



COMILLAS
UNIVERSIDAD PONTIFICIA

ICAI

ICADE

CIHS

FACULTAD DE DERECHO

Régimen europeo de ayudas públicas en el contexto de la crisis sanitaria y económica COVID-19

Autor: Álvaro Santaella Sánchez

5º E-3 C

Derecho de la Competencia

Tutor: Prof. Dr. D. Bruno Martín Baumeister

Madrid
Abril 2021

ÍNDICE DE CONTENIDOS

LISTADO DE ABREVIATURAS	3
I. INTRODUCCIÓN	4
II. EL COVID-19 Y EL DERECHO DE COMPETENCIA EUROPEO	6
III. LAS AYUDAS PÚBLICAS Y SU PROHIBICIÓN	10
IV. RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS AYUDAS PÚBLICAS RELEVANTES EN EL CONTEXTO DE LA CRISIS SANITARIA Y ECONÓMICA COVID-19	15
CAPÍTULO I. LAS BASES LEGALES DEL TFUE	15
1. EL ARTÍCULO 107.2 B) TFUE.....	17
2. EL ARTÍCULO 107.3 B) TFUE.....	23
3. EL ARTÍCULO 107.3 C) TFUE.....	26
CAPÍTULO II. LOS REGLAMENTOS <i>DE MINIMIS</i> Y LOS REGLAMENTOS DE EXENCIÓN POR CATEGORÍAS	27
1. REGLAMENTOS <i>DE MINIMIS</i>	28
2. REGLAMENTOS DE EXENCIÓN POR CATEGORÍAS	29
CAPÍTULO III. LAS DIRECTRICES DE LA COMISIÓN EUROPEA	31
CAPÍTULO IV. COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN RELATIVA A LA RESPUESTA ECONÓMICA COORDINADA AL BROTE DE COVID-19, DE 13 DE MARZO DE 2020	33
CAPÍTULO V. EL MARCO TEMPORAL DE LA COMISIÓN EUROPEA	35
1. EL ANTECEDENTE DE LA CRISIS FINANCIERA DE 2008.....	37
2. EVOLUCIÓN DEL MARCO TEMPORAL.....	39
3. MARCO TEMPORAL DE 19 DE MARZO DE 2020	39
4. PRIMERA MODIFICACIÓN DEL MARCO TEMPORAL (3 DE ABRIL DE 2020)..	44
5. SEGUNDA MODIFICACIÓN DEL MARCO TEMPORAL (8 DE MAYO DE 2020)	47
6. TERCERA MODIFICACIÓN DEL MARCO TEMPORAL (29 DE JUNIO DE 2020)	52
7. CUARTA MODIFICACIÓN DEL MARCO TEMPORAL (13 DE OCTUBRE DE 2020)	55
8. QUINTA MODIFICACIÓN DEL MARCO TEMPORAL (28 DE ENERO DE 2021).	60
V. EVALUACIÓN DEL RÉGIMEN EUROPEO DE AYUDAS PÚBLICAS EN EL CONTEXTO COVID-19	62
CAPÍTULO I. AYUDAS PÚBLICAS CONCEDIDAS AL SECTOR DE LAS COMPAÑÍAS DE TRANSPORTE AÉREO	64
VI. CONCLUSIÓN	70
VII. BIBLIOGRAFÍA Y DOCUMENTACIÓN	72

LISTADO DE ABREVIATURAS

Art.	Artículo
CECA	Comunidad Económica del Carbón y el Acero
REC	Red Europea de Competencia
AELC	Asociación Europea de Libre Comercio
ASEAN	Asociación de Naciones del Sureste Asiático
DOUE	Diario Oficial de la Unión Europea
FMI	Fondo Monetario Internacional
IATA	Asociación Internacional de Transporte Aéreo
ICN	Red Internacional de Competencia
Informe WEO	Informe World Economic Outlook
NGEU	Next Generation EU
Pymes	Pequeñas y medianas empresas
SEPI	Sociedad Estatal de Participaciones Industriales
STEC	
	Comunicación de la Comisión a los Estados miembros 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
TFUE	Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
TJUE	Tribunal de Justicia de la Unión Europea
TG	Tribunal General
TUE	Tratado de la Unión Europea
UE	Unión Europea

I. INTRODUCCIÓN

Desafortunadamente por todos es conocida la pandemia mundial de COVID-19 que ha provocado una crisis sanitaria y económica sin precedentes en la historia reciente. Las duras medidas sanitarias tomadas por los gobiernos para atajar la crisis han llevado a un desplome de la actividad económica y a un impacto generalizado en prácticamente todos los sectores económicos. La mayoría de las empresas se han visto enfrentadas a una reducción de demanda, a la imposibilidad de continuar la actividad productiva por las restricciones sanitarias, a dificultades para exportar o garantizar un suministro estable de *inputs* a lo largo de las cadenas de valor, y a problemas para garantizar la liquidez, solvencia y viabilidad de muchas empresas a corto, medio y largo plazo¹.

Ante este panorama, los gobiernos nacionales y las instituciones europeas se han visto obligados a introducir muchos estímulos en la economía en un tiempo récord, en los que se incluyen frecuentes intervenciones fiscales y monetarias. Entre los principales instrumentos para facilitar la introducción de políticas fiscales expansivas se encuentra la adaptación de las normas europeas sobre ayudas públicas. De nuevo y al igual que en la crisis financiera de 2008, la política de competencia europea ha sido utilizada por la Comisión Europea como la piedra angular de la bóveda de la recuperación económica europea². Y dentro de todas las materias abarcadas por el Derecho de la Competencia europeo, las ayudas públicas destacan como el pilar fundamental para hacer frente a la crisis del COVID-19.

El objeto de investigación del presente trabajo es analizar en el contexto europeo la adaptación de las normas de ayudas públicas europeas con las que se está afrontando el brote de COVID-19. El interés por esta materia está suficientemente justificado ya que el impacto de estas normas y su adaptación puede afectar seriamente no solamente a la recuperación económica de esta crisis sino también al proceso de integración europeo, al mercado interior y al grado de intervencionismo económico. Hay incluso quien vaticina que el mayor legado de esta crisis sea una presencia del Estado en la economía que no se

¹ Comisión Europea, “Marco Temporal relativo a las medidas de ayuda estatal destinadas a respaldar la economía en el contexto del actual brote de COVID-19 (versión consolidada informal del Marco Temporal tras su última modificación el 28 de enero de 2021)”, Comisión Europea, 2021, p.1 (disponible en https://ec.europa.eu/competition/state_aid/what_is_new/TF_informal_consolidated_version_as_amended_28_january_2021_es.pdf; última consulta 14/04/2021).

² Moreiro González, C. J. y Montero Rodríguez, J., *El Derecho de la Competencia europea frente al COVID-19. Impacto y perspectivas*, Madrid, 2020, p. 1. [Inédito].

había visto desde el fin de la Segunda Guerra Mundial³. A esto se une la intención declarada por parte de David Sassoli, presidente del Parlamento Europeo, Charles Michel, presidente del Consejo Europeo y Ursula Von der Leyen, presidenta de la Comisión Europea, de que Europa salga reforzada de esta crisis, sirviendo además las medidas tomadas para impulsar la doble transición verde y digital⁴. Por estas razones, es necesario examinar la política europea de ayudas públicas aplicada actualmente.

Los objetivos concretos perseguidos por este Trabajo de Fin de Grado son los siguientes. En primer lugar, examinar todo el marco normativo europeo bajo el cual se están otorgando ayudas públicas durante el brote de COVID-19 así como su adaptación. En segundo lugar, estudiar con especial atención el Marco Temporal aprobado por la Comisión Europea relativo a las medidas de ayuda pública en el contexto del actual brote de COVID-19⁵. Analizar el Marco Temporal es importante dado que buena parte de las ayudas públicas adoptadas por los Estados miembros en reacción a las actuales crisis económica y sanitaria se han basado en este instrumento normativo. Y, en tercer lugar, evaluar críticamente las consecuencias del marco normativo europeo de ayudas y su adaptación desde el punto de vista de si ha favorecido o no conductas que falseen la competencia. Para dilucidar si el marco normativo europeo contribuye o no a distorsionar la competencia, primero se realiza una evaluación general y seguidamente, se dedica un capítulo entero a las ayudas públicas concedidas al sector de las compañías de transporte aéreo. El motivo que justifica el análisis de este sector concreto es su especial propensión a ser objeto de distorsiones de competencia.

El método de trabajo utilizado para alcanzar los objetivos planteados consiste en analizar en un primer momento la reacción del Derecho de la Competencia europeo al COVID-19 y los fundamentos detrás de la prohibición general de otorgar ayudas públicas consagrada en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE). A continuación, se procede a examinar las principales bases legales que los Estados miembros están utilizando para justificar la concesión de ayudas públicas junto con los instrumentos jurídicos que regulan la concesión de estas ayudas. Se presta especial atención al Marco

³ *Ibid.* p.12.

⁴ Comisión Europea, “Europe must emerge stronger from this crisis: Joint op-ed by President Sassoli, President Michel and President von der Leyen”, *Comisión Europea*, 09/05/2020 (disponible en https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ac_20_841; última consulta 08/03/2021).

⁵ Comisión Europea (2021). *Op.cit.*

Temporal aprobado por la Comisión debido a que es el principal instrumento jurídico para autorizar las ayudas públicas en esta crisis. Dentro del Marco Temporal se examina cómo ha ido perfilando su contenido a través de sucesivas modificaciones y como influyó el antecedente de la crisis financiera de 2008. Finalmente, se discute el posible impacto del marco normativo europeo de ayudas de Estado en la competencia en un plano general y se profundiza estudiando el sector concreto de las compañías de transporte aéreo. Finalmente, se presentan las conclusiones.

II. EL COVID-19 Y EL DERECHO DE COMPETENCIA EUROPEO

Para entender mejor el régimen europeo de las ayudas públicas adaptado al contexto COVID-19 y evaluarlo de manera más crítica, es preciso primero señalar brevemente algunas de las respuestas internacionales, así como algunas circunstancias relevantes producidas por el COVID-19.

En primer lugar, en el informe WEO del Fondo Monetario Internacional (FMI) de abril de 2020⁶ se insistió en que las políticas económicas debían ajustarse a dos fases: una primera fase de contención y estabilización en la cual la actividad económica estaría seriamente limitada, y una segunda fase de recuperación que comenzaría una vez que el COVID-19 esté bajo control gracias a vacunas y fármacos, inmunidad parcial de rebaño y medidas continuadas, aunque menos restrictivas de confinamiento. En dicho informe, se anima a que los Estados adopten amplias medidas de estímulo y líneas de liquidez para reducir la tensión en el sistema financiero y prevenir una mayor contracción de la demanda.

Alineada con este planteamiento, la respuesta de la Unión Europea fue anterior a dicho informe y no se hizo esperar. En cuanto a la situación del Derecho europeo de competencia durante el COVID-19, el 23 de marzo de 2020 la Red Europea de Competencia (REC)⁷ emitió una comunicación en la que declaró que el objetivo principal del Derecho de la Competencia europeo no es otro que permitir un nivel de igualdad de condiciones entre las empresas (el llamado *level playing field*) para garantizar el mercado

⁶ International Monetary Fund (IMF), *World Economic Outlook*, April 2020: The Great Lockdown, International Monetary Fund (IMF), Washington DC, 2020 (disponible en <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2020/04/14/weo-april-2020>).

⁷ La Red Europea de competencia es el foro de cooperación de la Comisión Europea, de las autoridades nacionales de competencia de la UE y de los miembros de la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC).

interior, y beneficiar al consumidor final, incluso en los períodos de crisis⁸. De esta manera, se descartó una relajación a corto plazo de la normativa europea de competencia durante la crisis por muy tentador que pudiera parecer en las circunstancias actuales. Se cree y apoyado en experiencias previas, que la relajación de las normas de competencia en los tiempos de crisis es una medida que tiende a extenderse más de lo previsto, a empeorar el impacto económico de la misma y a impedir una recuperación robusta⁹. En el mismo tono se pronunció un poco más tarde la Red Internacional de Competencia (ICN), el foro de cooperación global del Derecho de la Competencia¹⁰. En consecuencia, la estrategia adoptada por la Unión Europea y apoyada por diversas organizaciones internacionales es una estrategia de adaptación para flexibilizar la toma de decisiones urgentes y no de relajación de las normas sobre competencia. La adaptación se ha producido en todos los campos del Derecho de Competencia europeo.

En segundo lugar, hay dos circunstancias muy relevantes para este trabajo. La primera es que no todos los sectores han sido afectados de manera igual por el COVID-19. Hay sectores que han crecido gracias al COVID-19 (como el tecnológico, el *e-commerce* o la alimentación), otros que no se han visto especialmente afectados, mientras que hay un tercer grupo que han debido parar su actividad y probablemente tengan efectos negativos a largo plazo e incluso permanentes por el cambio de hábitos y condiciones de demanda que habrá en el mundo post-COVID-19 (como el transporte y especialmente las aerolíneas, la restauración, el turismo y la hostelería entre otros). A la hora de evaluar la adaptación del régimen de ayudas europeo y las posibles distorsiones de competencia, se deberá tener en cuenta este aspecto¹¹.

La segunda circunstancia es que la Comisión Europea -en nombre de la Unión Europea- para hacer frente a los efectos del COVID-19, consiguió por primera vez en julio de 2020 que los Estados miembros emitieran deuda de forma conjunta en forma de bonos (los llamados *Eurobonds* o *Coronabonds*) con los que se han recaudado 750 mil millones de euros en un fondo de recuperación de nueva creación denominado Next Generation EU

⁸ Moreiro González, C. J. y Montero Rodríguez, J. *Op.cit.* p. 2.

⁹ *Ibid.* p.1

¹⁰ *Ibid.* p.3

¹¹ Ahlqvist, V., Claici, A. y Tizik, S., “How to Estimate the COVID-19 Damages?” *European State Aid Law Quarterly (EStAL)*, vol. 19, n. 2, 2020, p. 150 (disponible en <https://doi.org/10.21552/estal/2020/2/6>).

(NGEU)¹². La mayor parte del dinero de este fondo (672,5 mil millones) estará gestionado por el Mecanismo Europeo de Recuperación y Resiliencia que apoyará en forma de préstamos y subvenciones las reformas e inversiones que se adopten en los países de la UE con el fin de mitigar el impacto del COVID-19, facilitar la recuperación, fortalecer la resiliencia e impulsar la doble transición verde y digital¹³. Los fondos dentro de este mecanismo ya están asignados a cada Estado miembro, pero cada uno de ellos debe presentar sus respectivos planes de recuperación y resiliencia para acceder a los mismos. Y en relación con las ayudas públicas, tal y como menciona el considerando 8 del Reglamento 2021/241¹⁴, los Estados miembros deben garantizar que las reformas e inversiones privadas incentivadas a través de programas de inversión pública e incluidas en los planes nacionales de recuperación y resiliencia siempre respeten las normas europeas en materia de ayudas públicas y sigan los procedimientos de aprobación para las ayudas públicas.

Para facilitar el cumplimiento de estos requisitos, además de interactuar constante y directamente con los Estados miembros, la Comisión ha publicado una guía práctica para el tratamiento rápido de las notificaciones de ayudas públicas concedidas con fondos gestionados por el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia¹⁵ y trece plantillas¹⁶

¹² El paquete de estímulo del NGEU está complementado por el marco financiero plurianual de la Comisión para el período 2021-2027 (también conocido como el presupuesto a largo plazo de la UE). Estas dos medidas han conseguido destinar 1,8 billones de euros que ayudarán a reconstruir la Europa posterior al COVID-19. *Vid.* Comisión Europea, “Plan de recuperación para Europa”, *Comisión Europea*, 2020 (disponible en https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe_es; última consulta en 05/03/2021).

¹³ Comisión Europea, “Plan de recuperación para Europa”, *Comisión Europea*, 2020 (disponible en https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe_es; última consulta en 05/03/2021).

¹⁴ 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 (DOUE 18 de febrero de 2021).

¹⁵ Comisión Europea, “Practical guidance to Member States for a swift treatment of State aid notifications in the framework of the Recovery and Resilience Facility”, *Comisión Europea*, 2021 (disponible en https://ec.europa.eu/competition/state_aid/what_is_new/practical_guidance_to_MS_for_notifications_and_er_RRF.pdf; última consulta 07/04/2021).

¹⁶ Comisión Europea, “Guiding template: Cloud capabilities”, *Comisión Europea*, 2021 (disponible en https://ec.europa.eu/competition/state_aid/what_is_new/template_RFF_cloud_capabilities.pdf; última consulta 24/03/2021); Comisión Europea, “Guiding template: Digitalisation of news media”, *Comisión Europea*, 2021 (disponible en https://ec.europa.eu/competition/state_aid/what_is_new/template_RFF_digitalisation_of_news_media.pdf; última consulta 24/03/2021); Comisión Europea, “Guiding template: Digitalisation of public administration, including healthcare”, *Comisión Europea*, 2021 (disponible en https://ec.europa.eu/competition/state_aid/what_is_new/template_RFF_digitalisation_of_public_administration.pdf; última consulta 24/03/2021); Comisión Europea, “Guiding template: District heating/cooling generation and distribution infrastructure”, *Comisión Europea*, 2021 (disponible en https://ec.europa.eu/competition/state_aid/what_is_new/template_RFF_district_heating.pdf; última consulta 24/03/2021); Comisión Europea, “Guiding template: Electric recharging stations and hydrogen stations for road vehicles”, *Comisión Europea*, 2021 (disponible en https://ec.europa.eu/competition/state_aid/what_is_new/template_RFF_electric_and_hydrogen_charging_

orientativas para ayudar a los Estados miembros a diseñar las posibles ayudas públicas que sus planes nacionales de recuperación y resiliencia puedan tener. Estas plantillas están alineadas con el régimen europeo de ayudas públicas y dilucidan los aspectos relacionados con las ayudas públicas para los tipos de inversión que se espera que sean los más comunes en los planes de recuperación y resiliencia¹⁷.

Las expectativas de la Comisión en cuanto a los planes nacionales de recuperación y resiliencia es que estos contendrán muchas medidas que no estén sujetas al control de ayudas públicas al no cumplir los requisitos del art.107.1 TFUE, y muchas de las medidas que recaigan en el ámbito de las ayudas públicas, no estarán obligadas a notificarse a la Comisión ya que caerán en el ámbito de los Reglamentos de exención por categorías o bien estarán amparadas bajo un régimen de ayudas que ya haya sido aprobado con anterioridad por la Comisión¹⁸. En el caso de que dichos planes contengan ayudas que deban ser notificadas a la Comisión con anterioridad a su implementación, la guía práctica dispone que se deberá informar detalladamente de la base legal que justifique la

stations.pdf (europa.eu); última consulta 24/03/2021); Comisión Europea, “Guiding template: Energy and hydrogen infrastructure”, *Comisión Europea*, 2021 (disponible en [template_RFF_energy_and_hydrogen_infrastructure.pdf](https://ec.europa.eu/competition/state_aid/what_is_new/template_RFF_energy_and_hydrogen_infrastructure.pdf) (europa.eu); última consulta 24/03/2021); Comisión Europea, “Guiding template: Energy efficiency in buildings”, *Comisión Europea*, 2021 (disponible en https://ec.europa.eu/competition/state_aid/what_is_new/template_RFF_energy_efficiency_in_buildings.pdf; última consulta 24/03/2021); Comisión Europea, “Guiding template: Innovative processors and semiconductors technologies”, *Comisión Europea*, 2021 (disponible en https://ec.europa.eu/competition/state_aid/what_is_new/template_RFF_innovative_processors.pdf; última consulta 24/03/2021); Comisión Europea, “Guiding template: Investment/operating aid for energy from renewable sources, including renewably sourced hydrogen production”, *Comisión Europea*, 2021 (disponible en https://ec.europa.eu/competition/state_aid/what_is_new/template_RFF_renewable_power_generation.pdf; última consulta 24/03/2021); Comisión Europea, “Guiding template: Measures to support the deployment and take-up of fixed and mobile very high capacity networks, including 5G and fibre networks”, *Comisión Europea*, 2021 (disponible en [template_RFF_broadband_roll_out_and_demand_side_measures.pdf](https://ec.europa.eu/competition/state_aid/what_is_new/template_RFF_broadband_roll_out_and_demand_side_measures.pdf) (europa.eu); última consulta 24/03/2021); Comisión Europea, “Guiding template: Other low emission transport modes – rail and inland waterway (rail infrastructure, transshipment terminals, rail maintenance workshops, acquisition / retrofitting of rail rolling stock and acquisition/retrofitting of inland waterway fleet) and short-sea shipping (aid for the launching of short-sea shipping services)”, *Comisión Europea*, 2021 (disponible en https://ec.europa.eu/competition/state_aid/what_is_new/template_RFF_low_emission_transport_modes.pdf; última consulta 24/03/2021); Comisión Europea, “Guiding template: Premiums for the acquisition of zero- and low-emission road vehicles”, *Comisión Europea*, 2021 (disponible en https://ec.europa.eu/competition/state_aid/what_is_new/template_RFF_premiums_acquisition_low_emission_vehicles.pdf; última consulta 24/03/2021); Comisión Europea, “Guiding template: Upgrading education and training, including digital skills and relevant connectivity”, *Comisión Europea*, 2021 (disponible en https://ec.europa.eu/competition/state_aid/what_is_new/template_RFF_upgrading_education_and_training.pdf; última consulta 24/03/2021).

¹⁷ Practical guidance to Member States for a swift treatment of State aid notifications in the framework of the Recovery and Resilience Facility. *op.cit.*

¹⁸ Comisión Europea, “Practical guidance to Member States...”. *Op.cit.* p. 1.

compatibilidad con el mercado interior, y que los servicios de la Dirección General de Competencia las tratarán con prioridad y tratarán de evaluarlas en un plazo de 6 semanas desde la notificación¹⁹. Otra ventaja clara de las ayudas públicas concedidas gracias al Mecanismo de Recuperación y Resiliencia es que la Comisión tiene el poder de condicionar la entrega de los fondos y de estas ayudas a que se cumplan ciertos requisitos además de la normativa europea sobre ayudas públicas. Este poder de la Comisión para influir en estas ayudas tiene la intención de utilizarse, entre otros objetivos, para promover las transiciones verde y digital.

Se determinará al final del trabajo si este Mecanismo Europeo de Recuperación y Resiliencia a una mayor escala podría haber sido una mejor alternativa al Marco Temporal de ayudas y a la adaptación de las normas europeas sobre ayudas. Es preciso señalar que, desde el punto de vista político, la segunda opción era la más realista²⁰.

III. LAS AYUDAS PÚBLICAS Y SU PROHIBICIÓN

En el anterior apartado la REC recordó que los dos principales objetivos del Derecho de la Competencia europeo eran proteger el mercado interior y beneficiar al consumidor final mediante la obtención de eficiencias económicas. Estos dos objetivos generales del Derecho de Competencia también se plasman en la prohibición general de ayudas públicas y son las principales razones detrás de dicha prohibición. El apartado que se desarrolla a continuación no trata de dar una explicación exhaustiva del origen y desarrollo de la regulación europea de ayudas públicas hasta su estadio actual sino más bien pretende hacer ver al lector cuáles son las principales motivaciones que justifican su existencia.

Respecto al mercado interior, en el art. 3.3 del Tratado de la Unión Europea (TUE), se dispone que “*La Unión establecerá un mercado interior*” y en el resto del apartado se mencionan las características y objetivos de dicho mercado siendo uno de ellos “*una economía social de mercado altamente competitiva*”²¹. Así lo confirma el Protocolo número 27 sobre mercado interior y competencia que aclara que los Estados miembros consideran que el mercado interior tal y como se define en el artículo 3 del TUE, “*incluye*

¹⁹ *Ibid.* p. 2.

²⁰ Amaro, S., “Corona bonds: Here are three reasons why Germany and the Netherlands oppose the idea”, *CNBC*, 8 de abril de 2020 (disponible en <https://www.cnbc.com/2020/04/08/corona-bonds-reasons-why-germany-and-the-netherlands-oppose-the-idea.html>; última consulta 22/04/2021).

²¹ Versión consolidada del Tratado de la Unión Europea (DOUE 30 de marzo de 2010).

un sistema en el que no se falsea la competencia”²². Este Protocolo es un anexo incorporado al TUE y al TFUE que forma una parte integrante de los Tratados tal y como declara el artículo 51 TUE. Otras características del mercado interior se explicitan en el artículo 26.2 TFUE: “*El mercado interior implicará un espacio sin fronteras interiores, en el que la libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales estará garantizada de acuerdo con las disposiciones de los Tratados*”²³.

Por tanto, es necesario un Derecho de la Competencia fuerte para lograr alcanzar el mercado interior deseado en el TUE ya que este Derecho contribuirá a realizar una distribución de recursos más eficiente y reforzará la eficiencia y competitividad de las compañías europeas²⁴. Además, la Unión Europea es responsable de implantar el mercado interior ya que sobre la base del artículo 26.1 del TFUE, tiene competencias para adoptar “*las medidas destinadas a establecer el mercado interior o a garantizar su funcionamiento*”²⁵. Esto quiere decir que las instituciones europeas deben aplicar el Derecho de la Competencia europeo de tal manera que permita la consecución del mercado interior.

Llevando toda esta discusión general sobre el mercado interior a las ayudas públicas, el principal problema de las mismas es que alteran la competitividad de las empresas y, por tanto, la libre circulación de mercancías y servicios. Por este motivo, el Tratado CECA (Tratado constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y el Acero) prohibía totalmente la concesión de ayudas públicas ya que se reconocían incompatibles con el mercado común. Así, el art. 4 CECA establecía que “*c) Les subventions ou aides accordées par les États ou les charges spéciales imposées par eux, sous quelque forme que ce soit*”, “*sont reconnus incompatibles avec le marché commun du charbon et de l’acier et, en conséquence, sont abolis et interdits dans les conditions prévues au présent Traité à l’intérieur de la Communauté*”²⁶.

²² Versión consolidada del Tratado de la Unión Europea - PROTOCOLOS - Protocolo (nº 27) sobre mercado interior y competencia (DOUE 9 de mayo de 2008).

²³ Versión consolidada del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (DOUE 30 de marzo de 2010).

²⁴ Comisión de las Comunidades Europeas, “Completing the internal market. White Paper from the Commission to the European Council”, *Commission of the European Communities*, 28-29/06/1985 (disponible en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:51985DC0310&from=EN>; última consulta 17/04/2021).

²⁵ Versión consolidada del Tratado de la Unión Europea. *Op.cit.*

²⁶ Tratado constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, Tratado CECA.

A pesar de esta rigidez inicial, gradualmente se fue siendo consciente de la necesidad de que hubiera cierto intervencionismo en la economía, y de la necesidad de dejar una soberanía amplia a los Estados miembros en el plano presupuestario, permitiéndoles que puedan decidir más libremente cómo gastar el dinero de sus contribuyentes. Por este motivo, en el Informe Spaak de junio de 1956, su título segundo, capítulo primero, sección segunda aborda también las ayudas públicas si bien de manera más relajada que en el Tratado CECA ya que solamente considera incompatibles con el mercado interior, y, por tanto, prohibidas, las ayudas que pudieran distorsionar la competencia o la distribución de las actividades económicas. E incluso aun cuando se distorsionara la competencia, el Informe Spaak entiende que hay excepciones permanentes en las que las ayudas públicas serían aceptables como las ayudas a consumidores, a instituciones desinteresadas como escuelas y hospitales, y ayudas al desarrollo de ciertas regiones; y excepciones de naturaleza transicional, siendo el caso de las ayudas destinadas a la readaptación directa de ciertas actividades marginales, y las ayudas destinadas a compensar distorsiones²⁷.

En el Libro Blanco sobre el Mercado Interior de 1985, la Comisión Europea tiene encomendada la tarea de reforzar y completar el mercado interior con vistas a 1992. Por este motivo, el documento plantea la supresión de todas las barreras físicas, técnicas y fiscales, una mayor armonización normativa y, en materia de ayudas públicas, se dispone el párrafo 158. Dicho párrafo subraya la importante necesidad de que la disciplina europea en ayudas públicas sea rigurosamente aplicada. Este mayor control de las ayudas está ampliamente justificado a partir del momento en el que los Estados miembros eliminan todas las barreras técnicas, fiscales y físicas intraeuropeas²⁸.

En efecto, hay fuertes tendencias por parte de los Estados de querer dotar con cuantiosos fondos públicos a empresas e industrias poco competitivas (incluso dando lugar a las llamadas empresas “zombis”, es decir, empresas que de no recibir la ayuda serían insolventes y que gracias al dinero público pasan a ser rentables) que no solo distorsionan la competencia en el mercado interno, sino que dañan los esfuerzos para aumentar la competitividad de las empresas europeas. Estas conductas ponen en peligro la propia

²⁷ Servicio de Información, Alta Autoridad de la Comunidad Europea del Carbón y el Acero “Informe Spaak”, *Servicio de Información, Alta Autoridad de la Comunidad Europea del Carbón y el Acero*, junio 1956, pp. 13-14 (disponible en http://aei.pitt.edu/995/1/Spaak_report.pdf; última consulta 05/04/2021).

