos ante una ayuda ilegal. Posteriormente, la Comisión iniciaría otro procedimiento para analizar si la ayuda ilegal no tiene encaje en la normativa secundaria. En esta segunda fase la Comisión evalúa si nos encontramos ante una ayuda incompatible con el mercado interior. Finalmente, si se constata que nos encontramos ante una ayuda ilegal e incompatible, la Comisión iniciaría un procedimiento de recuperación de la ayuda, en donde la finalidad es el reintegro de la ayuda. Todas las decisiones pueden ser objeto de recurso ante el TJUE-TGUE, por lo que es habitual que el proceso de recuperación pueda durar varios años.

2. COMPATIBILIDAD DE LA AYUDA

Para garantizar la compatibilidad de una ayuda y poder concederla existen varias **posibilidades**:

- **Normativa de *minimis***⁶: ayudas inferiores a los 300.000 euros por empresa⁷ en un periodo de tres años (umbrales específicos⁸ en sector agrícola -20.000 euros, y actualmente en revisión-, pesca y acuicultura -30.000 euros- y Servicios Económicos de Interés General -750.000 euros-)⁹. Dichos umbrales no podrán ser rebasados teniendo en cuenta la ayuda otorgada por cualquier nivel de gobierno en España (Administración General del Estado, Comunidades Autónomas o entidades locales).

Estas medidas en realidad no se consideran ayudas de Estado por ser tan pequeñas que no cumplen el criterio de falsear la competencia en el mercado interior. Por ello, no es necesario notificarlas ni comunicarlas a la Comisión. La actualización del Reglamento general de *minimis* en 2023, supuso una elevación del umbral por empresa hasta los 300.000 euros, durante cualquier periodo de tres años, aplicable a partir del 1 de enero de 2024 (el umbral previo era de 200.000 euros durante cualquier periodo de tres ejercicios fiscales).

Es necesario indicar en la base jurídica de la ayuda que se trata de una ayuda de *minimis*, hacer una mención expresa al reglamento aplicable y cumplir las obligaciones de transparencia mediante la publicación de la concesión de las ayudas en la Base de Datos Nacional de Subvenciones¹⁰. Asimismo, los Estados miembros llevarán registros relativos

⁶ La normativa de *minimis* se compone de:

- [Reglamento 2023/2831](#) (Reglamento general de *minimis*).
- [Reglamento 1408/2013](#) (Reglamento de *minimis* en el sector agrícola).
- [Reglamento 717/2014](#) (Reglamento de *minimis* en pesca y acuicultura).
- [Reglamento 2023/2832](#) (Reglamento de *minimis* para Servicios de interés económico general).

⁷ Para el cálculo de los umbrales por empresa, los reglamentos de *minimis* establecen el concepto de “única empresa”, entendiéndose que si varias empresas tienen un vínculo entre sí (mayoría de derechos de voto, derecho a nombrar o revocar a determinados miembros, ejercicio de influencia dominante o acuerdo de influencia dominante), se considerarán como una “única empresa” a efectos del cálculo de los referidos umbrales.

⁸ En el supuesto de empresas que desarrollen actividades tanto en el sector agrícola, pesca o acuicultura o SIEG, como en otros sectores en los que resulte de aplicación del Reglamento general de *minimis*, esta última normativa contiene en su artículo 5 criterios para establecer cómo podrán acumularse las ayudas y el umbral máximo que resultaría de aplicación.

⁹ En el caso de los sectores agrícola y pequero y acuicultura, la normativa reguladora permite la ampliación de los límites referidos hasta los 25.000 euros y 40.000 euros, respectivamente, si el Estado miembro dispone de un registro central nacional que contenga información completa sobre toda ayuda de *minimis* concedida por cualquier autoridad de dicho Estado miembro.

¹⁰ El [Sistema Nacional de Publicidad de Subvenciones y Ayudas Públicas](#) es la herramienta utilizada para garantizar las obligaciones de transparencia y la publicación en España. Para profundizar sobre las obligaciones concretas de publicación para ayudas de *minimis* puede consultarse el documento “[FAQ BDNS y SNPSAP 180+ Respuestas a Preguntas Frecuentes](#)”, elaborado por el Equipo de Administración y Custodia de la BDNS (Intervención General de la Administración del Estado), que contiene un apartado 10 sobre las ayudas de Estado y de *minimis*.

a las ayudas de minimis individuales y deberán mantenerse durante diez años a partir de la fecha de concesión de la ayuda. Por otra parte, no sería necesario cumplir el requisito del efecto incentivador, a diferencia de lo que ocurre con la normativa de exención por categorías.

