

Informe Especial

Ayuda estatal en tiempos de crisis

Una reacción rápida, pero con deficiencias en el seguimiento de la Comisión e incoherencias en el marco para respaldar los objetivos de la política industrial de la UE



TRIBUNAL
DE CUENTAS
EUROPEO

Índice

| | Apartados |
|--|-----------|
| Resumen | I-X |
| Introducción | 01-20 |
| Competencia y ayudas estatales en el mercado interior de la UE | 01-02 |
| Funciones y responsabilidades en el control de las ayudas estatales | 03-10 |
| La Comisión publica directrices sobre su interpretación del marco jurídico en materia de ayudas estatales | 11-12 |
| Los primeros marcos temporales de crisis respondieron a la pandemia de COVID-19 y a la invasión rusa de Ucrania | 13-16 |
| Marco temporal de crisis y transición de 2023 relacionado con el Pacto Verde Europeo y otros objetivos de política industrial | 17-20 |
| Alcance y enfoque de la auditoría | 21-26 |
| Observaciones | 27-109 |
| La Comisión adoptó marcos temporales con prontitud, pero no siempre se definieron bien las condiciones para la asignación de las ayudas estatales | 27-40 |
| La rápida adopción por la Comisión de los dos primeros marcos temporales de crisis permitió a los Estados miembros actuar con prontitud | 27-31 |
| Las ayudas estatales no se centraron suficientemente en las empresas más afectadas | 32-40 |
| La revisión realizada por la Comisión de casos de ayudas estatales relacionadas con la crisis fue rápida, pero en muchos casos se basó en información limitada sobre las medidas adoptadas por los Estados miembros | 41-55 |
| Aumento significativo de las decisiones sobre ayudas estatales adoptadas por la Comisión desde el brote de COVID-19 | 41 |
| La Comisión evaluó en menos de un mes la mayoría de los regímenes de ayudas nacionales notificados en virtud de los dos primeros marcos temporales de crisis | 42-45 |

| | |
|---|---------|
| Con frecuencia, la Comisión no disponía de detalles sobre las medidas aplicadas por los Estados miembros, en particular sobre los «regímenes marco» de los marcos temporales | 46-50 |
| Los controles del cumplimiento de las normas sobre ayudas estatales en el marco de crisis efectuados por los Estados miembros se basaban en gran medida en autodeclaraciones de los beneficiarios | 51-55 |
| La Comisión ha reducido su seguimiento de los regímenes de ayudas estatales durante las crisis y todavía no ha evaluado el impacto de los marcos temporales en la competencia | 56-67 |
| A pesar de que el gasto en ayudas estatales ha aumentado significativamente desde 2020, la Comisión ha reducido sus esfuerzos por supervisar las ayudas estatales | 56-62 |
| La Comisión todavía no ha evaluado el impacto de las medidas adoptadas en virtud de los dos primeros marcos de crisis en la competencia en el mercado interior | 63-67 |
| Los Estados miembros concedieron, en virtud de los marcos temporales, ayudas inferiores a los importes aprobados, pero la información que proporcionaron al respecto no es fiable | 68-89 |
| Los datos muestran que el gasto en ayudas estatales relacionadas con la crisis se mantuvo muy por debajo de los importes inicialmente aprobados | 69-73 |
| La Comisión no dispone de datos fiables sobre las ayudas estatales totales relacionadas con crisis concedidas por los Estados miembros, ni de información por sector económico o tamaño de las empresas | 74-80 |
| La Comisión y algunos Estados miembros no garantizaban que los beneficiarios de ayudas estatales tuvieran suficiente transparencia | 81-89 |
| Incoherencias de los distintos marcos y directrices con respecto a las ayudas estatales que actualmente apoyan el Pacto Verde Europeo y otros objetivos de la política industrial. | 90-109 |
| Las ayudas estatales se utilizan cada vez más para apoyar la consecución de objetivos de política industrial | 90-92 |
| Una mayor adaptación de las normas sobre ayudas estatales ha dado lugar a un complejo conjunto de marcos no siempre coherentes o respaldados por análisis económicos | 93-98 |
| La Comisión no ha evaluado suficientemente la necesidad del marco de crisis temporal y transición ni su impacto potencial | 99-109 |
| Conclusiones y recomendaciones | 110-116 |

Anexos

Anexo I – Marco jurídico y orientativo de la UE en materia de ayudas estatales

Anexo II – Principales características de los marcos temporales de crisis relativos a las ayudas estatales

Anexo III – Comparación de las directrices sobre ayudas estatales en apoyo de la recuperación y la transición

Abreviaciones

Glosario

Respuestas de la Comisión

Cronología

Equipo auditor

Resumen

I Tanto la pandemia de COVID-19 como la invasión rusa de Ucrania tuvieron graves repercusiones para la economía de la UE, y además evidenciaron la interdependencia de las cadenas de valor mundiales. Para hacer frente a las perturbaciones económicas ocasionadas y permitir que los Estados miembros concedieran con prontitud ayudas estatales, la Comisión adoptó, de 2020 a 2023, marcos temporales de ayudas estatales. Dichos marcos establecían las condiciones y requisitos específicos que debían cumplir las medidas nacionales de ayuda estatal para ser compatibles con el mercado interior en virtud del Tratado de Funcionamiento de la UE.

II El objetivo de este informe es contribuir a que la supervisión de las ayudas estatales sea más eficaz en futuras crisis, y que el marco en materia de ayudas estatales para los próximos años sea más coherente. Evaluamos la eficacia con que la Comisión adaptó el marco de ayudas estatales de la UE para hacer frente a las crisis recientes; evaluamos y supervisamos las ayudas estatales relacionadas con las crisis, y valoramos su impacto sobre la competencia en el mercado interior. También examinamos la coherencia del marco de ayudas estatales en apoyo del Pacto Verde Europeo y otros objetivos de la política industrial.

III En general, concluimos que, al adoptar marcos temporales para las ayudas estatales, la Comisión reaccionó con rapidez ante la necesidad de los Estados miembros de solventar la perturbación económica provocada por el brote de la pandemia de COVID-19 y por la invasión rusa de Ucrania y la guerra en curso. En cambio, la evaluación efectuada por la Comisión de las medidas de ayuda fue limitada; además, todavía ha de superar las dificultades que le plantea supervisar las medidas de ayuda estatal establecidas por los Estados miembros y evaluar su impacto sobre la competencia en el mercado interior.

IV Los marcos temporales de crisis para las ayudas estatales permitieron a los Estados miembros diseñar rápidamente medidas de ayuda estatal de acuerdo con principios comunes, y conceder cantidades sin precedentes de ayuda. Sin embargo, la Comisión no pudo llevar a cabo evaluaciones económicas previas a la adopción de los marcos que garantizaran que la ayuda se limitara al mínimo necesario. Si bien el marco temporal del COVID-19 no se orientó suficientemente a las empresas más afectadas por la crisis, tras la invasión rusa de Ucrania, la Comisión estableció objetivos y criterios adecuados para garantizar que las medidas de apoyo fueran dirigidas eficazmente a las empresas afectadas por la crisis. No obstante, constatamos que las modificaciones

aprobadas tras la adopción de REPowerEU podían aumentar el riesgo de distorsiones indebidas del mercado.

V Con la introducción de los marcos temporales de crisis, la Comisión simplificó sus procedimientos de evaluación de los casos. A pesar del significativo aumento del gasto en ayudas estatales, (pasó de unos 120 000 millones de euros antes de la crisis a más de 320 000 millones de euros en 2020 y 2021, y a casi 230 000 millones de euros en 2022), falta información sobre las medidas aplicadas. También hallamos insuficiencias en los mecanismos de control de los Estados miembros. Entretanto, durante las crisis, la Comisión redujo su supervisión de las ayudas estatales.

VI La Comisión todavía no ha evaluado el impacto sobre la competencia en el mercado interior de las medidas adoptadas en los primeros marcos de crisis. Con ello se ha perdido una oportunidad de aprender a diseñar medidas mejor orientadas en el futuro minimizando al mismo tiempo la distorsión de la competencia.

VII Para informar sobre el uso de las ayudas estatales, la Comisión se basa en los datos facilitados por los Estados miembros. Como no todos ellos cumplieron sus obligaciones legales de información, la falta de datos fiables mermó la capacidad de la Comisión para evaluar la eficacia de los marcos temporales de crisis y la contribución de las ayudas estatales a los objetivos de la política industrial de la UE.

VIII La Comisión mejoró las normas para garantizar una información mejor y más oportuna sobre el gasto de dinero público, y para que las empresas pudieran comprobar la legalidad de las ayudas concedidas a los competidores. Sin embargo, la transparencia sobre la identidad de los perceptores de ayudas estatales sigue siendo insuficiente.

IX Las ayudas estatales se utilizan cada vez más para apoyar la consecución de objetivos de política industrial como el aumento de la independencia estratégica de la UE y la transición a una economía de cero emisiones netas, pero ahora existe una compleja variedad de marcos de ayudas estatales con normas que no siempre son coherentes. La Comisión tampoco evaluó suficientemente si era necesario un nuevo marco temporal de crisis y transición, ni el impacto potencial de este, para acelerar aún más las inversiones en sectores clave para la transición a una economía de cero emisiones netas. Los diversos enfoques de los Estados miembros a la hora de conceder ayudas estatales pueden afectar negativamente al funcionamiento eficaz del mercado interior. La Comisión debe afrontar este riesgo.

X Basándonos en estas conclusiones, recomendamos a la Comisión:

- intensificar su evaluación y supervisión de los regímenes de ayudas estatales;
- evaluar el impacto de la ayuda relacionada con crisis en la competencia;
- aumentar la transparencia de las ayudas estatales y mejorar la información sobre las mismas;
- mejorar el análisis de la necesidad de que las ayudas estatales apoyen los objetivos de la política industrial de la UE y racionalizar en consecuencia las normas sobre ayudas estatales.

Introducción

Competencia y ayudas estatales en el mercado interior de la UE

01 El [Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea](#) (TFUE) fomenta la competencia leal entre empresas en el mercado interior de la UE. Una empresa que recibe apoyo público en forma de ayuda estatal, como una subvención para construir una nueva planta de producción, obtiene una ventaja sobre sus competidores. Por lo tanto, las ayudas otorgadas por los Estados miembros, o mediante fondos estatales, que puedan falsear la competencia y afectar al comercio dentro de la UE favoreciendo a determinadas empresas o la producción de determinados bienes están, por lo general, prohibidas en la UE¹.

02 Al mismo tiempo, en circunstancias específicas, la intervención estatal puede ser deseable o incluso necesaria. Por tanto, el TFUE enumera varios objetivos políticos en virtud de los cuales las ayudas deben o pueden considerarse compatibles con el mercado interior². Algunos ejemplos son las ayudas destinadas a apoyar el desarrollo de regiones económicamente desfavorecidas de la UE, a reparar los perjuicios causados por desastres naturales o por otros acontecimientos de carácter excepcional, a poner remedio a una grave perturbación en la economía de un Estado miembro o a facilitar el desarrollo de determinadas actividades o determinadas regiones económicas, siempre que no alteren las condiciones de los intercambios de forma contraria al interés común de la UE.

Funciones y responsabilidades en el control de las ayudas estatales

03 La gestión de las ayudas estatales es parte integrante de la política de competencia. Para que las ayudas sean compatibles con el TFUE, los Estados miembros deben demostrar que existe una necesidad de intervención estatal. Por ejemplo, cuando la ayuda estatal puede aportar una mejora material que el mercado no puede ofrecer por sí mismo, la ayuda debe ser un instrumento político adecuado para lograr el objetivo perseguido. También debe mantener al mínimo la distorsión de los mercados, y los importes han de ser proporcionados.

¹ Artículo 107 del TFUE.

² TFUE, artículo 107, apartados 2 y 3.

04 En la UE, la Comisión es responsable, en cooperación con los Estados miembros, de mantener las ayudas estatales concedidas en dichos Estados bajo un examen permanente³. Por regla general, los Estados miembros deben notificar formalmente a la Comisión cualquier proyecto de concesión o modificación de ayudas estatales. Seguidamente, la Comisión evalúa *ex ante* si la ayuda propuesta es compatible con el mercado interior. El proceso de notificación concluye con una decisión formal de aprobación, si la ayuda se considera compatible, o con una decisión de incoación, que expresa sus dudas. En última instancia, esta puede dar lugar a una prohibición si la ayuda se considera incompatible. Los Estados miembros no pueden aplicar una medida de ayuda antes de recibir la aprobación de la Comisión. La Comisión debe confirmar la compatibilidad de las medidas propuestas y, por tanto, su legalidad y regularidad.

05 Con arreglo al TFUE, la Comisión debe supervisar las ayudas estatales en los Estados miembros y tomar medidas para detectar casos de ayudas potencialmente ilegales. Está facultada para iniciar investigaciones y exigir a un Estado miembro que recupere las ayudas estatales incompatibles. Todas las decisiones y evaluaciones subyacentes de la Comisión están sujetas a la revisión del Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

06 Los Estados miembros son responsables de diseñar los regímenes nacionales de ayudas estatales de acuerdo con las normas de la UE sobre ayudas estatales. Deben garantizar que sus administraciones conceden ayudas a las empresas de conformidad con las decisiones de la Comisión. Anualmente, los Estados miembros deben comunicar a la Comisión información sobre las ayudas estatales desembolsadas⁴. Para mejorar la rendición de cuentas y la transparencia en cuanto al uso del dinero público, también deben publicar información sobre los beneficiarios de la ayuda y sobre la ayuda que se les ha concedido. Esta información también permite a las empresas averiguar si sus competidores podrían haberse beneficiado indebidamente de ayudas estatales.

07 Algunas ayudas estatales no tienen que notificarse a la Comisión, por ejemplo, si entran en una de las categorías de ayudas que esta haya declarado compatibles con el TFUE en virtud del Reglamento general de exención por categorías⁵. Se incluyen aquí las ayudas a regiones desfavorecidas o a pequeñas y medianas empresas (pymes) en determinadas condiciones. Las ayudas que no superan determinados umbrales (ayudas

³ Artículo 108 del TFUE.

⁴ Artículos 5 y 6 del [Reglamento \(CE\) n.º 794/2004 de la Comisión](#).

⁵ [Reglamento \(UE\) n.º 651/2014 de la Comisión](#).

*de minimis*⁶) están excluidas del control de las ayudas estatales, pues se considera que no afectan al comercio entre los Estados miembros ni falsean o amenazan con falsear la competencia.

08 En su [Marcador de ayudas estatales](#) anual, la Comisión presenta datos agregados del gasto en ayudas estatales en función de los principales objetivos de su política en materia de ayudas estatales (cultura, empleo, protección del medio ambiente — incluido el ahorro de energía—, desarrollo regional, investigación y desarrollo — incluida la innovación—, corrección de perturbaciones graves de la economía, etc.).

09 Por último, respecto de las ayudas estatales que superen un determinado umbral, los Estados miembros deben realizar evaluaciones *a posteriori* que les permitan mejorar el diseño de futuros regímenes para hacerlos menos distorsionadores y más eficaces, y ayudar a la Comisión a diseñar mejores normas sobre ayudas estatales.

10 En la [ilustración 1](#) se muestran los distintos aspectos del control de las ayudas estatales.

⁶ Reglamento (UE) 2023/2831 de la Comisión.

La Comisión publica directrices sobre su interpretación del marco jurídico en materia de ayudas estatales

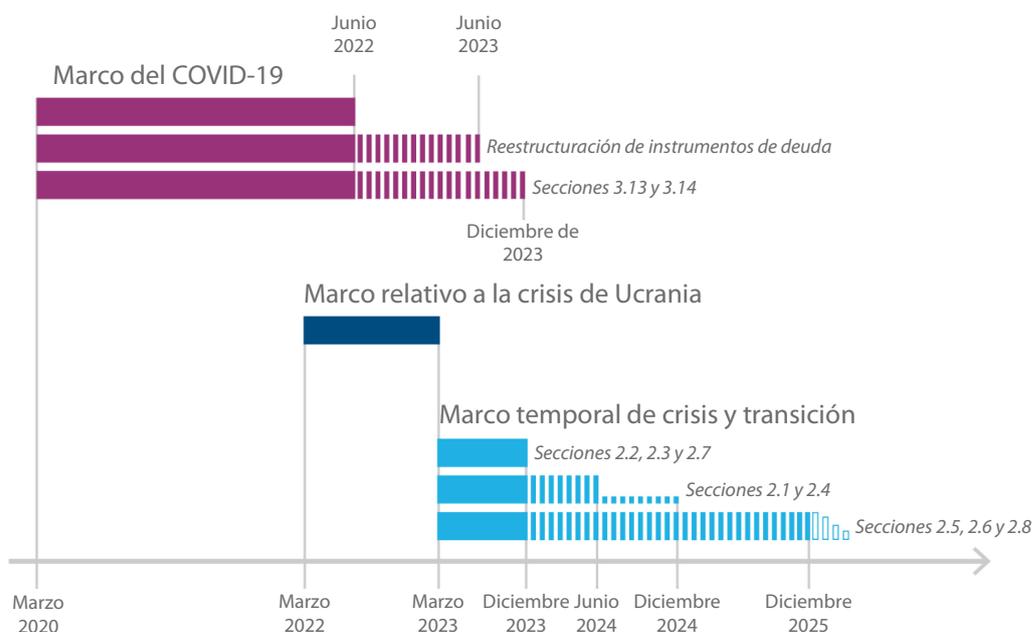
11 Dentro del marco jurídico establecido por el TFUE y el Derecho derivado (véase, por ejemplo, el apartado **07**), la Comisión dispone de un amplio poder discrecional para evaluar las medidas de ayuda estatal y hacer cumplir las normas de la UE sobre ayudas estatales. Esto requiere evaluaciones tanto económicas como sociales. Para ejercer esta discrecionalidad, la Comisión puede adoptar directrices y comunicaciones (legislación «blanda»), en las que define cómo evalúa la compatibilidad de una medida con las normas sobre ayudas estatales.

12 La Comisión queda vinculada por las directrices y comunicaciones que adopta, siempre que no se aparten de las normas del TFUE. Dichas directrices no persiguen alterar la legislación vigente, sino reducir la carga administrativa de la Comisión y los Estados miembros, acelerar los procedimientos de aprobación y aumentar la seguridad jurídica sobre cómo interpreta la Comisión el marco jurídico. En el **anexo I** se ofrece una visión general del marco jurídico y orientativo de la UE en materia de ayudas estatales.

Los primeros marcos temporales de crisis respondieron a la pandemia de COVID-19 y a la invasión rusa de Ucrania

13 Primero, a raíz del inicio de la pandemia de COVID-19 en marzo de 2020, después, en respuesta a la invasión rusa de Ucrania en febrero de 2022, y, por último, con el fin de apoyar la transición a una economía de cero emisiones netas, la Comisión adoptó tres marcos temporales de crisis sobre ayudas estatales. Se trataba de directrices que permitían a los Estados miembros conceder rápidamente estas ayudas y hacer frente así a las perturbaciones económicas ocasionadas (véase la **ilustración 2**). En el **anexo II** se describen las principales características de estos marcos.

Ilustración 2 – Marcos temporales de crisis para el control de las ayudas estatales



Nota: Las secciones individuales de los marcos expiran (o han expirado) en fechas diferentes.