²⁸ Comisión de las Comunidades Europeas. *Op.cit.* pp. 39-40.

existencia del mercado interior²⁹. Por otro lado, las ayudas públicas, al ser decididas con información imperfecta y, en ocasiones, arbitrariamente, tienden a crear *free riders* y causar riesgo moral e injusticias entre los operadores económicos mandándoles señales e incentivos inadecuados³⁰. Dado que hay desconfianza en que el control de las ayudas públicas respecto a su compatibilidad o no con el mercado interior recaiga en los Estados miembros, ya en el Informe Spaak se sugería que se notificaran obligatoriamente las ayudas adoptadas a la Comisión. Además, debido a que la Comisión es una institución común e independiente, se le encarga vigilar que cualquier ayuda no fomente actividades no viables y se dirija en cambio a industrias competitivas y creadoras de empleo³¹.

Esta desconfianza hacia los Estados es comprensible. Sus incentivos frecuentemente no están alineados con la voluntad de hacer cumplir una prohibición que impacta seriamente en la política industrial y económica y los intereses nacionales. Entre principios de los años 70 y mediados de los 80, el afán de conseguir el mercado interior se traduce en un aumento gradual de la actividad de la Comisión respecto a la aplicación de la prohibición de ayudas públicas³². Y en el período comprendido entre mediados de los años 80 y mediados de los años 90, el control de las ayudas públicas por parte de la Comisión Europea se hizo más estricto: por ejemplo, medidas que no constituían ayudas públicas anteriormente pasaron a ser consideradas como tales. También, en este período se prestó más atención a las ayudas públicas horizontales que a las ayudas públicas sectoriales o regionales³³.

Pese a un mayor control europeo de las ayudas públicas a partir de los ochenta y noventa, se expanden las excepciones para otorgar ayudas públicas. Esto es visible en el Tratado de Lisboa. En él se incluye un apartado de “normas sobre competencia” que modifica el artículo 87 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea (el actual artículo 107 en el TFUE) para declarar que ciertas regiones tienen regímenes especiales de ayudas públicas³⁴. Salvo alguna excepción, se entiende que las ayudas públicas deben ser generalmente utilizadas solamente cuando hay fallos de mercado y no se produzcan

²⁹ *Id.*

³⁰ Ahlqvist, V., Claici, A. y Tizik, S. *Op.cit.* p. 155.

³¹ Servicio de Información, Alta Autoridad de la Comunidad Europea del Carbón y el Acero. *Op.cit.* pp. 14-15.

³² Niejahr, N. y Hoorelbeke, B., *El origen de las ayudas públicas: ¿competencia entre empresas o entre estados miembros?*, Bruselas, 2020, p. 19 [Inédito].

³³ *Id.*

³⁴ Tratado de Lisboa por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, firmado en Lisboa el 13 de diciembre de 2007 (DOUE 17 de diciembre de 2007).

resultados eficientes o justos. Si la estructura de un mercado tiene barreras bajas de entradas y poca concentración, las ayudas públicas no suelen ser tan necesarias: se considera que con esta estructura el mercado puede aguantar y recuperarse mejor de los impactos de una crisis. Por el contrario, un mercado con una estructura con altas barreras de entrada y una alta concentración, suele necesitar las ayudas públicas para evitar que las empresas salgan del mercado, distorsionen la competencia con su salida y terminen dañando el bienestar de los consumidores³⁵.

Asimismo, en el Tratado de Lisboa también se incorpora al artículo 88 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea (actual artículo 108 en el TFUE) la posibilidad de que la Comisión adopte reglamentos de exención por categorías a categorías que estén excluidas del control de la Comisión por un Reglamento del Consejo. Este cambio es muy importante. La Comisión dispone de recursos limitados y no puede examinar adecuadamente todas las ayudas que le notifican. Con este cambio, se puede empezar a vislumbrar una tendencia que busca centrar los escrutinios *ex-ante* de la Comisión en los casos de ayudas públicas con mayor impacto en el mercado interior, mientras se refuerza la cooperación con los Estados miembros para que estos controlen las ayudas de menor entidad³⁶.

A raíz de la crisis financiera de 2008, la Comisión aprovechó para lanzar iniciativas como la Comunicación de la Comisión para la Modernización de las ayudas públicas en la UE de 2012, que definitivamente consagró la tendencia anteriormente mencionada³⁷. Además, con estas iniciativas se pretendía dotar de más transparencia a las ayudas públicas otorgadas y racionalizar las normas y el proceso de aprobación de las mismas. Con estos objetivos, se intenta conseguir que la Comisión tomara decisiones más rápidas

³⁵ Ahlqvist, V., Claici, A. y Tizik, S. *Op.cit.* p. 155.

³⁶ Comunicación de la Comisión al Parlamento europeo, al Consejo, al Comité económico y social europeo y al Comité de las regiones Modernización de las ayudas estatales en la UE (DOUE 8 de mayo de 2012).

³⁷ “*Los esfuerzos realizados para lograr una mayor eficiencia del gasto no deben traducirse en un microcontrol de todo el gasto público sino más bien en establecer prioridades y un examen más minucioso de la ayuda cuyos efectos sobre el mercado único sean más importantes, como las medidas que cubran ayudas con importes elevados y que puedan suponer un falseamiento de la competencia, incluidas las ayudas fiscales. Al mismo tiempo, habría que simplificar el análisis de los casos de carácter más local y con pocas consecuencias sobre el comercio. Para ello habría que definir unas normas más proporcionadas y diferenciadas y modernizar los procedimientos de control de las ayudas públicas, responsabilizando cada vez más a los Estados miembros del diseño y la ejecución de las medidas de ayuda. Para ello habrá que definir más claramente las normas y reforzar el seguimiento ex post por la Comisión para garantizar que se respeten adecuadamente esas normas. Esto permitirá también aliviar la carga administrativa de las autoridades públicas y de los beneficiarios cuando los importes de las ayudas sean pequeños*”. Vid. Comunicación de la Comisión al Parlamento europeo, al Consejo, al Comité económico y social europeo y al Comité de las regiones Modernización de las ayudas estatales en la UE (DOUE 8 de mayo de 2012).

y que produjeran mayor seguridad jurídica. Gracias a la Comunicación para la Modernización de las ayudas públicas en la UE de 2012, se revisaron el Reglamento general de exención por categorías³⁸ en 2014 y el Reglamento *de minimis*³⁹ en 2013. Estos Reglamentos revisados se encargaron de desarrollar de manera efectiva los principios y objetivos consagrados en dicha comunicación. Posteriormente, se observará cómo el régimen europeo de ayudas públicas frente al brote de COVID-19 está perfectamente articulado con las innovaciones que surgieron a raíz de la Comunicación de 2012 y la respuesta a la crisis financiera de 2008.

IV. RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS AYUDAS PÚBLICAS RELEVANTES EN EL CONTEXTO DE LA CRISIS SANITARIA Y ECONÓMICA COVID-19

CAPÍTULO I. LAS BASES LEGALES DEL TFUE

En líneas generales, el régimen europeo de ayudas públicas se compone por disposiciones de Derecho primario incluidas en los Tratados constitutivos de la Unión Europea; por Derecho derivado bajo la forma de Directivas, Reglamentos y Decisiones; por Derecho subsidiario a través de la jurisprudencia del Tribunal General (TG) y del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE), de los principios generales del Derecho y del Derecho internacional; y por *soft law*⁴⁰ gracias a Comunicaciones que establecen marcos específicos, Directrices y avisos⁴¹.

Para encontrar las bases legales sobre las que los Estados miembros están adoptando y notificando las ayudas públicas y la Comisión las está aprobando durante el COVID-19, es preciso dirigirse a las disposiciones sobre ayudas públicas que aparecen en el TFUE,

³⁸ Reglamento (UE) 651/2014 de la Comisión, de 17 de junio de 2014, por el que se declaran determinadas categorías de ayudas compatibles con el mercado interior en aplicación de los artículos 107 y 108 del Tratado (DOUE 26 de junio de 2014).

³⁹ Reglamento (UE) 1407/2013 de la Comisión, de 18 de diciembre de 2013, relativo a la aplicación de los artículos 107 y 108 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea a las ayudas de minimis (DOUE 24 de diciembre de 2013).

⁴⁰ De acuerdo con la definición del profesor F. Snyder, el *soft law* son “*rules of conduct which, in principle, have no legally binding force, but which nevertheless may have practical effects*”. Vid. Pérez Rivarés, J.A., “Los efectos jurídicos de las directrices de la Comisión Europea en materia de ayudas de Estado”, *Revista electrónica de estudios internacionales*, n. 21, 2011, p. 13 (disponible en <http://www.reei.org/index.php/revista/num21/articulos/efectos-juridicos-directrices-comision-europea-materia-ayudas-estado>)

⁴¹ Parlamento Europeo, “State aid and the pandemic: How State aid can back coronavirus economic support measures”, *Parlamento Europeo*, 08/06/2020, p. 2 (disponible en [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/649399/EPRS_BRI\(2020\)649399_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/649399/EPRS_BRI(2020)649399_EN.pdf); última consulta 07/04/2021).

es decir, los artículos 107 a 109. El artículo 107 realiza una prohibición general de otorgar ayudas públicas admitiendo que en algunas circunstancias estas pueden ser compatibles con el mercado interior. Para que una medida pública constituya una ayuda pública, la jurisprudencia del TJUE⁴² considera que el artículo 107.1 TFUE exige cuatro requisitos que se deben necesariamente cumplir⁴³: 1) que haya una transferencia de recursos estatales; 2) que la transferencia confiera una ventaja competitiva a una empresa⁴⁴; 3) que la ventaja conferida sea solo selectiva para algunas empresas; 4) y que la ayuda sea susceptible de afectar al comercio entre Estados miembros y distorsionar la competencia⁴⁵.

Conviene destacar el tercer requisito (la selectividad) ya que permite distinguir las ayudas públicas de las medidas de aplicación general (p. ej. la suspensión general de los plazos para el pago del impuesto de sociedades y del valor añadido, o la subvención del trabajo a tiempo parcial en todos los sectores). La diferencia es que las medidas de aplicación general se aplican a todos los operadores económicos y por ello quedan fuera del ámbito de las ayudas públicas. El cuarto requisito (alteración del comercio y distorsión de la competencia) también tiene importancia ya que en las ayudas *de minimis* se considera que no se produce el falseamiento de la competencia y el comercio. Por tanto, las ayudas *de minimis* no son ayudas públicas. Precisamente esta distinción es lo que motiva la

⁴² Véase, por ejemplo, la Sentencia del TJUE de 16 de mayo de 2002, Asunto C-482/99 (Francia c/Comisión), apartado 24 (disponible en <https://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?jsessionid=9ea7d2dc30db5c8b34ed42d64a5ea145e44d11205b06.e34KaxiLc3qMb40Rch0SaxqTbNb0?text=&docid=102216&pageIndex=0&doclang=ES&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=514856>; última consulta 22/04/2021); la Sentencia del TJUE de 17 de septiembre de 1980, Asunto 730/79, apartados 11 y 12 (Philip Morris c/ Comisión) (disponible en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A61979CJ0730>; última consulta 22/04/2021); la Sentencia del TJUE de 29 de junio de 1999, Asunto C-256/97, apartado 27 (DMTransport) (disponible en <https://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=44280&pageIndex=0&doclang=en&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=4811177>; última consulta 22/04/2021); y la Sentencia del TJUE de 19 de diciembre de 2013, Asunto C-262/12 (Vent De Colère y otros) (disponible en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A62012CJ0262>; última consulta 22/04/2021).

⁴³ A los efectos de analizar el concepto de ayuda pública, se ha de puntualizar que es un concepto objetivo y jurídico definido directamente por el TFUE. 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 (DOUE 19 de julio de 2016) aclara cómo entiende la Comisión el artículo 107.1 TFUE, basándose en la interpretación del Tribunal de Justicia y del Tribunal General.

⁴⁴ Este requisito es importante en la situación actual ya que las ayudas concedidas directamente a los ciudadanos no caerían dentro del ámbito de las ayudas públicas y políticas económicas monetarias planteadas para hacer frente al COVID-19 como el “*helicopter money*” no se enfrentarían a la prohibición general de ayudas públicas del art.107.1 TFUE. Vid. Galí, J., “Helicopter money: The time is now”, *VOXEU Center for Economic and Policy Research* (CEPR), 17/03/2020 (disponible en [Helicopter money: The time is now | VOX, CEPR Policy Portal](https://www.voxeu.org/en/feature/helicopter-money-the-time-is-now) (vox.eu.org); última consulta 20/02/2021).

⁴⁵ Parlamento Europeo. *Op. cit.* p. 2.

existencia del Reglamento *de minimis*⁴⁶, gracias al cual se pueden conceder ayudas a empresas individuales mientras las ayudas no superen los 200.000 euros durante un período de tres ejercicios fiscales, y de los reglamentos especiales *de minimis* para el sector agrícola, el sector pesquero y los servicios de interés económico general.

Una de las particularidades de las medidas de aplicación general y de las ayudas concedidas sobre la base de los Reglamentos *de minimis* es que no están sujetas a la obligación del art.108.3 TFUE de notificar a la Comisión estas ayudas. En consecuencia, no necesitan su autorización. Además, estas medidas y las ayudas *de minimis* son instrumentos que se podían utilizar frente al COVID-19 antes de la llegada del Marco Temporal y que se pueden seguir utilizando.

En los artículos 107.2 y 3 TFUE se establecen una serie tasada de excepciones a la prohibición general de conceder ayudas públicas del art.107.1 TFUE y estas se interpretan restrictivamente⁴⁷. Las ayudas públicas concedidas con arreglo a las bases legales que tipifican las excepciones son o pueden ser consideradas compatibles con el mercado interior. En las excepciones de los arts. 107.2 y 107.3 TFUE se incluyen las tres bases legales que fundamentan la concesión de ayudas durante el COVID-19 bien con arreglo al Marco temporal de la Comisión o bien directamente. Estas tres excepciones son los artículos 107.2 b), 107.3 b) y 107.3 c) TFUE. A continuación, se procede a analizar cada base legal individualmente.

1. EL ARTÍCULO 107.2 B) TFUE

En el art.107.2 TFUE se establecen los supuestos de ayudas públicas que son compatibles *de iure* con el mercado interior⁴⁸. La letra b) de este artículo, “*las ayudas destinadas a reparar los perjuicios causados por desastres naturales o por otros acontecimientos de carácter excepcional*” se está utilizando para conceder ayudas públicas durante el COVID-19 y parecer estar plenamente justificado su uso. Es evidente que el COVID-19 es un acontecimiento de carácter excepcional⁴⁹ que ha causado directamente serios daños

⁴⁶ “Se considerará que las medidas de ayuda que cumplan las condiciones establecidas en el presente Reglamento no reúnen todos los criterios del artículo 107, apartado 1, del Tratado”. Vid. Reglamento (UE) 1407/2013. *Op. cit.*

⁴⁷ Niejahr, N. y Hoorelbeke, B., El origen de las ayudas...*Op. cit.* p. 6.

⁴⁸ Serrano Antón, F., *El auge del control de ayudas fiscales, otra forma de armonización indirecta*, Madrid, 2020, p.10. [Inédito].

⁴⁹ El 12 de marzo de 2020, la Comisión reconoció el brote de COVID-19 como un “acontecimiento de carácter excepcional”. Vid. Ahlqvist, V., Claici, A. y Tizik, S. *Op. cit.* p. 1.

y perjuicios a los organizadores de eventos cancelados por el COVID-19 y a las empresas de sectores especialmente afectados por el brote (en particular, el transporte, el turismo, la cultura, la hostelería y el comercio minorista)⁵⁰. Y así lo confirmó la Comisión cuando tomó su primera decisión sobre ayudas públicas concedidas por el brote de COVID-19: se está produciendo un acontecimiento excepcional ya que 1) era impredecible o difícil de predecir; 2) tiene una significativa escala/impacto económico; y 3) es extraordinario⁵¹. Por ello, en el punto 15 del Marco Temporal se dispone que las medidas compensatorias adoptadas para compensar estos daños serán evaluadas por la Comisión en virtud del artículo 107.2 b) TFUE.⁵²

Las ayudas concedidas con arreglo al art.107.2 b) TFUE son compatibles con la “ayuda de salvamento, ayuda de reestructuración o apoyo temporal de reestructuración” que se establecen en las Directrices de salvamento y reestructuración⁵³. En consecuencia, se excepciona el principio de ayuda única (la conocida como *one time last time rule*) que aparece en la sección 3.6.1 de estas Directrices. El principio de ayuda única implica que no se pueden dar nuevas ayudas a empresas que hayan recibido ayudas de rescate en los últimos diez años⁵⁴. La excepción a este principio significa que incluso las empresas que estuvieran en dificultades financieras antes del COVID-19 y que hubieran recibido anteriormente alguna de las ayudas de las Directrices de salvamento y reestructuración, todavía podrían seguir optando a recibir ayuda bajo el artículo 107.2 b) TFUE⁵⁵.

⁵⁰ Comisión Europea, “Marco Temporal relativo a las medidas de ayuda estatal destinadas a respaldar la economía en el contexto del actual brote de COVID-19 (versión consolidada informal del Marco Temporal tras su última modificación el 28 de enero de 2021)”, *Comisión Europea*, 2021 (disponible en https://ec.europa.eu/competition/state_aid/what_is_new/TF_informal_consolidated_version_as_amended_28_january_2021_es.pdf; última consulta 14/04/2021).

⁵¹ “El carácter excepcional de este brote significa que tales perjuicios no podrían haberse previsto, son de importancia significativa y, por tanto, colocan a las empresas en condiciones que difieren considerablemente de las condiciones normales de mercado en las que operan”. Vid. Comisión Europea, “Marco Temporal relativo...”. *Op. cit.*

⁵² Es relevante la pregunta planteada por M. Honoré sobre hasta cuando el COVID-19 podría seguir siendo considerado un acontecimiento excepcional en contraposición a la “nueva normalidad”. No sería raro que lo que se denomina “nueva normalidad” termine formando parte de nuestras condiciones normales empresariales del mismo modo que el 11-S cambió definitivamente los controles de seguridad en los aeropuertos. Si esto es así, M. Honoré se pregunta hasta cuándo podría ser válido un análisis contrafactual para estimar los daños y perjuicios sufridos que utilice como apoyo las condiciones preexistentes al COVID-19. Vid. Honoré, M., “State Aid and COVID-19 – Hot Topics”, *European State Aid Law Quarterly (EStAL)*, vol. 19, n. 2, 2020, p. 113 (disponible en <https://doi.org/10.21552/estal/2020/2/2>).

⁵³ Comunicación de la Comisión — Directrices sobre ayudas estatales de salvamento y de reestructuración de empresas no financieras en crisis (DOUE 31 de julio de 2014).

⁵⁴ Robins, N., Puglisi, L. y Yang, L., “State Aid Tools to Tackle the Impact of COVID-19”, *European State Aid Law Quarterly (EStAL)*, vol. 19, n. 2, 2020, p. 140 (disponible en <https://doi.org/10.21552/estal/2020/2/5>).

⁵⁵ *Id.*

Asimismo, tal y como establece la Comunicación de la Comisión del 13 de marzo⁵⁶, las ayudas concedidas en virtud del art.107.2 TFUE se pueden conceder a los bancos para indemnizarlos por los daños y perjuicios directos sufridos como resultado del brote de COVID-19. Dado que estas ayudas no tienen como objetivo restaurar su viabilidad, liquidez o solvencia, no entrarían dentro de las normas sobre ayudas públicas aplicables al sector bancario. Por lo tanto, las ayudas del art.107.2 b) son compatibles también con las normas sobre ayudas públicas de este sector.

Cuando se discute la compensación de daños y perjuicios directamente causados por el COVID-19, el Marco Temporal hace referencia a los daños y perjuicios directamente atribuibles a “*medidas restrictivas que hayan impedido al beneficiario, de hecho, o de derecho, ejercer su actividad económica o una parte específica y separable de su actividad*”⁵⁷. Entre los ejemplos de medidas restrictivas que crean un vínculo directo entre el acontecimiento excepcional y los daños y perjuicios, el Marco Temporal menciona las medidas que demanden un cese completo de una actividad económica o su cese en determinadas zonas, la exclusión de determinadas categorías muy importantes de clientes y las medidas que limiten la asistencia a actividades o sectores específicos a niveles demostrables y materialmente inferiores a los que se dictarían mediante normas sobre distanciamiento social o aforo.

Por otro lado, no se considera que hay un vínculo directo entre el acontecimiento excepcional y los daños y perjuicios, por ejemplo, con las medidas generales de distanciamiento social, las restricciones sanitarias generales, o las medidas que adapten estos requisitos generales a determinados sectores o actividades⁵⁸. Tampoco pueden utilizarse como argumentos para recibir ayudas sobre la base del art.107.2 b) una disminución de la demanda o de la asistencia, o una mayor reticencia de los clientes a reunirse en lugares públicos, medios de transporte y otros recintos.

La posibilidad de otorgar ayudas mediante esta base legal ya era un instrumento preexistente y disponible para los Estados miembros antes de la llegada del Marco Temporal. En su día esta base fue utilizada para desarrollar esquemas de ayudas en respuesta a desastres como la clausura del espacio aéreo tras los atentados terroristas del

⁵⁶ COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSEJO EUROPEO, AL CONSEJO, AL BANCO CENTRAL EUROPEO, AL BANCO EUROPEO DE INVERSIONES Y AL EUROGRUPO Respuesta económica coordinada al brote de COVID-19 (13 de marzo de 2020).

⁵⁷ Comisión Europea, “Marco Temporal relativo a...”. *Op. cit.*

⁵⁸ *Id.*

11-S, la erupción volcánica en Islandia en 2010 o acontecimientos excepcionales de dimensión regional como incendios o problemas de seguridad alimentaria⁵⁹.

Si bien la Comisión no ha publicado unas Directrices para las ayudas que se concedan gracias a esta base legal, en cambio, sí ha publicado unos documentos de trabajos orientativos sobre la aplicación de las normas de ayudas públicas durante el COVID-19 al sector del transporte aéreo, marítimo y terrestre y al turismo⁶⁰. Estos documentos de trabajo hacen referencia a todas las formas de conceder ayudas públicas a los sectores de transporte durante el COVID-19 y, por tanto, tienen un apartado dedicado a la base legal del art.107.2 b).

En cuanto a las diferencias con otros instrumentos y bases para conceder ayudas públicas, en primer lugar, el art.107.2 b) y el Marco Temporal aprobado por la Comisión se diferencian por el uso que tiene cada uno de ellos. El art.107.2 b) se suele emplear para canalizar grandes importes de ayuda pública en sectores y empresas concretas que han sido gravemente afectadas por el acontecimiento excepcional. En cambio, el Marco Temporal también sirve para movilizar grandes importes de ayuda pública si bien es un instrumento que abarca prácticamente a todos los sectores y empresas, y suele destinar un importe menor de ayuda pública a cada una de ellas⁶¹. Y, en segundo lugar, respecto a otras bases legales, el art.107.2 b) está limitado a la compensación de daños y perjuicios con ocasión del brote de COVID-19. En consecuencia, quizás puede parecer que el art.107.2 b) está dirigido a compensar los daños pasados, mientras que las bases del

⁵⁹ Ahlqvist, V., Claici, A. y Tizik, S. *Op. cit.* p. 158.

⁶⁰ Ver Comisión Europea, “Overview of the State aid rules and public service obligations rules applicable to the air transport sector during the COVID-19 outbreak”, *Comisión Europea*, 2020 (disponible en https://ec.europa.eu/competition/state_aid/what_is_new/air_transport_overview_sa_rules_during_coronavirus.pdf; última consulta 22/04/2021); Comisión Europea, “Overview of the State aid rules applicable to the land transport sector during the COVID-19 outbreak”, *Comisión Europea*, 2020 (disponible en https://ec.europa.eu/competition/state_aid/what_is_new/land_transport_overview_rules_during_coronavirus.pdf; última consulta 22/04/2021); Comisión Europea, “Overview of the State aid rules and Public Service rules applicable to the maritime sector during the COVID-19 pandemic”, *Comisión Europea*, 2020 (disponible en https://ec.europa.eu/competition/state_aid/what_is_new/maritime_transport_overview_sa_rules_during_coronavirus.pdf; última consulta 22/04/2021).

⁶¹ Acton, M., “Expect governments to look beyond EU’s COVID-19 state aid framework as crisis deepens”, *Mlex*, 22 de abril de 2020 (disponible en <https://mlexmarketinsight.com/news-hub/editors-picks/area-of-expertise/antitrust/expect-governments-to-look-beyond-eus-covid-19-state-aid-framework-as-crisis-deepens>; última consulta 22/03/2021).

art.107.3 b) y c) están pensadas para la prevención de daños futuros debido a su orientación dirigida a contrarrestar el impacto económico del COVID-19⁶².

Respecto al uso de la base legal del art.107.2 b), a lo largo de la evolución del COVID-19, se ha podido observar cómo esta base legal ha sido utilizada por los Estados miembros precisamente para ayudar a los sectores más dañados por este. Una de las principales ventajas respecto a otras bases legales es que en las ayudas del art.107.2 TFUE no se fija un límite sobre los daños que un sector puede sufrir. Por lo tanto, el importe de ayuda es *a priori* ilimitado y esto permite mayor libertad de obrar a los Estados miembros⁶³. Como establece el punto 15 ter del Marco Temporal, la ayuda concedida en virtud del art.107.2 b) solo es compatible con el mercado interior si demuestra que solo compensa los daños y perjuicios causados directamente por las medidas restrictivas que haya adoptado el Estado hasta el nivel de beneficios que la empresa beneficiaria podría haber generado de forma creíble en ausencia de tales medidas⁶⁴.

No obstante, uno de los principales problemas es que esta base legal no se ha estado utilizando tanto como se esperaba. Una de las peculiaridades que habrían hecho suponer un mayor uso de ella radica en que la ayuda basada en el art.107.2 TFUE puede concederse con anterioridad a la autorización de la Comisión y, por lo tanto, más ágilmente⁶⁵. Pero los datos sobre el uso de esta base legal no confirman las expectativas preexistentes: hay un número relativamente pequeño de ayudas fundadas en esta base legal. Desde el comienzo del brote de COVID-19 hasta el 7 de abril de 2021, la Comisión ha autorizado únicamente 57 medidas y regímenes de ayudas con arreglo a esta base legal⁶⁶.

Probablemente esto se vea influido por el hecho de que para conceder una ayuda basada en el art.107.2 b), en la notificación a la Comisión es preciso justificar y suministrar pruebas de que se compensarán únicamente los daños y perjuicios causados directamente por el acontecimiento excepcional. La inseguridad jurídica acerca de si la Comisión

⁶² Buendía Sierra, J. L. y Dovaló Martín, A., *Ayudas de Estado contra el COVID-19: ¿una medicina con excesivos efectos secundarios?*, Bruselas, 29/09/2020, p.18 [Inédito].

⁶³ Acton, M., “Expect governments to look...”. *Op. cit.*

⁶⁴ Comisión Europea, “Marco Temporal relativo a...”. *Op. cit.*

⁶⁵ Parlamento Europeo. *Op. cit.*

⁶⁶ Comisión Europea, “Coronavirus Outbreak - List of Member State Measures approved under Articles 107(2)b, 107(3)b and 107(3)c TFEU and under the State Aid Temporary Framework”, *Comisión Europea*, 25/03/2021 (disponible en https://ec.europa.eu/competition/state_aid/what_is_new/State_aid_decisions_TF_and_107_2b_107_3b_107_3c.pdf; última consulta 20/04/2021).

ordenará la recuperación o no de una ayuda concedida fundada en esta base legal es lo que parece estar desincentivando su uso. Si bien no es necesario un test de ponderación para las ayudas que compensen daños, en cambio, la Comisión exige a los Estados miembros, entre otros aspectos, que proporcionen en la notificación la metodología utilizada para calcular los daños compensados por la ayuda⁶⁷.

Además, una vez que la ayuda concedida con apoyo en el art.107.2 b) ha sido autorizada, las empresas aplicantes deben presentar ante la autoridad competente que conceda las ayudas, entre otras pruebas, una descripción detallada de los daños y una evaluación de la pérdida de ingresos junto con los costes adicionales o evitados por culpa del COVID-19. Estas pruebas deben ser certificadas por expertos independientes. En algunos casos, la Comisión pide a los Estados miembros un informe un año después de la aprobación de la ayuda para poder comprobar si ha habido sobrecompensación o no⁶⁸.

Muy importantemente, también se debe demostrar el vínculo causal directo entre el COVID-19 y los daños sufridos, prueba difícil de demostrar en casos donde, por ejemplo, la reducción en la demanda no se debe solamente al COVID-19, sino también a factores previos al comienzo de la misma (en estos casos la Comisión recomienda un análisis contrafactual construido normalmente a partir de las previsiones y datos financieros anteriores al brote de COVID-19). Quizá también una de las razones del mayor éxito del Marco Temporal reside en que no se necesita demostrar este vínculo causal y en el hecho de que no es necesario calcular los daños en una situación de incertidumbre sobre la dimensión de la crisis. Desde este punto de vista, el Marco Temporal da más facilidades y permite un margen de maniobra y una discrecionalidad por parte de los Estados mucho mayor⁶⁹.

Pese a todas estas garantías, debido a la necesidad de agilizar la respuesta al COVID-19 se ha relajado el análisis de las notificaciones con el fin de autorizarlas lo antes posible. Si bien plazos más breves son necesarios para dar una respuesta correcta a la crisis actual, esto puede generar más dudas e inseguridad jurídica sobre si los tribunales europeos pueden acabar ordenando o no la devolución de la ayuda (hasta diez años después de haberse beneficiado de la ayuda pública, podría ordenarse a los beneficiarios de esta la devolución de su importe junto con el pago de intereses compuestos al Estado miembro

⁶⁷ Robins, N., Puglisi, L. y Yang, L. Op. cit. p. 142.

