Ayudas públicas

EJ. 5 · TEMA 28

Regulación y control en la normativa española y su relación con el control comunitario. Concepto de ayuda pública. Recuperación de ayudas ilegales. Ayudas públicas regionales. Ayudas de carácter horizontal. Los servicios de interés económico general y su financiación.

Ejercicio 5 · Esquema del tema 28 · Actualizado el 27 de octubre de 2026

01 INTRODUCCIÓN
02 REGULACIÓN Y CONTROL EN LA NORMATIVA ESPAÑOLA Y SU RELACIÓN CON EL CONTROL COMUNITARIO
03 CONCEPTO DE AYUDA PÚBLICA
04 RECUPERACIÓN DE AYUDAS ILEGALES
05 AYUDAS PÚBLICAS REGIONALES
06 AYUDAS DE CARÁCTER HORIZONTAL
07 LOS SERVICIOS DE INTERÉS ECONÓMICO GENERAL Y SU FINANCIACIÓN
08 CONCLUSIÓN

01 INTRODUCCIÓN

La competencia efectiva es rasgo de la economía de mercado que reconoce el art. 38 de la Constitución: obliga a las empresas a ser eficientes y traslada las ganancias al consumidor. La política de competencia se articula en dos planos. En el europeo, la Unión tiene competencia exclusiva para fijar las normas del mercado interior (art. 3.1.b del TFUE), recogidas en los **arts. 101 a 109 del TFUE**. En el nacional, la norma básica es la **Ley 15/2007 de Defensa de la Competencia (LDC)**, que regula conductas prohibidas, concentraciones y análisis de ayudas públicas, aplicada por la CNMC y los órganos autonómicos.

Las ayudas son el instrumento dirigido a los poderes públicos. Una ayuda selectiva puede desplazar a competidores más eficientes, provocar carreras de subvenciones y fragmentar el mercado interior, pero también corregir fallos de mercado. Por eso el Derecho europeo no las prohíbe de forma absoluta, sino que las somete a un control que corresponde, en lo esencial, a la Comisión.

02 REGULACIÓN Y CONTROL EN LA NORMATIVA ESPAÑOLA Y SU RELACIÓN CON EL CONTROL COMUNITARIO

2.1 El marco del TFUE

- **Art. 107.1.** Son incompatibles con el mercado interior, en la medida en que afecten a los intercambios 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.
- **Art. 107.2.** Compatibles de pleno derecho: las ayudas sociales a consumidores individuales sin discriminación por origen, las que reparan desastres naturales o acontecimientos excepcionales y las de determinadas regiones de Alemania afectadas por su antigua división. Aun así deben notificarse.
- **Art. 107.3.** Pueden considerarse compatibles, a juicio de la Comisión, las ayudas a regiones con nivel de vida anormalmente bajo y ultraperiféricas (letra a), a proyectos importantes de interés común europeo o contra una grave perturbación económica (letra b), al desarrollo de actividades o regiones si no alteran los intercambios contra el interés común (letra c), a la cultura y el patrimonio (letra d) y las que determine el Consejo (letra e).
- **Art. 108.** La Comisión examina las ayudas existentes y decide sobre las nuevas. Los Estados deben notificar sus proyectos y no pueden ejecutarlos hasta la autorización (cláusula de suspensión, art. 108.3). Excepcionalmente el Consejo, por unanimidad, puede declarar compatible una ayuda (art. 108.2).
- **Art. 109.** Permite reglamentos de aplicación del Consejo: el **Reglamento (UE) 2015/1588**, que habilita a la Comisión para eximir categorías, y el **Reglamento (UE) 2015/1589**, que regula el procedimiento.

La decisión sobre compatibilidad es competencia exclusiva de la Comisión, bajo el control del Tribunal General y del Tribunal de Justicia. Ni autoridades ni jueces nacionales pueden declarar compatible una ayuda.

2.2 El procedimiento europeo

Según el Reglamento (UE) 2015/1589, las ayudas existentes se revisan de forma continuada y las nuevas deben notificarse. Tras la notificación, la Comisión tiene **dos meses** para un examen previo, que termina declarando que la medida no es ayuda, que no plantea objeciones o abriendo el procedimiento de investigación formal, con decisión final positiva, condicional o negativa.