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

14 El 19 de marzo de 2020, la Comisión adoptó el primer **marco temporal**⁷ (el marco del COVID-19) al reconocer que el COVID-19 amenazaba con causar una grave recesión en toda la economía de la UE. Dicho marco permitía a los Estados miembros utilizar toda la flexibilidad disponible para conceder ayudas con arreglo a las normas sobre ayudas estatales⁸ y complementaba otras opciones de que disponían los Estados miembros en virtud del TFUE permitiéndoles compensar a empresas o sectores específicos por los daños económicos causados directamente por la pandemia⁹. Tras su adopción, el marco del COVID-19 se amplió y modificó en siete ocasiones¹⁰. Estuvo en vigor hasta el 30 de junio de 2022, con algunas excepciones aplicables hasta el final de 2023.

⁷ Marco Temporal relativo a las medidas de ayuda estatal destinadas a respaldar la economía en el contexto del actual brote de COVID-19; [DO 2020/C 91 I/01](#).

⁸ Artículo 107, apartado 3, letra b), del TFUE.

⁹ Artículo 107, apartado 2, letra b), del TFUE.

¹⁰ [C\(2020\) 2215](#) de 3.4.2020, [C\(2020\) 3156](#) de 8.5.2020, [C\(2020\) 4509](#) de 29.6.2020, [C\(2020\) 7127](#) de 13.10.2020, [C\(2021\) 564](#) de 28.1.2021, [C\(2021\) 8442](#) de 18.11.2021, y [C/2022/7902](#) de 28.10.2022.

15 El 23 de marzo de 2022, la Comisión adoptó un **marco temporal de crisis**¹¹ (el marco relativo a la crisis de Ucrania) para permitir a los Estados miembros conceder importes limitados de ayuda a empresas directamente afectadas por la invasión rusa o por las sanciones y contrasanciones, garantizar que las empresas tuvieran liquidez suficiente y compensarlas por los costes adicionales causados por los precios excepcionalmente altos del gas y la electricidad. En julio de 2022, la Comisión modificó el marco relativo a la crisis de Ucrania a fin de reducir la dependencia de la UE de los combustibles fósiles rusos con arreglo al Plan REPowerEU, lo que permitió conceder ayudas temporales a las energías renovables, al almacenamiento de energía, al calor renovable y a la descarbonización de los procesos de producción industrial¹². Tras una segunda modificación en octubre de 2022¹³, el marco relativo a la crisis de Ucrania se mantuvo en vigor hasta el 9 de marzo de 2023.

16 Ambos marcos incluían condiciones y requisitos específicos que debían cumplir las medidas de ayuda estatal de los Estados miembros para ser compatibles con las disposiciones pertinentes del TFUE, tales como limitaciones del importe de la ayuda que los Estados miembros podían conceder a empresas individuales, restricciones al apoyo a empresas que ya estuvieran en dificultades antes de la crisis y salvaguardias relativas a posibles ayudas indirectas en favor de entidades de crédito o financieras.

Marco temporal de crisis y transición de 2023 relacionado con el Pacto Verde Europeo y otros objetivos de política industrial

17 En virtud del TFUE, la UE y los Estados miembros deben velar por que se den las condiciones necesarias para la competitividad industrial de la UE, acelerando, por ejemplo, los cambios estructurales o explotando mejor el potencial industrial de Europa¹⁴. Tanto la pandemia de COVID-19 como la guerra de Ucrania repercutieron gravemente en la economía de la UE y pusieron de manifiesto la interdependencia de las cadenas de valor mundiales. Estas crisis demostraron el papel crítico que desempeña un mercado interior globalmente integrado y que funcione correctamente, y revelaron la importancia de la autonomía estratégica de la UE, que depende, en

¹¹ Marco Temporal relativo a las medidas de ayuda estatal destinadas a respaldar la economía tras la agresión contra Ucrania por parte de Rusia [DO 2022/C 131 I/01](#).

¹² [C/2022/5342](#) de 20 de julio de 2022.

¹³ [C/2022/7945](#) de 28.10.2022.

¹⁴ Artículo 173 del TFUE.

muchos ámbitos, de las importaciones de terceros países¹⁵. Las empresas europeas compiten en los mercados mundiales con empresas estatales de otros países, como China, Japón y Estados Unidos. Por ejemplo, en 2022, los Estados Unidos aprobaron la Ley de reducción de la inflación, importante paquete de ayudas públicas para la realización de inversiones en la producción nacional de energía que puede distorsionar la competencia internacional¹⁶.

18 En febrero de 2022, la Comisión revisó las normas sobre ayudas estatales en materia de medio ambiente y energía y adoptó unas nuevas [Directrices sobre ayudas estatales en materia de clima, protección del medio ambiente y energía](#). Estas directrices tenían por objeto reflejar los objetivos políticos del [Pacto Verde Europeo](#), para que los Estados miembros pudieran ayudar a las empresas a descarbonizar sus procesos de producción y adoptar tecnologías más ecológicas. La Comisión también modificó el Reglamento general de exención por categorías para facilitar y acelerar el apoyo a las transiciones ecológica y digital¹⁷, y reforzó las directrices sobre ayudas estatales para proyectos importantes de interés común europeo¹⁸, porque espera que estos proyectos contribuyan a la recuperación económica, el empleo y la competitividad de la industria de la UE. Las directrices respaldaban la aplicación de la estrategia industrial europea¹⁹, que pretende reforzar el mercado interior y la autonomía estratégica de la UE, así como acelerar la transición ecológica y digital de la industria de la UE. La estrategia determina que industrias o sectores específicos, como los semiconductores, las baterías o el hidrógeno, son pertinentes para alcanzar los objetivos clave de la UE.

¹⁵ Comisión Europea, [EU strategic dependencies and capacities: second stage of in-depth reviews](#), 2022.

¹⁶ Véase el apartado [102](#).

¹⁷ Reglamento (UE) [2023/1315](#) de la Comisión.

¹⁸ Comunicación [2021/C 528/02](#): «Criterios para el análisis de la compatibilidad con el mercado interior de las ayudas para fomentar la realización de proyectos importantes de interés común europeo».

¹⁹ Comunicación [COM\(2020\) 102](#): «Un nuevo modelo de industria para Europa», y [COM \(2021\) 350](#): «Actualización del nuevo modelo de industria de 2020: creación de un mercado único más sólido para la recuperación de Europa».

19 El 9 de marzo de 2023, en el marco del [Plan Industrial del Pacto Verde](#)²⁰ (estrategia para aumentar la capacidad de fabricación de la UE de tecnologías de cero emisiones netas), la Comisión adoptó un **marco temporal de crisis y transición**²¹. El objetivo era acelerar y simplificar aún más los procedimientos de aprobación de las ayudas estatales en estos sectores, limitando al mismo tiempo las distorsiones del mercado interior y evitando el aumento de las disparidades regionales que podría producirse porque algunos Estados miembros dispusieran de mayor capacidad financiera que otros. Este marco prolongó algunas de las principales características del marco relativo a la crisis de Ucrania (véase el apartado [15](#)), pero también introdujo nuevas medidas, aplicables hasta el 31 de diciembre de 2025, para acelerar aún más las inversiones en sectores clave para la transición a una economía de cero emisiones netas (véase el [recuadro 1](#)).

²⁰ Comunicación [COM\(2023\) 62](#): «Un Plan Industrial del Pacto Verde para la era de cero emisiones netas».

²¹ Comunicación [2023/C 101/03](#): «Marco Temporal de Crisis y Transición relativo a las medidas de ayuda estatal destinadas a respaldar la economía tras la agresión contra Ucrania por parte de Rusia»

Recuadro 1

Aceleración del avance hacia una economía de cero emisiones netas con el marco de crisis y transición

Para apoyar la **transición a una economía de cero emisiones netas**, el marco de crisis y transición permite a los Estados miembros:

- acelerar el despliegue de las energías renovables y el almacenamiento de energía,
- apoyar la descarbonización de los procesos de producción industrial,
- conceder ayudas a la inversión para la fabricación de equipos estratégicos (baterías, paneles solares, turbinas eólicas, bombas de calor, electrolizadores y equipos de captura, uso y almacenamiento de carbono) y conceder ayudas estatales para la producción de componentes clave y para la producción y el reciclado de las materias primas críticas pertinentes.

Las ayudas no deben superar determinados límites, pero la Comisión permite niveles de ayuda más elevados y límites máximos de ayuda más altos en las regiones desfavorecidas («zonas asistidas»). En casos excepcionales, en sectores estratégicos para la transición, los Estados miembros pueden proporcionar niveles más elevados de ayuda a empresas concretas si existe un riesgo real de que las inversiones se desvíen fuera de Europa («alineamiento de una ayuda»).

20 En abril de 2024, el presidente del Instituto Jacques Delors, Enrico Letta, presentó un informe solicitado por el Consejo Europeo: [Much more than a market](#). El informe tiene por objeto contribuir a la reflexión sobre el futuro del mercado único con propuestas específicas. Destaca que la progresiva relajación de las ayudas estatales en respuesta a las recientes crisis ha contribuido a limitar los efectos negativos de estas en la economía real, pero también ha producido distorsiones de la competencia. Pide un equilibrio entre una aplicación más estricta de las ayudas estatales a escala nacional, la expansión progresiva del apoyo financiero en el ámbito de la UE y un enfoque más europeo de la política industrial de la UE, garantizando al mismo tiempo que la igualdad de condiciones de competencia no quede comprometida por subvenciones perjudiciales.

Alcance y enfoque de la auditoría

21 En la presente auditoría evaluamos la eficacia con la que la Comisión adaptó el marco de ayudas estatales de la UE para hacer frente a las crisis recientes y apoyar una recuperación sostenible, y evaluó y supervisó las ayudas estatales relacionadas con la crisis y examinó su impacto sobre la competencia en el mercado interior. Examinamos si la Comisión:

- adaptó eficazmente el marco de ayudas estatales para que los Estados miembros pudieran subsanar con rapidez al impacto económico de las crisis, y si ello contribuyó a una asignación selectiva de las ayudas;
- examinó los casos de ayuda estatal relacionados con la crisis a su debido tiempo y basándose en información sólida;
- supervisó eficazmente la aplicación de las ayudas estatales relacionadas con la crisis y evaluó su impacto de forma oportuna;
- obtuvo datos fiables de los Estados miembros sobre los importes de las ayudas estatales concedidas;
- garantizó la transparencia sobre quién recibió ayudas estatales; y
- presentó un marco coherente de ayudas estatales en apoyo del Pacto Verde Europeo y otros objetivos de política industrial.

22 A efectos de la presente auditoría:

- revisamos los marcos temporales de crisis adoptados por la Comisión para la aprobación de medidas nacionales de ayuda estatal desde el brote de la pandemia de COVID-19 en 2020 y la invasión rusa de Ucrania en 2022;
- analizamos una muestra de 30 notificaciones de ayudas estatales relacionadas con las crisis aprobadas por la Comisión entre marzo de 2020 y junio de 2023,
- examinamos la información y los recursos de que dispone la Comisión para detectar y supervisar las infracciones de las normas sobre ayudas estatales relacionadas con crisis.

23 Por regla general, seleccionamos la muestra de notificaciones centrándonos en los presupuestos de ayuda más altos previstos en el momento de la aprobación por la Comisión. También visitamos Alemania, Francia, los Países Bajos y Polonia, y recabamos información sobre cómo garantizaban las administraciones nacionales que sus ayudas estatales cumplieran las normas, y si habían comunicado a la Comisión información fiable sobre el gasto en ayudas estatales. Los motivos por los que seleccionamos a estos Estados miembros son los siguientes: desembolsaron cantidades significativas de ayudas estatales en el marco de las crisis, y cuentan con medidas de ayuda estatal pertinentes para la política industrial de la UE.

24 Aunque con anterioridad hemos realizado trabajos de auditoría sobre ayudas estatales, los informes resultantes o bien no abordan el contexto actual²² o están relacionados con aspectos concretos de las normas sobre ayudas estatales, como los de la política de cohesión o los de las entidades financieras²³. Dados los importes sin precedentes de ayudas estatales que la Comisión aprobó para corregir las perturbaciones económicas ocasionadas por el COVID-19 y la invasión rusa, urge aplicar un control actualizado y exhaustivo.

25 En otros informes recientes relativos a las baterías²⁴ y al hidrógeno renovable²⁵ ya hemos hecho referencia a la importancia de las normas sobre ayudas estatales para apoyar la consecución de los objetivos de la política industrial de la UE. El hecho de que muchos Estados miembros optaran por utilizar importantes cantidades de ayudas estatales para apoyar la recuperación económica, la autonomía estratégica y la transición a una industria de cero emisiones netas representó un reto adicional para la función supervisora de la Comisión.

26 Esperamos que el presente informe contribuya a que, en futuras crisis, la supervisión de las ayudas estatales sea más eficaz, y que el marco en materia de ayudas estatales para los próximos años sea más coherente.

²² Informe Especial 15/2011.

²³ Informes Especiales 24/2016 y 21/2020.

²⁴ Informe Especial 15/2023.

²⁵ Informe Especial 11/2024.

Observaciones

La Comisión adoptó marcos temporales con prontitud, pero no siempre se definieron bien las condiciones para la asignación de las ayudas estatales

La rápida adopción por la Comisión de los dos primeros marcos temporales de crisis permitió a los Estados miembros actuar con prontitud

27 Ante una perturbación económica significativa, los Estados miembros deben ser capaces de actuar con rapidez para apoyar sus economías y limitar los daños económicos para las empresas. Por lo tanto, valoramos la rapidez con la que la Comisión había presentado sus marcos temporales de crisis tras el brote de COVID-19 y la invasión rusa de Ucrania, y consideramos si se consultó suficientemente a los Estados miembros antes de que la Comisión adoptara estos dos marcos de crisis.

28 El 11 de marzo de 2020, la Organización Mundial de la Salud (OMS) declaró que el brote de COVID-19 era una pandemia. Poco después, los Estados miembros ordenaron el cierre de muchas actividades comerciales en un intento por contener la propagación del COVID-19. Asimismo, los Estados miembros aportaron diversas formas de ayuda financiera para ayudar a las empresas a hacer frente a la perturbación económica provocada por los cierres. Dado que un número considerable de esas medidas eran ayudas estatales, debían ser aprobadas individualmente por la Comisión en virtud del TFUE, a menos que estuvieran cubiertas por exenciones existentes (véase el apartado **07**).

29 La Comisión adoptó un marco temporal relativo a las medidas de ayuda estatal durante el COVID-19 ocho días después de la declaración de la OMS. El marco del COVID-19 proporcionó un conjunto de criterios comunes para que los Estados miembros diseñaran sus medidas de ayuda estatal relacionadas con la pandemia, y propició que la Comisión se comprometiera a acelerar los procedimientos de aprobación. Dadas las circunstancias, la Comisión no pudo llevar a cabo una evaluación económica más exhaustiva de la necesidad de la ayuda. Además, la Comisión concluyó la consulta con los Estados miembros sobre el proyecto de marco en solo dos días, que no es tiempo suficiente para realizar un análisis en profundidad. En los meses siguientes fueron necesarias varias modificaciones para adecuarlo a la evolución de la pandemia y responder a las demandas de mayor flexibilidad de los Estados miembros.

30 El 23 de marzo de 2022, aproximadamente un mes después de la invasión rusa de Ucrania, la Comisión adoptó un marco temporal de crisis relativo a las medidas de ayuda estatal. Los Estados miembros dispusieron de cuatro días para presentar sus observaciones sobre el proyecto de marco.

31 Consideramos que la rápida adopción por la Comisión de los dos marcos temporales de crisis permitió a los Estados miembros actuar con prontitud. De este modo se proporcionó un marco común relativo a las medidas nacionales de ayuda y seguridad jurídica a los Estados miembros, y se limitó la carga administrativa para estos últimos. Sin embargo, debido a esta rapidez de actuación, los Estados miembros dispusieron de muy poco tiempo para comunicar sus comentarios a la Comisión.

Las ayudas estatales no se centraron suficientemente en las empresas más afectadas

32 También evaluamos si la Comisión había definido los objetivos y criterios de tal modo que se garantizara que las medidas de ayuda se dirigieran efectivamente a las empresas más afectadas por la pandemia COVID-19 limitando al mismo tiempo distorsiones indebidas de la competencia.

33 El marco del COVID-19 se adoptó al haberse reconocido que era necesario mantener la actividad económica durante el brote del virus y después de este, y que, además, incluso las empresas con buena salud económica podían sufrir daños significativos, en especial si se deterioraba su situación de liquidez como consecuencia de la crisis. Los Estados miembros utilizaron sobre todo las secciones del marco del COVID-19 centradas en la necesidad o la escasez de liquidez.

34 Sin embargo, las condiciones establecidas por la Comisión para considerar que las medidas de ayuda eran compatibles con el mercado interior no incluían, por lo general, ningún criterio para garantizar que la ayuda abordara las necesidades de liquidez. Tampoco se exigía explícitamente a los Estados miembros que demostraran que los problemas de liquidez de las empresas se debían a la pandemia de COVID-19.

35 Durante una crisis importante puede estar justificado un enfoque simplificado de las ayudas estatales. Esto permite a los Estados miembros proporcionar ayuda rápidamente, sobre todo en situaciones de crisis económica generalizada. Al mismo tiempo, constatamos que la Comisión no garantizó que las ayudas se destinaran a las empresas más afectadas por la crisis; además, en ocasiones, estas ayudas no se

limitaron a hacer frente a una escasez de liquidez. En el **recuadro 2** figuran dos ejemplos de regímenes que examinamos en nuestra muestra.

Recuadro 2

Lógica de intervención de los regímenes nacionales en virtud del marco del COVID-19: Alemania y los Países Bajos

En **Alemania**, los préstamos a bajo interés para empresas constituyeron una parte sustancial de la ayuda durante la pandemia. En el caso de los regímenes federales de préstamo, aplicados con arreglo a las secciones 3.1 y 3.3 del marco temporal, las empresas que alegaban un déficit de liquidez no necesitaban demostrar una relación directa o indirecta con la pandemia.

En los **Países Bajos** se concedieron subvenciones directas a las empresas a través de un régimen aprobado en la sección 3.1 del marco temporal y destinado a hacer frente a la escasez de liquidez de las empresas. Los importes de las ayudas se basaban en la pérdida de volumen de negocios y en los costes fijos. Las empresas no tenían que demostrar que la pérdida de volumen de negocios se debía a la pandemia de COVID-19, y los costes fijos incluían la depreciación de los activos fijos. Aunque incluir la depreciación en el cálculo puede ayudar a las empresas a mantener el nivel de inversión, no existe una relación directa entre la depreciación y las necesidades de liquidez.

36 También observamos que los informes publicados por las entidades fiscalizadoras superiores nacionales de Alemania y Francia sobre los regímenes de ayudas nacionales relacionados con el COVID-19 sugieren que, en algunos sectores, las ayudas estatales pudieron alcanzar sus objetivos a corto plazo aunque no fueran proporcionales a los daños sufridos por las empresas ni a sus necesidades reales, lo que indica que podrían haberse concedido ayudas estatales por encima de lo necesario²⁶.