⁶⁸ *Id.*

⁶⁹ *Id.*

que la otorgó). Es sobre todo en el sector de las compañías de transporte aéreo en el que operadores como Ryanair sospechan que las ayudas que está autorizando la Comisión gracias a esta base legal se exceden de lo necesario⁷⁰.

Por ejemplo, hay algunas decisiones de ayudas como las otorgadas a Scandinavian Airlines System por Dinamarca y Suecia⁷¹ en las que al desconocerse todavía el importe completo de los daños que tiene y tendrá la compañía debido a la incertidumbre sobre la duración del período de recuperación económica, se incorpora a las ayudas un mecanismo *clawback* como método para calcular los daños que elimina el riesgo de sobrecompensación. De acuerdo con este mecanismo, no es hasta cuando la crisis termine que se realizará una evaluación y cuantificación de los daños completos. Si se estima que la cantidad de ayuda otorgada supera los daños cuantificados, el exceso deberá ser devuelto a los Estados danés y sueco⁷². Esta solución pragmática ya fue en su día valorada positivamente por la Comisión en sus Directrices sobre banda ancha para circunstancias en los que los futuros costes e ingresos están rodeados de un alto grado de incertidumbre y cuando existe una alta asimetría de información⁷³. Sin embargo, un fallo evidente del mecanismo *clawback* para calcular los daños es el siguiente. Si el importe de ayuda excede los daños, aunque el exceso se recupere posteriormente, es probable que el exceso de ayuda otorgado en un primer momento haya ya distorsionado la competencia irreversiblemente.

2. EL ARTÍCULO 107.3 B) TFUE

El art.107.3 TFUE contiene un segundo grupo de excepciones a la prohibición general de otorgar ayudas públicas. Para este segundo grupo la particularidad es que la compatibilidad con el mercado interior se decide mediante una declaración de la Comisión en la que tiene una amplia facultad discrecional para decidir la compatibilidad, aunque sujeta a control judicial. Es este motivo el que explica la diferencia de redacción entre el apartado 2 del artículo 107 (“*Serán compatibles con el mercado interior*”) y el

⁷⁰ Buendía Sierra, J. L. y Dovalo Martín, A., *Ayudas de Estado... Op.cit.* p. 18.

⁷¹ Decisión C(2020) 2416 final de la Comisión, de 15 de abril de 2020, relativa a la ayuda de Estado SA.56795 – Dinamarca - Compensación por los perjuicios causados por la pandemia de COVID-19 a SAS (DOUE 3 de julio de 2020); Decisión C(2020) 2784 final de la Comisión, de 24 de abril de 2020 relativa a la ayuda de Estado SA.57061 (2020/N) — Suecia — Compensación por los perjuicios causados por la pandemia de COVID-19 a SAS (DOUE 3 de julio de 2020).

⁷² Robins, N., Puglisi, L. y Yang, L. Op. cit. p. 142.

⁷³ Id.

apartado 3 (“*Podrán considerarse compatibles con el mercado interior*”)⁷⁴. En el primer caso, en las ayudas aprobadas gracias a la base legal del art.107.2 b), la capacidad discrecional de la Comisión para autorizar ayudas está muy limitada mientras que, para el segundo caso, en las ayudas aprobadas gracias a las bases de los arts. 107.3 b) y c), la Comisión posee una gran capacidad discrecional para autorizar o no la ayuda en cuestión⁷⁵.

De este segundo grupo de excepciones, solamente el art.107.3 b) y c) son las dos bases legales que pueden justificar la concesión de ayudas públicas durante el brote de COVID-19. Más importante aún, el Marco Temporal adoptado por la Comisión tiene prácticamente como único objeto establecer las condiciones de compatibilidad con el mercado interior bajo las cuales los Estados miembros pueden conceder ayudas públicas en virtud del artículo 107.3 letras b y c) TFUE. Con estas condiciones lo que se pretende es incentivar a los Estados a responder ante la crisis actual y a tomar medidas rápidas y eficaces para apoyar a los ciudadanos y a las empresas.

Las condiciones de compatibilidad establecidas en el Marco Temporal no son una lista cerrada ya que en el mismo se menciona que el Marco se limita a contener medidas de ayuda pública que se consideran compatibles con el art.107.3 b) y c)⁷⁶. La adopción de ayudas públicas con arreglo al Marco Temporal contaría con dos ventajas muy importantes para los Estados miembros: las ayudas se autorizarían muy rápidamente una vez notificadas y el Marco proporciona la seguridad jurídica de que, si los Estados se acogen a las condiciones establecidas en él, sus ayudas serán autorizadas y muy difícilmente se podrá ordenar su devolución por los tribunales europeos. Dado que la notificación a la Comisión de regímenes alternativos basados directamente en el art.107.3 b) y c) TFUE sin necesidad de acogerse al Marco Temporal sigue siendo posible y además era una posibilidad para conceder ayudas frente al COVID-19 antes del Marco Temporal, no es raro encontrar medidas individuales y regímenes de ayuda de este tipo adoptados y autorizados durante el COVID-19.⁷⁷

⁷⁴ Versión consolidada del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (DOUE 30 de marzo de 2010).

⁷⁵ Ahlqvist, V., Claiici, A. y Tizik, S. Op. cit. p. 150.

⁷⁶ Comisión Europea, “Marco Temporal relativo a...”. *Op. cit.*

⁷⁷ Por ejemplo, la Decisión C(2020) final de la Comisión, de 11 de abril de 2020, relativa a la ayuda de Estado SA.56819 (2020/N) — Bélgica — Régimen de garantías a préstamos en respuesta a la crisis del COVID-19 (DOUE 8 de mayo de 2020).

Respecto al art.107. 3 b) TFUE, se declara que pueden considerarse compatibles con el mercado interior aquellas ayudas destinadas a fomentar “*la realización de un proyecto de interés común europeo o destinadas a poner remedio a una grave perturbación en la economía de un Estado miembro*”⁷⁸. Ya desde el comienzo del Marco Temporal en su párrafo primero se pone de manifiesto que “*El brote de COVID-19 [...] es una gran perturbación de las economías mundiales y de la Unión*”, perturbación que afecta a la economía de distintas maneras: perturbación en la oferta al interrumpir las cadenas de suministro, perturbación en la demanda por una menor demanda de los consumidores, un efecto negativo a causa de la incertidumbre en los planes de inversión y restricciones de liquidez en las empresas de todos los tamaños⁷⁹.

Según la jurisprudencia europea⁸⁰, para que pueda aplicarse el art.107.3 b), “*la perturbación debe afectar a la totalidad o a una parte importante de la economía del Estado miembro de que se trate, y no solo a la de una de las regiones o partes de su territorio*”⁸¹. El argumento que utiliza la Comisión para justificar su decisión de poder aplicar temporalmente la excepción del art.107.3 b) es que el brote de COVID-19 ha afectado a todos los Estados miembros, y las medidas que estos han adoptado en respuesta también han afectado a las empresas. Por consiguiente, las ayudas públicas son necesarias para poder suplir “*la escasez de liquidez a la que se enfrentan las empresas y garantizar que las perturbaciones ocasionadas por el brote de COVID-19 no socaven su viabilidad, especialmente la de pymes (pequeñas y medianas empresas)*”⁸².

Bajo esta excepción legal, se concede un tipo de ayuda más horizontal y dirigido hacia la recesión económica que está produciendo el COVID-19. El tipo concreto de ayudas públicas que se pueden adoptar gracias a esta base legal y al Marco Temporal se explicará en detalle cuando se examine más adelante el contenido del Marco Temporal. No obstante, para que una ayuda notificada a la Comisión basada en el art.107.3 b) y en dicho Marco Temporal sea autorizada, es imprescindible 1) demostrar su necesidad, adecuación

⁷⁸ Versión consolidada del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (DOUE 30 de marzo de 2010).

⁷⁹ Comisión Europea, “Marco Temporal relativo a...”. *Op. cit.*

⁸⁰ Sentencia del TG de 15 de diciembre de 1999, Asuntos acumulados T-132/96 y T-143/96 (Freistaat Sachsen, Volkswagen AG y Volkswagen Sachsen GmbH c/Comisión), apartado 167 (disponible en <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=BEB4FF70FD1934E18B441DC503B66BE3?text=&docid=44921&pageIndex=0&doclang=ES&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=13127292>; última consulta 22/04/2021).

⁸¹ Comisión Europea, “Marco Temporal relativo a...”. *Op. cit.*

⁸² *Id.*

y proporción para poner remedio a una grave perturbación en la economía de un Estado miembro afectado; y 2) demostrar el respeto a las condiciones de compatibilidad establecidas en el Marco⁸³.

3. EL ARTÍCULO 107.3 C) TFUE

El art.107.3. c) TFUE es la segunda base principal sobre la que se establece el Marco Temporal. Según esta, pueden ser compatibles con el mercado interior “*las ayudas destinadas a facilitar el desarrollo de determinadas actividades o de determinadas regiones económicas, siempre que no alteren las condiciones de los intercambios en forma contraria al interés común*”⁸⁴. En el punto 14 del Marco Temporal se menciona la posibilidad de que, con arreglo a esta base legal y a las especificaciones de las Directrices sobre ayudas públicas de salvamento y reestructuración de empresas no financieras en crisis, los Estados miembros pueden adoptar ayudas para apoyar a empresas con dificultades financieras y crisis de liquidez agudas independientemente de si dichas dificultades y crisis se deben o no al COVID-19. No obstante, es necesario la previa autorización de la Comisión para permitir estas ayudas. Dentro de la relevancia que están teniendo las compañías de transporte aéreo en esta crisis debido al impacto sufrido por el COVID-19 y por las distintas ayudas que están recibiendo, es preciso señalar que algunos rescates o inyecciones de liquidez a estas compañías se están apoyando en esta base legal.⁸⁵

Pero esta base legal, tal y como señala el Marco Temporal, también tiene otra utilidad destacable al margen de servir para el rescate o reestructuración de empresas en crisis. Mediante el art.107.3 c) es posible conceder ayudas destinadas a facilitar el desarrollo de determinadas actividades y en el punto 16 bis del Marco Temporal, se menciona que la Comisión considera fundamental “*acelerar la investigación y el desarrollo relacionados con la COVID- 19, apoyar las infraestructuras de ensayo y ampliación de escala que*

⁸³ *Id.*

⁸⁴ Versión consolidada del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (DOUE 30 de marzo de 2010).

⁸⁵ Por ejemplo, en la Decisión final de la Comisión, de 10 de junio de 2020, relativa a la ayuda de Estado SA.57369 (2020/N), COVID-19 – Portugal – Ayuda a TAP (DOUE 10 de julio de 2020), se autoriza la concesión por parte de Portugal de un préstamo de rescate de 1.200 millones de euros a TAP. Dado que esta ayuda a TAP no cumplía las condiciones para ser autorizada bajo el Marco Temporal (TAP se había estado enfrentando a dificultades financieras antes del 31 de diciembre de 2019), se concedió la ayuda sobre la base del artículo 107.3.c) TFUE y las Directrices sobre ayudas públicas de salvamento y de reestructuración de empresas no financieras en crisis. *Cfr.* Buendía Sierra, J. L. y Dovalo Martín, A., *Ayudas de Estado... Op.cit.* p. 17.

contribuyen al desarrollo de productos relacionados con la COVID-19, así como respaldar la producción de los productos necesarios para responder al brote. Por consiguiente, la presente Comunicación establece las condiciones en las que la Comisión considerará tales medidas compatibles con el mercado interior en virtud del artículo 107, apartado 3, letra c), del TFUE⁸⁶. No obstante, en el art.107.3 c) TFUE se explicita que no se deben alterar las condiciones de los intercambios en forma contraria al interés común para poder aplicar esta excepción y, por ello, la Comisión aclara que “*tuvo debidamente en cuenta el objetivo común perseguido por dichas medidas de ayuda y sus efectos positivos a la hora de hacer frente a la crisis de emergencia sanitaria provocada por el brote de COVID-19 al ponderarlos con los potenciales efectos negativos de tales medida en el mercado interior*”⁸⁷. Cuando se analice el Marco Temporal, se observarán en sus secciones 3.6, 3.7 y 3.8 las medidas concretas de ayuda pública que se pueden otorgar con arreglo a esta base legal y al referido Marco.

CAPÍTULO II. LOS REGLAMENTOS DE MINIMIS Y LOS REGLAMENTOS DE EXENCIÓN POR CATEGORÍAS

Tanto los Reglamentos *de minimis* como los Reglamentos de exención por categorías eran cauces preexistentes al Marco Temporal que se podían utilizar para canalizar ayudas dentro de ciertos límites y responder a la crisis del COVID-19. Con la implantación del Marco Temporal, este en su punto 20 aclara que estos Reglamentos se pueden seguir utilizando para dar ayudas ya que estas son compatibles y acumulables con las medidas de ayudas temporales concedidas en virtud del Marco Temporal. El único límite establecido para la acumulación y la compatibilidad es el respeto a las reglas y disposiciones en materia de acumulación de dichos Reglamentos⁸⁸.

Además, gracias la implantación del Reglamento 2020/972⁸⁹ con el fin de mitigar el impacto del brote de COVID-19, se prorroga por un período de tres años hasta el 31 de diciembre de 2023 la vigencia de los Reglamentos 1407/2013 y 651/2014. En consecuencia, también se permite prorrogar los regímenes de ayuda adoptados conforme al Reglamento 651/2014 hasta dicha fecha siempre que se comunique a la Comisión la

⁸⁶ Comisión Europea, “Marco Temporal relativo a...”. *Op. cit.*

⁸⁷ *Id.*

⁸⁸ *Id.*

⁸⁹ Reglamento (UE) 2020/972 de la Comisión de 2 de julio de 2020 por el que se modifican el Reglamento (UE) n.º 1407/2013 en lo que respecta a su prórroga y el Reglamento (UE) n.º 651/2014 en lo que respecta a su prórroga y los ajustes pertinentes (DOUE 2 de julio de 2020).

información resumida actualizada sobre la prórroga. La razón detrás de la prórroga de la vigencia de estos dos reglamentos es que iban a expirar el 31 de diciembre de 2020 y no era posible alcanzar una decisión política que reconfigurase estas normas sobre estas ayudas públicas después de 2020 antes de dicha expiración⁹⁰.

Además, como consecuencia del brote de COVID-19, el Reglamento 2020/972 incorpora otra novedad importante al Reglamento 651/2014. De manera excepcional, entre el 1 enero de 2020 y el 30 de junio de 2021, se podrán subvencionar de acuerdo con el Reglamento 651/2014 a las empresas que no estaban en crisis a 31 de diciembre de 2019 y que han entrado en esta situación por culpa del COVID-19. Esta novedad no se aplica a ciertos tipos de ayuda del Reglamento 651/2014 y además está siempre condicionada a que los regímenes de ayuda aprobados por los Estados miembros no traten a las empresas en crisis de manera más favorable que a las demás⁹¹.

1. REGLAMENTOS *DE MINIMIS*

Anteriormente se ha mencionado que los Reglamentos *de minimis* son cuatro Reglamentos⁹². En ellos se establecen condiciones que, si las medidas de ayuda cumplen, se considerará que no cumplen todos los requisitos del art.107.1 TFUE (se estima que no hay efectos sobre el comercio entre los Estados miembros o efectos de falseamiento efectivo o potencial de la competencia). En consecuencia, estas medidas de ayuda estarán exentas de la obligación de notificación establecida en el art.108.3 TFUE⁹³. Con algunas salvedades, bajo estos Reglamentos los Estados miembros podrán conceder ayudas a empresas si, durante el período de tres ejercicios fiscales, las medidas de ayuda no superan los 200.000 euros para las empresas sujetas al Reglamento 1407/2013, 20.000 euros para las empresas sujetas al Reglamento 1408/2013, 30.000 euros para las sujetas al

⁹⁰ Reglamento (UE) 2020/972. *Op. cit.*

⁹¹ *Id.*

⁹² Reglamento (UE) 1407/2013 de la Comisión, de 18 de diciembre de 2013, relativo a la aplicación de los artículos 107 y 108 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea a las ayudas de minimis (DOUE 24 de diciembre de 2013); Reglamento (UE) 1408/2013 de la Comisión, de 18 de diciembre de 2013, relativo a la aplicación de los artículos 107 y 108 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea a las ayudas de minimis en el sector agrícola (DOUE L 24 de diciembre de 2013); Reglamento (UE) 360/2012 de la Comisión, de 25 de abril de 2012, 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 (DOUE 26 de abril de 2012); y Reglamento (UE) 717/2014 de la Comisión, de 27 de junio de 2014, relativo a la aplicación de los artículos 107 y 108 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea a las ayudas de minimis en el sector de la pesca y de la acuicultura (DOUE 28 de junio de 2014).

⁹³ Reglamento (UE) 1407/2013. *Op. cit.*

Reglamento 717/2014 y 500.000 euros para el Reglamento 360/2012. Las normas de acumulación de las ayudas *de minimis* de cada Reglamento con las ayudas *de minimis* de los otros Reglamentos no se abordarán en este trabajo por exceder su objeto.

2. REGLAMENTOS DE EXENCIÓN POR CATEGORÍAS

En cuanto a los Reglamentos de exención por categorías, hay solamente tres⁹⁴, y hacen referencia a ayudas públicas (al cumplirse los requisitos del art.107.1 TFUE) que no deben cumplir la obligación del art.108.3 TFUE de notificarse a la Comisión.⁹⁵ La no obligación de notificar a la Comisión es una ventaja relevante debido a que normalmente está debe ser informada sobre los proyectos de concesión o modificación de ayudas con suficiente antelación. Hasta que la Comisión no se pronuncie definitivamente, el art.108.3 TFUE establece que el Estado miembro no podrá ejecutar el régimen o las medidas de ayudas públicas que aparecen en el proyecto. Aunque a pesar de que los Reglamentos de exención por categorías no obliguen a notificar, esto no quiere decir que la Comisión o los tribunales europeos luego no puedan revisar de manera *ex post* los regímenes o medidas de ayudas públicas adoptados; en efecto, pueden acabar ordenando su recuperación o modificación. En definitiva, gracias a estas ayudas se elimina el control preventivo, pero no el control posterior⁹⁶.

La existencia de los Reglamentos de exención por categorías en los que se incluyen ayudas públicas que no deben ser notificadas se fundamenta en dos razones. En primer lugar, gracias al art.109 TFUE que permite al Consejo determinar reglamentariamente las categorías de ayudas que quedarán exentas de la obligación de notificación. Y, en segundo lugar, gracias al art.108.4 TFUE que permite a la Comisión adoptar reglamentos sobre estas categorías de ayudas públicas que el Consejo ha determinado que pueden quedar

⁹⁴ Reglamento (UE) 651/2014 de la Comisión, de 17 de junio de 2014, por el que se declaran determinadas categorías de ayudas compatibles con el mercado interior en aplicación de los artículos 107 y 108 del Tratado (DOUE 26 de junio de 2014); Reglamento (UE) 702/2014 de la Comisión, de 25 de junio de 2014 , 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 (DOUE 1 de julio de 2014); y Reglamento (UE) 1388/2014 de la Comisión, de 16 de diciembre de 2014 , por el que se declaran determinadas categorías de ayudas a 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 (DOUE 24 de diciembre de 2014).

⁹⁵ El art.108 TFUE es una norma procedimental que sitúa a la Comisión con la competencia exclusiva del control de las ayudas que pretendan otorgar los Estados miembros, autorizando las ayudas solamente si se consideran compatibles con el mercado interior. *Vid.* Serrano Antón, F. *Op. cit.* p. 11.

⁹⁶ Versión consolidada del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (DOUE 30 de marzo de 2010).

exentas de notificación.⁹⁷ Los tres reglamentos facultan a la Comisión para declarar que, de conformidad con el artículo 109 TFUE, una serie de categorías de ayudas públicas que pueden concederse a la mayoría de sectores de la economía bajo determinadas condiciones, son compatibles con el mercado interior y quedan además exentas de la obligación de notificación.

Previamente se puntualizó que la Comisión esperaba que, en los planes nacionales de recuperación y resiliencia para obtener los fondos del Mecanismo Europeo de Recuperación y Resiliencia, muchas de las ayudas públicas recayeran en el ámbito de los Reglamentos de exención por categorías⁹⁸. No es atrevido pensar que dichas ayudas públicas se engloben en algunas de las categorías exentas de estos Reglamentos que a primera vista parecen adecuadas para contribuir a dar una respuesta al COVID-19. Principalmente, cabría destacar las ayudas a las pymes, las ayudas para el acceso a las pymes a financiación, las ayudas a la formación, las ayudas para infraestructuras de banda ancha o las ayudas de investigación, desarrollo e innovación, entre otras⁹⁹.

Sin embargo, los Reglamentos de exención por categorías contienen salvaguardias que se han impuesto con el fin de que las condiciones de compatibilidad garanticen el mercado interior. Estas salvaguardias deben ser tenidas en cuenta a efectos de conceder ayudas frente al COVID-19. En primer lugar, todas las categorías de ayudas incluidas en el ámbito de aplicación de los Reglamentos incluyen umbrales a partir de los cuales, las ayudas públicas que los rebasen ya no quedarán exentas de la obligación de notificación prevista en el artículo 108.3 TFUE. Estos umbrales se imponen debido a que las ayudas de gran cuantía presentan un riesgo elevado de alterar las condiciones de los intercambios y de distorsionar gravemente la competencia. En consecuencia, los umbrales se fijan considerando la categoría de ayudas y sus posibles repercusiones en los intercambios y no pueden ser eludidos mediante la división artificial de los regímenes o proyectos de ayudas en varios regímenes o proyectos de características, objetivos o beneficiarios similares. Otra condición relevante para quedar exento de la notificación a la Comisión

⁹⁷ Los reglamentos adoptados por la Comisión en virtud del art.108.4 TFUE son reglamentos de aplicación mediante los cuales la Comisión ejecuta la legislación que requiere un cumplimiento uniforme en la Unión Europea. *Vid.* Eur-Lex, “ACTOS NO LEGISLATIVOS”, *Eur-Lex*, 2021 (disponible en [⁹⁸ Comisión Europea, “Practical guidance to Member States...”. *Op.cit.* p. 2.](https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/nonlegislative_acts.html?locale=es#:~:text=los%20actos%20no%20legislativos%20son,(actos%20de%20ejecuci%C3%B3n)%2C%20y; última consulta 04/04/2021).)</p></div><div data-bbox=)

⁹⁹ Reglamento (UE) 651/2014. *Op. cit.*

es que el proyecto o actividad apoyados por la ayuda comience a realizarse solamente una vez que el beneficiario de ella haya presentado por escrito la solicitud de la ayuda¹⁰⁰.

En tercer lugar, la Comisión tiene la potestad para retirar selectivamente el beneficio de la exención por categorías a futuras medidas de ayuda en caso de incumplimiento de las condiciones de sus Reglamentos de exención por categorías. Únicamente la Comisión tiene esta potestad cuando el incumplimiento de los Reglamentos solo afecte a un determinado grupo de medidas o a determinadas autoridades y represente una solución proporcionada y directamente vinculada al incumplimiento de los Reglamentos. Esta retirada del beneficio de exención por categorías se puede aplicar a determinados tipos de ayuda, a determinados beneficiarios o a medidas de ayuda adoptadas por determinadas autoridades¹⁰¹.

Por último, quedan fuera de estos Reglamentos las ayudas concedidas a empresas en crisis. El término “empresa en crisis” es un concepto que aparece definido idénticamente en el artículo 2.18 del Reglamento 651/2014, en el artículo 2.14 del Reglamento 702/2014 y en el artículo 3.5 del Reglamento 1388/2014¹⁰². Este término es importante ya que es un criterio que aparece mencionado en el Marco Temporal para determinar quiénes pueden ser los beneficiarios de las ayudas concedidas en virtud del Marco, y también es un criterio para delimitar el ámbito de aplicación de los Reglamentos por exención de categorías. Este concepto se desarrollará mejor cuando se discuta el Marco Temporal. Por último, y al igual que en el caso de los Reglamentos *de minimis*, las normas de acumulación que aparecen en los Reglamentos de exención de categorías no se abordarán en este trabajo por exceder su objeto.

CAPÍTULO III. LAS DIRECTRICES DE LA COMISIÓN EUROPEA

La Comisión Europea ha aprobado en varias de sus Comunicaciones Directrices en materia de control de las ayudas públicas aplicables a los diferentes sectores económicos. Las Directrices de la Comisión sobre el Derecho de la Competencia europeo se articulan dentro del sistema de normas y actos en la Unión Europea como actos no legislativos por delegación de acuerdo con el art.289 TFUE. Esto es así ya que el Consejo no ha hecho uso de la facultad del art.109 del TFUE de adoptar reglamentos de aplicación de los arts.

¹⁰⁰ *Id.*

¹⁰¹ *Id.*

¹⁰² *Id.*

107 y 108 del TFUE a los distintos sectores económicos¹⁰³. En consecuencia, las directrices son un instrumento de *soft law* en las cuales se contienen criterios que la Comisión entiende que se deben utilizar en la aplicación del Derecho de la Competencia europeo. Mediante estas directrices, la Comisión “*pretende presentar de forma sistemática los principios que presiden un determinado sector, aportando precisiones de la mano de la doctrina y, sobre todo, de la jurisprudencia europea, a partir de las cuales pretende ofrecer a los Estados miembros y a los operadores económicos un marco de referencia claro y coherente*”.¹⁰⁴

Como se puede observar, la finalidad de las directrices en materia de ayudas públicas no es otra que garantizar la seguridad jurídica. Por ello, tal y cómo se estableció en la Sentencia *Ferriere Nord c/ Comisión* de 2004¹⁰⁵, la Comisión está vinculada por el contenido y los criterios de las directrices en materia de control de ayudas públicas si bien tiene la facultad para modificar o derogarlas. El carácter vinculante de las directrices sobre ayudas públicas para la Comisión implica que sus decisiones son impugnables si contravienen lo dispuesto en sus directrices mediante la interposición de un recurso de anulación. En definitiva, la Comisión por medio de las directrices se autolimita sus facultades de apreciación en materia de ayudas públicas¹⁰⁶.

Es importante destacar que la inmensa mayoría de estas directrices son preexistentes al brote de COVID-19 y que en la actual crisis muchas de ellas tienen una utilidad muy relevante. Dado que analizarlas en detalle es complejo y se escapa de los objetivos de este trabajo, simplemente se enumerarán las Directrices que se modificaron para hacer frente al impacto del COVID-19 con la Comunicación de la Comisión publicada el 8 de julio de 2020 en el Diario Oficial de la Unión Europea¹⁰⁷. Estas directrices son las Directrices

¹⁰³ Pérez Rivarés, J.A. *Op. cit.* p. 3.

¹⁰⁴ *Id.*

¹⁰⁵ Sentencia del TG de 18 de noviembre de 2004, Asunto T-176/01, apartado 134 (*Ferriere Nord SpA c/ Comisión*) (disponible en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:62001TJ0176&from=HR>; última consulta 20/04/2021).

¹⁰⁶ Pérez Rivarés, J.A. *Op. cit.* p. 15.

¹⁰⁷ Comunicación de la Comisión relativa a la prórroga y las modificaciones de las Directrices sobre las ayudas públicas de finalidad regional para 2014-2020, las Directrices sobre las ayudas públicas para promover las inversiones de financiación de riesgo, las Directrices sobre ayudas públicas para la protección del medio ambiente y energía 2014-2020, las Directrices sobre ayudas públicas de salvamento y de reestructuración de empresas no financieras en crisis, la Comunicación sobre los criterios para el análisis de la compatibilidad con el mercado interior de las ayudas públicas para promover la ejecución de proyectos importantes de interés común europeo, la Comunicación de la Comisión relativa al Marco sobre ayudas públicas de investigación y desarrollo e innovación y la Comunicación de la Comisión a los Estados miembros 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 (DOUE 8 de julio de 2020).

sobre las ayudas públicas de finalidad regional para 2014-2020¹⁰⁸, las Directrices sobre las ayudas públicas para promover las inversiones de financiación de riesgo¹⁰⁹, las Directrices sobre ayudas públicas para la protección del medio ambiente y energía 2014-2020¹¹⁰ y las Directrices sobre ayudas públicas de salvamento y de reestructuración de empresas no financieras en crisis.

Estas cuatro directrices debían expirar a finales de 2020 y se prorroga su período de aplicación hasta finales de 2021¹¹¹ salvo para las Directrices sobre ayudas públicas de salvamento y de reestructuración de empresas no financieras en crisis cuya prórroga es de tres años. Además, excepcionalmente, entre el 1 enero de 2020 y el 30 de junio de 2021, se podrán acoger a las Directrices sobre las ayudas públicas de finalidad regional para 2014-2020 y a las Directrices sobre ayudas públicas en materia de protección del medio ambiente y energía 2014-2020, aquellas empresas que no estaban en crisis a 31 de diciembre de 2019 y que han entrado en esta situación por culpa del COVID-19. Finalmente, respecto a las Directrices sobre ayudas públicas en materia de protección del medio ambiente y energía 2014-2020, se adaptan los métodos de cálculo utilizados en una de sus secciones para poder reflejar la caída de precios de la electricidad por culpa del COVID-19¹¹².