Respecto al uso de la normativa de *minimis*, hay que tener en cuenta que esta posibilidad para garantizar la compatibilidad ha sido muy utilizada a raíz de las crisis COVID-19 y Ucrania. Ello implica que muchas empresas han alcanzado o están cerca de alcanzar los umbrales máximos en un periodo de tres años, por lo que en muchas ocasiones no es una solución muy efectiva. Para garantizar que no se superan los umbrales de ayudas (dado que las ayudas pueden ser concedidas por diferentes Administraciones) es habitual el uso de declaraciones responsables de las empresas por las cuales declaran las ayudas que han recibido de diferentes Administraciones y la no superación de umbrales. Este proceder es también habitual bajo los diferentes regímenes en los que existen umbrales absolutos como el RGEC o los Marcos Temporales. La solicitud por parte de la Administración concedente de certificados de las ayudas de minimis recibidas también constituye una práctica habitual y recomendable¹¹.

La normativa de minimis permite otorgar ayudas de hasta 300.000 euros en un periodo de 3 años (con umbrales específicos en determinados ámbitos) y no es necesaria su notificación a la Comisión.

- **RGEC. Reglamento General de Exención por Categorías (RGEC – GBER)¹².** Este Reglamento establece cuándo se considera que la ayuda de Estado es compatible, sin necesidad de notificación a la Comisión, para 17 sectores en los que ha existido mucha práctica decisoria por parte de la Comisión. En concreto, las diferentes secciones del RGEC cubren las siguientes categorías: Ayudas regionales a la inversión y de funcionamiento; Ayudas a las PYME; Ayudas para la Cooperación Territorial Europea; Ayudas para el acceso de las PYME a la financiación; Ayudas de I+D+i; Ayudas a la formación; Ayudas en favor de trabajadores desfavorecidos y de trabajadores con discapacidad; Ayudas para la protección del medio ambiente; Ayudas destinadas a reparar los perjuicios causados por desastres naturales; Ayudas de carácter social para el transporte en favor de residentes en regiones alejadas; Ayudas para infraestructuras de banda ancha; Ayudas a la cultura y la conservación del patrimonio; Ayudas a infraestructuras deportivas y recreativas multifuncionales; Ayudas para infraestructuras locales; Ayudas a los aeropuertos regionales; Ayudas a puertos; y Ayudas incluidas en productos financieros apoyados por el Fondo InvestEU.

¹¹ Los certificados de minimis pueden obtenerse por parte de la empresa o su representante legal acreditado desde la sede electrónica del Ministerio de Hacienda y desde el Sistema Nacional de Publicidad de Subvenciones y Ayudas Públicas.

¹² <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A02014R0651-20230701>

La Comisión define las reglas y condiciones, pero aumenta la responsabilidad de los Estados miembros, que deciden la concesión y las modalidades de las ayudas. En estos casos, si no se superan determinados umbrales e intensidades de ayuda, así como la modalidad de ayuda y determinados requisitos establecidos con carácter general (ej. exclusiones del ámbito aplicación¹³, transparencia de las ayudas¹⁴, existencia de efecto incentivador¹⁵, reglas de acumulación¹⁶) y en cada artículo concreto (ej. costes subvencionables, intensidades), la notificación a la Comisión tampoco es necesaria y se sustituye por determinadas obligaciones de transparencia y publicidad. El cumplimiento de estas obligaciones de transparencia es condición de compatibilidad.

En concreto, se exige comunicación a la Comisión en un plazo de 20 días desde la entrada en vigor del régimen, que suele coincidir con la entrada en vigor del instrumento jurídico (por ejemplo, una Orden de Bases o un Real Decreto de concesión directa), publicación en una página web¹⁷ y conservación de documentación justificativa durante 10 años. Posteriormente, la Comisión realiza un análisis a través de muestreo de las ayudas otorgadas con base en el RGEC, y si encontrara incumplimientos graves puede también iniciar un procedimiento de recuperación de ayudas.

El RGEC ha sido modificado recientemente, en 2021 y 2023, con la finalidad de facilitar inversiones relacionadas con la doble transición verde y digital. Es la vía que la Comisión recomienda siempre para medidas de ayuda relacionadas con la doble transición y con los Planes de recuperación de los Estados miembros.

En la actualidad, más del 90% de las ayudas totales otorgadas a nivel europeo se aprueban bajo el amparo de las disposiciones del RGEC.

La Sentencia TJUE de 5 de marzo de 2019, en el asunto C 349/17, Eesti Pagar AS¹⁸, afirma que, si no se cumplen todos los requisitos de un Reglamento de Exención, la ayuda se ha

¹³ Entre otros supuestos, se excluye la posibilidad de aplicación del RGEC a empresas en crisis (ver normativa aplicable en el apartado “Marcos específicos generales aplicables a varios sectores”), empresas sujetas a una orden de recuperación pendiente al haberse constatado la existencia de una ayuda ilegal e incompatible, ayudas que por su diseño supongan una infracción indisoluble del Derecho de la Unión (exigencia de sede o establecimiento permanente en el Estado miembro, exigencia de utilización de bienes de producción nacional o servicios nacionales, imposibilidad de explotación de los resultados de la I+D+i en otros Estados miembros).