37 A diferencia del marco del COVID-19, los objetivos del marco relativo a la crisis de Ucrania estaban definidos con más claridad y hacían hincapié en las medidas de apoyo a la liquidez. Los Estados miembros solo podían conceder ayudas a las empresas afectadas por la crisis tras la invasión rusa de Ucrania, o debían determinar el importe de la ayuda en función del aumento de los costes del gas natural y la electricidad. Sin embargo, la Comisión nunca hizo público, para ninguno de los dos marcos temporales

²⁶ Bundesrechnungshof: [Comunicación final al Ministerio Federal de Economía y Protección del Clima sobre la auditoría de las ayudas económicas extraordinarias \(ayudas de noviembre y diciembre\) para 2020](#); Cour des comptes: [Préstamos garantizados por el Estado – Una respuesta eficaz a la crisis, un seguimiento necesario](#).

de crisis, el razonamiento económico subyacente a los umbrales máximos de ayuda por empresa ni cómo se definían los sectores y subsectores económicos especialmente afectados por la crisis, que podían recibir ayudas más elevadas.

38 La Comisión modificó el marco relativo a la crisis de Ucrania en julio de 2022 con arreglo a REPowerEU, el plan para reducir la dependencia de la UE de los combustibles fósiles rusos. El apoyo a las energías renovables y a la descarbonización de los procesos de producción industrial ya era posible en virtud de las Directrices sobre ayudas estatales en materia de clima, protección del medio ambiente y energía²⁷, pero, a raíz de la invasión rusa de Ucrania, la Comisión consideró que eran necesarias tres simplificaciones principales para acelerar las inversiones de forma temporal:

- suprimir el requisito de realizar una consulta pública relativa a los efectos sobre la competencia y a la proporcionalidad de las medidas de apoyo, como suele exigirse en virtud de las Directrices sobre ayudas estatales en materia de clima, protección del medio ambiente y energía 2022;
- facilitar la financiación pública sin procedimientos de licitación, siempre que se respete el porcentaje máximo de ayuda estatal que puede concederse por beneficiario («intensidad de la ayuda»);
- dejar de aplicar todos los principios comunes de evaluación definidos en el paquete de modernización de las ayudas estatales²⁸; en particular, la Comisión no evaluaría las posibles repercusiones negativas sobre la competencia ni llevaría a cabo una «prueba de equilibrio» para comprobar que los efectos negativos de las medidas pudieran compensarse con efectos positivos, tal como exigen las Directrices sobre ayudas estatales en materia de clima, protección del medio ambiente y energía 2022.

39 En virtud de las Directrices sobre ayudas estatales en materia de clima, protección del medio ambiente y energía 2022, los Estados miembros debían demostrar que la ayuda era necesaria y que un proyecto (o el proyecto de referencia de los regímenes) no se llevaría a cabo sin dicha ayuda. Tras la modificación del marco relativo a la crisis de Ucrania, la Comisión consideró, con carácter general, que la ayuda tenía un efecto incentivador (es decir, que los beneficiarios no realizarían las

²⁷ Comunicación [2022/C 80/01](#): «Directrices sobre ayudas estatales en materia de clima, protección del medio ambiente y energía 2022».

²⁸ Comunicación [COM/2012/0209](#): «Modernización de las ayudas estatales»; [SWD\(2020\)0257](#): Commission Staff Working Document Fitness Check of the 2012 State aid modernisation package, railways guidelines and short-term export credit insurance, p. 20.

inversiones sin la ayuda). Sin embargo, esta suposición no estaba respaldada por un análisis económico.

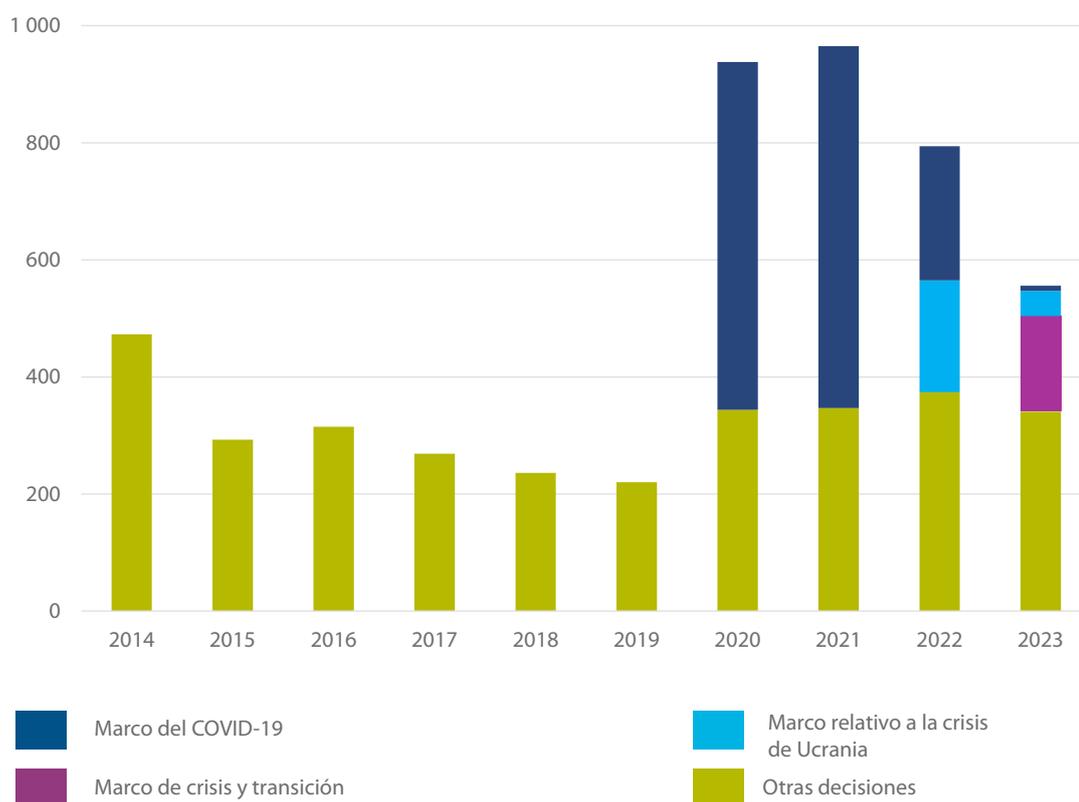
40 Por lo que respecta al marco relativo a la crisis de Ucrania, consideramos que la Comisión estableció objetivos y criterios adecuados para garantizar que las medidas de apoyo fueran dirigidas efectivamente a las empresas afectadas por la crisis. Las modificaciones posteriores del marco aprobadas tras la adopción de REPowerEU dieron lugar a un mayor grado de simplificación y eliminaron algunas salvaguardas contra el riesgo de distorsiones en el mercado. También constatamos, por una parte, que la Comisión no llevó a cabo evaluaciones económicas antes de la adopción de los marcos para garantizar que la ayuda se limitara al mínimo necesario, y, por otra, que el marco del COVID-19 no se centró suficientemente en las empresas más afectadas por la crisis.

La revisión realizada por la Comisión de casos de ayudas estatales relacionadas con la crisis fue rápida, pero en muchos casos se basó en información limitada sobre las medidas adoptadas por los Estados miembros

Aumento significativo de las decisiones sobre ayudas estatales adoptadas por la Comisión desde el brote de COVID-19

41 Durante la pandemia de COVID-19 en 2020 y 2021, el número de decisiones sobre ayudas estatales adoptadas por la Comisión casi se cuadruplicó en comparación con los niveles anteriores a 2020 (pasando de, aproximadamente, 250 a 950 al año). La mayor parte del aumento se debió a decisiones relativas al marco del COVID-19 (alrededor de 600 al año). En 2022, el número total de decisiones sobre ayudas estatales se redujo a unas 800, de las cuales aproximadamente la mitad se adoptaron en relación con el marco del COVID-19 o el marco relativo a la crisis de Ucrania. En 2023, el número de decisiones descendió a menos de 600, un tercio de las cuales estaban relacionadas con el marco relativo a la crisis de Ucrania o con el marco de crisis y transición (véase la [ilustración 3](#)).

Ilustración 3 – Número de decisiones relativas a ayudas estatales por año (2014-2023)



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de datos de la Comisión.

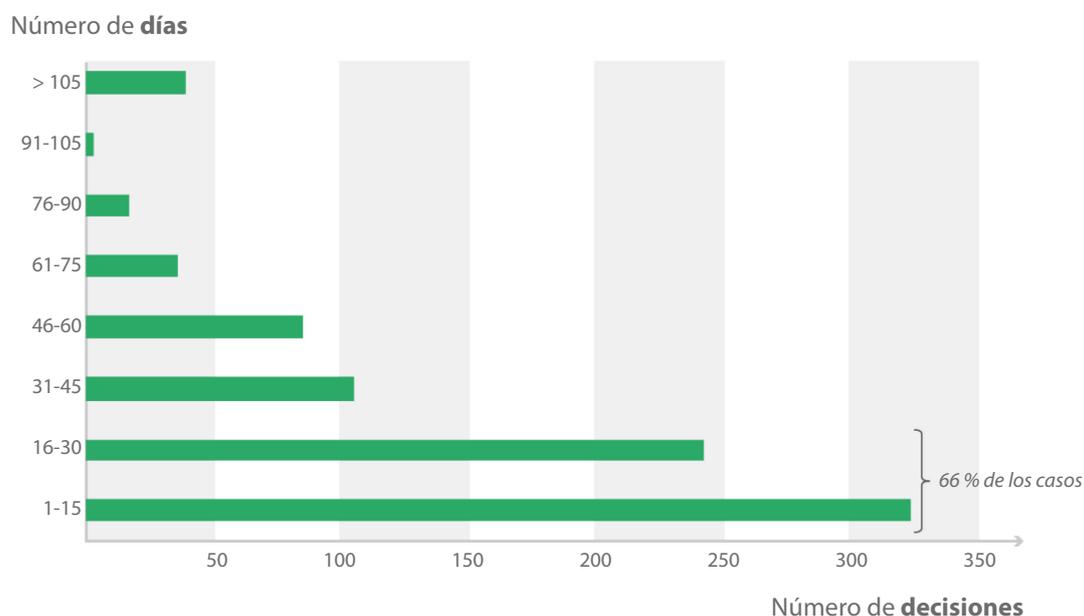
La Comisión evaluó en menos de un mes la mayoría de los regímenes de ayudas nacionales notificados en virtud de los dos primeros marcos temporales de crisis

42 Los Estados miembros debían notificar a la Comisión todas las medidas de ayuda estatal que tuvieran previsto adoptar con arreglo a los marcos de crisis, y facilitar documentos justificativos, como el proyecto de legislación nacional de regulación de las medidas previstas. En general, la Comisión dispone de dos meses para adoptar una decisión tras la notificación completa de una medida²⁹. Dadas las circunstancias, la Comisión tenía que evaluar y aprobar estas medidas lo más rápidamente posible, evitando al mismo tiempo distorsiones indebidas de la competencia. Examinamos con qué rapidez llevó a cabo la Comisión sus evaluaciones.

²⁹ Artículo 4, apartado 5, del Reglamento (UE) 2015/1589 del Consejo.

43 La Comisión aprobó 693 medidas en virtud del marco del COVID-19 y 157 en virtud del marco relativo a la crisis de Ucrania. En el número de decisiones no se incluyen las modificaciones posteriores de esas medidas. En el 66 % de los casos transcurrió menos de un mes entre el primer contacto de los Estados miembros con la Comisión («notificación previa») y la decisión final de esta tras la notificación formal (véase la *ilustración 4*). Este dato contrasta con la media de dos meses y medio que requirieron las evaluaciones de las medidas de ayuda relacionadas con el COVID aprobadas al margen del marco temporal. Dado que el marco de crisis y transición no se adoptó hasta marzo de 2023 y que los procedimientos de evaluación estaban en curso, no evaluamos la duración de los procedimientos de evaluación aplicados por la Comisión a las decisiones adoptadas en virtud del marco de crisis y transición.

Ilustración 4 – Duración de la evaluación de la Comisión en el contexto del marco del COVID-19 y del marco de crisis



Nota: Incluida la notificación previa, excluidas las decisiones de modificación.

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de datos de la Comisión.

44 También constatamos que solo se impugnaron ante los tribunales de la UE un número reducido de decisiones de la Comisión de aprobación de ayudas estatales, que en la mayoría de los casos fueron confirmadas. Por ejemplo, en el sector de la aviación, especialmente afectado por las restricciones del COVID-19, los competidores impugnaron decisiones de la Comisión adoptadas tanto en virtud del TFUE como del marco del COVID-19 alegando que esta no había evaluado correctamente todos los aspectos pertinentes de los casos o no había motivado su decisión. Al final de junio de 2024, constatamos que el Tribunal General y el Tribunal de Justicia de la UE

dictaron sentencias sobre ayudas estatales en relación con el COVID-19 a compañías aéreas en 26 asuntos. El Tribunal General anuló las decisiones de la Comisión en 10 asuntos y las confirmó en los 16 restantes. El Tribunal de Justicia desestimó los recursos posteriores en 6 de esos asuntos.

45 Por lo tanto, consideramos que, a raíz de la adopción de los dos primeros marcos temporales de crisis, la Comisión consiguió reducir considerablemente la duración del procedimiento de evaluación. La mayoría de las decisiones de aprobación de ayudas estatales fueron confirmadas por los tribunales de la UE.

Con frecuencia, la Comisión no disponía de detalles sobre las medidas aplicadas por los Estados miembros, en particular sobre los «regímenes marco» de los marcos temporales

46 Con arreglo a los marcos temporales, los Estados miembros debían demostrar que las medidas de ayuda estatal eran necesarias, adecuadas y proporcionadas para poner remedio a una grave perturbación de la economía del Estado miembro y que se respetaban todas las condiciones del marco³⁰. Por tanto, examinamos si la Comisión comprobó que las medidas cumplían los criterios establecidos en los marcos al evaluar los regímenes nacionales notificados y otras normas sobre ayudas estatales aplicables.

47 Basándonos en nuestro análisis de una muestra de treinta notificaciones de ayudas estatales aprobadas por la Comisión, constatamos que la Comisión limitó su evaluación a comprobar si las medidas cumplían los marcos, o si los Estados miembros se comprometieron a cumplirlos. Sin embargo, no examinó los detalles de cada medida notificada, incluidas las condiciones nacionales para conceder la ayuda. Tampoco evaluó si la ayuda podía concederse por medios menos distorsionadores, o si los Estados miembros ya habían adoptado otras medidas de carácter general o de ayuda estatal que abordaran las necesidades de liquidez de las empresas. Dado que no estaba claro cómo se desarrollaría la crisis y que se necesitaba apoyo rápido del Estado, los Estados miembros tampoco pudieron facilitar en muchos casos información clara sobre los presupuestos, y comunicaron cifras más o menos arbitrarias. Sin embargo, según las normas relativas a las ayudas estatales, la Comisión debe poder examinar los efectos de un régimen sobre la competencia, lo que implica evaluar los presupuestos notificados por los Estados miembros. Durante las crisis, la evaluación de la Comisión no examinó el importe global de la ayuda notificada.

³⁰ Véase el marco temporal del COVID-19, apartado 19; el marco relativo a la crisis de Ucrania, apartado 51, y el marco de crisis y transición, apartado 57.

48 En este contexto, observamos que los Estados miembros notificaban individualmente «regímenes marco» a la Comisión, consistentes en varias medidas de respuesta a crisis y, a menudo, varios instrumentos de ayuda, como subvenciones, préstamos o distintos tipos de desgravaciones fiscales. Estas medidas e instrumentos tenían que cumplir el marco temporal, pero no se conocían las condiciones nacionales para conceder la ayuda. Su aprobación permitía a los Estados miembros adoptar muchas medidas de ayuda diferentes sin necesidad de notificarlas a la Comisión, lo que reducía considerablemente la carga administrativa. La Comisión aprobó estos regímenes en todos los marcos bajo la condición de que los Estados miembros se comprometieran a respetar todos los criterios.

49 Alemania fue uno de los muchos Estados miembros que notificaron regímenes marco a la Comisión en virtud del marco del COVID-19, y los utilizó ampliamente. El contenido de los regímenes marco federales se copió esencialmente del marco del COVID-19, sin más detalles sobre las distintas medidas de apoyo, todavía pendientes de diseñar y adoptar en los niveles administrativos nacionales correspondientes. En el [recuadro 3](#) se ofrece un ejemplo de uno de estos regímenes en Alemania.

Recuadro 3

Utilización de «regímenes marco»: Ejemplo de Alemania

En Alemania, con arreglo al marco federal «Ayudas de escasa cuantía 2020» (asunto n.º SA.56790 de la Comisión, incluidos los regímenes posteriores), las autoridades nacionales y regionales adoptaron 231 medidas de apoyo diferentes relacionadas con el COVID-19 que abarcaban distintos instrumentos de ayuda, como subvenciones o préstamos bonificados concedidos con arreglo a distintas condiciones y que representaron más de 90 000 millones de euros de gasto nominal en ayudas estatales.

Estas medidas de apoyo subyacentes al régimen marco no fueron evaluadas por la Comisión ni se sometieron a su aprobación, aplicándose en virtud de la decisión de aprobación del régimen marco.

50 Al evaluar las notificaciones de regímenes marco, la Comisión disponía de información muy limitada sobre la naturaleza y el alcance de las medidas concretas de apoyo que los Estados miembros iban a adoptar y aplicar en virtud de esos regímenes. La Comisión confió esencialmente en que los Estados miembros cumplieran las condiciones de los regímenes notificados que, a juicio de la Comisión cumplían los marcos temporales, sin contar con más información sobre los mecanismos de financiación que acabaron implantando. Aunque no se dispone del número exacto de

regímenes marco aprobados, estimamos que los regímenes que abarcan más de un instrumento de ayuda representan más de un tercio del importe total de las ayudas relacionadas con el COVID-19 aprobadas por la Comisión. Es probable que la cifra sea mayor, ya que también hay regímenes que cubren un único instrumento de ayuda y que constan de muchas medidas subyacentes. Consideramos que el uso de regímenes marco por parte de los Estados miembros plantea un riesgo especial para la supervisión de las ayudas estatales por parte de la Comisión.

Los controles del cumplimiento de las normas sobre ayudas estatales en el marco de crisis efectuados por los Estados miembros se basaban en gran medida en autodeclaraciones de los beneficiarios

51 En virtud del artículo 108, apartado 1, del TFUE, la Comisión, junto con los Estados miembros, debe examinar permanentemente los regímenes de ayuda existentes en dichos Estados. Los marcos temporales de crisis establecieron importes máximos de ayuda por empresa y, en ocasiones, complejas normas de acumulación si las empresas recibían ayudas en virtud de la misma o diferentes secciones del marco. El cometido de los Estados miembros y de sus autoridades con respecto a las ayudas estatales es garantizar el cumplimiento de las normas y apoyar a la Comisión en sus tareas. Así pues, en los cuatro Estados miembros que visitamos durante esta auditoría, examinamos si las autoridades competentes de los Estados miembros habían establecido medios para comprobar el cumplimiento, y si estos eran eficaces.

52 Si bien en los Países Bajos las ayudas de crisis se gestionan principalmente de forma centralizada, en Estados miembros más grandes son muchas las autoridades que participan en la gestión de las ayudas estatales. Sin embargo, de los cuatro Estados miembros que visitamos en esta auditoría, solo Polonia disponía de un registro central de ayudas estatales en el que todas las autoridades competentes debían introducir los datos relativos a las ayudas estatales en los siete días siguientes a su concesión, y que las demás autoridades podían utilizar para realizar comprobaciones. Este registro no es obligatorio en la UE, pero los Estados miembros pueden crearlo voluntariamente. Antes del 1 de enero de 2026, los Estados miembros deben garantizar que al menos la información sobre las ayudas *de minimis* concedidas se consigne en un registro central a escala nacional o de la UE para supervisar el respeto de los límites máximos de las ayudas *de minimis*³¹. A falta de registro central, para confirmar el cumplimiento de las normas de acumulación al conceder las ayudas, las autoridades de Alemania, Francia y los Países Bajos se basaron en gran medida en autodeclaraciones de las empresas.