CAPÍTULO IV. COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN RELATIVA A LA RESPUESTA ECONÓMICA COORDINADA AL BROTE DE COVID-19, DE 13 DE MARZO DE 2020

La Comisión respondió flexible, rápida y pragmáticamente al brote de COVID-19 en parte gracias a la Comunicación de 13 de marzo de 2020 de la Comisión. La Comunicación buscaba subrayar la necesidad de una respuesta económica coordinada al brote de COVID-19 (*“se necesita un conjunto de medidas esenciales y una política común*

¹⁰⁸ Directrices sobre las ayudas estatales de finalidad regional para 2014-2020 (DOUE 23 de julio de 2013).

¹⁰⁹ Comunicación de la Comisión — Directrices sobre las ayudas estatales para promover las inversiones de financiación de riesgo (DOUE 22 de enero de 2014).

¹¹⁰ Comunicación de la Comisión — Directrices sobre ayudas estatales en materia de protección del medio ambiente y energía 2014-2020 (DOUE 28 de junio de 2014).

¹¹¹ La razón por la que se prorroga la vigencia de algunas directrices hasta finales de 2021 es la intención de la Comisión de revisar y actualizar algunas de sus directrices, en el contexto del Pacto Verde y la Agenda Digital, antes de esa fecha.

¹¹² Comunicación de la Comisión relativa a la prórroga y las modificaciones de las Directrices... *Op. cit.*

clara y coherente”)¹¹³. Por ello, se enumeran las siguientes estrategias y objetivos: asegurar la solidaridad en el mercado interior (sección 3); movilizar el presupuesto europeo y el Grupo del Banco Europeo de Inversiones para apoyar con medidas de liquidez a empresas, sectores, regiones y el mercado de trabajo y lanzar la iniciativa de inversión de respuesta al COVID-19 (sección 4); conseguir toda la flexibilidad del marco de políticas fiscales europeo siempre respetando los principios y normativa de ayudas públicas (sección 6)¹¹⁴; ir preparando un marco temporal de flexibilización de ayudas públicas para permitir un apoyo nacional adecuado a empresas y consumidores (sección 5); y enumerar todas las herramientas de las que disponen los Estados miembros para que así puedan atajar el COVID-19 con decisión y de forma coordinada.¹¹⁵

En lo que interesa a este trabajo, la Comunicación en su sección 5 aborda las ayudas públicas para prevenir que las normas sobre estas obstaculicen intervenciones necesarias. Además, implícitamente se resalta la importancia de las ayudas públicas. Debido a que el presupuesto europeo en aquel momento tenía un tamaño limitado, su capacidad para emprender la mitigación y recuperación frente al brote de COVID-19 era muy limitada. Por este motivo la Comunicación reconoce que *“la principal respuesta presupuestaria al COVID-19 vendrá de los presupuestos nacionales de los Estados miembros”*¹¹⁶. Al afirmarse el rol protagonista de los Estados frente al COVID-19, el control al que estén sujetas las ayudas públicas es muy relevante.

Por estas razones, en primer lugar, en esta Comunicación la Comisión menciona las medidas de apoyo disponibles por los Estados miembros que son acordes con las normas de ayudas públicas. Entre estas medidas aparecen las medidas de aplicación general aludidas anteriormente¹¹⁷. Otras medidas de apoyo mencionadas y disponibles para los Estados miembros son la posibilidad de conceder apoyo financiero directamente a los consumidores; las ayudas basadas en el art.107.3 c) y en las Directrices de salvamento y

¹¹³ COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSEJO EUROPEO, AL CONSEJO, AL BANCO CENTRAL EUROPEO, AL BANCO EUROPEO DE INVERSIONES Y AL EUROGRUPO Respuesta económica coordinada al brote de COVID-19 (13 de marzo de 2020).

¹¹⁴ En esta sección se trata de utilizar toda la flexibilidad del marco fiscal europeo enumerando algunas posibilidades concretas para conceder ayudas a las empresas que son acordes con las normas sobre ayudas públicas existentes en la UE. COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSEJO EUROPEO...*Op. Cit.*

¹¹⁵ Parlamento Europeo. *Op. cit.* p. 2.

¹¹⁶ COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSEJO EUROPEO...*Op. Cit.*

¹¹⁷ Estas medidas pueden desplegarse rápidamente y pueden involucrar presupuestos considerables, si bien si terminan siendo selectivas, la Comisión puede considerarlas ayudas públicas.

reestructuración para apoyar a empresas amenazadas de quiebra o con necesidades agudas de liquidez por el brote de COVID-19; las ayudas apoyadas en el art.107.2 b) para compensar los daños ocasionados por el COVID-19; y las medidas adoptadas en virtud de los Reglamentos *de minimis* y los Reglamentos de exención por categorías¹¹⁸.

Asimismo, se dispone que las ayudas públicas otorgadas con arreglo a las bases legales de los arts.107.2 b) y 107.3 b)¹¹⁹ y c) serán aprobadas con celeridad mediante una adaptación del procedimiento administrativo europeo¹²⁰. Si es necesario, las decisiones se podrán adoptar en el plazo de tan solo unos días desde la notificación de las ayudas. Para ello, entre otras medidas, la Comisión ha puesto a disposición de los Estados un buzón y un número de teléfono especial para asistirles con cualquier consulta que puedan tener, y con el fin de acelerar la acción de los Estados, la Comisión se ha comprometido a facilitar modelos que están basados en decisiones anteriores. De este modo, la Comisión si bien relaja el control de las ayudas, mantiene el sistema de revisión y autorización previa de las ayudas públicas pese a las circunstancias y las llamadas a su flexibilización e incluso derogación por algunos Estados miembros.

CAPÍTULO V. EL MARCO TEMPORAL DE LA COMISIÓN EUROPEA

El 19 de marzo de 2020, menos de una semana después de la Comunicación de la Comisión anterior, la Comisión adoptó otra Comunicación¹²¹ para adaptar el marco jurídico de las ayudas públicas a las circunstancias excepcionales creadas por el brote de COVID-19. Gracias a este Marco, la Comisión aclara que autoriza determinados tipos de ayuda a empresas que no estuvieran ya en situación de dificultad con anterioridad al 31 de diciembre de 2019.

¹¹⁸ COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSEJO EUROPEO...*Op. Cit.*

¹¹⁹ En el texto de la Comunicación, solo se reconocía a Italia como el único Estado miembro que podía conceder ayudas públicas acogiendo al art.107.3 b) y se limita a declarar que la Comisión realizará una evaluación similar para determinar si otros Estados miembros pueden acogerse a esta base legal. *Vid. COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSEJO EUROPEO...Op. Cit.*

¹²⁰ Prueba de ello fue la aprobación el día anterior en menos de veinticuatro horas de la Decisión final de la Comisión, de 12 de marzo de 2020, relativa a la ayuda de Estado SA.56685 (2020/N) - Dinamarca — Régimen de compensación por la cancelación de eventos relacionados con la COVID-19 (DOUE 17 de abril de 2020). *Vid.* Gracia, N., Zacharie, N. y Lowhagen, F., “COVID-19: Can State aid be part of the cure?” *Linklaters*, 17/03/2020 (disponible en <https://www.linklaters.com/es-es/insights/blogs/linkingcompetition/2020/march/covid-19-can-state-aid-be-part-of-the-cure>; última consulta 10/03/2021).

¹²¹ Comisión Europea, “Marco Temporal relativo a...”. *Op. cit.*

El Marco Temporal, como así se llamó esta Comunicación, subrayaba la posibilidad de poder conceder ayudas públicas gracias a las bases legales de los arts. 107.2 b) y 107.3 b) y c) y las condiciones de compatibilidad con el mercado interior que la Comisión tendrá en cuenta para autorizar ayudas con arreglo a estas bases legales. La idea subyacente al Marco aparece en el punto 16 y es doble¹²².

Por un lado, el Marco busca que los Estados puedan garantizar que las empresas de cualquier tipo tengan suficiente liquidez y acceso a la financiación y que puedan mantener la actividad económica durante y después del brote de COVID-19. Se trata de evitar que por culpa del COVID-19, los mercados financieros actúen imperfectamente y no financien a empresas eficientes¹²³ dadas la gran incertidumbre económica y la rápida pérdida de activos debido a la falta de ingresos. Si en ausencia de ayudas públicas empresas eficientes y solventes en tiempos normales desaparecen o se reducen por no tener suficiente acceso a financiación, habría una destrucción de capitales y recursos humanos clave que obstaculizaría aún más la recuperación económica¹²⁴.

Los problemas de liquidez son más evidentes en el caso de las pymes que aun pudiendo ser eficientes, tendrían menos posibilidades de recibir financiación que empresas más grandes por el hecho de realizar actividades menos diversificadas¹²⁵. Por otro lado, el Marco Temporal busca mantener “*la integridad del mercado interior de la UE*” y garantizar “*la igualdad de condiciones*”¹²⁶ y esto muestra la preocupación de la Comisión por el mantenimiento del *level playing field*, por evitar carreras nacionalistas de subsidios y por la cohesión territorial, económica y social europea.

Con bastante seguridad se puede afirmar que este documento ha sido y es el instrumento más relevante en materia de ayudas públicas en el contexto del COVID-19. Una fuerte mayoría de medidas individuales y regímenes de ayudas adoptados por los Estados

¹²² *Id.*

¹²³ Hay una extensa literatura económica sobre cómo los bancos en tiempos de depresión con tal de no reflejar pérdidas en su capital tienen incentivos que los llevan a una mala asignación de los fondos; otorgan crédito adicional y extensiones en los préstamos a empresas menos eficientes a costa de empresas más eficientes. *Vid.* Fumagalli, C., Motta, M. y Peitz, M., “Which Role for State Aid and Merger Control During and After the COVID Crisis?”, *Journal of European Competition Law & Practice*, vol. 11, n. 5-6, mayo-junio 2020, p. 296 (disponible en <https://doi.org/10.1093/jeclap/lpaa036>).

¹²⁴ Además de romper relaciones con clientes, proveedores o empleados esenciales, la falta de ayudas públicas y de liquidez también provoca pérdidas debido a “ventas de liquidación” (*fire sales* en inglés) que obliga a empresas a vender sus activos por debajo del valor de mercado para poder refinanciar sus obligaciones a corto plazo. *Vid.* Robins, N., Puglisi, L. y Yang, L. *Op. cit.* p. 138.

¹²⁵ Fumagalli, C., Motta, M. y Peitz, M. *Op. cit.* p. 296.

¹²⁶ Comisión Europea, “Marco Temporal relativo a...”. *Op. cit.*

durante el brote de COVID-19 se han basado en esta flexibilización de la Comisión de las normas de ayudas públicas, y no tanto en los diversos cauces de ayuda que se han ido discutiendo en los apartados anteriores. A principios de junio de 2020, un 85% de las decisiones de la Comisión sobre ayudas públicas adoptadas con ocasión del COVID-19 se habían apoyado en las condiciones de compatibilidad del Marco Temporal, mientras que un 10% se basaron en el art.107.2 b) directamente y un 5% en el art.107.3 b) directamente¹²⁷.

Las razones del frecuente uso de este instrumento legal son varias. En primer lugar, gracias al Marco Temporal, los gobiernos nacionales no tienen la carga de probar los daños exactos sufridos por una compañía o un sector y no deben tampoco demostrar que un sector específico ha sido golpeado más fuerte que el resto. La cuantificación de los daños exactos supone una carga de trabajo administrativa importante en un momento en el que los funcionarios tienen la presión de dar el apoyo necesario lo más urgentemente posible. Asimismo, la ayuda concedida con arreglo al Marco Temporal y a las bases legales de los arts.107.2 b), 107.3 b) y c) da mayor seguridad jurídica de que la ayuda va a ser autorizada, que en el caso de acudir única y directamente a una de las tres bases legales del TFUE¹²⁸.

Por último, la ayuda sobre la base del Marco Temporal y el art.107.3 b) permite cubrir daños indirectos y esto también garantiza una mayor seguridad jurídica. Esto se debe a que, mientras las ayudas concedidas no superen los umbrales dictados en el Marco Temporal, los Estados pueden tener la certeza de que las medidas individuales y regímenes de ayuda autorizados no caerán fuera del marco normativo de las ayudas públicas¹²⁹. Tal y como se comentó en el capítulo dedicado a las Directrices, gracias al apartado 134 de la sentencia *Ferriere Nord c/Comisión* de 2004, el contenido de las Comunicaciones en materia de control de ayudas públicas es vinculante para la Comisión. Por ello, tanto el contenido del Marco Temporal como el de sus modificaciones sí es vinculante para la Comisión.

1. EL ANTECEDENTE DE LA CRISIS FINANCIERA DE 2008

¹²⁷ Riedel, P., Wilson, T. y Cranley, S., “Learnings from the Commission’s Initial State Aid Response to the COVID-19 Outbreak”, *European State Aid Law Quarterly (EStAL)*, vol. 19, n. 2, 2020, p. 117 (disponible en <https://doi.org/10.21552/estal/2020/2/3>).

¹²⁸ Acton, M., “Expect governments to...”. *Op. cit.*

¹²⁹ *Id.*

No es la primera vez que la Comisión aprueba un marco temporal europeo en períodos de crisis. En la crisis financiera de 2008, la Comisión aprobó en 2009 por primera vez en su historia un marco temporal¹³⁰ de ayudas públicas con condiciones estrictas y especial énfasis en el sector financiero. Este precedente fue el que facilitó la adopción de un Marco Temporal en la crisis actual.

El Marco Temporal actual y el del 2008 tienen serias diferencias dada la naturaleza de cada crisis. Esto se manifiesta por ejemplo en los importes máximo de ayuda pública que cada empresa puede recibir: en 2009, el límite estaba en 500.000 euros incluyendo las ayudas *de minimis* mientras que, en la última modificación del Marco Temporal, el importe máximo de ayuda por empresa es de 2 millones de euros incluyendo las ayudas *de minimis*¹³¹.

Además, por culpa del brote de COVID-19, muchos más sectores y compañías precisan ayuda en comparación con la anterior crisis donde la ayuda estuvo ceñida al sector bancario. La crisis actual supone el mayor desafío que ha habido a las normas europeas sobre ayudas públicas. Del 12 de marzo al 12 de abril de 2020, la Comisión aprobó paquetes de ayudas por un valor de 2.6 billones de euros. Esto equivale a más de la mitad del total de ayudas aprobadas durante el período de 2008-2017 para combatir la crisis financiera. Adicionalmente, el Marco Temporal actual también es más flexible que el de 2009, debido a las particularidades de esta crisis: esto es observable en ciertos tipos de ayuda como préstamos y garantías en los que ya no es necesario comprobar el perfil de riesgo del beneficiario y su margen de riesgo antes de recibir la ayuda¹³².

También algunas de las bases legales para pedir ayuda cambiaron respecto a la crisis del 2008. Durante los primeros meses del COVID-19, solo una decisión se fundamentó en el art.107.3 c) y las Directrices de Salvamento y Reestructuración mientras que en la fase inicial de la crisis financiera de 2008 esta base legal y las Directrices fueron ampliamente usadas para dar ayuda de rescate a bastantes instituciones financieras.

Además, la crisis financiera de 2008 supuso un útil proceso de aprendizaje y desarrollo de herramientas para hacer frente a futuras crisis¹³³. La Comunicación del 2012 de

¹³⁰ Comunicación de la Comisión — Marco temporal aplicable a las medidas de ayuda estatal para facilitar el acceso a la financiación en el actual contexto de crisis económica y financiera (DOUE 7 de abril de 2009).

¹³¹ Comisión Europea, “Marco Temporal relativo a...”. *Op. cit.*

¹³² Robins, N., Puglisi, L. y Yang, L. *Op. cit.* p. 139.

¹³³ Gracia, N., Zacharie, N. y Lowhagen, F. *Op. cit.*

modernización de las ayudas públicas en la UE inició un programa de reforma con objetivos como dinamizar las normas sobre ayudas públicas, adoptar decisiones más rápidas y centrar el escrutinio *ex ante* de la Comisión únicamente en los casos con mayor impacto en el mercado interior a la par que se reforzaba la cooperación de los Estados miembros en la aplicación de estas normas¹³⁴. Como ya se explicó previamente, los Reglamentos de exención por categorías de 2014 fueron la piedra angular de la nueva etapa iniciada por la Comunicación de modernización de ayudas públicas. En el Marco Temporal se hace mención en el punto 13 la posibilidad de acogerse a esa base para conceder ayudas. Gracias a estos Reglamentos, los Estados miembros han sido cada vez más responsables del control de las ayudas públicas y esto ha permitido que tuvieran una mayor familiaridad con las normas sobre ayudas públicas y pudieran elaborar con mayor facilidad sus planes de ayuda en la actual crisis¹³⁵.

2. EVOLUCIÓN DEL MARCO TEMPORAL

Posiblemente, quizá la mejor manera de analizar el Marco Temporal sea a través de las sucesivas modificaciones que ha ido teniendo con el fin de mejorar su respuesta inicial al COVID-19 e ir adaptándose a sus distintas fases. Se ha llegado a describir al Marco Temporal y sus modificaciones como “*construir un ferrocarril con el tren ya circulando por él*”.¹³⁶ Por este motivo, en los siguientes apartados se sigue la misma metodología para describir el contenido del Marco Temporal a través de sus, por ahora, cinco modificaciones.

3. MARCO TEMPORAL DE 19 DE MARZO DE 2020

La Comisión en su Comunicación del 19 de marzo¹³⁷, estableció las condiciones de flexibilización en materia de ayudas públicas durante el brote de COVID-19. Este Marco Temporal comenzó a ser aplicado desde el mismo 19 de marzo¹³⁸ habida cuenta de la necesidad de dar una respuesta inmediata al brote de COVID-19. Dado que la situación es inestable, el punto 93 del Marco abre la posibilidad de introducir nuevas

¹³⁴ Riedel, P., Wilson, T. y Cranley, S. *Op. cit.* p. 116.

¹³⁵ *Ibid.* p. 119.

¹³⁶ Honoré, M. *Op.cit.* p. 111.

¹³⁷ Comunicación de la Comisión Marco Temporal relativo a las medidas de ayuda estatal destinadas a respaldar la economía en el contexto del actual brote de COVID-19 (DOUE 20 de marzo de 2020).

¹³⁸ La Comisión aplicará el Marco a todas las medidas notificadas a partir del 19 de marzo de 2020, incluso aunque las medidas hayan sido notificadas con anterioridad a esa fecha. Además, el Marco se aplicará retroactivamente a las ayudas no notificadas concedidas después del 1 de febrero de 2020.

modificaciones en cualquier momento de su vigencia. La duración inicial de dicho documento es hasta el 31 de diciembre de 2020, si bien la fecha se revisa antes del final de su vigencia para decidir si conviene extenderlo más o no. En esta primera fase del Marco Temporal el objetivo consistía en garantizar a corto plazo la liquidez de las empresas y especialmente de las pymes¹³⁹.

Fundamentalmente, las ayudas de este Marco son ayudas temporales de importe limitado a empresas concedidas con arreglo al art.107.3 b) y compatibles con el mercado interior. A diferencia de la Comunicación del 13 de marzo, la Comisión considera en el Marco Temporal que el uso de la base del art.107.3 b) está justificada en todo el territorio europeo ya que el brote de COVID-19 afecta a todos los Estados miembros y a prácticamente todas las empresas. Las ayudas concedidas gracias al Marco Temporal y al art.107.3 b), no pueden ser superiores en total a 800.000 euros brutos (antes de impuestos y retenciones) por empresa¹⁴⁰ y pueden concederse en la forma de subvenciones directas, ventajas fiscales¹⁴¹ y de pago selectivas, anticipos reembolsables¹⁴², garantías estatales¹⁴³, préstamos con subsidios en los tipos de interés¹⁴⁴, y seguros de crédito a la exportación a corto plazo¹⁴⁵¹⁴⁶. En el caso de empresas activas en el sector de la pesca y de la acuicultura, el límite de ayudas de este tipo está en 120.000 euros brutos y en las empresas activas en la producción primaria de productos agrícolas en 100.000 euros brutos¹⁴⁷. El punto 20 del Marco Temporal dispone las reglas de acumulación de las ayudas y establece que todas las formas de ayudas que se mencionan en el Marco son combinables y acumulables entre sí mientras no superen el límite total de ayuda por empresa.

¹³⁹ Comunicación de la Comisión Marco Temporal relativo a las medidas de ayuda estatal destinadas a respaldar la economía en el contexto del actual brote de COVID-19 (DOUE 20 de marzo de 2020).

¹⁴⁰ Clifford Chance, “Coronavirus: medidas de apoyo para las empresas afectadas en España”, *Clifford Chance*, mayo 2020, p. 8 (disponible en <https://www.cliffordchance.com/content/dam/cliffordchance/briefings/2020/05/COVID-19-Medidas-de-apoyo-empresas-afectadas-en-Espa%C3%B1a.pdf>; última consulta 17/03/2021).

¹⁴¹ En las ventajas fiscales, es necesario que la obligación tributaria con respecto a la que se concede la ventaja haya surgido antes de la expiración del Marco Temporal.

¹⁴² Sección 3.1. del Marco Temporal consolidado.

¹⁴³ Sección 3.2. del Marco Temporal consolidado.

¹⁴⁴ Sección 3.3. del Marco Temporal consolidado.

¹⁴⁵ Sección 3.5. del Marco Temporal consolidado.

¹⁴⁶ Comunicación de la Comisión Marco Temporal relativo a las medidas de ayuda estatal destinadas a respaldar la economía en el contexto del actual brote de COVID-19 (DOUE 20 de marzo de 2020).

¹⁴⁷ Riedel, P., Wilson, T. y Cranley, S. *Op. cit.* p. 119.

Además, las ayudas temporales del Marco tienen ciertas particularidades en función de su forma. En primer lugar, en las garantías estatales en apoyo de préstamos bancarios a empresas, las primas de garantía deben fijarse a un nivel mínimo en función del tamaño de la empresa y del vencimiento del préstamo subyacente. Además, solo pueden concederse las garantías por un período máximo de seis años y con un límite para el importe del préstamo subyacente que se fija en función de la masa salarial anual de la empresa, el volumen de negocios o sus necesidades de liquidez. La garantía estatal puede llegar a cubrir hasta el 90% del capital del préstamo cuando las pérdidas se atribuyen proporcionalmente y en las mismas condiciones al Estado y a la entidad de crédito, pero solo hasta el 35% cuando las pérdidas se atribuyen primero al Estado¹⁴⁸. A medida que disminuye el principal del préstamo con el tiempo, el importe garantizado por el Estado también debe disminuir proporcionalmente¹⁴⁹.

En segundo lugar, los préstamos públicos bonificados se pueden destinar a las necesidades de inversión o de capital circulante, y las limitaciones en cuanto a su duración e importe son las mismas que existen para las garantías estatales. En tercer lugar, para los seguros de crédito a la exportación a corto plazo¹⁵⁰, se flexibiliza la forma de demostrar que determinados países presentan riesgos no negociables. La Comisión reconoce que debido al COVID-19, la cobertura de riesgos negociables para algunos países puede estar temporalmente indisponible. Con la flexibilización permitida gracias al Marco Temporal, se espera que los Estados miembros puedan ofrecer este tipo de seguros a las empresas que lo necesiten. Para hacer esta flexibilización, fue necesario que la Comisión hiciera

¹⁴⁸ Clifford Chance, “The European Commission’s Coronavirus State Aid Framework”, *Clifford Chance*, marzo 2020, p. 2 (disponible en <https://www.cliffordchance.com/content/dam/cliffordchance/briefings/2020/03/the-european-commissions-coronavirus-state-aid-framework.pdf>; última consulta 15/02/2021).

¹⁴⁹ Comunicación de la Comisión Marco Temporal relativo a las medidas de ayuda estatal destinadas a respaldar la economía en el contexto del actual brote de COVID-19 (DOUE 20 de marzo de 2020).

¹⁵⁰ El seguro de crédito a la exportación es uno de los instrumentos esenciales utilizados por los Estados en la promoción financiera de la exportación para poder reducir el coste y el riesgo inherente a las operaciones comerciales con el exterior. La Comisión Europea y el GATT lo aceptan como un medio legítimo de promoción de la exportación, pero nunca como un medio para subvencionar implícitamente. Los instrumentos de apoyo de los Estados a la actividad exportadora son fundamentalmente comerciales (incluyéndose información, ferias, investigación de mercados o centros de promoción), fiscales (incluyéndose la reducción de los tipos impositivos a la exportación, devoluciones del IVA o exenciones fiscales) y financieros (incluyéndose el crédito a la exportación, el seguro de crédito o la ayuda oficial al desarrollo). *Vid.* EOI Escuela de negocios, “SEGURO DE CRÉDITO A LA EXPORTACIÓN PARA OPERACIONES A MEDIO Y LARGO PLAZO”, *EOI Escuela de negocios* (disponible en https://www.iberglobal.com/files/cesce_eoi.pdf; última consulta 23/03/2021).

una nueva Comunicación el 28 de marzo para modificar su Comunicación sobre ayudas al seguro de crédito a la exportación a corto plazo¹⁵¹.

Hay formas de ayudas (como los préstamos o las garantías estatales) que pueden ser transmitidas a las empresas directamente por los Estados miembros o a través de entidades de crédito o instituciones financieras que serán retribuidas por su servicio de intermediación. Si se acude a la segunda opción hay peligro de que estos intermediarios financieros acaben recibiendo ventajas indirectas a través de las ayudas y se distorsione la competencia. Estos intermediarios no pueden recibir ayudas en virtud del Marco Temporal¹⁵². Si bien los intermediarios financieros tienen un rol esencial en mitigar los efectos del COVID-19, el Marco Temporal plantea la obligación de introducir salvaguardias para evitar la concesión de ayudas indirectas a entidades de crédito e instituciones financieras, y garantizar que el máximo importe de la ayuda se transmita al beneficiario final. En consecuencia, los intermediarios financieros deben demostrar que toda la ayuda ha llegado a los beneficiarios finales. Para ello, deben demostrar requisitos colaterales más bajos, primas menores en las garantías y menores tipos de interés en comparación con la situación contrafactual en el que las ayudas no estuvieran disponibles.

Asimismo, el Marco Temporal establece una limitación importante a las empresas beneficiarias de las ayudas: no pueden concederse ayudas en virtud del Marco a empresas que ya estaban en crisis el 31 de diciembre de 2019 o que han entrado en crisis desde entonces por razones no relacionadas con el COVID-19. La ayuda a estas empresas debe ser notificada separadamente y la Comisión la debe examinar bajo las Directrices sobre ayudas públicas de Salvamento y Reestructuración¹⁵³. El concepto de “empresa en crisis” utilizado es el del art.2.18 del Reglamento 651/2014. En el caso de empresas que no son pymes y que tienen responsabilidad limitada, hay una empresa en crisis cuando se cumple uno de estos cuatro requisitos¹⁵⁴:

- 1) más de la mitad del capital social suscrito desaparece como resultado de pérdidas acumuladas;

¹⁵¹ Comunicación de la Comisión por la que se modifica el anexo de la Comunicación de la Comisión a los Estados miembros 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 (DOUE 28 de marzo de 2020).

¹⁵² Comunicación de la Comisión Marco Temporal relativo a las medidas de ayuda estatal destinadas a respaldar la economía en el contexto del actual brote de COVID-19 (DOUE 20 de marzo de 2020).

¹⁵³ Id.

¹⁵⁴ Reglamento 651/2014. Op. cit.

- 2) la empresa esté inmersa en un procedimiento de quiebra o insolvencia o cumple los requisitos establecidos en su Derecho nacional para entrar en dicho procedimiento a petición de sus acreedores;
- 3) la empresa ha recibido ayuda de salvamento y todavía no ha reembolsado el préstamo o puesto fin a la garantía, o ha recibido ayuda de reestructuración y está todavía sujeta a un plan de reestructuración;
- 4) durante los dos últimos años la ratio deuda/capital de la empresa ha sido mayor que 7,5 y su ratio de cobertura de intereses (EBITDA/Pagos totales de intereses) ha sido menor que 1.

Este concepto además tiene dificultades interpretativas de relevancia práctica ya que no está muy claro cómo aplicar el concepto a los grupos de empresas. Por ejemplo, si una filial cumple alguna de las condiciones para ser considerada “empresa en crisis”, ¿podrían beneficiarse las filiales restantes o el grupo en su conjunto de ayudas concedidas con arreglo al Marco Temporal si no están en crisis?, ¿habría que analizar la situación del grupo en su conjunto para ver si la filial en crisis puede recibir ayuda apoyándose en el Marco Temporal? En la Guía Práctica del Reglamento 651/2014¹⁵⁵ se aclara que la jurisprudencia europea¹⁵⁶ entiende como empresa a una única entidad económica que tiene un origen común de control. En consecuencia, si el grupo actúa como una única entidad económica se le considerará como una única empresa y el análisis para ver si está el grupo en crisis considerará la situación de todas las filiales en su conjunto. Y, al contrario, si cada filial actúa como una única entidad económica, solamente se analizará la filial para ver si está o no en crisis y determinar si puede recibir ayuda con arreglo al Marco Temporal¹⁵⁷.

¹⁵⁵ Comisión Europea, “General Block Exemption Regulation (GBER). Frequently Asked Questions”, *Comisión Europea*, julio 2015-marzo 2016, p. 5 (disponible en https://ec.europa.eu/competition/state_aid/legislation/practical_guide_gber_en.pdf; última consulta 12/04/2021).