¹⁴ Ayudas cuyo equivalente de subvención bruto pueda calcularse previamente sin necesidad de efectuar una evaluación del riesgo (ver artículo 5 RGEC).

¹⁵ Con carácter general, presentación de solicitud de ayuda antes de comenzar a trabajar en el proyecto o actividad de que se trate. No obstante existen requisitos específicos dependiendo del tipo de empresa y de la categoría concreta de la ayuda (ver artículo RGEC).

¹⁶ Ver artículo 8 RGEC.

¹⁷ El [Sistema Nacional de Publicidad de Subvenciones y Ayudas Públicas](#) es la herramienta utilizada para garantizar las obligaciones de transparencia y la publicación en España. Para profundizar sobre las obligaciones concretas de publicación para ayudas acogidas al RGEC o a reglamentos de exención específicos puede consultarse el documento “[FAQ BDNS y SNPSAP 180+ Respuestas a Preguntas Frecuentes](#)”, elaborado por el Equipo de Administración y Custodia de la BDNS (Intervención General de la Administración del Estado), que contiene un apartado 10 sobre las ayudas de Estado y de minimis.

¹⁸ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/es/TXT/?uri=CELEX:62017CJ0349>

concedido incumpliendo la obligación de notificación y, por tanto, debe considerarse ilegal. La autoridad nacional deberá recuperar por su propia iniciativa una ayuda concedida bajo un Reglamento cuando constate posteriormente que no se cumplían los requisitos. La autoridad nacional, al conceder una ayuda erróneamente, no puede generar confianza legítima en la regularidad de dicha ayuda en el beneficiario de ésta.

Los sectores agrícola y pesquero están excluidos de la aplicación del RGEC y cuentan con reglamentos de exención específicos que han sido recientemente modificados:

- Agricultura: Reglamento 2022/2472 de la Comisión por el que se declaran determinadas categorías de ayuda en los sectores agrícola y forestal y en zonas rurales compatibles con el mercado interior en aplicación de los artículos 107 y 108 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (ABER)¹⁹.
- Pesca: Reglamento 2022/2473 de la Comisión por el que se declaran determinadas categorías de ayuda a las empresas dedicadas a la producción, transformación y comercialización de productos de la pesca y de la acuicultura compatibles con el mercado interior en aplicación de los artículos 107 y 108 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (FIBER)²⁰.

El RGEC permite otorgar ayudas compatibles en determinados sectores donde existe amplia práctica decisoria por parte de la Comisión y se eximen de la obligación de notificación.

El RGEC ha sido modificado en 2021 y 2023 para facilitar inversiones relacionadas con la doble transición verde y digital.

- **Marcos Temporales de Crisis:** la Comisión, con carácter excepcional, aprueba normativa específica en situaciones de crisis graves que permite relajar la aplicación de la normativa de ayudas durante un periodo concreto en determinados ámbitos (ej.: Marco Temporal COVID-19 o el actual Marco Temporal de Crisis y Transición).

Las medidas que se pretendan otorgar con base en estos Marcos Temporales deben ser notificadas a la Comisión, aunque los plazos para obtener el visto bueno de la Comisión serían más cortos que los ordinarios.

En el caso de España, se aprobaron Marcos Paraguas que facilitaban el otorgamiento de ayuda en los casos en los que su aplicación era más sencilla (ej: cantidades limitadas o avales), sustituyendo la notificación de cada proyecto concreto de ayuda por la notificación del Marco Paraguas²¹. Es decir, las ayudas que usaban de base jurídica los

¹⁹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:32022R2472>

²⁰ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:32022R2473>

²¹ La información sobre el Marco paraguas COVID-19 y Marco paraguas Ucrania de España puede obtenerse en: https://portal.mineco.gob.es/es-es/economiayempresa/unidadmercado/competencia/Paginas/ART_CABECERA.aspx

Marcos Paraguas no requerían de notificación. Estos Marcos Paraguas ya no están vigentes.

En la actualidad las posibilidades en vigor son las contenidas en el **Marco Temporal de Crisis y Transición**²².

Inicialmente dirigido a hacer frente al impacto económico de la crisis de Ucrania, este Marco Temporal sufre modificaciones profundas a lo largo de 2022 y 2023 y cambia incluso su denominación para incentivar el apoyo a sectores clave para la transición a una economía de cero emisiones netas.

El Marco actualmente vigente contiene secciones muy relevantes para acelerar la transición verde que son aplicables hasta finales de 2025, permitiendo un apoyo muy intenso.