³¹ Artículo 6 del Reglamento (UE) 2023/2831 de la Comisión.

53 En 2020 se pusieron a disposición otras ayudas a través del Fondo de Garantía Paneuropeo, dotado con 25 000 millones de euros, creado por el Grupo BEI en respuesta a la pandemia de COVID-19 y respaldado por veintidós Estados miembros. La ayuda del Fondo de Garantía Paneuropeo podía sumarse a otras medidas de ayuda aplicadas por los Estados miembros siempre que, en algunas de ellas, el importe total de los préstamos no superase los límites máximos establecidos en el marco relativo del COVID-19. Sin embargo, solo las autoridades nacionales competentes de Polonia disponían de información sobre los beneficiarios finales del Fondo de Garantía Paneuropeo, ya que se estaba aplicando un régimen complementario a escala nacional. En los demás Estados miembros visitados, las autoridades competentes no disponían de esta información. En consecuencia, existe el riesgo de que no se hayan tenido en cuenta las ayudas concedidas a través del EGF a la hora de aplicar las normas de la acumulación.

54 Con arreglo al marco del COVID-19, no se podían conceder ayudas a las empresas que ya estuvieran en crisis antes de la pandemia, o sea, a 31 de diciembre de 2019, aunque existían excepciones para las microempresas y las pequeñas empresas. Para comprobar el cumplimiento de este requisito, los Estados miembros visitados se basaron en general en autodeclaraciones de las empresas.

55 Consideramos que los Estados miembros no siempre dispusieron de mecanismos de control eficaces y a menudo confiaron en autodeclaraciones de los beneficiarios para garantizar que las ayudas estatales se concedieran de acuerdo con las condiciones de los marcos temporales y las decisiones de la Comisión de autorización de las medidas. En los Estados miembros en los que intervienen muchas autoridades en la concesión de las ayudas y no existe un registro central de ayudas estatales, era difícil para las autoridades nacionales cotejar las normas de acumulación.

La Comisión ha reducido su seguimiento de los regímenes de ayudas estatales durante las crisis y todavía no ha evaluado el impacto de los marcos temporales en la competencia

A pesar de que el gasto en ayudas estatales ha aumentado significativamente desde 2020, la Comisión ha reducido sus esfuerzos por supervisar las ayudas estatales

56 En el marco de su función supervisora, la Comisión debe comprobar si los Estados miembros se atienen a sus decisiones sobre ayudas estatales, incluidos los

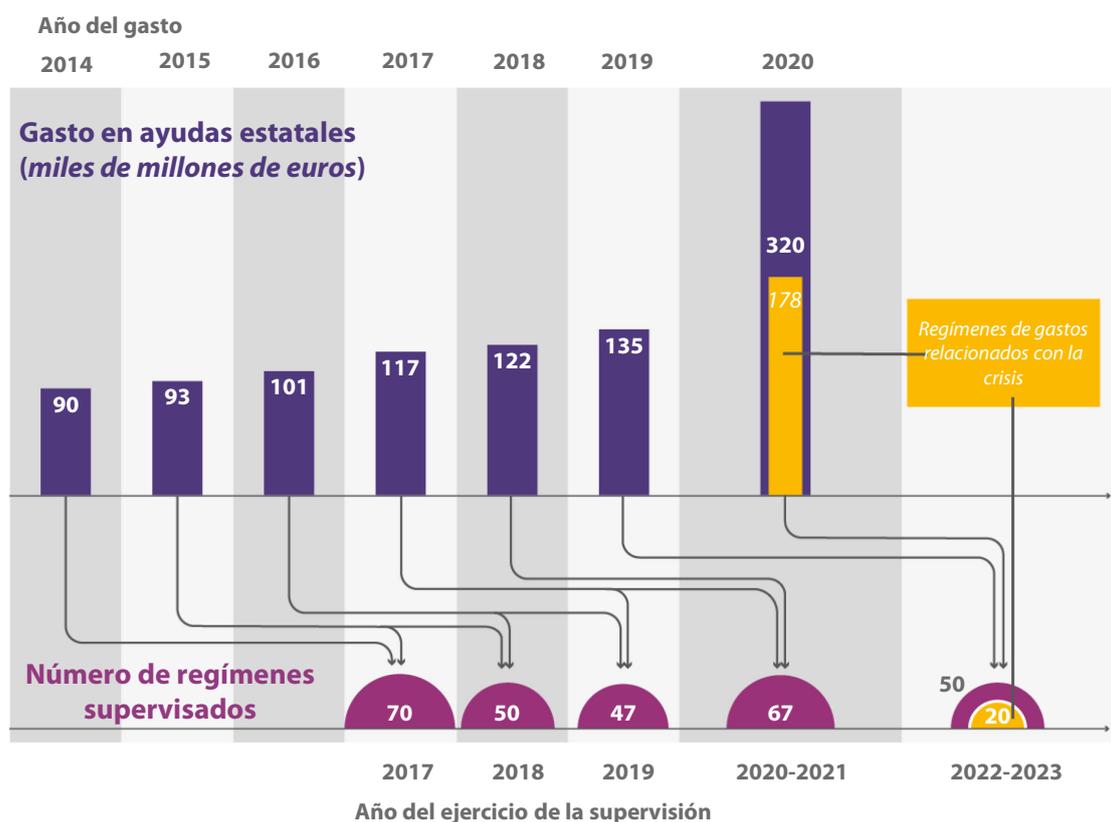
presupuestos notificados, y las normas generales sobre ayudas estatales (como el Reglamento general de exención por categorías). Por lo tanto, la Comisión lleva a cabo un ejercicio de supervisión periódica³² basándose en la información públicamente disponible, en la información recibida de los participantes en el mercado sobre cómo aplican los Estados miembros las normas sobre ayudas estatales y en exámenes exhaustivos específicos de una serie de regímenes de ayudas. Hasta ahora, la Comisión ha seleccionado esos regímenes con arreglo a un enfoque basado en el riesgo. Hemos examinado cómo ha evolucionado la supervisión de la Comisión con el paso del tiempo y si los resultados eran adecuados y estaban disponibles a tiempo para informar a la Comisión sobre la eficacia de los marcos temporales.

57 Desde 2020, la Comisión ha seguido recabando información general sobre la aplicación de las ayudas estatales. Sin embargo, su ejercicio de supervisión no estaba previsto ni diseñado para detectar ayudas no notificadas, sino para verificar la correcta aplicación de los regímenes de ayudas. Al margen de que las partes interesadas puedan presentar denuncias contra presuntas ayudas ilegales, la Comisión no dispone en la actualidad de un enfoque estructurado para detectar casos de ayudas no notificadas.

58 Antes de 2020, la Comisión seleccionaba cada año entre cincuenta y setenta regímenes de ayuda para efectuar un examen pormenorizado. Debido al aumento de la carga de trabajo de evaluación de las medidas notificadas (véase el apartado **41**), en 2020, la Comisión decidió realizar, de forma temporal, mientras durase la crisis, un seguimiento en profundidad solo una vez cada dos años (véase la *ilustración 5*). En 2024, la Comisión decidió regresar a la supervisión anual.

³² SWD(2020)0257: Documento de trabajo de los servicios de la Comisión, Fitness check of the 2012 State aid modernisation package, railways guidelines and short-term export credit insurance, p. 37.

Ilustración 5 – Gasto anual en ayudas estatales 2014-2020, y número de regímenes supervisados 2017-2023



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de datos de la Comisión.

59 Este cambio tuvo varias consecuencias.

- Se tradujo en un mayor desfase temporal (es decir, un año más) entre la fecha del ejercicio de supervisión y el período cubierto. De entrada, esto reduce la utilidad de la información de supervisión para la Comisión.

- Dado que en los años 2021 y 2023 el número de regímenes supervisados fue similar al anterior a la crisis (entre 50 y 70), el ejercicio de supervisión de la Comisión supuso aproximadamente la mitad del nivel anterior a la crisis, a pesar de que desde entonces había aumentado significativamente el número de regímenes y de ayudas nacionales notificados.
- Las ayudas notificadas y concedidas en virtud del marco del COVID-19 en 2020 no fueron supervisadas hasta 2023, pero la supervisión también abarcó ayudas anteriores a la crisis concedidas en 2019. En otras palabras, los ejercicios de supervisión de la Comisión solo cubrieron parte de las ayudas notificadas y concedidas en el marco del COVID-19 y ninguna ayuda notificada en virtud del marco relativo a la crisis de Ucrania. Una vez más, esto reduce la información que la Comisión puede obtener de su supervisión.

60 Cuando examinamos el ejercicio de supervisión 2022-2023, comprobamos que la evaluación de riesgos de la Comisión estaba insuficientemente documentada, por lo que no pudimos concluir que se hubieran identificado, evaluado y priorizado sistemáticamente todos los riesgos potenciales.

61 Respecto de cada régimen seleccionado para el examen pormenorizado, la Comisión evaluó la conformidad de las bases jurídicas nacionales para la concesión de la ayuda con su decisión de aprobación del régimen o, en su caso, con el marco del COVID-19. También comprobó una pequeña muestra de ayudas individuales concedidas. Aunque estos controles fueron exhaustivos y estuvieron bien documentados, el reducido tamaño de la muestra (de 8 a 10 ayudas concedidas por régimen seleccionado) no permitió a la Comisión extraer conclusiones sobre si la aplicación general de los regímenes se ajustaba a las normas sobre ayudas estatales. En los casos en que las autoridades encargadas de conceder las ayudas se habían basado en autodeclaraciones de las empresas sin llevar a cabo comprobaciones adicionales para confirmar el cumplimiento de las normas sobre acumulación o que no estuvieran en dificultades antes de la crisis, la Comisión no realizó comprobaciones adicionales, pero invitó a los Estados miembros a establecer un mecanismo para comprobar la información relativa a las autodeclaraciones.

62 Consideramos que el modo en que la Comisión recopiló y analizó la información general sobre las ayudas estatales no se centró suficientemente en la detección de ayudas estatales que no habían sido notificadas. La evaluación de riesgos de la Comisión no nos permitió concluir que se hubieran identificado, evaluado y priorizado sistemáticamente todos los riesgos potenciales. Los cambios introducidos en la supervisión periódica de las ayudas estatales por parte de la Comisión en 2020 dieron lugar a una cobertura más limitada de los regímenes nacionales y a un mayor desfase temporal. Hasta ahora solo se ha cubierto el primer año del marco del COVID-19.

La Comisión todavía no ha evaluado el impacto de las medidas adoptadas en virtud de los dos primeros marcos de crisis en la competencia en el mercado interior

63 Las evaluaciones realizadas con arreglo a las normas sobre ayudas estatales proporcionan datos tanto sobre el impacto directo de la ayuda en los beneficiarios como sobre sus efectos indirectos, por ejemplo, si la ayuda fue proporcionada o si se minimizaron las posibles distorsiones en el mercado interior. Los resultados de estas evaluaciones deben tenerse en cuenta al diseñar nuevos marcos o regímenes de ayudas estatales. Por lo tanto, examinamos si la Comisión tomó las medidas necesarias para garantizar que se evaluara el impacto de los dos primeros marcos de crisis en la competencia en el mercado interior.

64 Las evaluaciones son necesarias para una serie de regímenes de ayuda (incluidos los que entran en el ámbito de aplicación del Reglamento general de exención por categorías) cuando su presupuesto anual supera los 150 millones de euros, así como en virtud de diversas directrices sobre ayudas estatales, como las Directrices sobre ayudas estatales en materia de clima, protección del medio ambiente y energía, o el Marco sobre ayudas estatales de investigación y desarrollo e innovación. Los Estados miembros afectados suelen elaborar un plan de evaluación para su aprobación por la Comisión teniendo en cuenta la metodología común para la evaluación de las ayudas estatales. No obstante, dada la necesidad de adopción urgente, los marcos de crisis temporales no contenían disposiciones relativas a la evaluación.

65 Tres de los cuatro Estados miembros visitados hicieron algún esfuerzo por estudiar el impacto de las ayudas estatales relacionadas con la crisis. En Alemania y los Países Bajos, los ministerios competentes tenían previsto realizar en 2024 y 2025 evaluaciones de los programas de ayuda a este respecto.

66 En junio de 2024, la Comisión había realizado un estudio sobre el impacto de las ayudas estatales relacionadas con el COVID-19 en el volumen de negocios para averiguar quién se había beneficiado más de los fondos y la probabilidad de impago de las empresas. El estudio llegó a la conclusión de que estas ayudas desempeñaban un papel significativo para ayudar a las empresas a atravesar la crisis³³. Sin embargo, el estudio no abarcó los efectos de la ayuda en la competencia, como, por ejemplo, en sectores con un riesgo de distorsión potencialmente superior. A falta de datos fiables de los Estados miembros, el estudio se limitó a España, Italia y Polonia, de modo que se omitieron los Estados miembros que efectuaron el mayor gasto en ayudas estatales. La Comisión todavía no ha previsto ninguna evaluación del impacto del marco relativo a la crisis de Ucrania.

67 Consideramos que la ausencia de una evaluación *ex post* de los dos primeros marcos temporales de crisis representa una oportunidad perdida de aprender a diseñar medidas mejor orientadas en el futuro minimizando al mismo tiempo la distorsión de la competencia.

Los Estados miembros concedieron, en virtud de los marcos temporales, ayudas inferiores a los importes aprobados, pero la información que proporcionaron al respecto no es fiable

68 La Comisión confía en que los Estados miembros faciliten datos puntuales, completos y exactos, para lo que estos deben disponer de sistemas que les permitan recabar información pertinente de las autoridades que conceden las ayudas estatales. En consecuencia, examinamos si los Estados miembros habían comunicado esos datos a la Comisión y si esta los había utilizado en sus tareas de supervisión e información. También evaluamos si la Comisión había proporcionado suficiente transparencia sobre las ayudas estatales relacionadas con la crisis y si había supervisado eficazmente el cumplimiento por parte de los Estados miembros de sus obligaciones de transparencia al notificar las ayudas estatales.

³³ Study on the effectiveness of COVID-Aid on firms.

Los datos muestran que el gasto en ayudas estatales relacionadas con la crisis se mantuvo muy por debajo de los importes inicialmente aprobados

69 Según la Comisión, los Estados miembros notificaron medidas de ayuda estatal relacionadas con el COVID-19 por valor de 3,05 billones de euros, de los cuales 2,86 billones de euros correspondieron a medidas en virtud del marco temporal para el COVID-19. Ahora bien, se trata solo de valores nominales y no equivalen a la ventaja potencial transferida a las empresas (el «elemento de ayuda»), que depende del tipo de instrumento de ayuda. Por ejemplo, la ventaja es significativamente menor en el caso de los instrumentos reembolsables, como los préstamos, que en el de las subvenciones.

70 Los Estados miembros notificaron unos gastos en ayudas estatales para los regímenes del COVID-19 significativamente inferiores a los presupuestos de ayuda estatal que habían notificado a la Comisión y que ascendían a unos 1,1 billones de euros en importes nominales, correspondientes a un elemento de ayuda de 472 000 millones de euros. En cuanto a las medidas adoptadas tras la invasión rusa de Ucrania, la situación era similar al, final de 2022, cuando los Estados miembros notificaron gastos por valor de más de 66 000 millones de euros en importes nominales, es decir, en torno al 10 % de los presupuestos notificados (véase el [cuadro 1](#)).

Cuadro 1 – Presupuestos y gastos notificados en virtud de los marcos temporales (hasta el final de 2022)

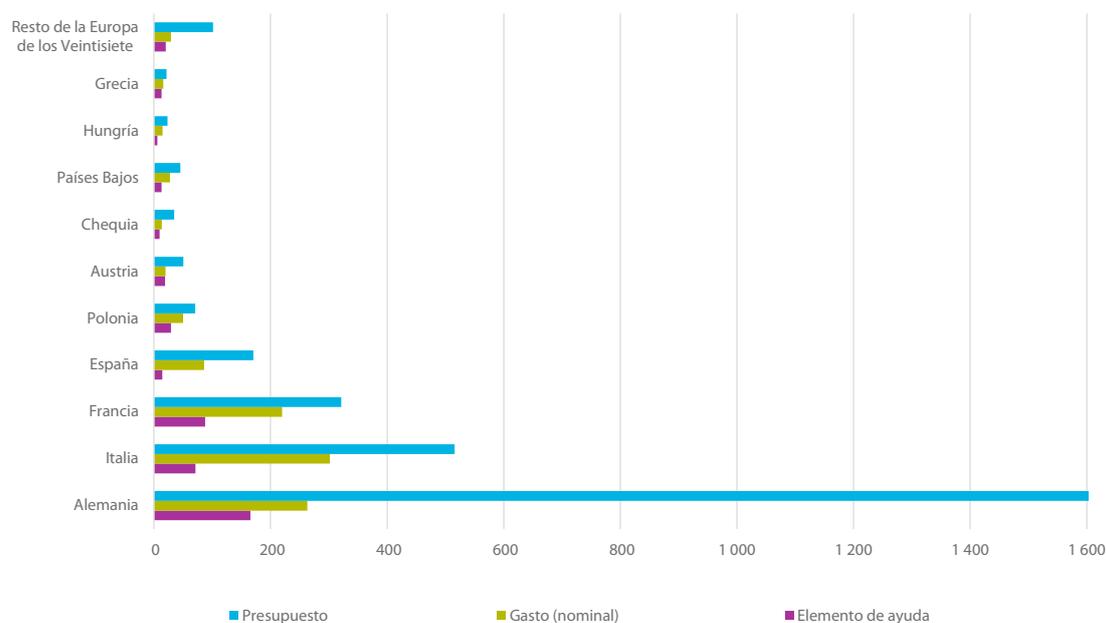
(miles de millones de euros)

| | Presupuestos notificados | Gastos (valor nominal) | Elemento de ayuda |
|-------------------|--------------------------|------------------------|-------------------|
| COVID-19 | 3 049 | 1 097 | 472 |
| Crisis de Ucrania | 679 | 66 | 39 |

Fuente: Marcador de ayudas estatales 2023.

71 Ahora bien, se observan diferencias significativas en los importes totales notificados por los Estados miembros. Por ejemplo, en el marco del COVID-19, Alemania notificó medidas de crisis que representaban más de la mitad del presupuesto total notificado por todos los Estados miembros de la Europa de los Veintisiete. Sin embargo, al final de 2022, el gasto nominal notificado por Alemania se situaba en torno al 15 % de los presupuestos inicialmente notificados, tal como se muestra en la [ilustración 6](#).