¹⁵⁶ Por ejemplo, Sentencia del TJUE de 10 de enero de 2006, Asunto C-222/04 (Cassa di Risparmio di Firenze y otros), apartado 107 (disponible en <https://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=57282&pageIndex=0&doclang=ES&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=10653572>; última consulta 22/04/2021); y Sentencia del TJUE de 23 de abril de 1991, Asunto C-41/90, apartado 21 (Klaus Höfner y Fritz Elser c/Macrotron GmbH) (disponible en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/GA/TXT/?uri=CELEX:61990CJ0041>; última consulta 20/04/201).

¹⁵⁷ Buendía Sierra, J. L. y Dovaló Martín, A., *Ayudas de Estado... Op.cit.* pp. 20-21.

El concepto de “empresa en crisis” también introduce otra importante dificultad ya que excluiría de la posibilidad de beneficiarse de ayudas en virtud del Marco Temporal a algunas *start ups* y a algunas empresas participadas por *private equity* viables en el largo plazo y con gran potencial de crecimiento que no están en crisis. Por culpa de los supuestos de pérdidas acumuladas que aparecen en el artículo 2.18 del Reglamento 651/2014, este tipo de empresas, aun sufriendo gravemente el impacto económico del COVID-19, estarían en principio excluidas de las ayudas del Marco Temporal debido su propia estructura de capital¹⁵⁸. Por ello, en la carta enviada por Europe Invest a la Comisión el 28 de abril de 2020¹⁵⁹, se pide a la Comisión Europea que asegure que el Marco Temporal realmente sirva para su propósito de satisfacer la escasez e inexistencia repentina de liquidez debido al COVID-19. La carta propone que no se aplique estrictamente el concepto de “empresas en crisis”, y que en cambio se centre en los supuestos c), d) y e) del artículo 2.18 mencionándolos expresamente.

4. PRIMERA MODIFICACIÓN DEL MARCO TEMPORAL (3 DE ABRIL DE 2020)

El 3 de abril se introdujo la primera modificación al Marco Temporal¹⁶⁰. La finalidad de esta modificación era ir más allá de las medidas iniciales aprobadas para garantizar la liquidez. Con esta modificación, se decide ampliar las posibilidades de actuación de los Estados respecto a la crisis sanitaria; permitir más medidas para proteger el empleo y subvencionar el salario de los trabajadores; aliviar la carga fiscal y social de las empresas y autónomos; y seguir apoyando la economía¹⁶¹.

Para ello, las dos principales novedades de la modificación fueron las siguientes. En primer lugar, establecer condiciones de compatibilidad con el mercado interior para la concesión de ayudas públicas a la investigación, ensayos y producción de productos relevantes en la lucha contra el COVID-19 en virtud del art.107.3 c). Y, en segundo lugar,

¹⁵⁸ *Ibid.* p. 22.

¹⁵⁹ De Montgolfier, E. y Bresson, M., “Letter on undertakings in difficulty”, *Invest Europe*, 28/04/2020 (disponible en <https://if.investeurope.eu/media/3036/pae-invest-europe-letter-on-undertakings-in-difficulty.pdf>; última consulta 21/04/2021).

¹⁶⁰ Comunicación de la Comisión Modificación del Marco Temporal relativo a las medidas de ayuda estatal destinadas a respaldar la economía en el contexto del actual brote de COVID-19 (DOUE 4 de abril de 2020).

¹⁶¹ *Id.*

aumentar las posibilidades para conceder ayudas temporales a empresas en virtud del art.107.3 b).

Respecto a las condiciones de compatibilidad para dar ayudas públicas en virtud del art.107.3 c), se prevé la posibilidad de conceder ayudas a la investigación y desarrollo relacionada con el COVID-19¹⁶², ayudas a la inversión destinada a las infraestructuras de ensayo y ampliación de escala¹⁶³, y ayudas a la inversión para la producción de productos relacionados con el COVID-19¹⁶⁴. En los tres tipos de ayuda, la ayuda puede adoptar la forma de subvenciones directas, ventajas fiscales o anticipos reembolsables, y en el caso de los dos últimos tipos de ayuda, es posible conceder, además de las ayudas concedidas o de manera independiente, una garantía para cubrir pérdidas cuyo importe se establece cinco años después de la finalización de la inversión. La intensidad máxima de la ayuda depende para cada tipo de estas tres ayudas, pero en los tres casos, el respaldo de más de un Estado miembro a los proyectos incrementa en un 15% la intensidad máxima de la ayuda admisible¹⁶⁵.

En cuanto a la acumulación de estas ayudas, la Comisión matiza que estas ayudas son combinables con cualquiera de los otros tipos de ayuda existentes en el Marco Temporal basados en el art.107.3 b) y también entre sí, aunque en este último caso no pueden referirse a los mismos costes subvencionables. Esta modificación del Marco también introduce unas disposiciones para mitigar el posible falseamiento de la competencia que estas ayudas podrían producir. El punto 35. g) del Marco establece que las ayudas a la investigación y desarrollo relacionada con el COVID-19 solamente serán compatibles con el mercado interior si la empresa beneficiaria se compromete a conceder licencias no exclusivas en condiciones de mercado no discriminatorias a terceros en el Espacio Económico Europeo. Y el punto 37 j) dicta que las ayudas a la inversión destinada a las infraestructuras de ensayo y ampliación de escala solamente serán compatibles si dichas infraestructuras están abiertas a todos los usuarios y se concede el acceso a ellas de forma

¹⁶² Sección 3.6. del Marco Temporal consolidado.

¹⁶³ Sección 3.7. del Marco Temporal consolidado.

¹⁶⁴ Sección 3.8. del Marco Temporal consolidado.

¹⁶⁵ Comunicación de la Comisión Modificación del Marco Temporal relativo a las medidas de ayuda estatal destinadas a respaldar la economía en el contexto del actual brote de COVID-19 (DOUE 4 de abril de 2020).

transparente y no discriminatoria, aunque podrá concederse un acceso preferencial y más favorable a aquellas empresas que hayan financiado al menos un 10% de la inversión¹⁶⁶.

Respecto al aumento de posibilidades para conceder ayudas temporales a las empresas en virtud del art.107.3 b), se aprueban varias nuevas formas para conceder ayudas. Por un lado, se consideran compatibles con el mercado interior las ayudas en forma de aplazamientos del pago de impuestos o suspensiones de las cotizaciones a la seguridad social, y las ayudas en forma de subsidios salariales a los trabajadores (hasta un 80% del salario bruto mensual). Estas dos posibilidades pueden confundirse con las medidas de aplicación general no notificables que ya se mencionaban en la Comunicación del 13 de marzo de la Comisión. La diferencia en este caso es que este tipo de medidas pueden ser a partir de ahora también selectivas, y, en consecuencia, entrarían dentro del rango de las ayudas públicas y deberían justificarse con arreglo al art.107.3 b) y al Marco Temporal¹⁶⁷.

La Comisión consideraba que cuando tales medidas se aplicaban a toda la economía de un Estado miembro, estas constituían una medida de aplicación general y no entraban en el ámbito de aplicación del control de las ayudas públicas. En cambio, cuando las medidas se circunscriben a determinados sectores, regiones o algunos tipos de empresa, estas pueden conferir a las empresas una ventaja selectiva y constituir ayudas públicas. El Marco también establece en el punto 44 del Marco modificado que estas dos posibilidades de ayuda (las secciones 3.9 y 3.10) son las únicas que están exentas de la obligación de publicar información pertinente sobre las ayudas individuales otorgadas en la web general de ayudas públicas o en la herramienta informática de la Comisión en el plazo de doce meses desde la concesión de la misma¹⁶⁸.

Por otro lado, esta modificación del Marco también considera compatibles con el mercado interior en virtud del art.107.3 b) las ayudas mediante inyecciones de capital, préstamos con interés cero y garantías sobre préstamos que cubren el 100% del principal del préstamo hasta el importe máximo de 800.000 euros¹⁶⁹. Asimismo, respecto a dos de las ayudas que deben ser justificadas con el art.107.3 b) (garantías de préstamos y subsidios

¹⁶⁶ *Id.*

¹⁶⁷ Riedel, P., Wilson, T. y Cranley, S. *Op. cit.* p. 117.

¹⁶⁸ Comunicación de la Comisión Modificación del Marco Temporal relativo a las medidas de ayuda estatal destinadas a respaldar la economía en el contexto del actual brote de COVID-19 (DOUE 4 de abril de 2020).

¹⁶⁹ Riedel, P., Wilson, T. y Cranley, S. *Op. cit.* p. 117.

en los tipos de interés de los préstamos), la Comisión añade en el punto 20 una regla especial de acumulación de ayudas. En el caso de que estas dos ayudas se concedan conjuntamente a una misma empresa y respecto a un mismo préstamo, el importe global del préstamo por la empresa no puede superar el doble de los costes salariales anuales de la empresa beneficiaria correspondientes a 2019, el 25% del volumen de negocios del beneficiario en 2019 o un mayor importe que el de cualquiera de estos dos límites siempre que esté debidamente justificado¹⁷⁰.

5. SEGUNDA MODIFICACIÓN DEL MARCO TEMPORAL (8 DE MAYO DE 2020)

El 8 de mayo se introdujo la segunda modificación al Marco Temporal¹⁷¹. Con esta modificación, anticipándose a posibles rescates o el riesgo de disrupciones en servicios importantes, el objetivo consistía en evitar la salida innecesaria del mercado de empresas normales, innovadoras o sistémicamente esenciales que antes del brote de COVID-19 eran viables y que ahora tienen problemas de solvencia a largo plazo debido a una crisis temporal de liquidez y a una perturbación de la oferta y/o la demanda¹⁷².

En este momento es evidente que la crisis provocada por el COVID-19 va a durar más de lo previsto. Ante las continuas pérdidas de las empresas, estas con el tiempo corren el riesgo de ver su capital reducido y, por lo tanto, su capacidad de pedir dinero prestado en los mercados. Como el riesgo de falseamiento de la competencia es grave dado que hay Estados miembros con muchas menos posibilidades para apoyar a su economía, la Comisión en el punto 8 de la Segunda Modificación propone un apoyo a escala de la UE y considera que “*son necesarios fondos y apoyo adicionales a escala de la Unión para garantizar que esta crisis simétrica global no se transforme en una perturbación asimétrica*”¹⁷³. De esta manera, la Comisión allana el camino para su propuesta del 27 de mayo de 2020 de utilizar el instrumento temporal de recuperación Next Generation EU y añadir refuerzos específicos al presupuesto a largo plazo de la UE para 2021-2027¹⁷⁴.

¹⁷⁰ Comunicación de la Comisión Modificación del Marco Temporal relativo a las medidas de ayuda estatal destinadas a respaldar la economía en el contexto del actual brote de COVID-19 (DOUE 4 de abril de 2020).

¹⁷¹ Comunicación de la Comisión Modificación del Marco Temporal relativo a las medidas de ayuda estatal destinadas a respaldar la economía en el contexto del actual brote de COVID (DOUE 13 de mayo de 2020).

¹⁷² Riedel, P., Wilson, T. y Cranley, S. *Op. cit.* p. 117.

¹⁷³ Comunicación de la Comisión Modificación del Marco Temporal relativo a las medidas de ayuda estatal destinadas a respaldar la economía en el contexto del actual brote de COVID (DOUE 13 de mayo de 2020).

¹⁷⁴ Comisión Europea, “Plan de recuperación...”. *Op. cit.*

En el Marco Temporal original, se resaltaba en el punto 10 la importancia de tener en cuenta las ayudas públicas para el cumplimiento de los objetivos europeos relacionados con la doble transición verde y digital. Esta segunda modificación es más ambiciosa: el punto 9 anima a los Estados miembros a diseñar sus regímenes de ayuda y medidas individuales de acuerdo con estos objetivos y recuerda que los Estados miembros son responsables de garantizar que los regímenes y medidas diseñados no los obstaculicen¹⁷⁵. Este aspecto está alineado con los objetivos de la Comunicación del 2012 de modernización de las ayudas públicas en la UE: en dicha Comunicación, uno de sus objetivos es buscar garantizar que el gasto público se dirija a políticas de promoción del crecimiento económico que promuevan objetivos europeos comunes¹⁷⁶. Y para las grandes empresas que reciban ayudas con arreglo al Marco Temporal, estas tienen la obligación de informar cómo el uso de la ayuda recibida apoya sus actividades teniendo en cuenta los objetivos europeos y las obligaciones nacionales vinculadas con la transiciones verde y digital, la prevención del fraude y la elusión fiscal agresiva¹⁷⁷.

Habiendo aclarado lo anterior, la principal innovación de la segunda modificación fue ampliar y completar una vez más las formas bajo las cuales se podían conceder ayudas gracias al art.107.3 b). A partir de este momento, es posible realizar un nuevo tipo de recapitalizaciones¹⁷⁸ y otorgar deuda subordinada a las empresas no financieras que lo necesitan mediante la notificación de regímenes de ayudas o medidas de ayuda individuales. La deuda subordinada es una medida de ayuda nueva¹⁷⁹ y puede ser de dos tipos. Por un lado, la deuda subordinada que no supere los dos límites máximos del punto 27 bis i) y ii) del Marco (a partir de ahora “Deuda Subordinada 1”), deuda a la que se aplican las condiciones de compatibilidad de las secciones 3.1 y 3.3. Por otro lado, la

¹⁷⁵ Riedel, P., Wilson, T. y Cranley, S. *Op. cit.* p. 125.

¹⁷⁶ Para justificar que entre los objetivos europeos comunes está la transición energética, es relevante mencionar la Comunicación de la Comisión “EUROPA 2020 Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador”, en la que se reconoce que las ayudas públicas tienen un rol importante en la promoción y apoyo de iniciativas de tecnologías más innovadoras, eficientes y verdes.

¹⁷⁷ Riedel, P., Wilson, T. y Cranley, S. *Op. cit.* p. 125.

¹⁷⁸ Sección 3.11. del Marco Temporal consolidado.

¹⁷⁹ Para ser exactos, la posibilidad de conceder ayudas vía deuda subordinada por un valor inferior a 800.000 euros por empresa, ya había sido permitida por la Comisión como ayuda temporal antes de la publicación de la segunda modificación del Marco Temporal. En la Decisión de la Comisión sobre la medida de ayuda pública SA.75132 (2020/N) se permitía conceder esta forma de ayuda. Lo que hace la segunda modificación del Marco Temporal es recoger expresamente la compatibilidad con el mercado de interior de este tipo de ayudas y las condiciones de compatibilidad a las que se deberían sujetar estas ayudas en función del importe del principal del préstamo.

deuda subordinada que supere estos dos límites y a la que se aplican las condiciones de compatibilidad de la sección 3.11. (a partir de ahora “Deuda Subordinada 2”)¹⁸⁰.

La deuda subordinada en general es considerada por la Comisión como un instrumento menos distorsionador que el capital o el capital híbrido ya que dicha deuda no se puede convertir en capital mientras la empresa está en funcionamiento. Y como la deuda subordinada consigue aumentar la capacidad de las empresas para contraer deuda preferente, el Marco establece que la remuneración de esta deuda será más cara (“*más 200 puntos básicos para las grandes empresas y 150 puntos básicos para las pymes*”)¹⁸¹ y los límites al importe del préstamo más estrictos¹⁸² para la Deuda subordinada 1 en comparación con la deuda preferente otorgada gracias al Marco Temporal¹⁸³.

Respecto a las recapitalizaciones, las diferencias de estas recapitalizaciones con las que se permitieron en la primera modificación del Marco es que a estas nuevas recapitalizaciones no les son aplicables las condiciones de compatibilidad de la sección 3.1 y, por tanto, pueden tener una dimensión mucho mayor (*a priori* no hay límites en cuanto al importe) y distorsionar mucho más la competencia. Si el Estado actúa conforme al principio del operador en una economía de mercado (p.ej. las recapitalizaciones se hacen a precio de mercado o se invierte en igualdad de condiciones que los accionistas privados), la intervención pública generalmente no constituye una ayuda pública. Debido a que, en general, las recapitalizaciones y la deuda subordinada suelen ser las ayudas que más distorsionan la competencia, y que este nuevo tipo de recapitalizaciones permitidas y la Deuda Subordinada 2 puede distorsionarla mucho más, los mecanismos de control y las condiciones de compatibilidad que aparecen en el Marco Temporal para este nuevo

¹⁸⁰ Troncoso Ferrer, M., “COVID-19: Recapitalización de empresas en dificultad (Segunda modificación del Marco Temporal en materia de Ayudas públicas)”, *Gómez Acebo & Pombo*, 13/05/2020 (disponible en <https://www.ga-p.com/publicaciones/covid-19-recapitalizacion-de-empresas-en-dificultad-segunda-modificacion-del-marco-temporal-en-materia-de-ayudas-de-estado/>; última consulta 21/02/2021).

¹⁸¹ Comunicación de la Comisión Modificación del Marco Temporal relativo a las medidas de ayuda estatal destinadas a respaldar la economía en el contexto del actual brote de COVID (DOUE 13 de mayo de 2020).

¹⁸² No se pueden superar los dos límites que establece el art.27 bis del Marco Temporal:

i) dos tercios de los costes salariales para las grandes empresas y el coste salarial anual para las pymes;

y ii) el 8,4 % del volumen de negocios total en 2019 para las grandes empresas y el 12,5 % del volumen de negocios total para las pymes

¹⁸³ Comunicación de la Comisión Modificación del Marco Temporal relativo a las medidas de ayuda estatal destinadas a respaldar la economía en el contexto del actual brote de COVID (DOUE 13 de mayo de 2020).

tipo de ayudas son particularmente estrictos e inspirados en los instrumentos jurídicos utilizados durante la anterior crisis financiera para las ayudas a la banca. El Marco intenta hacer que estas ayudas sean lo menos atractivas posibles y que la intervención pública sea lo más breve posible. A continuación, se aclara de manera un poco más desarrollada las condiciones de compatibilidad que controlan las nuevas recapitalizaciones (y que también se aplican a la Deuda Subordinada 2)¹⁸⁴.

En primer lugar, respecto a las recapitalizaciones realizadas con arreglo a la sección 3.11., en la Sección 3.11.3 se aclara que los Estados miembros pueden realizar la intervención pública en las empresas gracias a instrumentos de capital (p. ej. emisión de nuevas acciones ordinarias o preferentes) e instrumentos híbridos de capital (p. ej. derechos de participación en beneficios, las participaciones sin voto y las obligaciones convertibles garantizadas o no garantizadas) o una mezcla de los dos. En la sección 3.11.4. se trata el importe máximo de estas recapitalizaciones: al no tener el límite de la sección 3.1. de 800.000 euros brutos de ayudas temporales por empresa (o 120.000 en el caso del sector de la pesca y acuicultura y 100.000 en el caso de la producción primaria de productos agrícolas), se hace hincapié en que los instrumentos de capital no pueden superar el mínimo necesario para garantizar la viabilidad de la empresa beneficiaria, ni ir más allá del restablecimiento de la estructura de capital preexistente al COVID-19¹⁸⁵. Asimismo, estas ayudas se pueden conceder en principio hasta el 30 de junio de 2021.

En segundo lugar, las condiciones de entrada del Estado son estrictas para que la intervención tenga carácter de *ultima ratio*: (i), sin intervención el beneficiario cesaría en su actividad o tendría serias dificultades para mantenerse en funcionamiento; (ii), la intervención debe responder al interés común; y (iii), el beneficiario no puede conseguir financiación en los mercados en condiciones asequibles y las ayudas horizontales que ha recibido no son suficientes. Además, en el caso de aprobarse un régimen de ayudas y de que haya ayudas individuales por más de 250 millones de euros, la Comisión pide una notificación separada para analizarlas mejor. Respecto a las condiciones de remuneración, el Estado debe recibir una remuneración por su inversión exigiéndose que sea suficientemente elevada, que refleje el riesgo inherente al instrumento utilizado, que se aproxime a la remuneración habitual en condiciones de mercado, y que aumente

¹⁸⁴ *Id.*

¹⁸⁵ Pop, G. y Amador, A., “To Aid and How to Aid”, *European State Aid Law Quarterly (EStAL)*, vol. 19, n. 2, 2020, p. 134 (disponible en <https://doi.org/10.21552/estal/2020/2/4>).

gradualmente para servir de incentivo al beneficiario a que amortice la inversión. El Marco enumera mecanismos de remuneración de la intervención (un mecanismo de ajuste al alza) en la Sección 3.11.5 si bien el punto 59 de la Segunda Modificación aclara que estos métodos no son *numerus clausus*¹⁸⁶.

En tercer lugar, la sección 3.11.6 aborda las salvaguardias en materia de gobernanza de la empresa beneficiaria durante la intervención para así limitar la distorsión de la competencia. Recibir Deuda Subordinada 2 y recapitalizaciones de acuerdo con la sección 3.11 conlleva que los beneficiarios no puedan practicar expansiones comerciales agresivas o hacer publicidad con el importe de la ayuda ni asumir riesgos excesivos. En el caso de que el beneficiario reciba más de 250 millones de euros y que tenga un poder de mercado significativo, los Estados miembros están obligados a proponer medidas adicionales para proteger la competencia. Entre las condiciones de gobernanza están la exigencia de compromisos estructurales (p. ej. desinversiones) y conductuales a las empresas beneficiarias. Por ejemplo, las grandes empresas beneficiarias tienen prohibido adquirir más del 10% de competidores u operadores en fases anteriores o posteriores a la actividad del beneficiario hasta que no se amortice en un 75% la intervención estatal. Solamente se podrá hacer una excepción a esta limitación si la Comisión previamente estima que la operación es necesaria para mantener la viabilidad de la empresa. Otras medidas de gobernanza son las siguientes: está prohibido que las empresas beneficiarias distribuyan dividendos, efectúen pagos de cupones no obligatorios, ni recompre acciones a otros accionistas diferentes del Estado hasta que la amortización de la intervención estatal no sea completa. Finalmente, si no se ha amortizado un 75% de la intervención, los directivos de la empresa beneficiaria no podrán cobrar bonus, primas y elementos de retribución variable¹⁸⁷.

Por último, en cuanto a las condiciones de salida del Estado, se especifica que el beneficiario puede recomprar la participación del Estado en el capital siempre que el precio de recompra supere los importes del punto 63 de la Segunda Modificación. Y adicionalmente, se permite que el Estado venda su participación a terceros a precio de mercado. En este último caso, es necesario una venta en bolsa o una consulta abierta y no discriminatoria de los compradores potenciales. El Estado miembro tiene la opción de

¹⁸⁶ Comunicación de la Comisión Modificación del Marco Temporal relativo a las medidas de ayuda estatal destinadas a respaldar la economía en el contexto del actual brote de COVID (DOUE 13 de mayo de 2020).

¹⁸⁷ *Id.*

conceder derechos de adquisición preferente a los accionistas existentes al precio resultante de la consulta pública¹⁸⁸.

Las empresas beneficiarias grandes deberán contar una estrategia de salida del Estado creíble (“un calendario de reembolsos” y medidas para cumplir con este calendario) si la participación es mayor al 25% del capital a no ser que la intervención se reduzca por debajo de dicho porcentaje en el plazo de 1 año desde que se concedió la ayuda. Dicha estrategia debe ser enviada al Estado en el plazo de 12 meses desde que se concedió la ayuda, y este debe aprobarla. Posteriormente los beneficiarios deberán informar periódicamente cada doce meses sobre el calendario de reembolsos y las condiciones de gobernanza desde el envío de la estrategia de salida. Adicionalmente las empresas beneficiarias grandes están obligadas a informar con la misma periodicidad sobre el uso de la ayuda y su consonancia con los objetivos europeos y nacionales mencionados *supra*. Si la empresa beneficiaria es cotizada, si 6 años después de la recapitalización la intervención del Estado no se ha reducido por debajo un 15% del capital, el Estado miembro deberá presentar a la Comisión un plan de reestructuración de acuerdo con las Directrices de salvamento y reestructuración. Esta obligación de los Estados es opcional cuando la empresa beneficiaria sea una pyme o no sea una sociedad cotizada y han pasado 7 años desde la recapitalización y el porcentaje de intervención sigue por encima del 15%. En borradores previos, la Comisión había propuesto la salida del Estado o la reestructuración de la empresa como fecha límite en 2023-2024. Asimismo, la estrategia de salida debía elaborarse solamente en 6 meses. Fue la retroalimentación negativa de los Estados miembros a este respecto durante la fase de consulta lo que llevó a extender estos plazos¹⁸⁹.

Finalmente, la Segunda modificación incorpora una aclaración relevante sobre las normas de acumulación: se establece que las ayudas adoptadas en virtud del Marco Temporal son acumulables con las ayudas *de minimis*, así como con las ayudas otorgadas con arreglo a los Reglamentos de exención por categorías siempre que se respeten las reglas de acumulación de estos Reglamentos.

6. TERCERA MODIFICACIÓN DEL MARCO TEMPORAL (29 DE JUNIO DE 2020)

¹⁸⁸ *Id.*

¹⁸⁹ Riedel, P., Wilson, T. y Cranley, S. *Op. cit.* p. 123.

El 29 de junio se introdujo la tercera modificación al Marco Temporal¹⁹⁰. A diferencia de las anteriores, esta Comunicación es más breve y hace más hincapié en aclarar y matizar ciertas condiciones de compatibilidad. La finalidad es clara: la Comisión es consciente de que las pymes y las empresas emergentes innovadoras siguen teniendo muchas dificultades para financiarse y su quiebra podría afectar gravemente a la economía de la Unión¹⁹¹. La Comisión advierte que excluir de la aplicación del Marco Temporal a las “empresas en crisis”, tal y como se entiende el concepto en los Reglamentos de exención por categorías es perjudicial ya que muchas *start ups* y algunas empresas participadas por *private equity* no pueden recibir ayudas con base en el Marco simplemente por tener un modelo de negocio y desarrollo distinto. Y esto, podía hacer más vulnerable a este tipo de empresas frente a una adquisición por parte de grandes compañías digitales, tendencia que se ha producido en otras regiones del mundo aprovechándose del COVID-19¹⁹².

Siendo fiel a la esencia del Marco Temporal, la Comisión pretende garantizar con la Tercera Modificación que se pueda prestar apoyo específico a empresas viables que realmente han entrado en crisis como consecuencia del brote de COVID-19. Y su solución sigue parcialmente las peticiones reflejadas en la carta enviada por Europe Invest a la Comisión el 28 de abril de 2020: todas las microempresas y pequeñas empresas podrán recibir ayudas conforme al Marco Temporal aun si están en crisis el 31 de diciembre de 2019 siempre que (i), no estén inmersas en un procedimiento concursal con arreglo a su Derecho nacional (ii), no hayan recibido ayuda de salvamento que no ha sido reembolsada, o (iii), no hayan recibido ayuda de reestructuración estando todavía sujetas a un plan de reestructuración. Antes de esta modificación, las pymes con menos de tres años de antigüedad a 31 de diciembre de 2019 que no cumplieran ninguna de estas tres condiciones sí podían recibir ayuda con base en el Marco Temporal ya que no entraban

¹⁹⁰ Comunicación de la Comisión Tercera modificación del Marco Temporal relativo a las medidas de ayuda estatal destinadas a respaldar la economía en el contexto del actual brote de COVID-19 (DOUE 2 de julio de 2020).

¹⁹¹ Las microempresas y pequeñas empresas tienen, en términos agregados mucho peso en el empleo y crecimiento de la Unión: “*generan más del 37% del valor añadido y casi el 50% del empleo en el sector empresarial no financiero*”. Vid. Comunicación de la Comisión Tercera modificación del Marco Temporal relativo a las medidas de ayuda estatal destinadas a respaldar la economía en el contexto del actual brote de COVID-19 (DOUE 2 de julio de 2020).

¹⁹²Kruppa, M. y Fontanella-Khan J., “Big Tech goes on pandemic M&A spree despite political backlash”, *Financial Times*, 28 de mayo de 2020 (disponible en <https://www.ft.com/content/04a62a26-42aa-4ad9-839e-05d762466fbc>; última consulta 19/03/2021).

en la definición de “empresa en crisis”. Esto abría un espacio para que muchas empresas emergentes innovadoras pudieran recibir ayuda gracias al Marco Temporal¹⁹³.

Sin embargo, la ventaja de hacer esta flexibilización en la definición de “empresa en crisis” para las microempresas y pequeñas empresas (empresas con menos de 50 empleados y menos de 10 millones de euros de volumen de negocios anual y/o balance anual) es que, en primer lugar, la gran mayoría de las empresas emergentes innovadoras sí quedan incluidas por estos dos tipos de empresas, y, en segundo lugar, estas dos empresas no suelen participar en transacciones transfronterizas y, por tanto, hay un menor riesgo de distorsionar la competencia en el mercado interior. Dado que muchos Estados miembros querrán modificar sus medidas de ayuda para poder incluir esta modificación, para agilizar el trabajo de la Comisión, esta exige a los Estados miembros que notifiquen una lista con todas las medidas que quieran modificar aportando la información y siguiendo el formato que aparece en el anexo que se incluye al final de la tercera modificación.