En particular contiene: Ayudas para acelerar la introducción generalizada de energías renovables y almacenamiento de energía (sección 2.5); Ayudas para la descarbonización de procesos de producción industrial mediante electrificación o hidrógeno renovable (sección 2.6); Ayudas para la aceleración de inversiones en sectores estratégicos para la transición hacia una economía de cero emisiones netas (sección 2.8). Dentro de esta última categoría resulta relevante la inclusión de una “*matching clause*” que permite a los Estados miembros igualar el apoyo que una empresa pudiera obtener en un país fuera del Espacio Económico Europeo con la finalidad de atraer una inversión concreta.

Las modalidades de ayuda que pretendan otorgarse con base en las categorías del Marco Temporal de Crisis y Transición en vigor deben ser notificadas a la Comisión.

El Marco Temporal de Crisis y Transición facilita en sus secciones 2.5, 2.6 y 2.8 otorgar ayudas muy relevantes para la transición verde hasta el 31 de diciembre de 2025. Estas medidas deben notificarse a la Comisión antes de su puesta en marcha.

- **Notificación a la Comisión:** Se realiza la misma y se ha de esperar a que esta se pronuncie sobre la compatibilidad de la medida a través de una Decisión. Supone la evaluación de la medida por parte de la Comisión atendiendo a las múltiples Directrices, Marcos y Comunicaciones que esta ha aprobado para analizar la compatibilidad de la ayuda en cada sector específico, instrumento o tipo de ayuda. Cuanto más cercano esté el diseño de la ayuda a los principios y orientaciones fijados en toda esta normativa secundaria, más fácil será la negociación y aprobación de la ayuda. La evaluación por parte de la Comisión se realiza *ad hoc* para cada medida por lo que la Decisión puede demorarse varios meses. Sin embargo, en ocasiones se realiza una prenotificación previa por lo que la Decisión de la Comisión se demora menos en el tiempo ya que ha tenido conocimiento

²² https://competition-policy.ec.europa.eu/state-aid/temporary-crisis-and-transition-framework_en

con anterioridad del régimen de ayudas (el funcionamiento del procedimiento de notificación y prenotificación se desarrolla en el siguiente apartado).

La normativa secundaria relevante para diseñar una medida de apoyo que debe ser notificada a la Comisión se agrupa por marcos generales, sectores y tipos de instrumento específicos:

Marcos específicos generales aplicables a varios sectores

- IPCEIs: los Proyectos Importantes de Interés Común Europeo suponen un marco específico de cooperación entre varios Estados miembros para grandes proyectos que contribuyen a garantizar la autonomía estratégica y avanzar en la doble transición verde y digital. Su aprobación por la Comisión tiene un régimen específico regulado en la Comunicación sobre 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 ([2021/C 528/02](#)).
- Ayudas regionales: las ayudas regionales a la inversión y de funcionamiento cuentan con un marco específico para zonas asistidas. Los criterios que utiliza la Comisión para analizar su compatibilidad se encuentran en las Directrices sobre las ayudas estatales de finalidad regional ([2021/C 153/01](#)).
- Empresas en crisis: cuando una empresa se encuentra en crisis²³, la posibilidad de recibir ayuda de Estado cuenta con mayores dificultades al encontrarnos con unas reglas especiales concretadas en las Directrices sobre ayudas estatales de salvamento y de reestructuración de empresas no financieras en crisis ([2014/C 249/01](#)).

²³ Se considerará que una empresa está en crisis si concurre al menos una de las siguientes circunstancias:

- a) tratándose de una sociedad de responsabilidad limitada, cuando haya desaparecido más de la mitad de su capital social suscrito como consecuencia de las pérdidas acumuladas; es lo que sucede cuando la deducción de las pérdidas acumuladas de las reservas (y de todos los demás elementos que se suelen considerar fondos propios de la sociedad) conduce a un importe acumulativo negativo superior a la mitad del capital social suscrito;
- b) tratándose de una sociedad en la que al menos algunos socios tienen una responsabilidad ilimitada sobre la deuda de la sociedad, cuando haya desaparecido por las pérdidas acumuladas más de la mitad de sus fondos propios que figuran en su contabilidad;
- c) cuando la empresa se encuentre inmersa en un procedimiento de quiebra o insolvencia o reúna los criterios establecidos en su Derecho nacional para ser sometida a un procedimiento de quiebra o insolvencia a petición de sus acreedores;
- d) tratándose de una empresa que no sea una PYME, cuando, durante los dos años anteriores:
 - i. la ratio deuda/capital de la empresa haya sido superior a 7,5, y
 - ii. la ratio de cobertura de intereses de la empresa, calculada sobre la base del EBITDA, se haya situado por debajo de 1,0.