Ilustración 6 – COVID-19 – gastos comparados con los presupuestos notificados al final de 2022

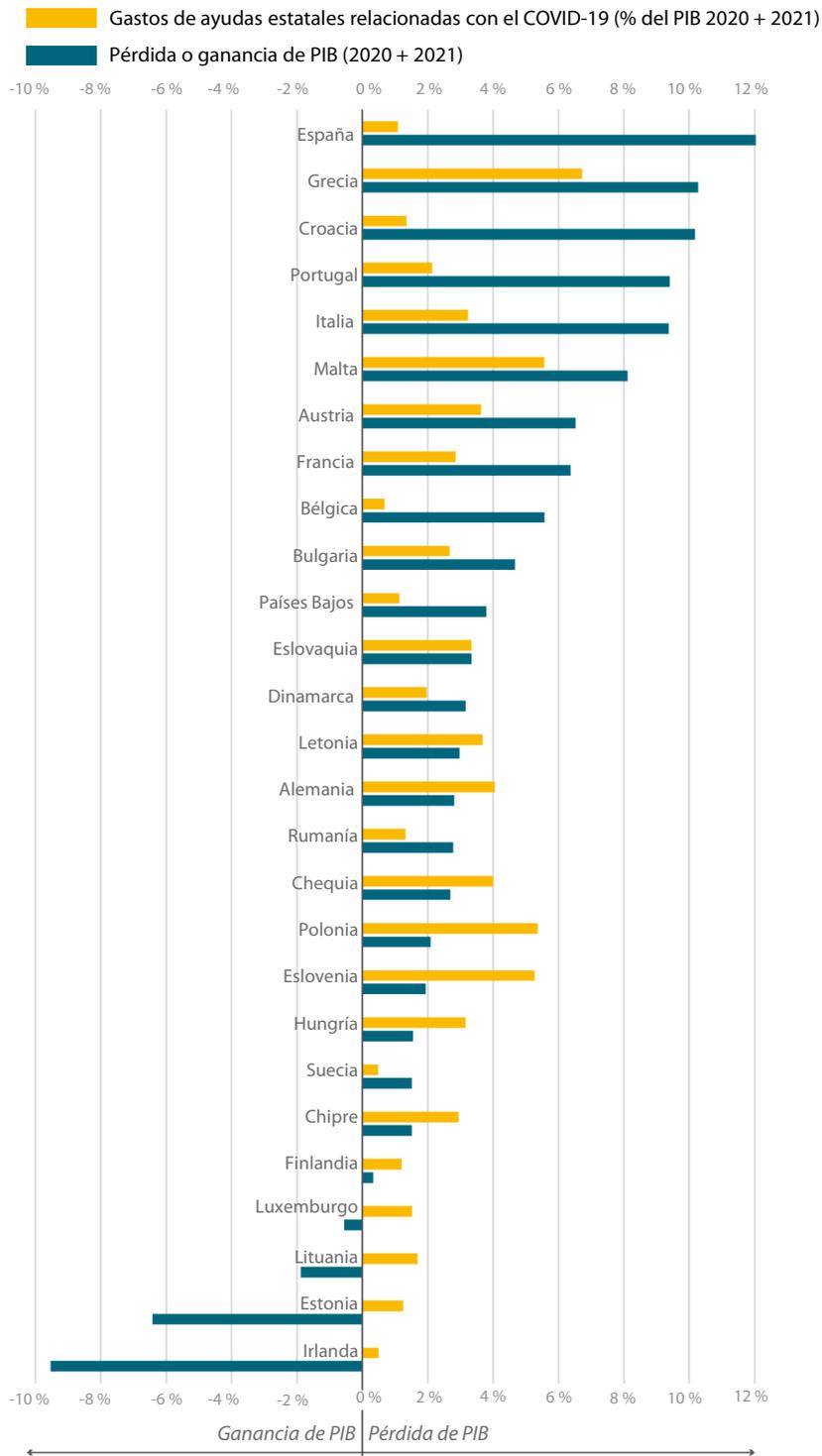


Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, sobre la base del Marcador de ayudas estatales 2023.

72 Al final de 2022, Alemania, Francia e Italia habían notificado los importes más elevados de gasto en ayudas estatales en virtud del marco del COVID-19 (véase la *ilustración 6*). Sin embargo, esto debe considerarse en el contexto del tamaño de sus economías y del daño económico que sufrieron a causa de la pandemia de COVID-19. No existe una metodología sólida para evaluar esta relación, pero, como valoración muy aproximada de su Marcador de ayudas estatales para 2022 y 2023, la Comisión comparó el gasto con el producto interior bruto (PIB) y la tasa de pérdida de PIB en 2020 y 2021, asumiendo que la pérdida de PIB en esos dos años se debió casi en su totalidad a la pandemia de COVID-19³⁴. Sobre la base de esta comparación, Alemania, Francia e Italia no desembolsaron cantidades de ayuda inusualmente elevadas (véase la *ilustración 7*). Queremos señalar que, sobre la base de este análisis para los Estados miembros, la Comisión concluyó que las medidas temporales de ayuda estatal adoptadas durante la crisis del COVID-19 habían sido proporcionadas y necesarias a la luz de los daños económicos sufridos. Sin embargo, dado que la correlación entre pérdida de PIB y gasto en ayudas estatales a nivel de Estado miembro es limitada, resulta cuestionable que se puedan extraer tales conclusiones sin un análisis sectorial exhaustivo.

³⁴ Marcador de ayudas estatales 2023, p. 286.
Marcador de ayudas estatales 2022, p. 43.

Ilustración 7 – Gasto en ayudas estatales (elemento de ayuda) comparado con la variación del PIB al final de 2021



Nota: Tasa de pérdida de PIB calculada como diferencia entre el PIB real y el PIB tendencial (suma de la tasa de pérdida en 2020 y 2021).

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, sobre la base del Marcador de ayudas estatales 2023, y la base de datos AMECO (consultada el 15 de mayo de 2024).

73 En una nota informativa sobre la política de ayudas estatales de febrero de 2024³⁵, las cifras de la Comisión indicaban que, entre marzo de 2022 y finales de junio de 2023, había aprobado medidas de ayuda estatal por casi 730 000 millones de euros, bien en virtud del marco relativo a la crisis de Ucrania y del marco de crisis y transición, bien directamente con arreglo al TFUE; además, los Estados miembros concedieron a empresas 141 000 millones de euros en importes nominales. El importe de la ayuda notificada difiere significativamente entre Estados miembros. Alemania y Francia notificaron más del 70 % de la ayuda estatal en importes absolutos, pero como algunas de las medidas aún están en vigor, es demasiado pronto para extraer conclusiones sobre su uso real.

La Comisión no dispone de datos fiables sobre las ayudas estatales totales relacionadas con crisis concedidas por los Estados miembros, ni de información por sector económico o tamaño de las empresas

74 La principal herramienta de información de la Comisión es el Marcador de ayudas estatales (véase el apartado **08**). Este marcador se basa en los informes anuales de gasto en ayudas estatales de los Estados miembros y tiene por objetivo proporcionar una fuente de información transparente y accesible al público sobre la situación general de las ayudas estatales y un resumen de la Comisión al respecto³⁶. Para presentar sus informes, los Estados miembros utilizan la herramienta de información sobre ayudas estatales de la Comisión (SARI2).

75 Durante nuestras visitas de auditoría, constatamos que, en nuestra muestra de notificaciones relacionadas con crisis, no todos los Estados miembros comunicaron a la Comisión datos completos y exactos sobre las ayudas estatales (véanse ejemplos de Alemania y Francia en el **recuadro 4**).

³⁵ [The use of crisis State aid measures in response to the Russian invasion of Ukraine \(until end-June 2023\)](#), Comisión Europea, 2024

³⁶ Artículo 6, apartado 2, del [Reglamento \(CE\) n.º 794/2004 de la Comisión](#).

Recuadro 4

Deficiencias en la comunicación de datos sobre ayudas estatales: ejemplos de Alemania y Francia

En **Alemania**, el ministerio federal competente utilizó un procedimiento complejo para recopilar los datos sobre ayudas estatales relacionadas con crisis procedentes de las autoridades federales y regionales y de los bancos públicos. Durante nuestra auditoría, detectamos errores de notificación por más de 30 000 millones de euros debidos a un procedimiento en gran medida manual de recopilación y centralización de los datos y a una interpretación incorrecta de las directrices de notificación de la Comisión. Respecto de algunos regímenes de ayuda, en el momento de la concesión de esta, las autoridades no podían asignar el gasto a una decisión concreta de la Comisión, ya que ello dependía del importe total que finalmente recibirían las empresas y que no era conocido en ese momento.

En **Francia**, el organismo de coordinación competente tuvo que recabar datos de las autoridades que concedían las ayudas, como bancos públicos, ministerios y autoridades locales. Respecto de algunos regímenes de ayuda de gran envergadura, los gastos notificados a la herramienta de notificación de ayudas estatales de la Comisión y a su encuesta variaron considerablemente. En uno de los casos que examinamos, la diferencia ascendía a más de 23 000 millones de euros. Las autoridades nacionales francesas no pudieron explicar a qué se debía esta situación ni cuáles eran los importes correctos. Además, las autoridades francesas calculan el elemento de ayuda de forma diferente a la Comisión. En consecuencia, no siempre es posible distinguir los importes nominales de los préstamos concedidos de las ayudas abonadas, lo que afecta a la comparabilidad de los datos entre países.

76 Con ocasión de la modificación o la prórroga de una medida de ayuda estatal, los Estados miembros notificaron los importes abonados tras la entrada en vigor de la actualización con el nuevo número de decisión en la herramienta de notificación de ayudas estatales. Esto se ajustaba a las directrices de la Comisión. Sin embargo, dado que las modificaciones se referían en ocasiones a varios regímenes aprobados mediante diferentes decisiones de la Comisión, no siempre era posible atribuir los importes a un régimen o instrumento de ayuda concreto, lo que dio lugar a que la información notificada fuera inexacta. Esto constituía una insuficiencia particular de los regímenes marco (véase el apartado **48**).

77 Ninguno de los tres marcos temporales de crisis incluyó requisitos específicos de información por sector económico o por tipo de empresa más allá de la notificación anual de gastos. Los Estados miembros hicieron un uso generalizado de la posibilidad que brinda la herramienta de notificación de ayudas estatales de notificar el gasto

como no específico de un sector, o de seleccionar múltiples sectores para cada instrumento de ayuda. En consecuencia, la Comisión no cuenta con un desglose de los datos sobre ayuda estatal por sector o por tipo de empresa.

78 Entre 2020 y 2023, la Comisión realizó seis encuestas voluntarias en las que pidió a los Estados miembros que facilitaran detalles sobre las ayudas concedidas por régimen, instrumento, sector y tipo de empresa. Este último criterio era importante, ya que determinados sectores económicos, como, por ejemplo, el turismo, la aviación, la industria aeroespacial o los proveedores de energía, se beneficiaron de niveles de ayuda estatal especialmente elevados durante las crisis. Durante nuestra auditoría, constatamos que las respuestas a la encuesta eran a menudo inexactas o incompletas, o contradecían los datos de la herramienta de notificación de ayudas estatales de la Comisión, por ejemplo, en relación con la información facilitada sobre el sector económico o el tipo de empresa. Tampoco se informó con antelación a los Estados miembros de que tendrían que recabar y facilitar esta información a la Comisión.

79 La Comisión utilizó los resultados de las encuestas para elaborar informes sobre la política de ayudas estatales en los que ofrecía una visión general del uso de las ayudas estatales relacionadas con crisis. Hasta la fecha, la Comisión ha publicado cinco de estos informes³⁷. En ellos ha facilitado información sobre la adopción de estas medidas y los instrumentos utilizados, pero aún no se ha realizado ningún análisis detallado de las ayudas concedidas por sector o tipo de empresa. A pesar de estas lagunas, en 2022, la Comisión concluyó que las medidas temporales de ayuda estatal adoptadas durante la crisis del COVID-19 eran proporcionadas y necesarias habida cuenta del perjuicio económico sufrido (véase el apartado **70**)³⁸.

80 Basándonos en nuestro análisis, consideramos que la Comisión no dispone en la actualidad de datos completos y fiables sobre las ayudas estatales concedidas por los Estados miembros. No dispone de datos sobre los importes totales de dichas ayudas ni sobre los importes concedidos a los distintos sectores económicos, incluidos aquellos en los que la UE aplica una política industrial activa (como las baterías, el hidrógeno o los semiconductores). La comparabilidad entre países de los datos está afectada por la limitada calidad de los datos notificados por los Estados miembros. Esto merma su capacidad para evaluar la eficacia de los marcos temporales de crisis y la contribución

³⁷ The use of COVID-19 related state aid measures by EU Member States (*Issue 1 - 2021*, *Issue 1 - 2022*); Looking back at the State aid COVID Temporary Framework: the take-up of measures in the EU (*Issue 3 - 2022*), y The use of crisis State aid measures in response to the Russian invasion of Ukraine (*Issue 1 - 2023*, *Issue 1 - 2024*).

³⁸ *Marcador de ayudas estatales 2022*, p. 44.

de las ayudas estatales a los objetivos de política industrial de la UE. Consideramos que es difícil extraer conclusiones sobre si las ayudas de crisis fueron proporcionadas y necesarias sin datos sectoriales. El perjuicio económico difiere considerablemente entre sectores, y los instrumentos de ayuda y los niveles de apoyo por sector también pueden variar significativamente entre Estados miembros. No obstante, la Comisión no cuenta con datos suficientes por sector.

La Comisión y algunos Estados miembros no garantizaban que los beneficiarios de ayudas estatales tuvieran suficiente transparencia

81 En 2012, en el proceso de modernización de las ayudas estatales, la Comisión introdujo normas mejoradas en materia de transparencia para garantizar que se informara mejor sobre el gasto de dinero público, y que las empresas pudieran comprobar si las ayudas concedidas a los competidores eran legales. En virtud de los marcos temporales de crisis, la Comisión exigió a los Estados miembros que publicaran la información pertinente sobre cada importe individual de ayuda superior a 100 000 euros en los 12 meses siguientes a su concesión (superior a 10 000 euros en el caso de la agricultura y la pesca).

82 Dado que las ayudas estatales relacionadas con crisis podían aprobarse en virtud de varias disposiciones del artículo 107 del TFUE, se aplicaron normas de transparencia simplificadas. Por ejemplo, no había obligación de transparencia para las ayudas concedidas en virtud del artículo 107, apartado 2, letra b), del TFUE a empresas que tuvieran que suspender su actividad debido a un confinamiento nacional durante la pandemia de COVID-19. Del mismo modo, no se aplicaban obligaciones de transparencia a los beneficiarios de medidas de ayuda relacionadas con el COVID fuera de los marcos temporales, a menos que esas decisiones se refirieran a empresas individuales. En los casos en que la transparencia era obligatoria, observamos la aplicación de plazos en ocasiones diferentes, de tres a doce meses a partir de la concesión de la ayuda, pero no pudimos identificar razones claras para ello.

83 Para la presentación de información, la Comisión proporcionó a los Estados miembros una herramienta informática, el [módulo de transparencia de las concesiones](#), en el que podían introducir datos sobre los beneficiarios y los importes concedidos. Alternativamente, los Estados miembros también podían utilizar a tal fin sitios web nacionales o regionales sobre ayudas estatales.

84 Tres de los cuatro Estados miembros que visitamos, Alemania, Francia y los Países Bajos, utilizaron el módulo de transparencia de las concesiones. Sin embargo, observamos que, en esos tres Estados miembros, la información sobre los importes de

las ayudas individuales para una gran mayoría de medidas se publicó a menudo con retraso. En Alemania y Francia, a veces se retrasó hasta dos años transcurrido el plazo de 12 meses. En Alemania, algunas autoridades responsables de la concesión de ayudas decidieron utilizar sitios web regionales para publicar los datos de transparencia, lo que dio lugar a una publicación fragmentada y a datos incompletos en el módulo de transparencia de las concesiones. Además, en los tres Estados miembros que utilizaban el módulo, detectamos otras deficiencias en los datos divulgados (véase el ejemplo de Francia en el [recuadro 5](#)).

Recuadro 5

Datos incoherentes e incompletos en el módulo de transparencia de las concesiones: Francia

Al final de 2022, Francia comunicó gastos por valor de 123 700 millones de euros para un régimen de garantía COVID-19 aprobado por la Comisión (con modificaciones posteriores) en el asunto n.º SA.56709.

Descubrimos que 23 600 millones de euros (el 19 % del total) correspondían a ayudas inferiores a 100 000 euros. Las normas de transparencia no obligan a informar sobre estas ayudas.

Al final de 2023, el módulo de transparencia de las concesiones contenía beneficiarios por valor de 337 millones de euros, es decir, menos del 0,4 % de los 100 100 millones de euros de ayudas sujetas a las obligaciones de transparencia.

85 Polonia utiliza su propia herramienta de notificación y publica la información sobre ayudas estatales en un [sitio web nacional](#). En comparación con los otros tres Estados miembros, el registro de transparencia polaco era exhaustivo, y la concesión de las ayudas se publicaba a su debido tiempo.

86 La Comisión revisa periódicamente el cumplimiento de las obligaciones de transparencia por parte de los Estados miembros comparando los datos de gasto en ayudas estatales registrados en su herramienta de notificación (SARI2) con los registros publicados en el módulo de transparencia de las concesiones. En 2023, la Comisión evaluó el cumplimiento de las obligaciones de transparencia por parte de los Estados miembros en relación con las ayudas concedidas en 2021. Durante su revisión anterior en 2022, evaluó el cumplimiento de los Estados miembros para 2018, 2019 y 2020. Aunque estos controles proporcionan información valiosa sobre el cumplimiento de las obligaciones de transparencia por parte de los Estados miembros, el enfoque presenta limitaciones obvias. Los datos sobre transparencia y gasto no son directamente comparables y la Comisión no tiene garantías de que los datos de SARI2 sean exactos.

Por lo tanto, la Comisión no puede proporcionar una estimación fiable del nivel de incumplimiento de las disposiciones en materia de transparencia.

87 La Comisión hizo un seguimiento de casos de incumplimiento de las obligaciones de transparencia con los Estados miembros afectados. Sin embargo, el único medio legal por el que la Comisión puede hacer cumplir las obligaciones de transparencia son los procedimientos de infracción. Hasta ahora, la Comisión no ha dado este paso.

88 La Comisión aún no ha publicado información sobre el cumplimiento de las obligaciones de transparencia. Por lo tanto, los usuarios de la herramienta informática de la Comisión o de los sitios web sobre ayudas estatales de los Estados miembros no son conscientes a día de hoy de que la información es potencialmente poco fiable.

89 Debido a que el marco de transparencia es incoherente y a que no todos los Estados miembros cumplen sus obligaciones de transparencia, consideramos que en la actualidad no se garantiza la transparencia requerida con respecto a los beneficiarios de ayudas estatales.

Incoherencias de los distintos marcos y directrices con respecto a las ayudas estatales que actualmente apoyan el Pacto Verde Europeo y otros objetivos de la política industrial.

Las ayudas estatales se utilizan cada vez más para apoyar la consecución de objetivos de política industrial

90 La independencia estratégica de la UE y la necesidad de mantener y desarrollar industrias clave dentro de su territorio se han convertido en un tema político de primer orden en los últimos años. La crisis energética que siguió a la invasión rusa de Ucrania puso de manifiesto la dependencia de la UE de los combustibles fósiles y aceleró los esfuerzos por alcanzar cero emisiones netas de carbono³⁹. En los últimos años, la política industrial de la UE también ha pasado de un enfoque más horizontal a otro en el que se presta apoyo a industrias seleccionadas. Esto también se refleja en las normas sobre ayudas estatales; en efecto, tras la adopción de las Directrices de los proyectos importantes de interés común europeo y las Directrices sobre ayudas estatales en materia de clima, protección del medio ambiente y energía 2022, el marco

³⁹ Comunicación C/2023/1711 de la Comisión «Marco Temporal de Crisis y Transición relativo a las medidas de ayuda estatal destinadas a respaldar la economía tras la agresión contra Ucrania por parte de Rusia», apartado 7.

de crisis y transición marca el último paso en este proceso. Si bien las Directrices de los proyectos importantes de interés común europeo y las Directrices sobre ayudas estatales en materia de clima, protección del medio ambiente y energía 2022 son en principio aplicables a todos los sectores, el marco de crisis y transición lo es a un conjunto determinado de sectores estratégicos para la transición a una economía de cero emisiones netas⁴⁰ (véase el *recuadro 1*).