La segunda gran aportación de la tercera modificación del Marco es tratar de incentivar a los inversores privados para que se involucren en las medidas de recapitalización. Para ello, las ayudas en forma de recapitalización y deuda subordinada de la sección 3.11. deben otorgarse en condiciones que fomenten las aportaciones de capital y la participación privadas en las empresas beneficiarias, ya que, tal y como recuerda la Comisión, el art.345 TFUE establece la neutralidad de la propiedad pública frente a la propiedad privada. Esto provoca la inclusión de los puntos 78 bis y 78 ter en el Marco en función de si el Estado era un accionista preexistente o no a la aportación de capital producida por causa del COVID-19. De manera resumida, estos puntos establecen que cuando la ayuda pública en forma de aportación de nuevo capital se realice en las mismas condiciones que los inversores privados y cuando la aportación privada sea considerable (como mínimo, el 30% del nuevo capital aportado), se mitigan las salvaguardias en materia de gobernanza de la sección 3.11.6. De manera indicativa, se levanta la prohibición de repartir dividendos para los titulares de nuevas acciones, y para los accionistas preexistentes a la recapitalización siempre y cuando la participación total de

¹⁹³ Comunicación de la Comisión Tercera modificación del Marco Temporal relativo a las medidas de ayuda estatal destinadas a respaldar la economía en el contexto del actual brote de COVID-19 (DOUE 2 de julio de 2020).

estos quede diluida a un 10%. Y los dividendos siempre deberán retribuirse con posterioridad a la remuneración correspondiente a los instrumentos híbridos de capital y de deuda subordinada otorgados gracias al Marco¹⁹⁴.

La tercera gran aportación del Marco es un recordatorio. Parecerá obvio, pero nunca viene mal recordar habidas las conductas anticompetitivas de algunos Estados miembros: el punto 10 de la Tercera Modificación dispone que las ayudas nunca pueden estar condicionadas al traslado de la actividad de la empresa beneficiaria al territorio del Estado miembro que otorga la ayuda siempre que la actividad fuera realizada en otro país perteneciente al EEE.

Por último, la tercera modificación recoge algunas modificaciones de menor calibre. El punto 86 de la tercera modificación dispone que los Estados miembros deberán publicar información sobre todas las recapitalizaciones individuales concedidas gracias a la sección 3.11 en un plazo de tres meses desde la recapitalización. Y salvo para las ayudas concedidas gracias a las secciones 3.9, 3.10 y 3.11, los Estados miembros deberán publicar información en el plazo de 12 meses sobre cada ayuda superior a 100.000 euros otorgada en virtud del Marco (y superior a 10.000 euros en el sector de la agricultura y la pesca). Respecto a las recapitalizaciones, en la segunda modificación se explicó que una de las condiciones de salida era la venta de la participación del Estado a compradores distintos del beneficiario por los importes del punto 63. La nueva condición de compatibilidad que se añade aquí es que, si el Estado vende su participación a un precio inferior, se aplicarán durante 4 años desde la recapitalización las salvaguardias en materia de gobernanza de la sección 3.11.6¹⁹⁵.

7. CUARTA MODIFICACIÓN DEL MARCO TEMPORAL (13 DE OCTUBRE DE 2020)

El 13 de octubre, se volvió a modificar una vez más el Marco¹⁹⁶. Tal y como declara la Comunicación, los principales objetivos de esta modificación son varios: la prorrogación

¹⁹⁴ Comunicación de la Comisión Tercera modificación del Marco Temporal relativo a las medidas de ayuda estatal destinadas a respaldar la economía en el contexto del actual brote de COVID-19 (DOUE 2 de julio de 2020).

¹⁹⁵ Comunicación de la Comisión Tercera modificación del Marco Temporal relativo a las medidas de ayuda estatal destinadas a respaldar la economía en el contexto del actual brote de COVID-19 (DOUE 2 de julio de 2020).

¹⁹⁶ Comunicación de la Comisión Cuarta modificación del Marco Temporal relativo a las medidas de ayuda pública destinadas a respaldar la economía en el contexto del actual brote de COVID-19 y modificación de

de las medidas del Marco Temporal hasta el 30 de junio de 2021 y respecto a las recapitalizaciones y deuda subordinada de la sección 3.11., hasta el 30 de septiembre de 2021; ampliar las medidas de ayuda temporales basadas en el Marco Temporal mediante la contribución a los costes fijos no cubiertos de las empresas; aclarar y modificar algunas condiciones de compatibilidad; y la modificación del anexo de la Comunicación de la Comisión a los Estados miembros 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 (en lo sucesivo, la STEC¹⁹⁷).

En cuanto a lo primero, como se acercaba el final de la vigencia del Marco Temporal, la Comisión evaluó finalmente la necesidad de continuar seguir permitiendo las ayudas adoptadas en virtud de este documento más allá del 31 de diciembre de 2020. Y para tomar la decisión, la Comisión se basó en la evolución de la situación económica (la Comisión tiene miedo de una recuperación más lenta e incompleta de la inicialmente prevista), en la idoneidad del Marco para conceder ayudas eficazmente y evitar el falseamiento de la competencia, y en el apoyo por parte de los Estados miembros. Además, modificada la vigencia del Marco, la Comisión aclara que evaluará de nuevo antes del 30 de junio de 2021 la necesidad de prorrogar el Marco una vez más¹⁹⁸. De manera exactamente igual a la tercera modificación, dado que muchos Estados miembros querrán modificar sus medidas de ayuda para poder prorrogarlas, para agilizar el trabajo de la Comisión, esta exige a los Estados miembros que notifiquen una lista con todas las medidas que quieran modificar aportando la información y siguiendo el formato que aparece en el anexo que se incluye al final de la modificación¹⁹⁹.

la Comunicación de la Comisión a los Estados miembros 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 (DOUE 13 de octubre de 2020).

¹⁹⁷ STEC está en vigor desde 2013 y su contenido esencial es que hay riesgos negociables, con un período máximo de riesgo de dos años, para el comercio entre los 27 Estados miembros y nueve países de la OECD que aparecen listados en el anexo. Por lo tanto, en principio no deberían asegurarse estas exportaciones por el Estado o las aseguradoras apoyadas por el Estado. *Vid.* Comunicación de la Comisión a los Estados miembros 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 (DOUE 19 de diciembre de 2012).

¹⁹⁸ Von Bonin, A., Brintrup, S. y Levermann, J., “EU Commission publishes fourth amendment to its Temporary Framework for state aid in relation to the COVID-19 crisis”, *Freshfields Bruckhaus Deringer*, 14/10/2020 (disponible en <https://riskandcompliance.freshfields.com/post/102gi5u/eu-commission-publishes-fourth-amendment-to-its-temporary-framework-for-state-aid>; última consulta 17/03/2021).

¹⁹⁹ Comunicación de la Comisión Cuarta modificación del Marco Temporal relativo a las medidas de ayuda pública destinadas a respaldar la economía en el contexto del actual brote de COVID-19 y modificación de la Comunicación de la Comisión a los Estados miembros sobre la aplicación de los

Respecto a la posibilidad de conceder ayudas temporales gracias a la subvención de costes fijos no cubiertos, esta medida se declara compatible con el mercado interior ya que hay empresas que, por una menor demanda temporal, no pueden cubrir parte de sus costes fijos y en las que no es eficiente reducir su tamaño debido a los costes de reestructuración. Esta ayuda se puede dar bajo la forma de subvenciones, ventajas fiscales y de pago, anticipos reembolsables, garantías, préstamos o capital, y está condicionada a que el brote de COVID-19 haya producido la suspensión o reducción de la actividad empresarial. El período subvencionable de este tipo de ayuda no puede extenderse más allá del período de tiempo entre el 1 de marzo de 2020 y el 31 de junio de 2021, la ayuda se debe conceder sobre la base de un régimen de ayudas y solamente se puede conceder a empresas que han sufrido durante dicho período una disminución de su volumen de negocios de al menos el 30% en comparación con 2019. Y los costes subvencionables son aquellos costes no cubiertos por, entre otros, la diferencia entre ingresos y costes variables, seguros, medidas de ayuda temporal del Marco u otro tipo de ayudas públicas o medidas de aplicación general. El importe de esta ayuda no puede ser superior en ningún caso a 3 millones de euros, y para las empresas normales no se podrán cubrir más del 70% de los costes fijos no cubiertos, y para microempresas y pequeñas empresas el 90%. Además, la ayuda se podrá conceder basándose en las pérdidas previstas por la empresa, aunque el importe final quedará determinado una vez que se auditen las cuentas o en función de la justificación que aporten los Estados miembros a la Comisión, debiéndose recuperar por el Estado el exceso. Finalmente, esta ayuda no se puede acumular con otro tipo de ayudas que se dirijan a los mismos costes subvencionables²⁰⁰.

En tercer lugar, la aclaración y modificación de algunas condiciones de compatibilidad se traduce en lo siguiente. Se clarifica que las ayudas temporales sujetas a las condiciones de compatibilidad de la sección 3.1 si han sido reembolsadas antes del 30 de junio de 2021, no se tendrán en cuenta para determinar si se ha sobrepasado el límite de 800.000, 120.000 o 100.000 euros de los puntos 22 y 23. Una regla similar con la misma finalidad se establece para las ayudas temporales concedidas con arreglo a las secciones 3.2 y 3.3.

artículos 107 y 108 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea al seguro de crédito a la exportación a corto plazo (DOUE 13 de octubre de 2020).

²⁰⁰ *Id.*

Respecto a la sección 3.11, para determinar la proporcionalidad de la ayuda, la Comisión aclara que los instrumentos híbridos habrán de ser contabilizados como si fueran capital.

Las recapitalizaciones sufren en esta modificación varias aclaraciones y aportaciones. Como ya se explicó, la Comisión declara que, conforme al punto 64 del Marco, los accionistas anteriores a la recapitalización podrán, si el Estado así lo decide, recibir derechos de adquisición preferente cuando el Estado venda su participación. No obstante, y he aquí la novedad, el límite es que estos accionistas no pueden aumentar su participación en el capital respecto con la que tenían antes de la recapitalización. Asimismo, una segunda aclaración es que la salida del Estado conforme al punto 64 requiere que la participación se venda por los importes del punto 63 a terceros compradores, y, en consecuencia, estos no pueden ser ni poderes públicos ni empresas públicas en el sentido del artículo 2 de la Directiva 2006/111/CE. Finalmente, dado que hay Estados miembros que ya se han comprometido en muchos regímenes y medidas de ayuda a finalizar su intervención con arreglo al punto 64, la Comisión permite que los Estados modifiquen estas medidas por si quisieran finalizar su intervención en el capital de las empresas beneficiarias conforme a los mecanismos nuevos que surgen con los puntos 64 bis y ter. El mecanismo para notificar estas modificaciones es una lista conforme al anexo que aparece al final de la cuarta modificación²⁰¹.

La cuarta modificación introduce novedades en cuanto a los modos de poner fin a la intervención estatal gracias a la inclusión de los puntos 64 bis y ter del Marco. Estos dos puntos intentan garantizar que la salida del Estado de las empresas en las que fuera accionista con anterioridad a la recapitalización se produzca en condiciones razonablemente parecidas a las aplicables a las empresas privadas. Brevemente, el punto 64 bis establece que cuando el Estado sea el único accionista existente en la sociedad beneficiaria y si han pasado dos años desde que se dio la ayuda, se podrá amortizar la recapitalización sin estar obligado a seguir el proceso de venta del punto 64. Si no se sigue el proceso de venta del punto 64 se debe realizar una valoración de mercado independiente de la empresa beneficiaria. Si la valoración supera los importes del punto 63, se considera que el Estado ha salido de la recapitalización, aunque la sociedad beneficiaria siga siendo propiedad del Estado. Si, en cambio, la valoración no supera los importes del punto 63, se aplicarán durante 4 años desde la recapitalización las

²⁰¹ *Id.*

salvaguardias en materia de gobernanza de la sección 3.11.6. En todo caso, si la recapitalización tiene un importe superior a 250 millones de euros, la valoración independiente se debe notificar a la Comisión si bien esta se reserva la facultad de solicitar la notificación de cualquier valoración independiente²⁰².

En cuanto al punto 64 ter, si el Estado es uno de los accionistas en la sociedad beneficiaria y si han pasado dos años desde que se dio la ayuda, también se podrá amortizar la recapitalización sin estar obligado a seguir el proceso de venta del punto 64. Habría dos partes en la participación del Estado que habría de tratar de manera diferente. A la parte del capital que el Estado debe mantener para que su participación alcance los niveles previos a la recapitalización, le es aplicable el punto 64 bis. Y el resto del capital se debería vender conforme al punto 64 sin que el Estado pueda ejercer aquí sus derechos de adquisición preferente.

Finalmente, en cuarto lugar, se modifican algunas disposiciones sobre el seguro de crédito a la exportación a corto plazo. El cambio se produce en el punto 45 del Marco, que modifica la lista de países cuyos riesgos son negociables establecida en el anexo de la STEC hasta el 30 de junio de 2021 (inicialmente la modificación duraba hasta el 31 de diciembre de 2020). En definitiva, se prorroga la retirada de todos los países de la lista de países cuyos riesgos son negociables que figura en el anexo de la STEC. La STEC es una Comunicación que establece que los riesgos negociables no pueden ser cubiertos mediante un seguro de crédito a la exportación con el apoyo de los Estados miembros. Debido al brote de COVID-19 y la consiguiente escasa disponibilidad de seguros de crédito privado a la exportación a corto plazo para las exportaciones a los países que en el anexo de la STEC tienen riesgos negociables, la Comisión concluyó ya el 28 de marzo de 2020 en una Comunicación²⁰³ que la cobertura de los riesgos negociables no está disponible temporalmente. Debido a la carencia general de capacidad privada suficiente, la Comisión consideró como no negociables todos los riesgos comerciales y políticos asociados a las exportaciones a todos los países que aparecen en el anexo de la STEC y, por tanto, permitió a los Estados conceder ayuda pública en forma de seguro de crédito a la exportación a corto plazo hasta el 31 de diciembre de 2020.

²⁰² *Id.*

²⁰³ Comunicación de la Comisión por la que se modifica el anexo de la Comunicación de la Comisión a los Estados miembros 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 (DOUE 28 de marzo de 2020).

8. QUINTA MODIFICACIÓN DEL MARCO TEMPORAL (28 DE ENERO DE 2021)

La quinta y última modificación hasta ahora, es la del 28 de enero de 2021²⁰⁴. Debido a los prolongados efectos de la crisis, las previsiones peores sobre la recuperación económica (la producción de la economía europea no volvería a los niveles anteriores a al brote de COVID-19 hasta 2022), y al apoyo de los Estados miembros, en la modificación se trata de prorrogar una vez más todas las medidas del Marco hasta el 31 de diciembre de 2021 incluyéndose las recapitalizaciones y deuda subordinada de la sección 3.11. Además, se decide ampliar los límites máximos de ayuda de algunas medidas temporales; aclarar y modificar algunas condiciones de compatibilidad relacionadas con el art.107.3 b); y modificar de nuevo el anexo de la STEC para prorrogar la retirada de todos los países de la lista hasta el 31 de diciembre de 2021²⁰⁵. Como la prórroga temporal del Marco y la modificación del anexo de la STEC se han hecho de manera exactamente igual que en la cuarta modificación del Marco Temporal, carece de sentido volver a repetir lo expuesto anteriormente.

En cuanto a la ampliación de los límites máximos de ayuda se establece lo siguiente. Como consecuencia del impacto prolongado del COVID-19, el tiempo transcurrido desde la adopción del Marco Temporal, y las respuestas a un cuestionario dirigido a los Estados miembros sobre la aplicación del Marco Temporal²⁰⁶, la Comisión aumentó los importes máximos de ayuda temporales que aparecen en las secciones 3.1 y 3.12 del Marco. Y, como consecuencia de esta reforma, la Comisión facilita un anexo al final para agilizar su toma de decisiones y que los Estados miembros puedan modificar sus regímenes y medidas de ayudas para aumentar su presupuesto. Para las ayudas que deben respetar las condiciones de compatibilidad de la sección 3.1 del Marco, el límite de ayuda temporal con base en el Marco se fija en 1.800.000 euros brutos por empresa, 270.000 para las

²⁰⁴ Comunicación de la Comisión Quinta modificación del Marco Temporal relativo a las medidas de ayuda pública destinadas a respaldar la economía en el contexto del actual brote de COVID-19 y modificación del anexo de la Comunicación de la Comisión a los Estados miembros 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 (DOUE 28 de enero de 2021).

²⁰⁵ Von Bonin, A., Brintrup, S. y Levermann, J., “EU Commission publishes fifth amendment to its Temporary Framework for state aid in relation to the COVID-19 crisis”, *Freshfields Bruckhaus Deringer*, 29/01/2021 (disponible en <https://riskandcompliance.freshfields.com/post/102gpqi/eu-commission-publishes-fifth-amendment-to-its-temporary-framework-for-state-aid>; última consulta 17/03/2021).

²⁰⁶ Según la Comisión, en el cuestionario enviado a los Estados miembros el 7 de diciembre de 2020, estos presentaron datos que indicaban que ya habían agotado o estaban a punto de agotarse los límites máximos en sus planes de ayuda para ciertas empresas en determinados sectores, o que mostraban que las ayudas eran insuficientes para mitigar el impacto de las medidas adoptadas por los Estados miembros para hacer frente a la segunda ola de COVID-19.

empresas en el sector de la pesca y la agricultura, y 225.000 para las empresas involucradas en la producción primaria de productos agrícolas. Para las ayudas temporales concedidas gracias a la sección 3.12, el nuevo importe máximo de ayuda para los costes fijos no cubiertos es de 10 millones de euros brutos por empresa.²⁰⁷

Por otro lado, la quinta modificación también aclara y modifica algunas condiciones de compatibilidad relacionadas con el art.107.2 b) y el art.107.3 b). La modificación más importante relacionada con el 107.3 b) es la introducción del punto 23 ter: un incentivo para que los Estados opten primero por ayudas reembolsables y así distorsionen en menor grado la competencia. Este incentivo es la posibilidad de que los Estados miembros, previa notificación a la Comisión antes de la expiración del Marco, conviertan ayudas reembolsables concedidas en virtud del Marco (bajo la forma de anticipos reembolsables, garantías, préstamos y otros instrumentos reembolsables) en otras formas de ayuda como subvenciones. La conversión de un tipo de ayuda a otra debería realizarse en condiciones transparentes y no discriminatorias, respetando las condiciones de compatibilidad de la sección 3.1 y no más tarde del 31 de diciembre de 2022. Otras matizaciones importantes tienen que ver con las ayudas en forma de garantías públicas de préstamos de la sección 3.2. Por un lado, la definición de “garantías públicas de préstamos” se amplía para incluir las garantías sobre el *factoring* con recurso²⁰⁸ y sobre el *confirming* (también llamado

²⁰⁷Comunicación de la Comisión Quinta modificación del Marco Temporal relativo a las medidas de ayuda pública destinadas a respaldar la economía en el contexto del actual brote de COVID-19 y modificación del anexo de la Comunicación de la Comisión a los Estados miembros 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 (DOUE 28 de enero de 2021).

²⁰⁸ El *factoring* en general es un servicio de cobro de facturas en el que a un factor/empresa de *factoring* le son cedidos los créditos comerciales de una empresa contra sus clientes y además se compromete anticipadamente a dar créditos a la empresa cedente a cambio de cobrar intereses y comisiones. La particularidad del *factoring* con recurso es que la empresa de *factoring* no asume el riesgo de insolvencia de los clientes y, por tanto, los créditos se ceden con una cláusula *pro solvendo*, de modo que, si los clientes de la empresa cedente no pagan, el factor recupera su crédito del cedente. Para abaratar los costes de los servicios de *factoring* y ampliar la línea de crédito concedida por el factor en la empresa cedente de los créditos, las empresas de *factoring* exigen que la empresa cedente tenga clientes con buena solvencia y con garantías de pago de sus deudas. Es con la finalidad de facilitar liquidez y las transacciones a las empresas clientes y a las empresas que ceden sus créditos comerciales, que el Marco dispone la posibilidad de dar ayudas en forma de garantías sobre el *factoring* con recurso. Vid. Arribas Hernández, A., “Diccionario económico. Contrato de factoring”, *Expansión*, 2021 (disponible en [https://www.expansion.com/diccionario-economico/contrato-de-factoring.html#:~:text=Es%20decir%2C%20puede%20definirse%20en,un%20importe%20convenido%20\(2\)%20.](https://www.expansion.com/diccionario-economico/contrato-de-factoring.html#:~:text=Es%20decir%2C%20puede%20definirse%20en,un%20importe%20convenido%20(2)%20.;); última consulta 16/03/2021); y Banco Santander, “¿Qué es el confirming: tipos y ventajas?”, *Banco Santander*, 2021 (disponible en [https://www.bancosantander.es/glosario/confirming#:~:text=El%20Confirming%20es%20un%20servicio,de%20su%20fecha%20de%20vencimiento](https://www.bancosantander.es/glosario/confirming#:~:text=El%20Confirming%20es%20un%20servicio,de%20su%20fecha%20de%20vencimiento;); última consulta 23/03/2021).

factoring inverso) con recurso²⁰⁹. Por el otro, se incluye la posibilidad de dar garantías públicas sobre la Deuda Subordinada 1 si bien con mayores primas de garantía y debiendo cumplirse las condiciones de compatibilidad establecidas para las ayudas en forma de garantías públicas en general con la excepción del punto 25 f) ii). Además, para los préstamos (sección 3.3) y garantías de Deuda Subordinada 1, se requiere contabilizar como ayuda los pagos de cupones si se capitalizan siempre y cuando la capitalización estuviera prevista o fuera previsible en el momento de la notificación de la medida de ayuda.

V. EVALUACIÓN DEL RÉGIMEN EUROPEO DE AYUDAS PÚBLICAS EN EL CONTEXTO COVID-19

A modo de cierre de este trabajo, cabe señalar que de manera casi unánime la respuesta de la Comisión ha sido valorada muy positivamente ante una crisis que ha puesto a prueba como nunca antes a la normativa europea sobre ayudas públicas. Gracias a la intervención rápida de la Comisión flexibilizando el marco de ayudas mediante el instrumento jurídico del Marco Temporal y sus modificaciones, se ha demostrado que estas normas son lo suficientemente flexibles y se pueden adaptar adecuadamente a verdaderas tormentas sin necesidad de modificarse.

Si bien la valoración global del régimen europeo de ayudas públicas en el contexto de la crisis actual ha sido positiva, hay algunos aspectos que merecen una valoración más crítica. Sin ir más lejos, los Estados miembros han respondido con distintos esquemas económicos de muy distinta envergadura en función de su tamaño, y de su capacidad presupuestaria (determinado por los respectivos espacios fiscales) que sin duda pueden afectar muy negativamente al mercado interior. Para probar este aspecto, hasta el 10 de marzo de 2021, la Comisión había adoptado 463 decisiones aprobando 567 medidas notificadas por los Estados miembros por un importe total aproximado de 3 billones de

²⁰⁹ El *confirming* es la herramienta opuesta al *factoring* y es un servicio de pago de facturas en el que el factor adelanta el cobro del importe de las facturas/deudas de la empresa cliente a las empresas proveedoras a cambio de intereses y comisiones. El *confirming* con recurso es lo mismo salvo que el riesgo de impago por parte de la empresa cliente lo asumen las empresas proveedoras. Es decir, si el factor ha anticipado el importe de la deuda y al llegar la fecha de vencimiento la empresa cliente no paga, el importe se cargará en la cuenta del proveedor que recibió el anticipo. Para reducir el descuento efectuado a las empresas proveedoras por el pago anticipado de la deuda, el factor exige que la empresa tenga una buena solvencia y garantías de pago de sus deudas. En consecuencia, el Marco, con la misma finalidad que para las garantías sobre el *factoring* con recurso, dispone la posibilidad de dar ayudas en forma de garantías sobre el *confirming* con recurso. Vid. Arribas Hernández, A. *Op. cit.*; y Banco Santander. *Op. cit.*

euros²¹⁰. Sobre este importe total de ayudas, el 53% habían sido notificadas por Alemania, el 15,4% por Italia, el 14,4% por Francia, el 5,3% por España, el 2,1% por Polonia y el 1,9% por Bélgica. En el resto de Estados miembros este porcentaje se sitúa entre el 0,01% y el 1,5% del importe total de ayudas autorizadas por la Comisión.

Sin embargo, las anteriores cifras son engañosas. Hasta finales de diciembre de 2020, de la ayuda actualmente aprobada por la Comisión, solamente 544 mil millones de euros se habían concedido realmente por los Estados miembros (esto equivale a un 3,9% del PIB de la UE). De esta cantidad, más de una cuarta parte corresponden a Francia, un 19,8% a Italia, un 19,1% a Alemania, y a España un 16,7%, siendo este último el país que más dinero ha desembolsado en proporción a su PIB (un 7,3%)²¹¹. Basada en estos datos, la Comisión concluye que, hasta la fecha, atendiendo únicamente a los importes globales de ayuda notificada realmente concedida por cada Estado miembro, no parece que los Estados miembros hayan gastado en ayudas públicas desproporcionadamente respecto a los demás si se atiende el daño económico sufrido por cada país durante el brote de COVID-19.

Estos datos alejarían en principio el miedo²¹² a que hubiera políticas de “empobrecer al vecino” (*beggar thy neighbour*, en inglés), carreras de subsidios, la “zombificación” masiva de empresas y, en definitiva, a que se falseara gravemente la competencia y se distorsionara el mercado interior. Bruegel, el *think tank* europeo especializado en el análisis políticas económicas, también alcanza conclusiones muy similares a las de la Comisión²¹³. Además, es reseñable que, en comparación con la crisis financiera de 2008, los importes realmente desembolsados de ayudas públicas no son muy diferentes en términos de su dimensión: según un documento de la Autoridad Bancaria Europea, durante el período de 2008-2014 se autorizaron 802 mil millones de euros para hacer

²¹⁰ Comisión Europea, “Survey results - Actual spending by Member States of approved COVID-19 aid”, *Comisión Europea*, 2021, pp 1-4. [Inédito].

²¹¹ *Id.*

²¹² Motta, M. y Peitz, M., “EU state aid policies in the time of COVID-19”, *VOXEU Center for Economic and Policy Research (CEPR)*, 18/04/2020 (disponible en <https://voxeu.org/article/eu-state-aid-policies-time-covid-19>; última consulta 08/03/2021).

²¹³ Anderson, J., Papadia, F. y Véron, N., “Government-guaranteed bank lending six months on”, *Bruegel Blog*, 2020 (disponible en <https://www.bruegel.org/2020/09/government-guaranteed-bank-lending-six-months-on/>; última consulta 12/03/2021).

frente a la crisis de los cuales aproximadamente la mitad, 453 mil millones de euros, realmente se desembolsaron²¹⁴.

Estas conclusiones hacen que un fondo de recuperación Next Generation EU a una escala mucho mayor y la gestión de la mayor parte de su importe por el Mecanismo Europeo de Recuperación y Resiliencia, quizá no sea una alternativa tan necesaria respecto al Marco Temporal a cómo se pensaba en un primer momento desde el punto de vista de las ayudas públicas. Con los datos en mano, parece que el Marco Temporal, el resto del régimen europeo de ayudas públicas y la actuación de la Comisión bastan por sí solos para poner freno a los posibles falseamientos.

Por lo tanto, para terminar de evaluar el régimen europeo de ayudas públicas en el contexto COVID-19 y determinar si hay efectos distorsionadores sobre la competencia y el mercado interior, queda por examinar más detenidamente algún sector concreto y algunas de las ayudas individuales y regímenes autorizados. Si bien en el plano más general parece ahora más o menos claro que dicho régimen no supone riesgos relevantes de distorsión de la competencia y del mercado interior gracias a las numerosas salvaguardias introducidas por la Comisión, es en el plano sectorial y en algunas medidas de ayuda individuales donde este riesgo es mucho mayor. A estos efectos, y como ya se mencionó en la introducción de este trabajo, a continuación, se dedica un apartado que analiza algunas de las ayudas públicas concedidas al sector de las compañías de transporte aéreo durante el brote de COVID-19.

CAPÍTULO I. AYUDAS PÚBLICAS CONCEDIDAS AL SECTOR DE LAS COMPAÑÍAS DE TRANSPORTE AÉREO

El sector aéreo en general es seguramente uno de los sectores más golpeados por el COVID-19 con una caída sin precedentes y casi total de la demanda debida a las medidas sanitarias restrictivas de los Estados y a la crisis económica²¹⁵. Estas circunstancias sitúan en un difícil dilema a los Estados. Además de la necesidad de dotar de liquidez a las

²¹⁴ Gardella, A., “Banks stabilization and resolution: an assessment of State aid rules and of their past and present enforcement”, *Autoridad Bancaria Europea*, 2016 (disponible en <https://www.ebi-europa.eu/wp-content/uploads/2016/12/Gardella-.pdf>; última consulta 13/04/2021).

²¹⁵ De acuerdo con la Asociación Internacional de Transporte Aéreo (IATA), globalmente, la demanda de transporte aéreo cayó en un 94,3% en abril de 2020 en relación con abril de 2019. Muchas compañías aéreas cesaron de operar salvo para servicios de repatriación, o pivotaron al transporte de mercancías temporalmente. Muchas otras aerolíneas cesaron completamente su actividad. *Vid.* Truxal, S., “State Aid and Air Transport in the Shadow of COVID-19”, *Air and Space Law*, vol. 45, 2020, p. 61 (disponible en <https://openaccess.city.ac.uk/id/eprint/24522/10/>).

aerolíneas ya que tienen serios problemas para encontrar financiación privada, aparecen cuestiones que van más allá de la mera compensación de daños. Por un lado, la mayoría de los gobiernos de la UE consideran prioritario mantener la conectividad producida por el transporte aéreo no solamente con el fin de proteger la cohesión territorial, pero también para mantener la actividad económica y puestos de trabajo tanto en el sector aéreo como en sectores relacionados como el turismo o la fabricación de aeronaves. Proteger la conectividad a través de ayudas públicas podría actuar en detrimento de operadores pequeños y aerolíneas de bajo costo²¹⁶.