- Servicios de Interés Económico General (SIEG-SGEI)²⁴: cuando a una empresa se le asigna una obligación de servicio público, existen una serie de reglas especiales para determinar la compensación que puede recibir la empresa. Algunos ejemplos de ayudas de Estado en este ámbito en España serían las ayudas y compensaciones otorgadas a RTVE, Agencia EFE o Correos. La normativa que establece los criterios que utiliza la Comisión para analizar la compatibilidad de este tipo de ayudas se establece en el Marco de la Unión Europea sobre ayudas estatales en forma de compensación por servicio público ([2012/C 8/03](#))²⁵.
- I+D+i: Marco sobre ayudas estatales de investigación y desarrollo e innovación ([2022/C 414/01](#)).
- Ayudas a la formación: Comunicación de la Comisión Criterios para el análisis de compatibilidad de ayudas estatales de formación sujetas a notificación individual ([2009/C 188/01](#)).
- Ayudas al empleo: Comunicación de la Comisión Criterios para el análisis de compatibilidad de las ayudas estatales para el empleo de los trabajadores desfavorecidos y discapacitados sujetas a notificación individual ([2009/C 188/02](#)).
- Capital riesgo: Directrices sobre las ayudas estatales para promover las inversiones de financiación de riesgo ([2021/C 508/01](#)).

Sectores específicos:

- Directrices aplicables a las ayudas estatales en los sectores agrícola y forestal y en las zonas rurales ([2022/C 485/01](#)).

²⁴ El TJUE, en su sentencia [Altmark](#), estableció diversas aclaraciones sobre las condiciones en las que una compensación por servicio público no constituye una ayuda de Estado. Estas aclaraciones se han concretado en el conjunto de normativa referida a SIEG. En concreto, se exige: que la empresa beneficiaria esté efectivamente encargada de la ejecución de obligaciones de servicio público y que estas resulten claramente definidas mediante el correspondiente acto de atribución; que los parámetros que sirven de base para calcular la compensación se hayan establecido previamente de forma objetiva y transparente con el fin de garantizar que no confieren una ventaja económica que pueda favorecer a la empresa beneficiaria respecto a las empresas competidoras; que la compensación no exceda de lo necesario para cubrir total o parcialmente los gastos ocasionados por la ejecución de las obligaciones de servicio público, teniendo en cuenta los ingresos correspondientes y un beneficio razonable; que la compensación otorgada resulte de un procedimiento licitación que permita seleccionar a la empresa originando el menor coste para la sociedad, o que la compensación se calcule sobre la base de un análisis de los costes que una empresa media, bien gestionada y adecuadamente equipada necesitaría para poder satisfacer las exigencias de servicio público requeridas.

²⁵ La normativa referida a SIEG se complementa con la Comunicación de la Comisión relativa a la aplicación de las normas de la Unión Europea en materia de ayudas estatales a las compensaciones concedidas por la prestación de servicios de interés económico general ([2012/C 8/02](#)), la Decisión de la Comisión de 20 de diciembre de 2011 relativa a la aplicación de las disposiciones del artículo 106, apartado 2, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea a las ayudas estatales en forma de compensación por servicio público concedidas a algunas empresas encargadas de la gestión de servicios de interés económico general ([2012/21/UE](#)), y el [Reglamento \(UE\) 2023/2832](#) relativo a la aplicación de los artículos 107 y 108 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea a las ayudas de minimis concedidas a empresas que prestan servicios de interés económico general.

- Directrices aplicables a las ayudas estatales en el sector de la pesca y la acuicultura ([2023/C 107/01](#)).
- Directrices sobre ayudas estatales en materia de clima, protección del medio ambiente y energía 2022 ([2022/C 80/01](#)).
- Directrices relativas a determinadas medidas de ayuda estatal en el contexto del régimen de comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero después de 2021 ([2020/C 317/04](#)).
- Comunicación de la Comisión 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 –Banking Communication- ([2013/C 216/01](#))
- Directrices relativas a las ayudas estatales a las redes de banda ancha ([2023/C 36/01](#))
- Comunicación de la Comisión sobre la aplicación de las normas en materia de ayudas estatales a los servicios públicos de radiodifusión ([2009/C 257/01](#)).
- Comunicación de la Comisión sobre la ayuda estatal a las obras cinematográficas y otras producciones del sector audiovisual ([2013/C 332/01](#)).
- Comunicación de la Comisión sobre la aplicación de las normas de competencia al servicio postal y sobre la evaluación de determinadas medidas estatales relativas a los servicios postales ([98/C 39/02](#))
- Directrices sobre ayudas estatales a aeropuertos y compañías aéreas ([2014/C 99/03](#)).
- Directrices comunitarias sobre ayudas de Estado al transporte marítimo ([2004/C 13/03](#)).
- Comunicación por la que se actualiza el anexo de la Comunicación C(2004) 43 de la Comisión Directrices comunitarias sobre ayudas estatales al transporte marítimo ([2017/C 120/03](#)).
- Comunicación de la Comisión por la que se ofrece orientación sobre las ayudas estatales que completan la financiación comunitaria para el lanzamiento de las autopistas del mar ([2008/C 317/08](#)).
- Comunicación de la Comisión que establece orientaciones sobre las ayudas estatales a las compañías de gestión naviera ([2009/C 132/06](#)).
- Comunicación relativa a directrices de interpretación del Reglamento (CE) nº 1370/2007, sobre los servicios públicos de transporte de viajeros por ferrocarril y carretera ([2014/C 92/01](#)).
- Directrices comunitarias sobre las ayudas estatales a las empresas ferroviarias ([2008/C 184/07](#)).