91 La Comisión identificó unas necesidades de inversión acumuladas de unos 92 000 millones de euros en el período 2023-2030 para impulsar la capacidad de fabricación de la UE de determinadas tecnologías estratégicas de cero emisiones netas, centrándose en la energía eólica, los paneles solares, las bombas de calor, las baterías y los electrolizadores para el hidrógeno⁴¹. Las ayudas estatales también han cobrado importancia a la hora de apoyar el desarrollo de la producción de semiconductores o servicios de infraestructura de nube para garantizar la seguridad del suministro y reforzar la soberanía de la UE.

92 Hemos comprobado que la Comisión no dispone de cifras precisas sobre el total de ayudas estatales concedidas a la industria en la Europa de los Veintisiete y, por tanto, no publica datos al respecto. Sin embargo, según las estimaciones, entre 2019 y 2021 estas ayudas podrían haber ascendido a más de 400 000 millones de euros⁴². Tampoco hay datos fiables sobre los importes para sectores industriales específicos ni por Estados miembros, incluidos aquellos en los que la UE persigue objetivos concretos de política industrial.

Una mayor adaptación de las normas sobre ayudas estatales ha dado lugar a un complejo conjunto de marcos no siempre coherentes o respaldados por análisis económicos

93 Las ayudas estatales pueden mejorar la eficiencia de los resultados del mercado o contribuir a lograr objetivos de la política pública cuando no es probable que el mercado obtenga tales resultados por sí solo. Por ejemplo, este es el caso cuando las empresas no asumen el coste total de la reducción de las emisiones de dióxido de

⁴⁰ Véase la sección 2.8 del marco de crisis y transición.

⁴¹ SWD(2023) 68: Documento de trabajo de los servicios de la Comisión – Investment needs assessment and funding availabilities to strengthen EU’s Net-Zero technology manufacturing capacity.

⁴² Piechucka, J. *et al.*, Industrial Policies, Competition and Efficiency: The need for State aid control, *Journal of Competition Law & Economics*, 2023, 00, pp. 1 a 24.

carbono sin ayudas, sino la sociedad, o cuando las tecnologías innovadoras incipientes no se explotan suficientemente porque los inversores subestiman sus perspectivas reales. En tales casos, las ayudas estatales deben atajar los fallos del mercado u otros fallos sistémicos al menor coste posible para los contribuyentes, y con el menor falseamiento posible de la competencia en el mercado interior.

94 Por lo tanto, la Comisión debe comprobar si los efectos negativos de tales medidas pueden compensarse con efectos positivos («prueba de equilibrio»), definir en qué condiciones considera que la ayuda es necesaria y proporcionada para abordar los fallos del mercado o sistémicos, y evaluar su efecto incentivador para los beneficiarios. Analizamos si los marcos de ayudas estatales aplicables contribuyeron a potenciar el crecimiento sostenible y permitieron a los Estados miembros abordar claramente los fallos del mercado u otros fallos sistémicos utilizando ayudas estatales con arreglo a un conjunto común de principios de evaluación.

95 Desde el comienzo de la pandemia de COVID-19, la Comisión prosiguió su adaptación de las normas sobre ayudas estatales para respaldar la recuperación de la economía de la UE, reforzar su autonomía estratégica y facilitar la transición a una economía de cero emisiones netas. Actualmente existen varios marcos y directrices para apoyar estos objetivos de formas diferentes (véanse los apartados [18](#) y [19](#)).

96 También es posible conceder apoyo para facilitar la transición a una economía de cero emisiones netas en virtud del Reglamento general de exención por categorías⁴³ y otros marcos que persiguen objetivos horizontales, como el marco de ayudas estatales de investigación y desarrollo e innovación⁴⁴ o las directrices sobre ayudas regionales⁴⁵. Además, la Comisión puede evaluar las ayudas estatales directamente en virtud del artículo 107, apartado 3, letra c), del TFUE, por ejemplo, para reforzar la seguridad del suministro, la resiliencia y la soberanía digital en tecnologías de semiconductores. Esto significa que pueden darse condiciones diferentes para la misma medida en distintos marcos. Como ya observamos en otro informe, para un proyecto importante de interés común europeo pertinente, las medidas se evaluaron bien con arreglo a las Directrices sobre ayudas estatales en materia de clima, protección del medio ambiente y energía

⁴³ Reglamento (UE) n.º 651/2014 de la Comisión.

⁴⁴ Comunicación [2014/C 198/01](#): «Marco sobre ayudas estatales de investigación y desarrollo e innovación».

⁴⁵ Comunicación [2021/C 153/01](#): «Directrices sobre las ayudas estatales de finalidad regional».

2022, bien con arreglo al Reglamento general de exención por categorías, lo que generó confusión entre algunos promotores de proyectos⁴⁶.

97 Estas directrices y marcos se centran en distintas fases de la cadena de valor y establecen distintas condiciones para la aprobación de las ayudas. Sin embargo, no siempre son coherentes a la hora de definir las deficiencias del mercado, el importe máximo de ayuda estatal que puede concederse a cada beneficiario («intensidad de la ayuda»), las normas sobre acumulación o el requisito de evaluación *a posteriori* (véase el [anexo III](#)).

98 Además, durante nuestra auditoría, la Comisión no pudo justificar la aplicación de distintas intensidades de ayuda o normas sobre acumulación. En general, esto da lugar a un complejo conjunto de marcos y directrices aplicables a las ayudas estatales en apoyo de los objetivos de la política industrial de la UE.

La Comisión no ha evaluado suficientemente la necesidad del marco de crisis temporal y transición ni su impacto potencial

99 El hecho de que los Estados miembros tengan más maneras de conceder ayudas estatales a las empresas presenta un riesgo para el funcionamiento eficaz del mercado interior, ya que aquellos Estados con más medios presupuestarios pueden gastar más que los demás y distorsionar la competencia concediendo ayudas estatales más elevadas a determinados sectores. En consecuencia, comprobamos si la Comisión había evaluado correctamente la necesidad del marco de crisis y transición y su posible impacto.

100 En sus [Directrices para la mejora de la legislación de 2021](#), la Comisión se comprometió a evaluar todas sus iniciativas políticas principales. Sin embargo, comprobamos que no evaluó el impacto del marco de crisis y transición antes de su adopción, a diferencia de lo que hizo en el caso de las Directrices sobre ayudas estatales en materia de clima, protección del medio ambiente y energía 2022, donde sí llevó a cabo una evaluación de impacto para valorar los beneficios de las ayudas estatales⁴⁷. Según la Comisión, esto se debe a la situación de crisis que prevaleció en 2023.

⁴⁶ Informe Especial 11/2024.

⁴⁷ SWD(2022) 19: Impact assessment accompanying the Guidelines on State aid for climate, environmental protection and energy 2022.

101 La Comisión consultó a los Estados miembros al principio de 2023 y también recibió información de los representantes del sector. Sin embargo, no llevó a cabo una evaluación económica de la necesidad de las ayudas estatales, sino que las justificó en los sectores subvencionables por la necesidad de autonomía estratégica y de garantizar mayores niveles de producción en la UE. Además, la Comisión todavía no ha evaluado el impacto de las ayudas estatales existentes en esos sectores, como las medidas financiadas por la política de cohesión de la UE o el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia.

102 La Comisión justifica esto por la necesidad de actuar con rapidez tras la adopción de la Ley de Reducción de la Inflación y otras iniciativas en los Estados Unidos en 2022 (véase el [recuadro 6](#)), y de seguir trabajando por la aceleración de la transición ecológica.

Recuadro 6

La Ley de Reducción de la Inflación y otras iniciativas de Estados Unidos

La [Ley de Reducción de la Inflación](#) es una medida de reconciliación presupuestaria estadounidense. Se presentó con el objetivo de frenar la inflación mediante el aumento de los impuestos y, a continuación, destinar esos ingresos, a través de créditos fiscales, a inversiones en la producción nacional de energía y en la fabricación para reducir las emisiones de carbono de Estados Unidos. Al atraer inversiones extranjeras de empresas que deciden invertir en Estados Unidos en vez de en la UE por disponer de importes más elevados de ayudas, la Ley de Reducción de la Inflación puede distorsionar la competencia con la UE. En junio de 2022 se invocó la [Ley de Producción de Defensa](#), junto con la Ley de Reducción de la Inflación, para acelerar la producción nacional de tecnologías energéticas limpias, como la energía solar, las bombas de calor o las pilas de combustible. Por último, la finalidad de la [Ley de Chips y Ciencia](#) de agosto de 2022 era reforzar la fabricación nacional y las cadenas de suministro, e invertir en investigación, desarrollo, ciencia y tecnología.

103 La Comisión no presentó ninguna evaluación de impacto potencial de la Ley de Reducción de la Inflación en la economía de la UE antes de adoptar el marco de crisis y transición. Una evaluación preliminar sobre el impacto de esta ley, publicada en

octubre de 2023, no fue concluyente⁴⁸: estudios recientes⁴⁹ indican que su impacto podría ser más limitado de lo que se pensaba. Esto también suscita una cuestión con respecto al nivel apropiado de apoyo público adicional para la economía de la UE.

104 A diferencia de otras directrices, el marco de crisis y transición no proporciona determinadas salvaguardias. Por ejemplo, en las secciones 2.5 y 2.6, la Comisión considera que las ayudas que cumplen las condiciones establecidas en estas secciones tienen un efecto incentivador, o, en la sección 2.8, no considera necesario comparar la financiación planificada con ningún supuesto de ayuda. No existe un mecanismo de reembolso que garantice que la ayuda se limite al mínimo necesario. La necesidad de inversión en los sectores subvencionables mencionados se describe muy brevemente y de forma general, como apoyo a la inversión privada para hacer frente al déficit de inversión productiva en sectores estratégicos para la transición a una economía de cero emisiones netas. Esto también incluye ofrecer incentivos para un despliegue rápido en respuesta a los retos mundiales cuando las nuevas inversiones puedan desviarse a países no pertenecientes a la UE.

105 Hasta ahora, la autorización de mayores intensidades de ayuda para las regiones asistidas ha tenido por objeto promover o facilitar el desarrollo regional y la cohesión territorial, tal como se establece en las directrices sobre ayudas regionales⁵⁰. Este principio también se aplica en virtud de otros marcos o directrices, como las Directrices sobre ayudas estatales en materia de clima, protección del medio ambiente y energía 2022 o el Marco sobre ayudas estatales de investigación y desarrollo e innovación⁵¹, habida cuenta de las dificultades específicas a que se enfrentan las empresas en esas regiones⁵².

⁴⁸ Comunicación [COM\(2023\) 684](#) «Informe sobre las iniciativas políticas de la UE para la promoción de las inversiones en tecnologías limpias».

⁴⁹ German Council of Economic Experts (2023): [The Inflation Reduction Act: Is the new U.S. industrial policy a threat for Europe?](#); Gros, D. *et al.*, [The EU and the US Inflation Reduction Act - No rose without thorns](#) (2023), y Rusch J. *et al.*, [Macroeconomic effects of the Inflation Reduction Act](#), De Nederlandsche Bank (2023).

⁵⁰ Comunicación [2021/C 153/01](#): «Directrices sobre las ayudas estatales de finalidad regional».

⁵¹ Comunicación [2022/C 414/01](#): «Marco sobre ayudas estatales de investigación y desarrollo e innovación».

⁵² Comunicación [2021/C 153/01](#): «Directrices sobre las ayudas estatales de finalidad regional», apartado 4.

106 Nuestro análisis también demostró que la mayor intensidad de ayuda para las zonas asistidas autorizada en el marco de crisis y transición era incoherente con otras directrices sin haber demostrado un motivo económico subyacente. Una gran empresa que ejecutara un proyecto con arreglo a la sección 2.8 del marco podría recibir más del doble del importe de ayuda si se invirtiera en una zona asistida en la que el nivel de vida fuera anormalmente bajo o con un nivel de desempleo grave (zona «a») en comparación con las zonas no asistidas, es decir, el 35 % en lugar del 15 %. Sin embargo, en virtud de las Directrices sobre ayudas estatales en materia de clima, protección del medio ambiente y energía 2022, por ejemplo, las intensidades de las ayudas estándar son más elevadas, pero solo pueden incrementarse como máximo hasta el 15 % en vista de las dificultades que afrontan las empresas en las zonas «a».

107 Con arreglo a determinadas directrices sobre ayudas estatales, los beneficios comunes se identifican *ex ante* y, a continuación, se permite la ayuda sobre la base de unas condiciones predefinidas diseñadas para garantizar la necesidad, idoneidad y proporcionalidad de la medida de ayuda, así como una distorsión equilibrada de la competencia. Sin embargo, en el caso del marco de crisis y transición, no hay pruebas de que los criterios garanticen que la ayuda se limite al mínimo necesario, sea adecuada y sea proporcionada.

108 En el marco de crisis y transición, los Estados miembros pueden conceder ayudas sin garantizar que toda distorsión de la competencia resulte compensada por beneficios comunes. Por consiguiente, es probable que los beneficios de cada medida difieran, ya que las necesidades de inversión varían dependiendo de los diferentes sectores y de las partes de la cadena de valor. La Comisión sostiene que existen suficientes salvaguardias para evitar que los Estados se enfrenten en una carrera de gastos excesivos y para impedir que se produzcan posibles distorsiones de la competencia en el mercado interior, principalmente porque los marcos de ayudas estatales cubiertos en esta auditoría son temporales. Sin embargo, existe el riesgo de que incluso las exenciones temporales puedan tener un impacto a más largo plazo en la competencia dentro del mercado interior. La Comisión aún no ha especificado cómo debería ser un futuro marco de ayudas estatales que apoye los objetivos de la política industrial de la UE. También existe el riesgo de que los Estados miembros utilicen el marco de crisis y transición u otros marcos futuros para atraer inversiones de Estados miembros que no conceden ayudas. Como consecuencia, las ayudas estatales podrían concentrarse en determinados Estados miembros y socavar la integridad del mercado interior.

109 Consideramos además que la Comisión no ha evaluado suficientemente la necesidad del marco de crisis y transición ni su impacto potencial. Tampoco queda claro cómo prevé la Comisión abordar el riesgo de distorsión del mercado interior resultante de los enfoques cada vez más variados de los Estados miembros a la hora de conceder ayudas estatales en virtud de los marcos temporales de crisis. A diferencia del marco temporal de crisis y transición, los proyectos importantes de interés común europeo poseen una dimensión europea intrínseca, ya que requieren la cooperación transfronteriza entre empresas. Sin embargo, los proyectos importantes de interés común europeo no garantizan la igualdad de condiciones para las empresas de los distintos Estados miembros a la hora de acceder a la financiación pública⁵³. Abordar estos retos puede exigir una respuesta más exhaustiva que vaya más allá de lo que se puede hacer en virtud del marco de ayudas estatales.

⁵³ Informe Especial 15/2023, apartados 65 a 69.

Conclusiones y recomendaciones

110 Concluimos que, con la adopción de marcos temporales para las ayudas estatales, la Comisión reaccionó con prontitud a la necesidad de los Estados miembros de recurrir a este tipo de ayudas para remediar las perturbaciones económicas causadas por la pandemia de COVID-19 y la invasión rusa de Ucrania. Sin embargo, su evaluación de las medidas nacionales de ayuda fue limitada y la Comisión tuvo dificultades para supervisar las medidas adoptadas por los Estados miembros en virtud de los marcos temporales de crisis y para evaluar su impacto sobre la competencia en el mercado interior. Estas dificultades se derivaron en gran medida de la falta de información fiable sobre las ayudas estatales por parte de los Estados miembros.

111 Los marcos temporales de crisis de la Comisión permitieron a los Estados miembros diseñar con rapidez medidas de ayuda estatal con arreglo a principios comunes y con vistas a limitar los daños económicos. Ahora bien, aunque la Comisión aportó seguridad jurídica y alivió la carga administrativa, no pudo realizar evaluaciones económicas previas a la adopción de los marcos para garantizar que la ayuda se limitase al mínimo necesario. Por lo que respecta al marco relativo a la crisis de Ucrania, la Comisión estableció objetivos y criterios adecuados para garantizar que las medidas de apoyo fueran dirigidas efectivamente a las empresas más afectadas por la crisis. No sucedió lo mismo en el caso del marco del COVID-19. Sin embargo, las modificaciones introducidas al marco relativo a la crisis de Ucrania a través de REPowerEU pueden aumentar las distorsiones indebidas del mercado (véanse los apartados [27](#) a [40](#)).

112 Tras la adopción de los dos primeros marcos temporales de crisis, la Comisión consiguió reducir el tiempo necesario para evaluar los regímenes de ayuda notificados por los Estados miembros a menos de los dos meses exigidos por la legislación. Sin embargo, la Comisión no disponía en muchos casos de información más detallada sobre las medidas aplicadas por los Estados miembros. Así sucedió, en particular, con los regímenes marco nacionales. Estos regímenes permitían a los Estados miembros adoptar un gran número de medidas de ayuda estatal sin más notificación, pero también planteaban un riesgo significativo para la supervisión eficaz de las ayudas estatales por parte de la Comisión. Además, constatamos que los Estados miembros no siempre disponían de mecanismos de control eficaces y a menudo se basaban en las autodeclaraciones de los beneficiarios, lo que dificultaba la comprobación cruzada del cumplimiento de las normas sobre acumulación, especialmente en los Estados miembros que carecían de un registro central de ayudas estatales (véanse los apartados [41](#) a [55](#)).

113 A pesar de un aumento significativo del gasto en ayudas estatales desde 2020, la supervisión periódica por parte de la Comisión se redujo temporalmente durante la crisis, lo que dio lugar a una cobertura limitada de los regímenes nacionales y a mayores desfases temporales, antes de decidir volver a la supervisión anual en 2024. Esto disminuyó la utilidad del ejercicio de supervisión para la comprobación por la Comisión del cumplimiento de sus decisiones y normas en materia de ayudas estatales por parte de los Estados miembros. Por último, pese al hecho de que los presupuestos y enfoques de los Estados miembros con respecto a las ayudas estatales variaban significativamente, al igual que el daño económico en los diferentes sectores, el estudio de la Comisión sobre el impacto de las ayudas estatales relativas al COVID-19 no cubrieron los efectos en la competencia. Por consiguiente, todavía quedan lecciones por aprender sobre cómo diseñar medidas mejor orientadas en el futuro (véanse los apartados 56 a 67).

Recomendación 1 – Intensificar la evaluación y supervisión de los regímenes de ayudas estatales

La Comisión debe reforzar su labor de supervisión mediante:

- a) la mejora de la evaluación del impacto esperado de los regímenes de ayuda estatal notificados;
- b) la mejora de la supervisión de las medidas de ayuda, en especial, mediante marcos temporales, y de la ayuda real concedida en virtud de los distintos regímenes;
- c) el fomento del uso de registros centrales de ayudas estatales en los Estados miembros o de la UE para facilitar el control de las normas sobre acumulación, por ejemplo basándose en el futuro registro central de ayudas *de minimis*;
- d) la selección de las medidas de ayuda aplicadas por los Estados miembros para los controles de conformidad con el marco de ayudas estatales de la UE basándose en una sólida metodología y en una muestra representativa de casos.