También entra en juego la consideración de si la aerolínea en cuestión es una empresa estratégica, una aerolínea de bandera o si es propiedad parcial o total del Estado. Otra cuestión que se ha introducido es el cambio climático, y en algunas medidas de ayuda se ha condicionado el apoyo a cambio de reducciones en las emisiones. Finalmente, parece que una de las tendencias producidas por la crisis del COVID-19 es cierta desglobalización, apareciendo ahora como una opción más atractiva que antes el proteccionismo y la (re)nacionalización²¹⁷. Mientras que, en los tiempos de bonanza, es menos probable que las aerolíneas en mercados liberalizados y desregulados sean protegidas a cualquier coste, en tiempos de crisis sucede totalmente lo contrario. Por otro lado, es muy difícil compatibilizar estas consideraciones con el mantenimiento de la competencia, y los Estados buscan garantizar un equilibrio que consiga los dos. Por lo tanto, se prevé que aumente el rol de los Estados en este sector en los próximos años²¹⁸.

En un reciente modelo realizado por investigadores del Banco Mundial, la Comisión Europea y la Asociación de Naciones del Sureste Asiático (ASEAN) sobre las ayudas públicas aportadas a las aerolíneas después del brote de COVID-19²¹⁹, se muestra que a escala global hay una clara correlación positiva entre los países con un mayor presupuesto y con un mayor número de aerolíneas domésticas, con una tendencia mayor de estos a apoyar las aerolíneas y aportar grandes sumas de ayuda. En la misma línea, en una presentación de 26 de mayo de 2020, el economista jefe de la Asociación Internacional de Transporte Aéreo (IATA) demuestra cómo en los diez países europeos con mayores

²¹⁶ Abate, M., Christidis, P. y Joko Purwanto, A., “Government support to airlines in the aftermath of the COVID-19 pandemic”, *Journal of Air Transport Management*, vol. 89, 10/2020 (disponible en <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0969699720305147#!>).

²¹⁷ Truxal, S. *Op. cit.* p. 69.

²¹⁸ *Id.*

²¹⁹ Abate, M., Christidis, P. y Joko Purwanto, A. *Op. cit.*

mercados de transporte aéreo hay grandes diferencias en las ayudas públicas recibidas (midiéndose la ayuda pública como porcentaje de los ingresos por billetes del mercado concreto)²²⁰. Por ejemplo, mientras que Francia tiene un mercado de transporte aéreo que ingresó 25 mil millones de dólares con la venta de billetes en 2019 y que ha sido apoyado con ayudas públicas durante los primeros meses del COVID-19 que suponen un 36,1% de este importe, en Alemania en un mercado de 28 mil millones de dólares este porcentaje es un 19,5% y, en España, con un mercado de 27 mil millones de dólares, el porcentaje es 4,4%. De igual modo, Países Bajos con un mercado de 10.000 millones de dólares concedió en ayudas públicas el equivalente del 41,1% de dicho importe en comparación con Grecia que, con un mercado de 7 mil millones de dólares, el porcentaje es del 0,4%.

Si bien lo expuesto anteriormente hace referencia a las tendencias del sector, algunas de las ayudas públicas concedidas a aerolíneas han sido, en ocasiones, controvertidas. A modo de ejemplo, a finales de abril de 2020 Lufthansa Group avisó de que se quedaría sin caja si no recibía ayuda pública en el plazo de unas pocas semanas²²¹. En medio de unas difíciles negociaciones, no ayudaron unas sonadas declaraciones de Carsten Spohr, el CEO de Lufthansa, que llegó a decir que *“el gobierno alemán se está centrando en cómo conseguir que Lufthansa mantenga su posición como campeón global alemán, y no solo en cómo evitar la insolvencia”*²²². Finalmente, el gobierno alemán y Lufthansa acordaron un paquete de ayudas de 9 mil millones de euros, seis mil de ellos en forma de recapitalización y tres mil en forma de préstamo. A cambio, el Estado alemán adquirió una participación en el capital del 20% y Lufthansa se comprometió a ceder ocho aviones y veinticuatro franjas horarias lucrativas en Frankfurt y Múnich. La Comisión y los accionistas del grupo aprobaron dicho paquete²²³.

Otro caso es la aprobación el 4 de mayo de 2020 por la Comisión y de conformidad con el Marco Temporal y el art.107.3 b), de la ayuda pública de Francia al grupo KLM-Air France por un importe de 7.000 millones de euros, tres mil mediante un préstamo de deuda subordinada y una garantía del 90% para los cuatro mil millones restantes en préstamos.

²²⁰ Pearce, B., “COVID-19: Government aid”, *IATA Economics*, 26/05/2020 (disponible en <https://www.iata.org/en/iata-repository/publications/economic-reports/government-aid-and-airlines-debt/>; última consulta 19/02/2021).

²²¹ Truxal, S. *Op. cit.* p. 69.

²²² Miller, J. y Hollinger, P., “Lufthansa chief says €9bn bailout larger than needed for survival”, *Financial Times*, 3 de junio de 2020 (disponible en <https://www.ft.com/content/5c32cd83-e639-4421-9ae2-8165ecdd5097>; última consulta 21/04/2021).

²²³ Truxal, S. *Op. cit.* p. 70.

A cambio, AirFrance, que es una de las filiales del grupo, debe cumplir dos condiciones: que AirFrance sea una de las compañías aéreas más sostenibles del planeta, y que los préstamos estén dirigidos únicamente a esta aerolínea de bandera. El hecho de que el Estado francés además tenga un 14% del capital del grupo podría explicar las críticas del CEO de Ryanair, Michael O’Leary, a la decisión de la Comisión²²⁴.

Ante estas y otras decisiones de la Comisión sobre ayudas públicas, Ryanair ha recurrido 16 Decisiones de la Comisión a fecha de 16 de febrero de 2021. Estas Decisiones permiten que varios Estados miembros concedan medidas de ayuda individuales a operadores rivales de Ryanair como Lufthansa, Air France-KLM, TAP Air, SAS o Austrian Airlines así como regímenes de ayuda²²⁵. Ryanair tiene legitimidad activa para recurrir ante el Tribunal General las Decisiones de autorización adoptadas por la Comisión. Su justificación es ser un operador individual afectado por las medidas autorizadas por la Comisión al ser un competidor de las empresas beneficiarias de las ayudas²²⁶.

Y no solamente Ryanair está recurriendo alguna Decisiones de la Comisión sino también algunas medidas de ayuda de los Estados miembros que no deben ser notificadas. Por ejemplo, en España el pasado 9 de marzo el gobierno, con el visto bueno de la Sociedad Estatal de Participaciones Industriales (SEPI), concedió una ayuda de 53 millones de euros a la aerolínea hispano-venezolana Plus Ultra con cargo al Fondo de Apoyo a la Solvencia de Empresas Estratégicas creado por el Real Decreto-ley 15/2020²²⁷, de 3 de julio y gestionado por un consejo gestor a través de la SEPI^{228, 229}. Dicho fondo se ajusta

²²⁴ *Ibid.* p. 73.

²²⁵ Chee, F.Y., “Ryanair's fight against airline state aid faces court rulings”, *Reuters*, 16 de febrero de 2021 (disponible en <https://www.reuters.com/article/us-health-coronavirus-airlines-eu-idUSKBN2AG18U>; última consulta 14/04/2021).

²²⁶ Buendía Sierra, J. L. y Dovaló Martín, A., *Ayudas de Estado... Op.cit.* p. 27.

²²⁷ El fondo, de carácter temporal, tal y como indica el Real Decreto-ley, se encarga de “*dar apoyo financiero a las empresas no financieras estratégicas (para el tejido productivo y económico) solventes que se hayan visto especialmente afectadas por el COVID-19 y que así lo soliciten*”. Su dotación inicial es de “*10.000 millones de euros para la toma de instrumentos financieros, incluyendo deuda, instrumentos híbridos o participaciones en el capital social de las empresas anteriormente referidas*”. Las ayudas canalizadas a través del Fondo de apoyo a la solvencia de empresas estratégicas deben cumplir con la normativa de la Unión Europea en materia de ayudas públicas, en particular con la modificación adoptada el 28 de enero de 2021 por la Comisión Europea con respecto al Marco Temporal. *Vid.* Real Decreto-ley 15/2020 de 21 de abril, de medidas urgentes complementarias para apoyar la economía y el empleo (BOE 22 de abril de 2020).

²²⁸ Sociedad Estatal de Participaciones Industriales (SEPI), “Fondo de Apoyo a la Solvencia de Empresas Estratégicas”, *Sociedad Estatal de Participaciones Industriales (SEPI)*, 2020 (disponible en <https://www.sepi.es/es/fondo-apoyo-solvencia-empresas-estrategicas>; última consulta 21/04/2021).

²²⁹ España a lo largo del COVID-19 ha notificado a la Comisión varias veces regímenes de ayudas. El 24 de marzo de 2020 se aprobaron dos regímenes de garantías públicas a empresas y autónomos por un importe de 20.000 millones de euros que se modificaron el 6 de agosto de 2020 aumentando su presupuesto a los

a la normativa sobre ayudas públicas de la UE, y se enmarca como un régimen de ayudas comprendido dentro del Marco Temporal. Concretamente, este régimen de ayudas está basado en última instancia en el Marco Temporal y en el art.107.3 b) TFUE.

Al margen del revuelo político que esta ayuda ha producido, hay ciertos datos preocupantes que se deberían tener en cuenta a la hora de evaluar la compatibilidad de la ayuda con el mercado interior. A modo de ejemplo, esta aerolínea operaba el 0,03% de los vuelos en España en 2019, ha tenido pérdidas desde su creación en 2011 y el importe de la ayuda supone un 56% de su facturación antes del COVID-19²³⁰. Por consiguiente, hay sospechas de que esta ayuda podría “zombificar” y volver rentable de manera artificial a una empresa que de no recibir la ayuda sería insolvente en condiciones normales. Si estos efectos negativos no están adecuadamente justificados, se podría acabar ordenando la devolución de la ayuda al ser considerada incompatible e ilegal. Ante esta medida individual de ayuda pública, Ryanair prepara una demanda al Estado español frente al Tribunal General²³¹.

40.000 millones de euros. El 2 de abril de 2020, se aprobó un régimen “paraguas” español que ha sido modificado el 24 de abril, el 22 de octubre y el 11 de diciembre de 2020, y el 19 de febrero y 23 de marzo de 2021 para acomodarse a las modificaciones y aclaraciones del Marco Temporal europeo.

El régimen “paraguas” español no es otra cosa que un régimen marco nacional diseñado para englobar casi o todas las medidas del Marco Temporal europeo y que está dirigido a todas las empresas y a todas las áreas de la economía. Bajo el régimen “paraguas”, se permite a las distintas autoridades españolas (en el plano local, regional y nacional) conceder ayudas amparadas bajo dicho régimen sin necesidad de notificar cada vez a la Comisión. Otro régimen de ayuda español es el del 31 de julio de 2020, por el cual se crea un Fondo de Apoyo a la Solvencia dotado de un presupuesto de 10.000 millones de euros que invertirá en forma de instrumentos de deuda y recapitalizaciones en las empresas estratégicas activas en España afectadas por el COVID-19. Los restantes regímenes de ayuda aprobados por el momento son el del 23 de noviembre de 2020, con un importe de 2.550 millones de euros y dirigido a indemnizar a los trabajadores autónomos y a las empresas durante el período del 14 de marzo al 20 de junio de 2020; y el del 7 de diciembre de 2020 con un régimen de reaseguro por un importe de 500 millones de euros para apoyar el mercado de seguros de crédito comercial. *Vid.* Hogan Lovells, “El Derecho de la competencia en España, qué esperar ante la reactivación económica”, *Hogan Lovells*, pp. 10-12 08/05/2020 (disponible en <https://www.hoganlovells.com/es/publications/newsletter-competencia>; última consulta 21/04/2021); Gobierno de Canarias, “COVID-19: Ayudas de Estado”, *Gobierno de Canarias*, 2021 (disponible en https://www.gobiernodecanarias.org/asuntoseuropeos/COVID-19/Covid19_Ayudas/; última consulta 21/04/2021); Comisión Europea, “España: Detalles de las medidas de apoyo de España para asistir a la ciudadanía y a las empresas en vista del importante impacto económico de la pandemia de coronavirus”, *Comisión Europea*, 2021 (disponible en https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/coronavirus-response/jobs-and-economy-during-coronavirus-pandemic/state-aid-cases/spain_es; última consulta 20/04/2021).

²³⁰Nieto, A., “Plus Ultra: diez evidencias de prevaricación y cuatro ministras bajo sospecha”, *Vozpopuli*, 22 de marzo de 2021 (disponible en <https://www.vozpopuli.com/opinion/plus-ultra-prevaricacion-ministras.html>; última consulta 21/04/2021).

²³¹ Segovia, C., “Ryanair denunciará al Estado al Tribunal de la UE para anular el rescate de Plus Ultra”, *El Mundo*, 19 de marzo de 2021 (disponible en <https://www.elmundo.es/economia/2021/03/18/6053a9de21efa005648b4656.html>; última consulta 29/03/2021).

La exigencia de la devolución de una ayuda incompatible e ilegal tiene consecuencias serias para una empresa puesto que la devolución íntegra de una ayuda junto con los intereses acumulados durante hasta diez años, puede dañar gravemente la situación económica de la empresa beneficiaria. Además, el TJUE estableció en su sentencia sobre el Asunto C-42/93, *España c. Comisión*²³² que, incluso en los casos en los que la empresa beneficiaria sea insolvente o esté sujeta a un procedimiento concursal, está tiene la obligación de devolver la ayuda ilegal; y en su sentencia sobre el Asunto C-52/84, *Comisión c. Bélgica*²³³, que si la devolución de la ayuda ilegal es imposible debido a su situación financiera, deberá procederse a la liquidación de la empresa beneficiaria²³⁴.

Sin embargo, por el momento, Ryanair no ha tenido suerte. El Tribunal General se pronunció el 17 de febrero de 2021 sobre dos de estos recursos²³⁵ (los regímenes de ayudas francés y sueco para el sector de las aerolíneas domésticas autorizados por la Comisión en marzo y abril de 2020) y, en los dos, desfavorablemente para Ryanair. Esta ha sido la primera vez que el Tribunal General examinaba la legalidad de los regímenes de ayudas públicas adoptados frente al brote de COVID-19 basados en los arts.107.2 b) y 107.3 b) TFUE²³⁶.

Sin examinar en profundidad los distintos argumentos esgrimidos por Ryanair, el Tribunal General considera que el uso de estas dos bases legales sí es pertinente en la actual crisis. De manera resumida, el Tribunal considera apropiado para conseguir el objetivo de estas medidas (reparar los daños producidos por el acontecimiento

²³² Sentencia del TJUE de 14 de septiembre de 1994, Asunto C-42/93 (España c/Comisión) (disponible en https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:61993CJ0042_SUM&from=GA; última consulta 20/04/2021).

²³³ Sentencia del TJUE de 15 de enero de 1986, Asunto C-52/84 (Comisión c/Bélgica) (disponible en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:61984CJ0052&from=ES>; última consulta 20/04/2021).

²³⁴ Simón, M. y Picón A., “COVID-19 y ayudas públicas: la importancia del análisis ex ante y el riesgo de denuncia”, *Cuatrecasas Blog*, 21/05/2020 (disponible en <https://blog.cuatrecasas.com/competencia/covid-19-y-ayudas-de-estado-la-importancia-del-analisis-ex-ante-y-el-riesgo-de-denuncia/>; última consulta 12/04/2021).

²³⁵ Sentencia del TG de 17 de septiembre de 2021, Asunto T-238/20 (Ryanair DAC c/ Comisión) (disponible en <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=237881&pageIndex=0&doclang=ES&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=7206252>; última consulta 30/03/2021); y Sentencia del TG de 17 de septiembre de 2021, Asunto T-259/20 (Ryanair DAC c/ Comisión) (disponible en <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=237882&pageIndex=0&doclang=ES&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=7071293>; última consulta 30/03/2021).

²³⁶ Clarke, C., “State aid granted for airlines affected by the coronavirus pandemic declared compatible by the EU’s General Court”, VILGERTS, 18/02/2021 (disponible en <https://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=dc6fc250-1e8e-4bc5-9013-bd7e10c7c544>; última consulta 06/04/2021).

excepcional en el caso del art.107.2 b), y reparar la perturbación en la economía en el supuesto del art.107.3 b)), limitar el retraso del pago de impuestos a aerolíneas con una licencia francesa y limitar el acceso al régimen sueco de ayudas en forma de garantías a aerolíneas con una licencia sueca. En consecuencia, no se estaría discriminando a Ryanair y vulnerando el art.18.1 TFUE. Tampoco haría falta hacer un test de ponderación para las decisiones basadas en el art.107.3 b) cuando los regímenes son necesarios, apropiados y proporcionados. Este fallo viene a echar por tierra las reivindicaciones de Ryanair y previsiblemente el Tribunal se pronuncie de manera similar en los catorce recursos restantes²³⁷. Pese a esto, Ryanair ha anunciado su intención de recurrir los fallos del Tribunal General al Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

VI. CONCLUSIÓN

Como conclusión, este trabajo ha intentado analizar el régimen europeo de ayudas públicas relevante en el brote de COVID-19 de manera detallada, y examinar los distintos cauces para dar ayudas públicas en la situación actual. También, dentro de este régimen se ha estudiado de manera detallada el Marco Temporal, al ser el instrumento jurídico más utilizado durante el COVID-19 para conceder ayudas públicas. Como demuestra la Comisión con datos, en el plano general, el temor al inicio del COVID-19 de graves distorsiones en el mercado interior y en la competencia causadas por la autorización de importes de ayudas nunca otorgados hasta entonces, no parece que se vaya a cumplir por el momento. Probablemente las salvaguardias introducidas por la Comisión en el Marco Temporal, la constante vigilancia de la Comisión y su estrecha colaboración con los Estados miembros en la elaboración de las medidas de ayuda estén detrás de una situación más favorable de lo esperado. También, se desprende de este trabajo que el antecedente de la crisis financiera de 2008, el Marco Temporal de respuesta a la misma y el proceso iniciado por la Comunicación de 2012 sobre la modernización de las ayudas públicas de la UE han ayudado a afrontar mucho mejor la situación actual.

Es en ciertos sectores como el del transporte aéreo donde sí parece que hay más riesgo de que haya distorsiones. Debido a la caída radical de la demanda, los desequilibrados

²³⁷ Picón, A, Sement, F. y De Haro, R., “COVID-19, ayudas públicas y líneas aéreas: el Tribunal General respalda las ayudas de Francia y Suecia y desestima los primeros dos recursos de Ryanair”, *Cuatrecasas Blog*, 24/03/2021 (disponible en <https://blog.cuatrecasas.com/competencia/covid-19-ayudas-estado-lineas-aereas-tg-respalda-ayudas-francia-suecia-desestima-primeros-dos-recursos-ryanair/>; última consulta 12/04/2021).

importes de ayuda concedidos por cada país y los numerosos intereses políticos, estratégicos y económicos en juego, algunas medidas de ayuda concedidas sí podrían plantear dificultades más serias a la hora de valorar su posible falseamiento en el mercado interior y la competencia. Por el momento, el Tribunal General en los dos recursos examinados y la Comisión, consideran las ayudas públicas notificadas a esta última y concedidas por los Estados miembros durante el brote de COVID-19 como compatibles con el mercado interior. Queda por ver en el futuro si el Tribunal General seguirá fallando en el mismo sentido para los casos que se le planteen y si el TJUE no se acabará pronunciando en un sentido contrario. Próximamente, el TG debe pronunciarse sobre otros dos recursos similares de Ryanair en los Asuntos T-643/20 y T-628/20²³⁸ y se tendrá la oportunidad de ver el rumbo que toma este tribunal en torno a esta problemática jurídica.

²³⁸ *Id.*

VII. BIBLIOGRAFÍA Y DOCUMENTACIÓN

1. LEGISLACIÓN

Comunicación de la Comisión — Directrices sobre ayudas estatales de salvamento y de reestructuración de empresas no financieras en crisis (DOUE 31 de julio de 2014).

Comunicación de la Comisión — Directrices sobre ayudas estatales en materia de protección del medio ambiente y energía 2014-2020 (DOUE 28 de junio de 2014).

Comunicación de la Comisión — Directrices sobre las ayudas estatales para promover las inversiones de financiación de riesgo (DOUE 22 de enero de 2014).

Comunicación de la Comisión — Marco temporal aplicable a las medidas de ayuda estatal para facilitar el acceso a la financiación en el actual contexto de crisis económica y financiera (DOUE 7 de abril de 2009).

Comunicación de la Comisión a los Estados miembros 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 (DOUE 19 de diciembre de 2012).

Comunicación de la Comisión al Parlamento europeo, al Consejo, al Comité económico y social europeo y al Comité de las regiones Modernización de las ayudas estatales en la UE (DOUE 8 de mayo de 2012).

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSEJO EUROPEO, AL CONSEJO, AL BANCO CENTRAL EUROPEO, AL BANCO EUROPEO DE INVERSIONES Y AL EUROGRUPO Respuesta económica coordinada al brote de COVID-19 (13 de marzo de 2020).

Comunicación de la Comisión Cuarta modificación del Marco Temporal relativo a las medidas de ayuda pública destinadas a respaldar la economía en el contexto del actual brote de COVID-19 y modificación de la Comunicación de la Comisión a los Estados miembros 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 (DOUE 13 de octubre de 2020)

Comunicación de la Comisión Marco Temporal relativo a las medidas de ayuda estatal destinadas a respaldar la economía en el contexto del actual brote de COVID-19 (DOUE 20 de marzo de 2020).

Comunicación de la Comisión Modificación del Marco Temporal relativo a las medidas de ayuda estatal destinadas a respaldar la economía en el contexto del actual brote de COVID-19 (DOUE 4 de abril de 2020).

Comunicación de la Comisión Modificación del Marco Temporal relativo a las medidas de ayuda estatal destinadas a respaldar la economía en el contexto del actual brote de COVID (DOUE 13 de mayo de 2020).

Comunicación de la Comisión por la que se modifica el anexo de la Comunicación de la Comisión a los Estados miembros 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 (DOUE 28 de marzo de 2020).

Comunicación de la Comisión Quinta modificación del Marco Temporal relativo a las medidas de ayuda pública destinadas a respaldar la economía en el contexto del actual brote de COVID-19 y modificación del anexo de la Comunicación de la Comisión a los Estados miembros 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 (DOUE 28 de enero de 2021).

Comunicación de la Comisión relativa a la prórroga y las modificaciones de las Directrices sobre las ayudas públicas de finalidad regional para 2014-2020, las Directrices sobre las ayudas públicas para promover las inversiones de financiación de riesgo, las Directrices sobre ayudas públicas para la protección del medio ambiente y energía 2014-2020, las Directrices sobre ayudas públicas de salvamento y de reestructuración de empresas no financieras en crisis, la Comunicación sobre los criterios para el análisis de la compatibilidad con el mercado interior de las ayudas públicas para promover la ejecución de proyectos importantes de interés común europeo, la Comunicación de la Comisión relativa al Marco sobre ayudas públicas de investigación y desarrollo e innovación y la Comunicación de la Comisión a los Estados miembros 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 (DOUE 8 de julio de 2020).

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 (DOUE 19 de julio de 2016).

Comunicación de la Comisión Tercera modificación del Marco Temporal relativo a las medidas de ayuda estatal destinadas a respaldar la economía en el contexto del actual brote de COVID-19 (DOUE 2 de julio de 2020).

Decisión C(2020) final de la Comisión, de 11 de abril de 2020, relativa a la ayuda de Estado SA.56819 (2020/N) — Bélgica — Régimen de garantías a préstamos en respuesta a la crisis del COVID-19 (DOUE 8 de mayo de 2020).

Decisión C(2020) 2416 final de la Comisión, de 15 de abril de 2020, relativa a la ayuda de Estado SA.56795 (2020/N) – Dinamarca - Compensación por los perjuicios causados por la pandemia de COVID-19 a SAS (DOUE 3 de julio de 2020).

Decisión C(2020) 2784 final de la Comisión, de 24 de abril de 2020, relativa a la ayuda de Estado SA.57061 (2020/N) — Suecia — Compensación por los perjuicios causados por la pandemia de COVID-19 a SAS (DOUE 3 de julio de 2020).

Decisión final de la Comisión, de 12 de marzo de 2020, relativa a la ayuda de Estado SA.56685 (2020/N) - Dinamarca — Régimen de compensación por la cancelación de eventos relacionados con la COVID-19 (DOUE 17 de abril de 2020).

Decisión final de la Comisión, de 10 de junio de 2020, relativa a la ayuda de Estado SA.57369 (2020/N), COVID-19 – Portugal – Ayuda a TAP (DOUE 10 de julio de 2020).

Directrices sobre las ayudas estatales de finalidad regional para 2014-2020 (DOUE 23 de julio de 2013).

Real Decreto-ley 15/2020 de 21 de abril, de medidas urgentes complementarias para apoyar la economía y el empleo (BOE 22 de abril de 2020).

Reglamento (UE) 360/2012 de la Comisión, de 25 de abril de 2012, 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 (DOUE 26 de abril de 2012).

Reglamento (UE) 1407/2013 de la Comisión, de 18 de diciembre de 2013, relativo a la aplicación de los artículos 107 y 108 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea a las ayudas de minimis (DOUE 24 de diciembre de 2013).

Reglamento (UE) 1408/2013 de la Comisión, de 18 de diciembre de 2013, relativo a la aplicación de los artículos 107 y 108 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea a las ayudas de minimis en el sector agrícola (DOUE L 24 de diciembre de 2013).

Reglamento (UE) 651/2014 de la Comisión, de 17 de junio de 2014, por el que se declaran determinadas categorías de ayudas compatibles con el mercado interior en aplicación de los artículos 107 y 108 del Tratado (DOUE 26 de junio de 2014).

Reglamento (UE) 702/2014 de la Comisión, de 25 de junio de 2014 , 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 (DOUE 1 de julio de 2014).

Reglamento (UE) 717/2014 de la Comisión, de 27 de junio de 2014, relativo a la aplicación de los artículos 107 y 108 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea a las ayudas de minimis en el sector de la pesca y de la acuicultura (DOUE 28 de junio de 2014).

Reglamento (UE) 1388/2014 de la Comisión, de 16 de diciembre de 2014 , por el que se declaran determinadas categorías de ayudas a 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 (DOUE 24 de diciembre de 2014).

Reglamento (UE) 2020/972 de la Comisión de 2 de julio de 2020 por el que se modifican el Reglamento (UE) n.o 1407/2013 en lo que respecta a su prórroga y el Reglamento (UE) n.o 651/2014 en lo que respecta a su prórroga y los ajustes pertinentes (DOUE 2 de julio de 2020).

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 (DOUE 18 de febrero de 2021).

Tratado constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, Tratado CECA.

Tratado de Lisboa por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, firmado en Lisboa el 13 de diciembre de 2007 (DOUE 17 de diciembre de 2007).

Versión consolidada del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (DOUE 30 de marzo de 2010).

Versión consolidada del Tratado de la Unión Europea (DOUE 30 de marzo de 2010).

Versión consolidada del Tratado de la Unión Europea - PROTOCOLOS - Protocolo (nº 27) sobre mercado interior y competencia (DOUE 9 de mayo de 2008).

2. JURISPRUDENCIA

Sentencia del TG de 15 de diciembre de 1999, Asuntos acumulados T-132/96 y T-143/96 (Freistaat Sachsen, Volkswagen AG y Volkswagen Sachsen GmbH c/Comisión) (disponible en <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=BEB4FF70FD1934E18B441DC503B66BE3?text=&docid=44921&pageIndex=0&doclang=ES&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=13127292>; última consulta 22/04/2021).

Sentencia del TG de 18 de noviembre de 2004, Asunto T-176/01 (Ferriere Nord SpA c/ Comisión) (disponible en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:62001TJ0176&from=HR>; última consulta 20/04/2021).

Sentencia del TG de 17 de septiembre de 2021, Asunto T-238/20 (Ryanair DAC c/ Comisión) (disponible en <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=237881&pageIndex=0&doclang=ES&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=7206252>; última consulta 30/03/2021).

Sentencia del TG de 17 de septiembre de 2021, Asunto T-259/20 (Ryanair DAC c/ Comisión) (disponible en <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=237882&pageIndex=0&doclang=ES&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=7071293>; última consulta 30/03/2021).

Sentencia del TJUE de 17 de septiembre de 1980, Asunto 730/79 (Philip Morris c/ Comisión) (disponible en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A61979CJ0730>; última consulta 22/04/2021).

Sentencia del TJUE de 15 de enero de 1986, Asunto C-52/84 (Comisión c/Bélgica) (disponible en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:61984CJ0052&from=ES>; última consulta 20/04/201).

Sentencia del TJUE de 23 de abril de 1991, Asunto C-41/90 (Klaus Höfner y Fritz Elser c/Macrotron GmbH) (disponible en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/GA/TXT/?uri=CELEX:61990CJ0041>; última consulta 20/04/201).

Sentencia del TJUE de 14 de septiembre de 1994, Asunto C-42/93 (España c/Comisión) (disponible en https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:61993CJ0042_SUM&from=GA; última consulta 20/04/201).

Sentencia del TJUE de 29 de junio de 1999, Asunto C-256/97 (DMTransport) (disponible en <https://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=44280&pageIndex=0&doclang=en&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=4811177>; última consulta 22/04/2021).

Sentencia del TJUE de 16 de mayo de 2002, Asunto C-482/99 (Francia c/Comisión) (disponible en <https://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf;jsessionid=9ea7d2dc30db5c8b34ed42d64a5ea145e44d11205b06.e34KaxiLc3qMb40Rch0SaxqTbNb0?text=&docid=102216&pageIndex=0&doclang=ES&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=514856>; última consulta 22/04/2021).

Sentencia del TJUE de 10 de enero de 2006, Asunto C-222/04 (Cassa di Risparmio di Firenze y otros) (disponible en <https://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=57282&pageIndex=0&doclang=ES&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=10653572>; última consulta 22/04/2021).

Sentencia del TJUE de 19 de diciembre de 2013, Asunto C-262/12 (Vent De Colère y otros) (disponible en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A62012CJ0262>; última consulta 22/04/2021).

Sentencia del TJUE de 22 de septiembre de 2020, Asunto C-594/18 P (Austria c/Comisión) (disponible en <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf;jsessionid=35ED1A8ACA6A5A585D4B1D2966CDA0D5?text=&docid=231405&pageIndex=0&doclang=es&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=4499612>; última consulta 20/04/201).

3. OBRAS DOCTRINALES

- Abate, M., Christidis, P. y Joko Purwanto, A., “Government support to airlines in the aftermath of the COVID-19 pandemic”, *Journal of Air Transport Management*, vol. 89, 10/2020 (disponible en <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0969699720305147#!>).
- Ahlqvist, V., Claici, A. y Tizik, S., “How to Estimate the COVID-19 Damages?” *European State Aid Law Quarterly (EStAL)*, vol. 19, n. 2, 2020, pp. 150-160 (disponible en <https://doi.org/10.21552/estal/2020/2/6>).
- Anderson, J., Papadia, F. y Véron, N., “Government-guaranteed bank lending six months on”, *Bruegel Blog*, 2020 (disponible en <https://www.bruegel.org/2020/09/government-guaranteed-bank-lending-six-months-on/>; última consulta 12/03/2021).
- Buendía Sierra, J. L., “State Aid in Time of Cholera”, *European State Aid Law Quarterly (EStAL)*, vol. 19, n. 1, 2020, p. 2 (disponible en <https://doi.org/10.21552/estal/2020/1/3>).
- Buendía Sierra, J. L. y Dovalo Martín, A., *Ayudas de Estado contra el COVID-19: ¿una medicina con excesivos efectos secundarios?*, Bruselas, 29/09/2020. [Inédito].
- Buendía Sierra, J. L. y Dovalo Martín, A., “State Aid Versus COVID-19”, *European State Aid Law Quarterly (EStAL)*, vol. 19, n. 1, 2020, pp. 3-7 (disponible en <https://doi.org/10.21552/estal/2020/1/4>).
- Codina García-Andrade, X., “La Unión Europea ante la crisis del COVID-19”, *Actualidad Jurídica Uría Menéndez*, n. 54, 2020, pp. 125-144 (disponible en <https://www.uria.com/documentos/publicaciones/7206/documento/foro-esp01.pdf?id=12051>).
- Comisión de las Comunidades Europeas, “Completing the internal market. White Paper from the Commission to the European Council”, *Commission of the European Communities*, 28-29/06/1985 (disponible en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:51985DC0310&from=EN>; última consulta 17/04/2021).
- Comisión Europea, “General Block Exemption Regulation (GBER). Frequently Asked Questions”, *Comisión Europea*, julio 2015-marzo 2016 (disponible en https://ec.europa.eu/competition/state_aid/legislation/practical_guide_gber_en.pdf; última consulta 12/04/2021).
- Comisión Europea, “Guiding template: Cloud capabilities”, *Comisión Europea*, 2021 (disponible en https://ec.europa.eu/competition/state_aid/what_is_new/template_RFF_cloud_capabilities.pdf; última consulta 24/03/2021).

- Comisión Europea, “Guiding template: Digitalisation of news media”, *Comisión Europea*, 2021 (disponible en https://ec.europa.eu/competition/state_aid/what_is_new/template_RFF_digitalisation_of_news_media.pdf; última consulta 24/03/2021).
- Comisión Europea, “Guiding template: Digitalisation of public administration, including healthcare”, *Comisión Europea*, 2021 (disponible en https://ec.europa.eu/competition/state_aid/what_is_new/template_RFF_digitalisation_of_public_administration.pdf; última consulta 24/03/2021).
- Comisión Europea, “Guiding template: District heating/cooling generation and distribution infrastructure”, *Comisión Europea*, 2021 (disponible en https://ec.europa.eu/competition/state_aid/what_is_new/template_RFF_district_heating.pdf; última consulta 24/03/2021).
- Comisión Europea, “Guiding template: Electric recharging stations and hydrogen stations for road vehicles”, *Comisión Europea*, 2021 (disponible en https://ec.europa.eu/competition/state_aid/what_is_new/template_RFF_electric_and_hydrogen_charging_stations.pdf (europa.eu); última consulta 24/03/2021).
- Comisión Europea, “Guiding template: Energy and hydrogen infrastructure”, *Comisión Europea*, 2021 (disponible en [template_RFF_energy_and_hydrogen_infrastructure.pdf](https://ec.europa.eu/competition/state_aid/what_is_new/template_RFF_energy_and_hydrogen_infrastructure.pdf) (europa.eu); última consulta 24/03/2021).
- Comisión Europea, “Guiding template: Energy efficiency in buildings”, *Comisión Europea*, 2021 (disponible en https://ec.europa.eu/competition/state_aid/what_is_new/template_RFF_energy_efficiency_in_buildings.pdf; última consulta 24/03/2021).
- Comisión Europea, “Guiding template: Innovative processors and semiconductors technologies”, *Comisión Europea*, 2021 (disponible en https://ec.europa.eu/competition/state_aid/what_is_new/template_RFF_innovative_processors.pdf; última consulta 24/03/2021).
- Comisión Europea, “Guiding template: Investment/operating aid for energy from renewable sources, including renewably sourced hydrogen production”, *Comisión Europea*, 2021 (disponible en https://ec.europa.eu/competition/state_aid/what_is_new/template_RFF_renewable_power_generation.pdf; última consulta 24/03/2021).
- Comisión Europea, “Guiding template: Measures to support the deployment and take-up of fixed and mobile very high capacity networks, including 5G and fibre networks”, *Comisión Europea*, 2021 (disponible en [template_RFF_broadband_roll_out_and_demand_side_measures.pdf](https://ec.europa.eu/competition/state_aid/what_is_new/template_RFF_broadband_roll_out_and_demand_side_measures.pdf) (europa.eu); última consulta 24/03/2021).

- Comisión Europea, “Guiding template: Other low emission transport modes – rail and inland waterway (rail infrastructure, transshipment terminals, rail maintenance workshops, acquisition / retrofitting of rail rolling stock and acquisition/retrofitting of inland waterway fleet) and short-sea shipping (aid for the launching of short-sea shipping services)”, *Comisión Europea*, 2021 (disponible en https://ec.europa.eu/competition/state_aid/what_is_new/template_RFF_low_emission_transport_modes.pdf; última consulta 24/03/2021).
- Comisión Europea, “Guiding template: Premiums for the acquisition of zero- and low-emission road vehicles”, *Comisión Europea*, 2021 (disponible en https://ec.europa.eu/competition/state_aid/what_is_new/template_RFF_premium_s_acquisition_low_emission_vehicles.pdf; última consulta 24/03/2021).
- Comisión Europea, “Guiding template: Upgrading education and training, including digital skills and relevant connectivity”, *Comisión Europea*, 2021 (disponible en https://ec.europa.eu/competition/state_aid/what_is_new/template_RFF_upgrading_education_and_training.pdf; última consulta 24/03/2021).
- Comisión Europea, “Marco Temporal relativo a las medidas de ayuda estatal destinadas a respaldar la economía en el contexto del actual brote de COVID-19 (versión consolidada informal del Marco Temporal tras su última modificación el 28 de enero de 2021)”, *Comisión Europea*, 2021 (disponible en https://ec.europa.eu/competition/state_aid/what_is_new/TF_informal_consolidated_version_as_amended_28_january_2021_es.pdf; última consulta 14/04/2021).
- Comisión Europea, “Practical guidance to Member States for a swift treatment of State aid notifications in the framework of the Recovery and Resilience Facility” *Comisión Europea*, 2021 (disponible en https://ec.europa.eu/competition/state_aid/what_is_new/practical_guidance_to_MS_for_notifications_under_RRF.pdf; última consulta 07/04/2021).
- Comisión Europea, “Overview of the State aid rules and public service obligations rules applicable to the air transport sector during the COVID-19 outbreak”, *Comisión Europea*, 2020 (disponible en https://ec.europa.eu/competition/state_aid/what_is_new/air_transport_overview_sa_rules_during_coronavirus.pdf; última consulta 22/04/2021).
- Comisión Europea, “Overview of the State aid rules applicable to the land transport sector during the COVID-19 outbreak”, *Comisión Europea*, 2020 (disponible en https://ec.europa.eu/competition/state_aid/what_is_new/land_transport_overview_w_rules_during_coronavirus.pdf; última consulta 22/04/2021).
- Comisión Europea, “Overview of the State aid rules and Public Service rules applicable to the maritime sector during the COVID-19 pandemic”, *Comisión Europea*, 2020 (disponible en https://ec.europa.eu/competition/state_aid/what_is_new/maritime_transport_overview_sa_rules_during_coronavirus.pdf; última consulta 22/04/2021).

- Comisión Europea, “Survey results - Actual spending by Member States of approved COVID-19 aid”, *Comisión Europea*, 2021, pp 1-4. [Inédito].
- Delarue, J., “State Aid Perspectives on the Coal-to-Clean Transition”, *European State Aid Law Quarterly (EStAL)*, vol. 19, n. 1, 2020, pp. 105-110 (disponible en <https://doi.org/10.21552/estal/2020/1/27>).
- EOI Escuela de negocios, “SEGURO DE CRÉDITO A LA EXPORTACIÓN PARA OPERACIONES A MEDIO Y LARGO PLAZO”, EOI Escuela de negocios (disponible en https://www.iberglobal.com/files/cesce_eoi.pdf; última consulta 23/03/2021).
- Fumagalli, C., Motta, M. y Peitz, M., “Which Role for State Aid and Merger Control During and After the COVID Crisis?”, *Journal of European Competition Law & Practice*, vol. 11, n. 5-6, mayo-junio 2020, pp. 294–301 (disponible en <https://doi.org/10.1093/jeclap/lpaa036>).
- Galí, J., “Helicopter money: The time is now”, *VOXEU Center for Economic and Policy Research (CEPR)*, 17/03/2020 (disponible en Helicopter money: The time is now | VOX, CEPR Policy Portal (voxeu.org); última consulta 20/02/2021).
- Gardella, A., “Banks stabilization and resolution: an assessment of State aid rules and of their past and present enforcement”, *Autoridad Bancaria Europea*, 2016 (disponible en <https://www.ebi-europa.eu/wp-content/uploads/2016/12/Gardella.pdf>; última consulta 13/04/2021).
- Honoré, M., “State Aid and COVID-19 – Hot Topics”, *European State Aid Law Quarterly (EStAL)*, vol. 19, n. 2, 2020, pp. 111-114 (disponible en <https://doi.org/10.21552/estal/2020/2/2>).
- International Monetary Fund (IMF), *World Economic Outlook, April 2020: The Great Lockdown*, International Monetary Fund (IMF), Washington DC, 2020 (disponible en <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2020/04/14/weo-april-2020>).
- Jenny, F., “Economic Resilience, Globalisation and Market Governance: Facing the COVID-19 test”, *OECD*, 2020 (disponible en <https://www.oecd.org/daf/competition/Economic-Resilience-Globalisation-and-Market-Governance-Facing-the-COVID-19-Test.pdf>; última consulta 18/02/2021).
- Moreiro González, C. J. y Montero Rodríguez, J., *El Derecho de la Competencia europeo frente al COVID-19. Impacto y perspectivas*, Madrid, 2020. [Inédito].
- Motta, M. y Peitz, M., “EU state aid policies in the time of COVID-19”, *VOXEU Center for Economic and Policy Research (CEPR)*, 18/04/2020 (disponible en

- <https://voxeu.org/article/eu-state-aid-policies-time-covid-19>; última consulta 08/03/2021).
- Motta, M. y Peitz, M., “State Aid Policies in Response to the COVID-19 Shock: Observations and Guiding Principles”, *Intereconomics*, n. 55, 28/07/2020, pp. 219–222 (disponible en <https://doi.org/10.1007/s10272-020-0902-4>).
- Niejahr, N. y Hoorelbeke, B., *El origen de las ayudas públicas: ¿competencia entre empresas o entre estados miembros?*, Bruselas, 2020. [Inédito].
- Parlamento Europeo, “State aid and the pandemic: How State aid can back COVID-19 economic support measures”, *Parlamento Europeo*, 08/06/2020 (disponible en [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/649399/EPRS_BRI\(2020\)649399_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/649399/EPRS_BRI(2020)649399_EN.pdf); última consulta 07/04/2021).
- Pérez Rivarés, J.A., “Los efectos jurídicos de las directrices de la Comisión Europea en materia de ayudas de Estado”, *Revista electrónica de estudios internacionales*, n. 21, 2011 (disponible en <http://www.reei.org/index.php/revista/num21/articulos/efectos-juridicos-directrices-comision-europea-materia-ayudas-estado>)
- Piernas López, J. J., “Spain COVID-19”, *European State Aid Law Quarterly (EStAL)*, vol. 19, n. 1, 2020, pp. 96-97 (disponible en <https://doi.org/10.21552/estal/2020/1/23>).
- Pop, G. y Amador, A., “To Aid and How to Aid”, *European State Aid Law Quarterly (EStAL)*, vol. 19, n. 2, 2020, pp. 127-136 (disponible en <https://doi.org/10.21552/estal/2020/2/4>).
- Riedel, P., Wilson, T. y Cranley, S., “Learnings from the Commission’s Initial State Aid Response to the COVID-19 Outbreak”, *European State Aid Law Quarterly (EStAL)*, vol. 19, n. 2, 2020, pp. 115-126 (disponible en <https://doi.org/10.21552/estal/2020/2/3>).
- Robins, N., Puglisi, L. y Yang, L., “State Aid Tools to Tackle the Impact of COVID-19”, *European State Aid Law Quarterly (EStAL)*, vol. 19, n. 2, 2020, pp. 137-149 (disponible en <https://doi.org/10.21552/estal/2020/2/5>).
- Serrano Antón, F., *El auge del control de ayudas fiscales, otra forma de armonización indirecta*, Madrid, 2020. [Inédito].
- Servicio de Información, Alta Autoridad de la Comunidad Europea del Carbón y el Acero “Informe Spaak”, Servicio de Información, Alta Autoridad de la Comunidad Europea del Carbón y el Acero, junio 1956 (disponible en http://aei.pitt.edu/995/1/Spaak_report.pdf; última consulta 05/04/2021).
- Truxal, S., “State Aid and Air Transport in the Shadow of COVID-19”, *Air and Space Law*, vol. 45, 2020, pp. 61-82 (disponible en <https://openaccess.city.ac.uk/id/eprint/24522/10/>).

4. RECURSOS DE INTERNET

Acton, M., “EU airlines’ COVID-19 bailouts will come with strings attached”, *Mlex*, 20 de marzo de 2020 (disponible en <https://mlexmarketinsight.com/news-hub/editors-picks/area-of-expertise/antitrust/eu-airlines-covid-19-bailouts-will-come-with-strings-attached>; última consulta 22/03/2021).

Acton, M., “EU state aid framework expanded to support lossmaking small businesses”, *Mlex*, 29 de junio de 2020 (disponible en <https://mlexmarketinsight.com/news-hub/editors-picks/area-of-expertise/state-aid/eu-state-aid-framework-expanded-to-support-lossmaking-small-businesses>; última consulta 22/03/2021).

Acton, M., “Expect governments to look beyond EU’s COVID-19 state aid framework as crisis deepens”, *Mlex*, 22 de abril de 2020 (disponible en <https://mlexmarketinsight.com/news-hub/editors-picks/area-of-expertise/antitrust/expect-governments-to-look-beyond-eus-covid-19-state-aid-framework-as-crisis-deepens>; última consulta 22/03/2021).

Amaro, S., “Corona bonds: Here are three reasons why Germany and the Netherlands oppose the idea”, *CNBC*, 8 de abril de 2020 (disponible en <https://www.cnbc.com/2020/04/08/corona-bonds-reasons-why-germany-and-the-netherlands-oppose-the-idea.html>; última consulta 22/04/2021).

Arribas Hernández, A., “Diccionario económico. Contrato de factoring”, *Expansión*, 2021 (disponible en [https://www.expansion.com/diccionario-economico/contrato-de-factoring.html#:~:text=Es%20decir%2C%20puede%20definirse%20en,un%20importe%20convenido%20\(2\)%20.](https://www.expansion.com/diccionario-economico/contrato-de-factoring.html#:~:text=Es%20decir%2C%20puede%20definirse%20en,un%20importe%20convenido%20(2)%20.;); última consulta 16/03/2021).

Ayuso, S., Sevillano, E., de Miguel, R., Pacho, L., Pellicer, L. y Sánchez-Vallejo, M.A., “Europa riega de ayudas a sus empresas”, *El País*, 7 de febrero de 2021 (disponible en <https://elpais.com/economia/2021-02-06/europa-riega-de-ayudas-a-sus-empresas.html>; última consulta 21/04/2021).

Baker Mckenzie, “COVID-19 Government Intervention Schemes”, *Baker Mckenzie*, 19/03/2021 (disponible en <https://www.bakermckenzie.com/en/-/media/files/insight/publications/2021/03/gis-19-march-2021.pdf>; última consulta 28/03/2021).

Banco Santander, “¿Qué es el confirming: tipos y ventajas?”, *Banco Santander*, 2021 (disponible en [https://www.bancosantander.es/glosario/confirming#:~:text=E1%20Confirming%20es%20un%20servicio,de%20su%20fecha%20de%20vencimiento](https://www.bancosantander.es/glosario/confirming#:~:text=E1%20Confirming%20es%20un%20servicio,de%20su%20fecha%20de%20vencimiento;); última consulta 23/03/2021).

- Boffey, D., “Von der Leyen warns state aid 'unlevelling the playing field' in Europe”, *The Guardian*, 13 de mayo de 2020 (disponible en <https://www.theguardian.com/world/2020/may/13/ec-president-warns-state-aid-is-unlevelling-the-playing-field-in-europe>; última consulta 24/02/2021).
- Chee, F.Y., “Ryanair's fight against airline state aid faces court rulings”, *Reuters*, 16 de febrero de 2021 (disponible en <https://www.reuters.com/article/us-health-COVID-19-airlines-eu-idUSKBN2AG18U>; última consulta 14/04/2021).
- Clarke, C., “State aid granted for airlines affected by the COVID-19 pandemic declared compatible by the EU’s General Court”, *VILGERTS*, 18/02/2021 (disponible en <https://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=dc6fc250-1e8e-4bc5-9013-bd7e10c7c544>; última consulta 06/04/2021).
- Clifford Chance, “COVID-19: medidas de apoyo para las empresas afectadas en España”, *Clifford Chance*, mayo 2020 (disponible en <https://www.cliffordchance.com/content/dam/cliffordchance/briefings/2020/05/COVID-19-Medidas-de-apoyo-empresas-afectadas-en-Espa%C3%B1a.pdf>; última consulta 17/03/2021).
- Clifford Chance, “The European Commission’s COVID-19 State Aid Framework”, *Clifford Chance*, marzo 2020 (disponible en <https://www.cliffordchance.com/content/dam/cliffordchance/briefings/2020/03/the-european-commissions-COVID-19-state-aid-framework.pdf>; última consulta 15/02/2021).
- Comisión Europea, “Commission prolongs and further expands Temporary Framework to support economy in context of COVID-19 outbreak”, *Comisión Europea*, 28/01/2021 (disponible en https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_261; última consulta 04/04/2021).
- Comisión Europea, “COVID-19: Commission Statement on consulting Member States on proposal to further prolong and adjust State aid Temporary Framework”, *Comisión Europea*, 19/01/2021 (disponible en https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/STATEMENT_21_157; última consulta 04/04/2021).
- Comisión Europea, “COVID-19 Outbreak - List of Member State Measures approved under Articles 107(2)b, 107(3)b and 107(3)c TFEU and under the State Aid Temporary Framework”, *Comisión Europea*, 25/03/2021 (disponible en https://ec.europa.eu/competition/state_aid/what_is_new/State_aid_decisions_TF_and_107_2b_107_3b_107_3c.pdf; última consulta 20/04/2021).
- Comisión Europea, “España: Detalles de las medidas de apoyo de España para asistir a la ciudadanía y a las empresas en vista del importante impacto económico de la pandemia de COVID-19”, *Comisión Europea*, 2021 (disponible en

https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/COVID-19-response/jobs-and-economy-during-COVID-19-pandemic/state-aid-cases/spain_es; última consulta 20/04/2021).

Comisión Europea, “Europe must emerge stronger from this crisis: Joint op-ed by President Sassoli, President Michel and President von der Leyen”, *Comisión Europea*, 09/05/2020 (disponible en https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ac_20_841; última consulta 08/03/2021).

Comisión Europea, “Plan de recuperación para Europa”, *Comisión Europea*, 2020 (disponible en https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe_es; última consulta en 05/03/2021).

Comisión Europea. “State aid: Commission puts forward initiatives to further facilitate implementation of recovery and COVID-19 support measures”, *Comisión Europea*, 21/12/2020 (disponible en https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_2494; última consulta 26/03/2021).

De Montgolfier, E. y Bresson, M., “Letter on undertakings in difficulty”, *Invest Europe*, 28/04/2020 (disponible en <https://if.investeurope.eu/media/3036/pae-invest-europe-letter-on-undertakings-in-difficulty.pdf>; última consulta 21/04/2021).

Eur-Lex, “ACTOS NO LEGISLATIVOS”, *Eur-Lex*, 2021 (disponible en [https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/nonlegislative_acts.html?locale=es#:~:text=los%20actos%20no%20legislativos%20son,\(actos%20de%20ejecuci%C3%B3n\)%2C%20y](https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/nonlegislative_acts.html?locale=es#:~:text=los%20actos%20no%20legislativos%20son,(actos%20de%20ejecuci%C3%B3n)%2C%20y); última consulta 04/04/2021).

Gobierno de Canarias, “COVID-19: Ayudas de Estado”, *Gobierno de Canarias*, 2021 (disponible en https://www.gobiernodecanarias.org/asuntoseuropeos/COVID-19/Covid19_Ayudas/; última consulta 21/04/2021).

Gracia, N., Zacharie, N. y Lowhagen, F., “COVID-19: Can State aid be part of the cure?” *Linklaters*, 17/03/2020 (disponible en <https://www.linklaters.com/es-es/insights/blogs/linkingcompetition/2020/march/covid-19-can-state-aid-be-part-of-the-cure>; última consulta 10/03/2021).

Hogan Lovells, “El Derecho de la competencia en España, qué esperar ante la reactivación económica”, *Hogan Lovells*, 08/05/2020 (disponible en <https://www.hoganlovells.com/es/publications/newsletter-competencia>; última consulta 21/04/2021).

Kruppa, M. y Fontanella-Khan J., “Big Tech goes on pandemic M&A spree despite political backlash”, *Financial Times*, 28 de mayo de 2020 (disponible en

<https://www.ft.com/content/04a62a26-42aa-4ad9-839e-05d762466fbc>; última consulta 19/03/2021).

Miller, J. y Hollinger, P., “Lufthansa chief says €bn bailout larger than needed for survival”, *Financial Times*, 3 de junio de 2020 (disponible en <https://www.ft.com/content/5c32cd83-e639-4421-9ae2-8165ecdd5097>; última consulta 21/04/2021).

Niejahr, N. y Hoorelbeke, B., “COVID-19 Government support in the EU: More options for Member States' support for businesses under the Amended Temporary Framework for State aid”, *Baker McKenzie*, 08/04/2020 (disponible en <https://www.bakermckenzie.com/en/insight/publications/2020/04/covid19-government-support-in-the-eu>; última consulta 22/03/2021).

Niejahr, N., Hoorelbeke, B. y Wiame, H., “EU: COVID-19-State Aid Update”, *Baker McKenzie*, 01/02/2021 (disponible en <https://www.bakermckenzie.com/en/insight/publications/2021/02/eu-covid19-state-aid-update>; última consulta 22/03/2021).

Nieto, A., “Plus Ultra: diez evidencias de prevaricación y cuatro ministras bajo sospecha”, *Vozpopuli*, 22 de marzo de 2021 (disponible en <https://www.vozpopuli.com/opinion/plus-ultra-prevaricacion-ministras.html>; última consulta 21/04/2021).

Pearce, B., “COVID-19: Government aid”, *IATA Economics*, 26/05/2020 (disponible en <https://www.iata.org/en/iata-repository/publications/economic-reports/government-aid-and-airlines-debt/>; última consulta 19/02/2021).

Picón, A, Sement, F. y De Haro, R., “COVID-19, ayudas públicas y líneas aéreas: el Tribunal General respalda las ayudas de Francia y Suecia y desestima los primeros dos recursos de Ryanair”, *Cuatrecasas Blog*, 24/03/2021 (disponible en <https://blog.cuatrecasas.com/competencia/covid-19-ayudas-estado-lineas-aereas-tg-respalda-ayudas-francia-suecia-desestima-primeros-dos-recursos-ryanair/>; última consulta 12/04/2021).

Ríos, B., “Germany’s massive use of state aid could serve as ‘locomotive,’ Vestager says”, *Euractiv*, 4 de mayo de 2020 (disponible en <https://www.euractiv.com/section/economy-jobs/news/germanys-massive-use-of-state-aid-could-serve-as-locomotive-vestager-says/>; última consulta 25/03/2021).

Segovia, C., “Ryanair denunciará al Estado al Tribunal de la UE para anular el rescate de Plus Ultra”, *El Mundo*, 19 de marzo de 2021 (disponible en

<https://www.elmundo.es/economia/2021/03/18/6053a9de21efa005648b4656.htm>
l; última consulta 29/03/2021).

Simmons & Simmons, “4th Amendment of COVID-19 State aid Temporary Framework adopted”, *Simmons & Simmons*, 14/10/2020 (disponible en <https://www.simmons-simmons.com/en/publications/ckg93bc996qcl0a827i3wvpsy/4th-amendment-of-covid-19-state-aid-temporary-framework-adopted>; última consulta 28/03/2021).

Simmons & Simmons, “5th Amendment of COVID-19 State aid Temporary Framework adopted”, *Simmons & Simmons*, 29/01/2021 (disponible en <https://www.simmons-simmons.com/en/publications/ckkikktuo1iwp0926ak315526/5th-amendment-of-covid-19-state-aid-temporary-framework-adopted>; última consulta 28/03/2021).

Simon, F., “EU eyes green conditions on state aid to virus-hit firms”, *Euractiv*, 7 de mayo de 2020 (disponible en <https://www.euractiv.com/section/energy-environment/news/eu-eyes-green-conditions-on-state-aid-to-virus-hit-firms/>; última consulta 17/03/2021).

Simón, M. y Picón A., “COVID-19 y ayudas públicas: la importancia del análisis ex ante y el riesgo de denuncia”, *Cuatrecasas Blog*, 21/05/2020 (disponible en <https://blog.cuatrecasas.com/competencia/covid-19-y-ayudas-de-estado-la-importancia-del-analisis-ex-ante-y-el-riesgo-de-denuncia/>; última consulta 12/04/2021).

Sociedad Estatal de Participaciones Industriales (SEPI), “Fondo de Apoyo a la Solvencia de Empresas Estratégicas”, *Sociedad Estatal de Participaciones Industriales (SEPI)*, 2020 (disponible en <https://www.sepi.es/es/fondo-apoyo-solvencia-empresas-estrategicas>; última consulta 21/04/2021).

Troncoso Ferrer, M., “COVID-19: Recapitalización de empresas en dificultad (Segunda modificación del Marco Temporal en materia de Ayudas públicas)”, *Gómez Acebo & Pombo*, 13/05/2020 (disponible en <https://www.ga-p.com/publicaciones/covid-19-recapitalizacion-de-empresas-en-dificultad-segunda-modificacion-del-marco-temporal-en-materia-de-ayudas-de-estado/>; última consulta 21/02/2021).

Von Bonin, A., Brintrup, S. y Levermann, J., “EU Commission publishes fifth amendment to its Temporary Framework for state aid in relation to the COVID-19 crisis”, *Freshfields Bruckhaus Deringer*, 29/01/2021 (disponible en <https://riskandcompliance.freshfields.com/post/102gpqi/eu-commission-publishes-fifth-amendment-to-its-temporary-framework-for-state-aid>; última consulta 17/03/2021).

Von Bonin, A., Brintrup, S. y Levermann, J., “EU Commission publishes fourth amendment to its Temporary Framework for state aid in relation to the COVID-

19 crisis”, *Freshfields Bruckhaus Deringer*, 14/10/2020 (disponible en <https://riskandcompliance.freshfields.com/post/102gi5u/eu-commission-publishes-fourth-amendment-to-its-temporary-framework-for-state-aid>; última consulta 17/03/2021).