Instrumentos específicos:

- Garantías: Comunicación de la Comisión relativa a la aplicación de los artículos 87 y 88 del Tratado CE a las ayudas estatales otorgadas en forma de garantía ([2008/C 155/02](#)).
- Seguro de crédito a la exportación a corto plazo: Comunicación de la Comisión sobre la aplicación de los artículos 107 y 108 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea al seguro de crédito a la exportación a corto plazo ([C\(2021\) 8705 final](#)).

La Comisión ha aprobado normativa secundaria que contiene los principios que guían a la Comisión en el análisis de la compatibilidad de una ayuda que debe notificarse. Cuanto más cercana sea el diseño de la ayuda a los principios y orientaciones fijados en toda esta normativa secundaria, más fácil será la negociación y aprobación de la ayuda por la Comisión.

[Buscador de ayudas de la Comisión](#)

En el diseño de una medida de apoyo por parte de la autoridad concedente puede resultar muy útil consultar los precedentes existentes a nivel nacional o europeo en ayudas notificadas y consideradas compatibles por la Comisión. El buscador de la Comisión²⁶ permite realizar búsquedas por objetivo, sector y tipo de instrumento utilizado que puede orientar a la autoridad concedente en el diseño de la ayuda y en el proceso de notificación/prenotificación y negociación con la Comisión.

3. ASPECTOS PROCEDIMENTALES

- **Nivel europeo:** El control de ayudas de Estado, al igual que la política de competencia en general, constituye una de las políticas comunitarias en las que las instituciones europeas gozan de mayores prerrogativas.

Ante una posible medida de apoyo, corresponde al Estado miembro evaluar si se satisfacen los 5 criterios acumulativos para la existencia de una ayuda de Estado. En caso de que exista ayuda de Estado, corresponde también al Estado evaluar si la medida de apoyo puede exceptuarse de una notificación de ayudas de Estado (por ejemplo, por aplicarse *minimis* o RGEC). En caso de que exista ayuda de Estado y no se exceptúe del control de la Comisión, corresponde al Estado miembro notificar la ayuda de Estado y abstenerse de aplicar la medida hasta que las instituciones europeas se pronuncien²⁷.

²⁶ <https://competition-cases.ec.europa.eu/search>

²⁷ En este sentido, y en caso de necesidad de aprobación urgente de una medida de apoyo que debe ser notificada y autorizada por la Comisión, existe la posibilidad para el Estado miembro de insertar una cláusula “standstill” en la base jurídica de la ayuda, en la que se establece el compromiso de no otorgar la ayuda hasta que no exista una Decisión de la Comisión que se pronuncie sobre su compatibilidad (ver nota al pie 4).

Ante la notificación de una medida correspondería a la Comisión evaluar su compatibilidad con la normativa europea²⁸.

Si el Estado miembro concede una ayuda de Estado que no sea compatible con las excepciones previstas, la Comisión, tras el correspondiente análisis y Decisión, podría exigir, como se ha señalado anteriormente, la recuperación de la ayuda más los intereses de demora devengados (reversión al Estado de los posibles fondos desde la/s empresa/s beneficiada/s)²⁹.

El Tribunal General de la Unión Europea (en adelante, TGUE) y el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (en adelante, TJUE) complementan el control de ayudas de Estado a nivel europeo, pudiendo revisar las Decisiones de la Comisión en las que se ha evaluado la existencia de una ayuda y su compatibilidad con la normativa comunitaria, e incluso la recuperación de las ayudas. El papel del TGUE y TJUE en este ámbito es cada vez más destacable, detectándose últimamente alguna diferencia de criterio con la Comisión (el TJUE ha anulado en los últimos años bastantes Decisiones de la Comisión en materia de ayudas, exigiendo una mayor fundamentación jurídica y análisis más detallados).

Corresponde al Estado miembro analizar si se cumplen los 5 requisitos para que exista una ayuda de Estado y notificarla en caso de que no resulte compatible por la aplicación de la normativa de minimis o del RGEC.

Corresponde a la Comisión emitir una Decisión por la que se pronuncie sobre la compatibilidad de una ayuda de Estado notificada, e iniciar un procedimiento de recuperación de la ayuda en caso de que el Estado miembro haya otorgado una ayuda incompatible.

- **Nivel nacional:**

Cada Administración que concede una subvención que pudiera ser ayuda de Estado es la competente directa para realizar su evaluación interna y en su caso, proceder a la notificación y negociación con la Comisión.

Notificación

En el proceso de notificación de una ayuda de Estado participan el Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación (MAEC), la autoridad competente y la Representación Permanente de España en la Unión Europea (REPER). El papel fundamental corresponde a la autoridad competente. El MAEC y la REPER firman y

²⁸ La normativa que establece los procedimientos de la Comisión para evaluar la compatibilidad de una medida de apoyo notificada se concreta en el Reglamento (UE) [2015/1589](#) del Consejo por el que se establecen normas detalladas para la aplicación del artículo 108 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

²⁹ La normativa que establece los procedimientos para la recuperación de ayudas se contiene en la Comunicación de la Comisión relativa a la recuperación de las ayudas estatales ilegales e incompatibles ([2019/C 247/01](#)).

validan la notificación que ha sido cargada en el sistema SANI2³⁰ por parte de la autoridad competente. El MAEC también analiza y puede aportar sugerencias y proponer modificaciones a la notificación.

En las distintas Administraciones, hay asignado el papel de “punto de contacto de ayudas” / “coordinador de ayudas”, y ante una notificación son los responsables para cargar la información en el sistema SANI2 para su posterior firma y validación por MAEC y REPER. Debido al mayor conocimiento de la medida de apoyo por parte de la unidad otorgante, lo habitual es que el “punto de contacto de ayudas” facilite a la unidad otorgante de la ayuda un formulario de notificación que reproduce la información que debe introducirse en SANI2, que será rellenado por la unidad otorgante de la ayuda y remitido al “punto de contacto de ayudas” de la Administración que concede la ayuda³¹.

Una vez realizada formalmente la notificación, lo habitual es que los servicios de la Comisión (Dirección General de Competencia - DGCOMP), contacten directamente con las personas responsables indicadas en el formulario de notificación para tratar, y en su caso negociar, los aspectos problemáticos que se puedan haber identificado.

Es también habitual que desde la unidad responsable de la DGCOMP nos soliciten un “*language waiver*” por el que el Estado miembro renuncia a la facultad que tiene de exigir que la Decisión se redacte en su propio idioma. Los idiomas de trabajo en la DGCOMP para ayudas de Estado son el inglés y en menor medida el francés. En caso de que no se adjunte el “*language waiver*” a la notificación, la DGCOMP tardará más tiempo en emitir una Decisión al tener que trabajar el borrador de Decisión en otro idioma o proceder a la traducción.

Desde que la DGCOMP recibe una notificación completa, la normativa que regula el procedimiento de investigación en materia de ayudas de Estado³², establece un plazo de 2 meses para que la DGCOMP se pronuncie sobre la compatibilidad de la ayuda o decida la iniciación de un procedimiento de investigación si existen dudas sobre la compatibilidad de la medida de apoyo, que puede durar hasta 18 meses.

En la práctica, el plazo de 2 meses señalado con anterioridad no suele ser cumplido si no se han iniciado contactos previos en fase de prenotificación, a no ser que se trate de casos muy sencillos y sobre los que existe una práctica decisoria previa muy asentada.

³⁰ El sistema SANI2, obligatorio desde 2006, es la herramienta informática utilizada por la Comisión y administraciones nacionales en el proceso de notificación. En la misma se introducen por campos una descripción de la ayuda (naturaleza de la notificación, autoridad otorgante, beneficiarios, base jurídica, identificación de la ayuda, compatibilidad, instrumentos...).

³¹ Los formularios de notificación pueden consultarse en: https://competition-policy.ec.europa.eu/state-aid/legislation/forms-notifications-and-reporting_en

³² Reglamento [2015/1589](#) por el que se establecen normas detalladas para la aplicación del artículo 108 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

El Reglamento se complementa con el Código de Buenas Prácticas para los procedimientos de control de ayudas estatales ([2018/C 253/05](#)) que recoge de una forma más desarrollada el funcionamiento de los procedimientos de control en materia de ayudas de Estado.

La carga de trabajo de la DGCOMP en materia de ayudas y la necesidad de tener información completa hace que la Comisión realice requerimientos de información a los Estados miembros solicitando aclaraciones o diversa información que hacen que vuelva a empezar el cómputo del plazo de 2 meses anteriormente comentado. Por todo ello, y a pesar de que la casuística es muy variada, la autoridad concedente de la ayuda debería estimar de media un plazo de 6 meses desde que se inician los contactos de cara a una notificación completa en SANI2 hasta que se produce una Decisión de la DGCOMP por la que se determina la compatibilidad de la ayuda. Para la autoridad concedente de la ayuda no tiene mucho sentido presionar a la DGCOMP recordándole el plazo de 2 meses, ya que esta siempre dispone de la posibilidad de realizar nuevos requerimientos de información o iniciar un procedimiento de investigación formal de ayudas que puede extenderse durante un periodo de 18 meses.

Por todo ello, la opción más favorable para el centro concedente de la ayuda es iniciar contactos en fase de prenotificación.

La notificación es el procedimiento formal por el que el Estado miembro solicita a la Comisión que analice la compatibilidad de una ayuda de Estado, y culmina con una Decisión de la Comisión que permitiría al Estado miembro otorgar la ayuda si la medida es considerada compatible.

Prenotificación

Una práctica habitual, y recomendada por la Comisión para casos complejos o regímenes novedosos o de elevado importe, consiste en iniciar contactos de prenotificación con la DGCOMP antes de que la autoridad concedente de la ayuda apruebe la base jurídica por la que se concede la ayuda. La prenotificación consiste en un procedimiento informal y confidencial entre la autoridad concedente de la ayuda y la DGCOMP donde a través de diversas interacciones la autoridad concedente explica el contenido de la medida de apoyo que pretende realizarse y atiende a las observaciones de la DGCOMP para poder obtener en el menor tiempo posible una Decisión por la que se determina la compatibilidad de la ayuda. La prenotificación es especialmente recomendada en todas aquellas medidas de apoyo relacionadas con la doble transición y con los Planes de recuperación de los Estados miembros.

Los contactos en prenotificación pueden realizarse a través de correo electrónico (también puede hacerse vía SANI2), siendo habitual la celebración de videoconferencias e incluso reuniones presenciales. A través de este proceso la DGCOMP puede proponer cambios en la medida de apoyo que pretende llevarse a cabo para garantizar la compatibilidad. Por su parte, la autoridad concedente cuenta con la certeza de que si introduce en el borrador de base jurídica los cambios sugeridos por la DGCOMP obtendrá una Decisión por la que se declare la compatibilidad de la ayuda.

Los aspectos que deben tenerse en cuenta son los siguientes:

- 1) En la medida en que el MAEC y el punto de contacto de ayudas de cada Administración desempeñan un papel fundamental en el proceso de notificación, es necesario que la autoridad concedente de la ayuda informe de la intención de iniciar un procedimiento de prenotificación con la DGCOMP. En su caso el MAEC puede ponerles en contacto con los coordinadores de ayudas de la DGCOMP o con la unidad y personas responsables dentro de la DGCOMP en función de la materia.
- 2) Lo normal será que desde la unidad competente de la DGCOMP nos pidan un resumen de la medida de ayuda que se pretende realizar y datos del sector en el que se pretende actuar, siendo común la realización de videoconferencias o reuniones presenciales. Las interacciones con la unidad concreta de la DGCOMP pueden prolongarse durante meses (el Código de Buenas Prácticas fija un plazo máximo de 6 meses, pero no es vinculante). Es también habitual que la unidad responsable de la DGCOMP nos pida un borrador de notificación en Word³³. En el momento en que la unidad concreta de la DGCOMP disponga de toda la información que considera necesaria para redactar la Decisión, nos indicarán que ha llegado el momento de realizar la notificación formal.

La prenotificación consiste en un procedimiento informal con personal de la Comisión, previa a la notificación, con la finalidad de orientar una ayuda de Estado proyectada hacia su compatibilidad. Su utilización contribuye a acelerar los plazos de la Decisión de la Comisión y permite que se puedan introducir modificaciones en la ayuda de Estado proyectada antes de su aprobación para garantizar su compatibilidad.

Especialidades para medidas incluidas en los Planes de recuperación

Las ayudas incluidas en los Planes de recuperación de los Estados miembros cuentan con leves especialidades dentro del sistema general:

- Existe un compromiso informal de adoptar una Decisión en 6 semanas desde la notificación completa de la medida. Este plazo no es vinculante para la DGCOMP y es difícil que se cumpla si no han existido contactos previos en prenotificación.
- La DGCOMP ha elaborado una guía práctica para notificaciones relacionadas con los Planes de recuperación y guías específicas para algunos tipos de ayudas (infraestructuras energéticas, eficiencia energética, infraestructura para vehículos eléctricos, 5G y redes de fibra...)³⁴.

³³ Se adjunta enlace a los formularios de notificación disponibles en la página web de la Comisión:
https://competition-policy.ec.europa.eu/state-aid/legislation/forms-notifications-and-reporting_en

³⁴ https://competition-policy.ec.europa.eu/state-aid/legislation/rff-guiding-templates_en

- Se ha habilitado un buzón general (COMP-RRF@ec.europa.eu) y un buzón específico para España (COMP-SA-ES@ec.europa.eu) que deberán utilizarse en el primer contacto que se efectúe con la DGCOMP para garantizar que las medidas incluidas dentro de los Planes de recuperación cuentan con un tratamiento prioritario.