Fecha de aplicación prevista: 2025.

Recomendación 2 – Evaluar el impacto de las ayudas estatales relacionadas con crisis sobre la competencia

La Comisión debe evaluar el impacto sobre la competencia en el mercado interior de las ayudas estatales concedidas con ocasión de las crisis recientes, evaluando en qué medida estas ayudas aportaron un remedio a las perturbaciones económicas y en qué medida contribuyeron a apoyar la recuperación. Esta evaluación debería centrarse en sectores con un riesgo potencialmente mayor de distorsión de la competencia.

Fecha de aplicación prevista: 2028.

114 La información facilitada por los Estados miembros indica que el gasto en las ayudas estatales relacionadas con las crisis se mantuvo significativamente por debajo del nivel del apoyo financiero aprobado por la Comisión. Sin embargo, la Comisión no dispone en la actualidad de datos fiables sobre las ayudas estatales concedidas por los Estados miembros, ni dispone de datos sobre los importes totales de dichas ayudas ni sobre los importes concedidos a los distintos sectores económicos, incluidos aquellos en los que la UE aplica una política industrial activa. La Comisión tampoco puede garantizar actualmente la comparabilidad entre países de los datos comunicados por los Estados miembros. Esta limitación merma su capacidad para evaluar la eficacia de los marcos temporales de crisis y la contribución de las ayudas estatales a los objetivos de la política industrial de la UE. Consideramos difícil extraer conclusiones sobre si las ayudas de crisis fueron proporcionadas o necesarias sin disponer de datos sectoriales sobre las ayudas estatales, pero en la actualidad los Estados miembros no están obligados a comunicarlos (véanse los apartados [68](#) a [80](#)).

115 Por último, dado que las obligaciones de transparencia no son sistemáticas en todos los marcos de ayudas estatales de la UE. y que no todos los Estados miembros cumplen sus obligaciones legales de información, actualmente la transparencia sobre los beneficiarios de las ayudas estatales es insuficiente. Esta deficiencia menoscaba la rendición de cuentas y la cantidad de información disponible sobre el gasto de dinero público (véanse los apartados [81](#) a [89](#)).

Recomendación 3 – Aumentar la transparencia y la información relativas a las ayudas estatales para poder formular políticas basándose en datos objetivos

Recomendamos a la Comisión:

- a) mejorar la rendición de cuentas y la transparencia adaptando, en futuros marcos, sus normas de transparencia en materia de ayudas estatales a fin de garantizar que los Estados miembros publiquen información completa y precisa sobre las ayudas estatales concedidas en el marco de todos los regímenes de crisis de manera oportuna y coherente;
- b) subsanar la falta de datos sobre la aplicación de las ayudas estatales por parte de los Estados miembros recopilando datos sectoriales más detallados e incluyéndolos en su Marcador de ayudas estatales anual.

Fecha de aplicación prevista: a) cuando se adopte un futuro marco, y b) en 2026.

116 Las ayudas estatales se utilizan cada vez más para apoyar la consecución de objetivos de política industrial tales como el aumento de la independencia estratégica de la UE y la transición a una economía de cero emisiones netas. Sin embargo, la flexibilidad de las normas sobre ayudas estatales ha dado lugar a un complejo conjunto de marcos de ayudas estatales con normas que no siempre son coherentes. La Comisión tampoco ha evaluado suficientemente la necesidad del marco temporal de crisis y transición o su posible impacto. Los diversos enfoques de los Estados miembros a la hora de conceder ayudas estatales pueden conducir a distorsiones del mercado interior. La Comisión tiene que abordar este riesgo, y para ello posiblemente necesitará dar una respuesta más exhaustiva que vaya más allá de lo que puede hacerse en virtud del marco de ayudas estatales (véanse los apartados [90](#) a [109](#)).

Recomendación 4 – Mejorar el análisis de la necesidad de recurrir a ayudas estatales para apoyar los objetivos de la política industrial de la UE

La Comisión debería simplificar y racionalizar el marco de ayudas estatales para apoyar los objetivos de la política industrial de la UE y supeditar dichas ayudas a un análisis sólido de los datos que proporcione pruebas claras tanto de las deficiencias del mercado como de las ganancias de eficiencia para el mercado interior de la UE.

Fecha de aplicación prevista: 2026.

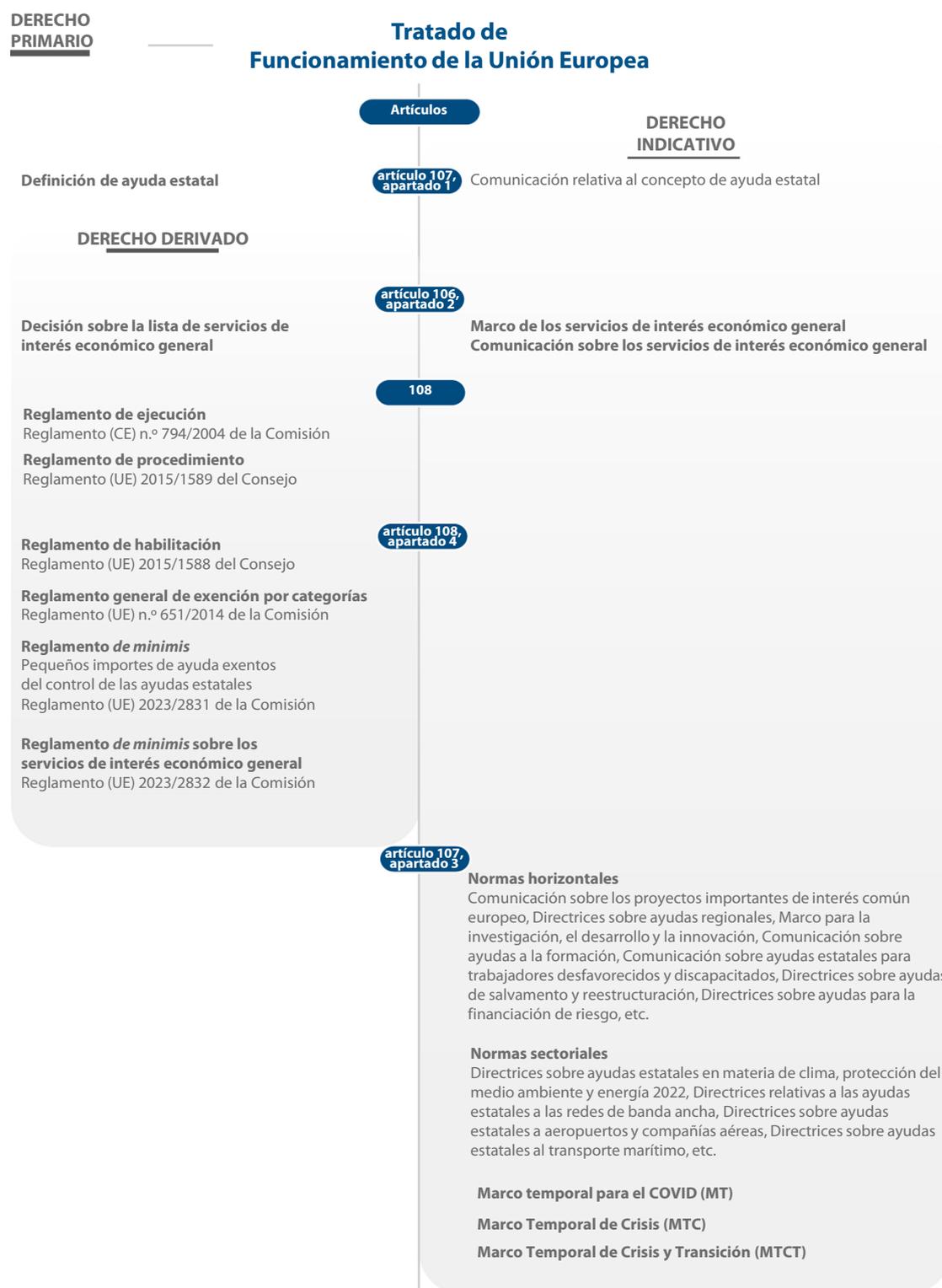
El presente informe ha sido aprobado por la Sala II, presidida por Annemie Turtelboom, Miembro del Tribunal de Cuentas Europeo, en Luxemburgo, en su reunión de 11 de septiembre de 2024.

Por el Tribunal de Cuentas Europeo

Tony Murphy
Presidente

Anexos

Anexo I – Marco jurídico y orientativo de la UE en materia de ayudas estatales



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

Anexo II – Principales características de los marcos temporales de crisis relativos a las ayudas estatales

| Marco del COVID-19 | Marco relativo a la crisis de Ucrania | Marco de crisis y transición |
|---|---|--|
| Duración | | |
| 19 de marzo de 2020 – 30 de junio de 2022, excepto para la conversión y reestructuración de instrumentos de deuda (hasta el 30.6.2023) y las secciones 3.13 y 3.14 (hasta el 31.12.2023). | 23 de marzo de 2022 – 8 de marzo de 2023 | 9 de marzo de 2023 – 31 de diciembre de 2023 (secciones 2.2, 2.3 y 2.7) 9 de marzo de 2023 – 30 de junio de 2024 (secciones 2.1 y 2.4) 9 de marzo de 2023 – 31 de diciembre de 2024 (sección 2.1 – sector agrícola primario, sectores de la pesca y la acuicultura) 9 de marzo de 2023 – 31 de diciembre de 2025 (secciones 2.5, 2.6 y 2.8) |
| ¿Abierto a las empresas en dificultades antes de la crisis? | | |
| No, pero con excepciones para las microempresas y las pequeñas empresas. | Sí | Sí en general, pero las ayudas de la sección 2.8 no están abiertas a las empresas en dificultades. |
| Opciones de ayuda estatal | | |
| <p>3.1 Ayudas de cuantía limitada</p> <p>Ayudas temporales de cuantía limitada para empresas que se enfrentan a una repentina escasez o incluso a falta de liquidez.</p> <p><u>Criterios principales</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Importe máximo de ayuda de 2,3 millones de euros por empresa, excepto para el sector de la pesca y la acuicultura (< 345 000 euros por empresa) y la producción primaria de productos agrícolas (< 290 000 euros por empresa). • La ayuda no se limita a las empresas afectadas por la crisis. | <p>2.1 Ayudas de cuantía limitada</p> <p>Ayudas temporales de cuantía limitada para empresas afectadas por la guerra de agresión rusa contra Ucrania, las sanciones impuestas o las contramedidas de represalia.</p> <p><u>Criterios principales</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Importe máximo de ayuda de 2 millones de euros/2,25 millones de euros por empresa, excepto para el sector de la pesca y la acuicultura (< 300 000 euros / 335 000 euros por empresa) y la producción primaria de productos agrícolas (< 250 000 euros / 280 000 euros por empresa). • La ayuda solo puede concederse a empresas afectadas por la crisis. | |
| <p>3.2 Ayuda en forma de garantías sobre préstamos</p> <p>Para garantizar el acceso a liquidez a las empresas que se enfrentan a una escasez repentina.</p> <p><u>Criterios principales</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Se aplican primas de garantía fijas, con excepciones. • El importe total de los préstamos debe mantenerse por debajo del doble de la masa salarial anual o por debajo del 25 % del volumen de negocios del beneficiario, a menos que se presente una justificación adecuada. | <p>2.2 Apoyo a la liquidez en forma de garantías</p> <p>Para garantizar el acceso a liquidez a las empresas afectadas por la crisis actual.</p> <p><u>Criterios principales</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Se aplican primas de garantía fijas, con excepciones. • El importe total de los préstamos debe mantenerse por debajo del 50 % de los costes energéticos de los últimos 12 meses o por debajo del 15 % del volumen de negocios anual del beneficiario, a menos que se presente una justificación adecuada. | |

| Marco del COVID-19 | Marco relativo a la crisis de Ucrania | Marco de crisis y transición |
|--|---|------------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"> Garantía limitada en el tiempo (6 años) y en importe, con excepciones. En relación con préstamos de inversión o capital circulante. | <ul style="list-style-type: none"> Garantía limitada en el tiempo (6 años) y en importe, con excepciones. En relación con préstamos de inversión o capital circulante. | |
| <p>3.3 Ayudas en forma de bonificación de los tipos de interés de los préstamos</p> <p>Para garantizar el acceso a liquidez a las empresas que se enfrentan a una escasez repentina.</p> <p><u>Criterios principales</u></p> <ul style="list-style-type: none"> Se aplican tipos de interés mínimos, con excepciones Duración limitada (6 años), con excepciones. Importe total de los préstamos < doble de la masa salarial anual o < 25 % del volumen de negocios del beneficiario, a menos que se presente una justificación adecuada. En relación con las necesidades de inversión o de capital circulante. | <p>2.3 Apoyo a la liquidez en forma de préstamos bonificados</p> <p>Para garantizar el acceso a liquidez a las empresas afectadas por la crisis actual.</p> <p><u>Criterios principales</u></p> <ul style="list-style-type: none"> Se aplican tipos de interés mínimos, con excepciones Duración limitada (6 años), con excepciones. El importe total de los préstamos debe mantenerse por debajo del 50 % de los costes energéticos de los últimos 12 meses o por debajo del 15 % del volumen de negocios anual del beneficiario, a menos que se presente una justificación adecuada. En relación con las necesidades de inversión o de capital circulante. | |
| <p>3.4 Ayudas a través de garantías y préstamos canalizados a través de entidades de crédito u otras instituciones financieras</p> <p>Las ayudas a través de garantías o préstamos con arreglo a las secciones 3.1, 3.2, 3.3 y 3.12 pueden canalizarse a través de entidades de crédito y otras instituciones financieras en calidad de intermediarios con arreglo a condiciones específicas.</p> | <p>2.4 Ayudas para costes adicionales debidos a incrementos excepcionalmente graves de los precios del gas natural y la electricidad</p> <p><u>Criterios principales</u></p> <ul style="list-style-type: none"> Costes subvencionables en función del aumento de los precios y el consumo. Ayudas limitadas al 50 % de los costes subvencionables y a 4 millones de euros por empresa, con excepciones para los beneficiarios que sufran una reducción de sus resultados económicos, que podrán percibir, en determinadas condiciones, ayudas de hasta 150 millones de euros. | |

| Marco del COVID-19 | Marco relativo a la crisis de Ucrania | Marco de crisis y transición |
|--|--|---|
| <p>3.5 Seguro de crédito a corto plazo</p> <p>Los riesgos comerciales y políticos relacionados con las exportaciones a los países enumerados en el anexo de la Comunicación sobre el seguro de crédito a la exportación a corto plazo no son negociables temporalmente hasta el 31 de marzo de 2022.</p> | <p>2.5 Ayudas para acelerar el despliegue de las energías renovables, el almacenamiento y el calor renovable contemplados en REPowerEU</p> <p>Acelerar el despliegue de la capacidad solar, la capacidad eólica, la capacidad de energía geotérmica, el almacenamiento de electricidad y energía térmica, el calor renovable, así como la producción de hidrógeno renovable, biogás y biometano a partir de desechos y residuos.</p> <p><u>Criterios principales</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Licitación pública, con excepciones para las ventajas fiscales y los pequeños proyectos en determinadas condiciones. | <p>2.5 Ayudas para acelerar el despliegue de las energías renovables y el almacenamiento de energía contemplados en REPowerEU</p> <p>Acelerar y ampliar la disponibilidad de energías renovables de forma rentable con miras a reducir rápidamente la dependencia de las importaciones de combustibles fósiles para acelerar la transición energética y lograr unos precios de la energía más bajos y menos volátiles mediante ayudas a la inversión, y acelerar el despliegue de las energías renovables y el almacenamiento de energía; y ayuda de explotación para acelerar el despliegue de las energías renovables y el almacenamiento de energía.</p> <p><u>Criterios principales</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Licitación pública o determinación administrativa por el Estado miembro a partir de datos sobre el coste de la inversión (ayuda a la inversión). |
| <p>3.6 Ayudas a la investigación y el desarrollo pertinentes para el COVID-19</p> <p>Ayudas para proyectos de I+D sobre el COVID-19 y otras investigaciones antivirales pertinentes en determinadas condiciones.</p> | | |
| <p>3.7 Ayudas a la inversión en infraestructuras de ensayo y ampliación</p> <p>Ayudas a la inversión para la construcción o mejora de las infraestructuras de ensayo y ampliación necesarias para desarrollar, ensayar y ampliar, hasta el primer despliegue industrial previo a la producción en masa, productos pertinentes para el COVID-19.</p> | | |
| <p>3.8 Ayudas a la inversión para la producción de productos pertinentes para el COVID-19</p> | <ul style="list-style-type: none"> • Preservar los incentivos operativos y las señales de precio y abordar los beneficios extraordinarios. • En general, la Comisión considera que, sin la ayuda, los beneficiarios proseguirían sus actividades sin cambios (efecto incentivador). | <ul style="list-style-type: none"> • Ayudas concedidas en forma de contratos bidireccionales por diferencia a través de un proceso de licitación pública o con el precio de ejercicio fijado administrativamente para cubrir los costes netos previstos (ayuda de explotación). • En general, la Comisión considera que, sin la ayuda, los beneficiarios proseguirían sus actividades sin cambios (efecto incentivador). |
| <p>3.9 Ayudas mediante aplazamiento de impuestos o cotizaciones a la seguridad social</p> <p>Regímenes de ayuda que consisten en aplazamientos temporales de impuestos o cotizaciones a la seguridad social que se aplican a empresas (incluidos los trabajadores autónomos) especialmente afectadas por la pandemia de COVID-19, por ejemplo, en sectores o regiones específicos o a empresas de determinadas dimensiones.</p> | | |