Ayuda ilegal es la ejecutada sin notificar o antes de la autorización, sea o no compatible. **Ayuda incompatible** es la contraria al art. 107. Una ayuda puede ser ilegal y compatible. La cláusula de suspensión tiene efecto directo: los jueces nacionales deben impedir la ejecución de ayudas ilegales, ordenar su recuperación e indemnizar a los competidores perjudicados, pero no pronunciarse sobre su compatibilidad.

Quedan exentas de notificación las ayudas que cumplen el Reglamento General de Exención por Categorías (RGEC), las de minimis y las compensaciones de SIEG que cumplen la Decisión de 2012.

2.3 El control en España

La primera vertiente es la notificación. El **Real Decreto 1755/1987** obliga a todas las administraciones a comunicar sus proyectos por un cauce único, con el Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación como coordinador

nacional y la Representación Permanente ante la UE validando las notificaciones.

La segunda es el análisis de la CNMC (art. 11 LDC):

- De oficio o a instancia de las administraciones, analiza los criterios de concesión, emite informes sobre regímenes y ayudas individuales y dirige propuestas para mantener la competencia
- Elabora un informe anual público, que remite a las Cortes Generales
- El órgano que notifica a la Comisión debe comunicarle los proyectos al notificarlos y las ayudas concedidas al amparo de los reglamentos de exención
- Los órganos autonómicos pueden informar sobre las ayudas de su territorio
- Todo ello sin perjuicio de los arts. 107 a 109 del TFUE

La CNMC no autoriza ni prohíbe ayudas, solo analiza y recomienda. La **Base de Datos Nacional de Subvenciones (BDNS)**, regulada en la Ley 38/2003, publica las ayudas de más de 100.000 euros y registra las de minimis.

Según el informe de la CNMC de enero de 2026, con datos de 2023, las ayudas en España sumaron **12.406 M€**, el **0,83 % del PIB** (1,20 % en 2022), frente al 1,09 % de la media de la Unión.

03 CONCEPTO DE AYUDA PÚBLICA

El TFUE no define la ayuda, pero la jurisprudencia y la Comunicación de 2016 fijan criterios acumulativos:

- **Beneficiario empresa.** Toda entidad que ejerce una actividad económica, pública o privada.
- **Origen estatal.** Fondos estatales y atribución al Estado, que incluye comunidades autónomas, entidades locales y empresas públicas. Los fondos europeos gestionados directamente por la Unión no son estatales, pero sí los que gestionan las administraciones nacionales con margen de decisión, como el FEDER.
- **Ventaja económica.** Un beneficio que la empresa no habría logrado en condiciones normales de mercado. Se comprueba con el principio del operador en una economía de mercado: si el Estado actúa como un inversor, prestamista o vendedor privado, no hay ayuda. Puede ser subvención, exención fiscal, préstamo favorable, garantía, aportación de capital o renuncia a cobrar deudas.
- **Selectividad.** Favorece a determinadas empresas o producciones, lo que la distingue de las medidas generales. Según la jurisprudencia Azores (2006), una región puede fijar un tipo impositivo distinto sin que sea ayuda si goza de autonomía institucional, de procedimiento y económica.
- **Falseamiento de la competencia y afectación del comercio entre Estados miembros.** Basta con reforzar la posición de la empresa frente a competidores de otros Estados, aunque no exporte.

Las ayudas fiscales pueden serlo sin desembolso. En septiembre de 2024 el Tribunal de Justicia confirmó la decisión sobre las ventajas fiscales de Irlanda a Apple, con recuperación de unos 13.000 M€ más intereses.

No son ayudas de Estado:

- Las medidas generales
- Las de minimis, que se presume que no afectan al comercio: el **Reglamento (UE) 2023/2831**, aplicable hasta 2030, fija **300.000 euros por única empresa en tres años**, y 750.000 euros para los SIEG (Reglamento (UE) 2023/2832)
- Las compensaciones de SIEG que cumplen los criterios Altmark
- Las operaciones del Estado conformes al principio del operador en una economía de mercado

04 RECUPERACIÓN DE AYUDAS ILEGALES

La recuperación restablece la situación anterior eliminando la ventaja indebida. No es una sanción. Régimen del Reglamento (UE) 2015/1589:

- **Medidas provisionales.** La Comisión puede ordenar suspender la ayuda y, si no hay dudas sobre su carácter de ayuda, hay urgencia y riesgo de perjuicio grave e irreparable para un competidor, recuperarla provisionalmente.
- **Decisión de recuperación.** Si la declara ilegal e incompatible, ordena recuperarla del beneficiario con intereses desde que estuvo a su disposición (art. 16). Solo la excepciona un principio general del Derecho de la Unión, como la confianza legítima, admitida de forma muy excepcional.
- **Prescripción.** Diez años desde la concesión, interrumpidos por cualquier actuación de la Comisión (art. 17).
- **Ejecución.** Inmediata y efectiva según el Derecho nacional, con la imposibilidad absoluta como única excusa. Si el Estado no cumple, la Comisión puede acudir al Tribunal de Justicia (art. 108.2 TFUE) y, en reincidencia, pedir sanciones pecuniarias (art. 260 TFUE).

En España la recuperación de subvenciones se tramita como reintegro, pues la Ley 38/2003 incluye entre sus causas la decisión de la Comisión (art. 37). Para las ayudas tributarias, la Ley General Tributaria regula desde la Ley 34/2015 un procedimiento específico.

Dos casos españoles: en el tax lease naval, el Tribunal de Justicia anuló en febrero de 2023 la orden de recuperación por identificar mal a los beneficiarios, aunque confirmó la selectividad. En el de los clubes de fútbol, confirmó en 2021 la decisión de 2016 respecto del FC Barcelona.

05 AYUDAS PÚBLICAS REGIONALES

Reducen las disparidades de desarrollo entre regiones. Se basan en las letras a y c del art. 107.3 TFUE y en las Directrices de finalidad regional para 2022 a 2027:

- **Zonas a.** Regiones con PIB por habitante inferior al 75 % de la media de la Unión y regiones ultraperiféricas, como Canarias. Admiten las intensidades más altas.
- **Zonas c.** Otras regiones desfavorecidas, predefinidas (escasamente pobladas, antiguas zonas a) o no predefinidas, que el Estado designa dentro de un límite de población.

Cada Estado aprueba con la Comisión un mapa de ayudas regionales con zonas e intensidades máximas, como porcentaje de los costes de inversión subvencionables, mayores para pymes y menores para grandes proyectos (más de 50 M€). Se admiten ayudas a la inversión inicial, y las de funcionamiento solo en regiones ultraperiféricas y zonas escasamente pobladas. Las que cumplen el RGEC no se notifican.

En España, el principal instrumento son los incentivos regionales de la **Ley 50/1985** y el **Real Decreto 899/2007**, gestionados por el Ministerio de Hacienda. Se suman las medidas del Régimen Económico y Fiscal de Canarias, como la Zona Especial Canaria, y las ayudas cofinanciadas por el FEDER.

06 AYUDAS DE CARÁCTER HORIZONTAL

Persiguen objetivos de interés común aplicables a cualquier sector o región, como investigación, medio ambiente, empleo o pymes. La compatibilidad exige contribuir a un objetivo de interés común, efecto incentivador, necesidad, adecuación y proporcionalidad, y efectos positivos que compensen el falseamiento de la competencia.

6.1 Reglamentos de exención

El **Reglamento (UE) 651/2014 (RGEC)** declara compatibles sin notificación, si se respetan sus condiciones, umbrales e intensidades, las ayudas regionales, a pymes, I+D+i, formación, trabajadores desfavorecidos, medio ambiente y energía, banda ancha, cultura, deporte y reparación de desastres naturales, entre otras. Su vigencia se prorrogó hasta el 31 de diciembre de 2026 y la Comisión prepara un nuevo RGEC. Agricultura y pesca tienen los Reglamentos (UE) 2022/2472 y 2022/2473.

6.2 Directrices y marcos para las ayudas notificadas

Las que superan los umbrales del RGEC se notifican y se valoran con:

- Marco de I+D+i de 2022
- Directrices CEEAG de clima, medio ambiente y energía de 2022
- Directrices de salvamento y reestructuración de 2014, basadas en la **ayuda única**, concedida solo una vez en diez años
- Directrices de financiación de riesgo de 2021 y de banda ancha de 2023
- Comunicación de 2021 sobre proyectos importantes de interés común europeo (PIICE), como baterías, hidrógeno o microelectrónica

6.3 Aplicación en España

Las convocatorias del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia se acogieron mayoritariamente al RGEC, a los marcos temporales o al reglamento de minimis, como el Kit Digital para pymes. España participa en PIICE de microelectrónica e hidrógeno y compensa los costes indirectos de CO2 de la industria electrointensiva.

6.4 Ayudas sectoriales

Se dirigen a un sector concreto y la Comisión las admite con más cautela, porque tienden a mantener capacidades excedentarias. Hay reglas propias para agricultura, silvicultura y pesca, para el transporte (art. 93 TFUE) y para aeropuertos y compañías aéreas. En el pasado las hubo para la minería del carbón, con cierre ordenado en España hasta 2018, y la construcción naval.

6.5 Marcos temporales de crisis

Ante crisis graves, la Comisión aprueba marcos temporales basados en el art. 107.3.b: el bancario, el Marco Temporal COVID-19 de 2020 a 2022 y el de Crisis y Transición por Ucrania. Este último lo sustituye el **CISAF** (Pacto por una Industria Limpia), de 25 de junio de 2025 y aplicable hasta 2030, que facilita ayudas a renovables, descarbonización industrial y tecnologías limpias. El Reglamento (UE) 2022/2560 permite además controlar las subvenciones extranjeras que falsean el mercado interior.

07 LOS SERVICIOS DE INTERÉS ECONÓMICO GENERAL Y SU FINANCIACIÓN

7.1 Concepto y marco jurídico

Servicios de interés económico general (SIEG). Actividades económicas que los poderes públicos consideran de interés general y que el mercado no prestaría, o no en condiciones aceptables de calidad, precio o acceso universal, por lo que se encomiendan a empresas con obligaciones de servicio público. Ejemplos: el servicio postal universal (Ley 43/2010), el transporte público de viajeros (Reglamento (CE) 1370/2007) o la vivienda social. Se distinguen de los servicios no económicos, como la enseñanza obligatoria, a los que no se aplican las normas de competencia.

Marco: el art. 14 TFUE, el Protocolo 26 (amplio margen de los Estados), el art. 36 de la Carta y, sobre todo, el art. 106 TFUE:

- **Art. 106.1.** Impide a los Estados adoptar, respecto de empresas públicas y con derechos especiales o exclusivos, medidas contrarias a los Tratados.
- **Art. 106.2.** Somete a las empresas con SIEG a las normas de competencia en la medida en que no impidan su misión. Excepción de interpretación estricta que exige proporcionalidad.
- **Art. 106.3.** Encarga a la Comisión velar por su aplicación mediante directivas o decisiones, como la Directiva 2006/111/CE sobre transparencia financiera.

7.2 La financiación de los SIEG

La sentencia **Altmark** (24 de julio de 2003) estableció que la compensación no es ayuda si se cumplen cuatro condiciones acumulativas:

- Obligaciones de servicio público claramente definidas
- Parámetros de cálculo fijados antes, de forma objetiva y transparente
- Compensación que no supera los costes más un beneficio razonable
- Elección por licitación pública o, en su defecto, cálculo sobre los costes de una empresa media bien gestionada

Si no se cumplen, es ayuda, pero puede ser compatible con el art. 106.2. Para ello el **paquete Almunia** de 2012 incluye:

- Una Comunicación con los conceptos básicos
- La **Decisión 2012/21/UE**, que exime de notificación las compensaciones de hasta **15 M€ anuales**, las de hospitales y vivienda social sin límite y las de enlaces aéreos y marítimos con islas de tráfico reducido, con acto de encomienda, sin sobrecompensación y con control periódico
- Un Marco para las de mayor importe, que se notifican
- Un reglamento de minimis para los SIEG, hoy el Reglamento (UE) 2023/2832, con límite de 750.000 euros en tres años

08 CONCLUSIÓN

El control de ayudas es la parte más singular de la política europea de competencia: la Unión limita la capacidad de sus

propios Estados para subvencionar a sus empresas. En España se apoya en la notificación coordinada de todas las administraciones, la recuperación por procedimientos internos y el análisis de la CNMC. Los marcos temporales de la pandemia y la crisis energética dispararon las ayudas, que llegaron al 1,20 % del PIB en 2022. Hoy el debate se centra en la transición ecológica, el CISAF y la revisión del RGEC, y en el riesgo de que la flexibilización favorezca a los Estados con más capacidad presupuestaria.