| Marco del COVID-19 | Marco relativo a la crisis de Ucrania | Marco de crisis y transición |
|--|--|--|
| <p>3.10 Ayudas mediante subsidios salariales para los trabajadores a fin de evitar despidos durante el brote de COVID-19</p> <p>Regímenes de ayuda diseñados para evitar despidos durante el brote de COVID-19 que se aplican a empresas de sectores o regiones específicos, o a empresas de determinadas dimensiones, especialmente afectadas por la el brote de COVID-19.</p> | <p>2.6 Ayudas a la descarbonización de los procesos de producción industrial mediante la electrificación o el uso de hidrógeno renovable y basado en la electricidad que cumpla determinadas condiciones y para medidas de eficiencia energética</p> <p>Facilitar las inversiones en la descarbonización de las actividades industriales, especialmente mediante la electrificación y las tecnologías que utilizan hidrógeno renovable y basado en la electricidad, y en medidas de eficiencia energética en la industria.</p> | <p>2.6 Ayudas a la descarbonización de los procesos de producción industrial mediante la electrificación o el uso de hidrógeno renovable y basado en la electricidad que cumpla determinadas condiciones y para medidas de eficiencia energética</p> <p>Facilitar las inversiones en la descarbonización de las actividades industriales, acelerar las medidas de electrificación y eficiencia energética en la industria, y producir hidrógeno renovable y basado en la electricidad.</p> |
| <p>3.11 Medidas de recapitalización</p> <p>Ayudas a través de instrumentos de capital o instrumentos híbridos de capital para empresas con dificultades financieras debido al brote de COVID-19 con condiciones específicas de subvencionabilidad y entrada.</p> <p><u>Criterios principales</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Sin la intervención del Estado, el beneficiario quebraría o tendría graves dificultades para mantener sus operaciones. • Interés común por intervenir. • El beneficiario no puede encontrar financiación en el mercado en condiciones asequibles. • Las recapitalizaciones no deben exceder del mínimo necesario para garantizar la viabilidad del beneficiario, y no deben ir más allá del restablecimiento de la estructura de capital del beneficiario a la situación anterior al brote de COVID-19. • Remuneración estatal adecuada • La medida de recapitalización debe contener incentivos adecuados para que la recapitalización se amortice cuando la economía se estabilice. | <p><u>Criterios principales</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • La ayuda no puede superar el 10 % del presupuesto de un régimen, con algunas excepciones La inversión debe reducir las emisiones directas de gases de efecto invernadero en un 40 % o reducir el consumo de energía en un 20 %. • Licitación pública, o costes subvencionables calculados como la diferencia entre el coste del proyecto subvencionado y el ahorro de costes, con una intensidad máxima de ayuda del 40 % y bonificaciones aplicables a las pymes y a las inversiones que superen los requisitos mínimos de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero o del consumo de energía. | <p><u>Criterios principales</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Las ayudas no pueden superar el 10 % del presupuesto de un régimen ni los 200 millones de euros, con algunas excepciones. Las inversiones deben reducir las emisiones directas de gases de efecto invernadero en un 40 % o reducir el consumo de energía en un 20 %. • Licitación pública, o costes subvencionables calculados como la diferencia entre el coste del proyecto subvencionado y el ahorro de costes, con una intensidad máxima de ayuda del 40 %, con bonificaciones aplicables a las pymes y a las inversiones que superen los requisitos mínimos de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero o del consumo de energía. Los costes subvencionables también pueden corresponder a los costes de inversión en equipos, maquinaria o instalaciones necesarios para lograr la electrificación, el cambio al hidrógeno o a combustibles derivados del hidrógeno o a la mejora de la eficiencia energética; se aplican límites máximos a la intensidad de estas ayudas. |

| Marco del COVID-19 | Marco relativo a la crisis de Ucrania | Marco de crisis y transición |
|---|--|---|
| <p>3.12 Ayudas mediante apoyo a los costes fijos no cubiertos</p> <p><u>Criterios principales</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Costes fijos, no cubiertos por la contribución a los beneficios, contraídos entre el 1 de marzo de 2020 y el 30 de junio de 2022. • Disminución mínima del volumen de negocios del 30 %. • Importe máximo de la ayuda: 12 millones de euros por empresa. <p>Intensidad máxima de la ayuda del 70 %, excepto para las microempresas y las pequeñas empresas (90 %).</p> | <ul style="list-style-type: none"> • Abordar los beneficios extraordinarios, también en épocas de precios extremadamente altos de la electricidad o del gas natural, estableciendo un mecanismo de reembolso definido <i>ex ante</i>. • En general, la Comisión considera que, sin ayudas, los beneficiarios proseguirían sus actividades sin cambios (efecto incentivador). | <ul style="list-style-type: none"> • Abordar los beneficios extraordinarios, también en épocas de precios extremadamente altos de la electricidad o el gas natural, estableciendo un mecanismo de reembolso definido de antemano. • En general, la Comisión considera que, sin la ayuda, los beneficiarios proseguirían sus actividades sin cambios (efecto incentivador). |
| <p>3.13 Apoyo a la inversión para una recuperación sostenible</p> <p>Ayudas para superar un déficit de inversión en la economía debido a la crisis.</p> <p><u>Criterios principales</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Intensidad máxima de la ayuda: 15 %, con bonificación para las pymes de 10 puntos porcentuales o bonificación para pequeñas empresas de 20 puntos porcentuales, con excepciones para las zonas asistidas. • Importe máximo de la ayuda: 10 millones de euros por empresa. • Aumento de los límites máximos de garantías y préstamos. | <p>2.7 Ayudas para la reducción adicional del consumo de electricidad</p> <p><u>Criterios principales</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Conseguir la reducción del consumo de electricidad prevista en los artículos 3 y 4 del Reglamento (UE) 2022/1854. • Se paga una compensación económica por la electricidad adicional no consumida en comparación con el consumo previsto. • Las ayudas deben concederse mediante un proceso de licitación pública. • La remuneración se concede en función de la reducción adicional real del consumo de electricidad. | |
| <p>3.14 Apoyo a la solvencia</p> <p>Ayuda como incentivo para las inversiones privadas en capital, deuda subordinada o cuasicapital.</p> <p><u>Criterios principales</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Mediante garantías públicas o medidas similares para que los fondos de inversión específicos inviertan en los beneficiarios finales. • Solo pueden optar las pymes y las pequeñas empresas de capitalización media. • Se aplican condiciones específicas para el reparto de riesgos. • El importe máximo de financiación concedido es de 10 millones de euros por empresa. | | <p>2.8 Ayudas a inversiones aceleradas en sectores para la transición a una economía de cero emisiones netas</p> <p>Apoyar la inversión privada para hacer frente al déficit de inversión productiva en sectores estratégicos para la transición a una economía de cero emisiones netas y ofrecer incentivos para su rápido despliegue, teniendo en cuenta también los retos mundiales que amenazan con desviar nuevas inversiones en estos sectores a terceros países fuera del Espacio Económico Europeo</p> |

| Marco del COVID-19 | Marco relativo a la crisis de Ucrania | Marco de crisis y transición |
|--------------------|---------------------------------------|---|
| | | <p><u>Criterios principales</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Ayudas a la inversión para la producción de equipos pertinentes para la transición a una economía de cero emisiones netas, a saber, baterías, paneles solares, turbinas eólicas, bombas de calor, electrolizadores y equipos de captura, utilización y almacenamiento de carbono; o la producción de componentes clave; o la producción o recuperación de materias primas relacionadas. • No podrán concederse ayudas para facilitar la deslocalización de actividades productivas entre Estados miembros. • Se presume el efecto incentivador si el beneficiario presenta la solicitud antes del inicio de las obras. • Intensidad máxima de la ayuda del 15 %, 20 % (zonas «c») o 35 % (zonas «a»), con complementos para las pymes que soliciten acogerse a regímenes de ayuda. • Importe máximo de ayuda de 150 millones de euros, 200 millones de euros (zonas «c») o 350 millones de euros (zonas «a») en virtud de regímenes de ayuda. • Posibilidad de ayuda individual hasta el importe de la subvención que un beneficiario recibiría de forma fehaciente para una inversión equivalente en una jurisdicción de un tercer país fuera del Espacio Económico Europeo, en condiciones específicas, incluidos los requisitos para la inversión en zonas asistidas. |

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

Anexo III – Comparación de las directrices sobre ayudas estatales en apoyo de la recuperación y la transición

| Condición | Comunicación sobre los proyectos importantes de interés común europeo | Directrices sobre ayudas estatales en materia de clima, protección del medio ambiente y energía 2022 | Marco de crisis y transición (2.5, 2.6 y 2.8) |
|--|---|---|---|
| Fallo del mercado | Fallos importantes del mercado o del sistema o retos sociales | Fallos residuales del mercado (que todavía no han abordado otras políticas y medidas) | Innecesario |
| Intensidad de la ayuda | Déficit de financiación (contrafactual) | 1) Tiene lugar un proceso de licitación pública, con excepciones 2) Se considera proporcional si se respetan las intensidades máximas de ayuda de la sección 4 para los tipos específicos de ayuda | 2.5: Licitación pública o fijada administrativamente 2.6: Diferencia entre costes y ahorro de costes o ingresos adicionales, o mediante licitación pública 2.8: Intensidad máxima de la ayuda o ayuda equivalente |
| Mecanismo de reembolso | Sí | Sí | No |
| Importes máximos de ayuda | No | No | 2.5: No 2.6: 200 millones de euros, con una posible excepción si la justificación es adecuada 2.8: 150, 250 o 350 millones de euros, según la zona, sin establecer un máximo para la ayuda equivalente |
| Bonificación para las pymes | No | Sí | Sí |
| Acumulación con fondos de gestión centralizada | La financiación pública total no excede del tipo más favorable | Necesidad de comprobar la compensación excesiva | 2.5 y 2.6: Posible para diferentes costes subvencionables 2.8: Las normas sobre acumulación solo atañen a otras ayudas estatales, no a los fondos de gestión centralizada |
| Efecto incentivador | Sí | Sí | 2.5 y 2.6: Supuesto efecto incentivador 2.8: Se supone si la solicitud se presenta antes del inicio de las obras |
| Necesidad y proporcionalidad | Confirmadas sobre la base del déficit de financiación, con posibilidad de reembolso | Necesidad: Subsanan deficiencias residuales del mercado y efecto incentivador Proporcionalidad: Ayuda limitada al mínimo necesario (véanse las intensidades máximas de ayuda). | Necesidad: Se supone Proporcionalidad: Se presume si se respeta la intensidad máxima de ayuda |
| Evaluación de impacto | No | Sí | No |
| Efectos negativos que se han de tener en cuenta | Prueba de equilibrio: Los efectos negativos se refieren al impacto previsto sobre la competencia entre empresas en los mercados de productos afectados Riesgo de exceso de capacidad, riesgo de exclusión del mercado y de posición dominante y riesgo de carrera de subvenciones entre Estados miembros | Prueba de equilibrio: Efectos negativos definidos por tipo de proyecto (impacto sobre la competencia y el comercio) | No se necesita prueba de equilibrio |

| Condición | Comunicación sobre los proyectos importantes de interés común europeo | Directrices sobre ayudas estatales en materia de clima, protección del medio ambiente y energía 2022 | Marco de crisis y transición (2.5, 2.6 y 2.8) |
|----------------------------------|---|--|---|
| Evaluación <i>ex post</i> | La Comisión puede solicitar una evaluación <i>ex post</i> | Sí, la Comisión puede solicitarla para <u>regímenes</u> , exigida <i>de facto</i> para los regímenes > 150 millones de euros anuales o > 750 millones de euros a lo largo de la duración total | No prevista |

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

Abreviaciones

IRA: Ley de Reducción de la Inflación

PIB: Producto interior bruto

Pyme: Pequeña y mediana empresa

TFUE: Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea

Glosario

Acumulación: Combinación de una medida de ayuda estatal con otras medidas similares.

Autonomía estratégica: Capacidad de actuar independientemente en ámbitos políticos sin depender excesivamente de otros países.

Ayuda estatal de minimis: Importe de ayuda estatal por debajo del cual no es necesaria la aprobación de la Comisión.

Ayuda estatal: Apoyo directo o indirecto del gobierno a una empresa o una organización que la sitúa en una posición ventajosa con respecto a sus competidores.

Déficit de financiación: Diferencia entre la cantidad de dinero necesaria para financiar una operación y la cantidad actualmente disponible.

Economía de cero emisiones netas: Una economía de cero emisiones netas de gases de efecto invernadero

Efecto incentivador: Cambio de comportamiento inducido por una ayuda estatal, como, por ejemplo, una decisión de emprender una actividad que no se hubiera emprendido de otro modo, o de emprenderla en una ubicación determinada o a mayor escala.

Elemento de ayuda: Medida de la ventaja económica que las empresas obtienen de la ayuda estatal en lugar del importe nominal de la ayuda, lo que permite comparar la ayuda estatal procedente de distintos instrumentos como subvenciones directas, préstamos bonificados o garantías.

Empresa: Cualquier entidad, como una sociedad, que ofrece bienes o servicios en un mercado determinado.

Fallo del mercado: Situación del mercado en la que los intereses de los productores o proveedores de servicios llevan a actuar de un modo que no beneficia al bien común. Un ejemplo sería una empresa que se abstiene de invertir en una nueva tecnología baja en carbono y de comercializarla porque no podrá cosechar los beneficios en el mercado.

Fondos gestionados de forma centralizada: Financiación de la UE gestionada por las instituciones, agencias, empresas comunes u otros organismos de la UE, en lugar de directa o indirectamente bajo el control de los Estados miembros.

Intensidad máxima de la ayuda: Importe total de ayuda que se puede pagar, expresado en porcentaje de los costes subvencionables.

Legislar mejor: Concepto que guía la elaboración de políticas y leyes de la UE, basado en los principios de que la reglamentación debe alcanzar sus objetivos a un coste mínimo y debe diseñarse de manera transparente y basada en pruebas, con la participación de los ciudadanos y las partes interesadas.

Mecanismo de reembolso: Mecanismo destinado a garantizar la recuperación de un exceso de ayuda estatal en caso de que una inversión resulte más rentable de lo previsto.

Notificación (previa) de ayudas estatales: Procedimiento mediante el cual un Estado miembro notifica previamente a la Comisión la propuesta de ayuda estatal para recabar una opinión informal sobre su compatibilidad con el Derecho de la UE, antes de la notificación obligatoria.

Pacto Verde Europeo: Estrategia de crecimiento de la UE adoptada en 2019, destinada a lograr que la UE sea climáticamente neutra en 2050.

Política industrial: Conjunto de acciones destinadas a crear las condiciones necesarias para que un sector sea competitivo.

Procedimiento de infracción: Procedimiento por el cual la Comisión emprende acciones, en varias fases, contra cualquier Estado miembro de la UE que no cumpla sus obligaciones derivadas de la legislación de la UE.

Producto interior bruto: Medida básica del volumen global de la economía de un país.

Proyecto importante de interés común europeo Grandes proyectos transfronterizos de varios Estados miembros destinados a superar importantes fallos del mercado o del sistema. Su objetivo es permitir innovaciones revolucionarias y apoyar inversiones en infraestructuras de gran importancia para la UE y que tengan efectos indirectos positivos claramente definidos en el mercado interior y en la sociedad en su conjunto.

Régimen de ayuda: Legislación sobre cuya base pueden concederse ayudas individuales a las empresas, sin necesidad de otras medidas de aplicación.

REPowerEU: Iniciativa de la UE dirigida a eliminar la dependencia de los combustibles fósiles, diversificar los suministros de energía y acelerar la transición hacia una energía limpia.

Zonas asistidas: Zonas designadas en mapas de ayudas regionales en las que el nivel de vida es anormalmente bajo o existe una grave situación de subempleo (zonas «a»), o que cumplen determinados criterios socioeconómicos (zonas «c»).

Respuestas de la Comisión

<https://www.eca.europa.eu/es/publications/sr-2024-21>

Cronología

<https://www.eca.europa.eu/es/publications/sr-2024-21>

Equipo auditor

En los informes especiales del Tribunal de Cuentas Europeo se exponen los resultados de las auditorías de las políticas y programas de la UE o de cuestiones de gestión a partir de ámbitos presupuestarios específicos. El Tribunal selecciona y concibe estas tareas de auditoría con el fin de que tengan la máxima repercusión teniendo en cuenta los riesgos relativos al rendimiento o a la conformidad, el nivel de ingresos y de gastos correspondiente, las futuras modificaciones y el interés político y público.

Esta auditoría de gestión fue realizada por la Sala II, especializada en inversión en los ámbitos de gasto de cohesión, crecimiento e inclusión, presidida por Annemie Turtelboom, Miembro del Tribunal. La auditoría fue dirigida por George-Marius Hyzler, Miembro del Tribunal, con la asistencia de Romuald Kayibanda, jefe de Gabinete, y Annette Farrugia, agregada de Gabinete; Friedemann Zippel, gerente Principal; Sven Kölling, jefe de tarea; y los auditores Kevin Deceuninck, Christophe Grosnickel, Alexandra Klis-Lemieszonek y Aleksandar Latinov. Jennifer Schofield prestó apoyo lingüístico. Agnese Balode proporcionó apoyo gráfico.



De izquierda a derecha: Aleksandar Latinov, Friedemann Zippel, Christophe Grosnickel, Kevin Deceuninck, George-Marius Hyzler, Romuald Kayibanda, Sven Kölling y Annette Farrugia.

COPYRIGHT

© Unión Europea, 2024

La política de reutilización del Tribunal de Cuentas Europeo (el Tribunal) se establece en la [Decisión n.º 6-2019](#) del Tribunal de Cuentas Europeo, sobre la política de datos abiertos y de reutilización de documentos.

Salvo que se indique lo contrario (por ejemplo, en menciones de derechos de autor individuales), el contenido del Tribunal que es propiedad de la UE está autorizado conforme a la [licencia Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#), lo que significa que se permite la reutilización como norma general, siempre que se dé el crédito apropiado y se indique cualquier cambio. Cuando se reutilicen contenidos del Tribunal, no se deben distorsionar el significado o mensaje originales. El Tribunal no será responsable de las consecuencias de la reutilización.

Deberá obtenerse un permiso adicional si un contenido específico representa a particulares identificables, como, por ejemplo, en fotografías del personal del Tribunal, o incluye obras de terceros.

Dicho permiso, cuando se obtenga, cancelará y reemplazará el permiso general antes mencionado y establecerá claramente cualquier restricción de uso.

Para utilizar o reproducir contenido que no sea de la propiedad de la UE, es posible que el usuario necesite obtener la autorización directamente de los titulares de los derechos de autor.

Cualquier *software* o documento protegido por derechos de propiedad industrial, como patentes, marcas comerciales, diseños registrados, logotipos y nombres, está excluido de la política de reutilización del Tribunal.

El conjunto de los sitios web institucionales de la Unión Europea pertenecientes al dominio «europa.eu» ofrece enlaces a sitios de terceros. Dado que el Tribunal no tiene control sobre dichos sitios, recomendamos leer atentamente sus políticas de privacidad y derechos de autor.

Utilización del logotipo del Tribunal

El logotipo del Tribunal no debe utilizarse sin su consentimiento previo.

| | | | | |
|------|------------------------|----------------|---------------------|-------------------|
| HTML | ISBN 978-92-849-3003-6 | ISSN 1977-5687 | doi:10.2865/7127936 | QJ-01-24-002-ES-Q |
| PDF | ISBN 978-92-849-3004-3 | ISSN 1977-5687 | doi:10.2865/8582206 | QJ-01-24-002-ES-N |

A raíz de las perturbaciones económicas causadas por la pandemia de COVID-19 y la invasión rusa de Ucrania, la Comisión adaptó su marco de ayudas estatales y aprobó un incremento significativo de estas ayudas a las empresas a partir de 2020. Evaluamos la eficacia con que la Comisión adaptó el marco de ayudas estatales de la UE, y supervisó y evaluó las ayudas estatales relacionadas con crisis. También hemos examinado la coherencia del marco de ayudas estatales en apoyo del Pacto Verde Europeo y otros objetivos de la política industrial. Concluimos que la Comisión reaccionó rápidamente a las necesidades de los Estados miembros en materia de ayudas estatales, pero hallamos deficiencias en la supervisión por la Comisión de las ayudas y en la coherencia de las normas. Recomendamos a la Comisión intensificar la supervisión de las ayudas estatales, evaluar su impacto sobre la competencia y racionalizar las normas sobre ayudas estatales para apoyar los objetivos de la política industrial de la UE.

Informe especial del Tribunal de Cuentas Europeo con arreglo al artículo 287, apartado 4, párrafo segundo, del TFUE.



TRIBUNAL
DE CUENTAS
EUROPEO



Oficina de Publicaciones
de la Unión Europea

TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO
12, rue Alcide De Gasperi
L-1615 Luxemburgo
LUXEMBURGO

Tel. +352 4398-1

Preguntas: eca.europa.eu/es/contact

Sitio web: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditors