



Bruselas, 2.5.2017
SWD(2017) 156 final

DOCUMENTO DE TRABAJO DE LOS SERVICIOS DE LA COMISIÓN

Orientaciones sobre las ayudas estatales en los instrumentos financieros de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (Fondos EIE) en el período de programación 2014-2020

CLÁUSULA DE EXENCIÓN DE RESPONSABILIDAD

El presente texto es un documento de trabajo elaborado por los servicios de la Comisión. Sobre la base de la legislación aplicable de la UE, ofrece orientaciones técnicas a los profesionales y a los organismos que participan en la supervisión, el control y la aplicación del programa de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos sobre el modo de interpretar y de aplicar la normativa de la UE en esta materia. El objetivo del presente documento es aportar explicaciones e interpretaciones de los servicios de la Comisión sobre dichas normas a fin de facilitar la aplicación del programa y fomentar las buenas prácticas. Estas orientaciones deben entenderse sin perjuicio de la interpretación del Tribunal de Justicia y del Tribunal General o de las decisiones de la Comisión.

Índice

1.	ANTECEDENTES.....	4
2.	LAS AYUDAS ESTATALES A DISTINTOS NIVELES DE LOS INSTRUMENTOS FINANCIEROS ...	4
3.	PRESENCIA DE AYUDA ESTATAL EN EL ÁMBITO DE LOS INSTRUMENTOS FINANCIEROS ...	5
3.1.	«Fondos estatales» e «imputabilidad»	6
3.1.1.	<i>Fondos EIE.....</i>	6
3.1.2.	<i>Otros fondos de la UE y Fondos EIE gestionados directa o indirectamente por la Unión</i> 7	7
3.1.3.	<i>Contribución de los Fondos EIE a los fondos de la UE en gestión directa o indirecta de la Unión.....</i>	8
3.1.4.	<i>Los fondos propios del Grupo BEI.....</i>	9
3.1.5.	<i>Fondos propios del Grupo BEI cubiertos por la garantía del FEIE (Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas).....</i>	10
3.1.6.	<i>Resumen de la evaluación de la ayuda estatal requerida del criterio de los «fondos estatales» por tipos de recursos</i>	11
3.2.	«Empresas» implicadas en instrumentos financieros	11
3.3.	Ventaja	12
3.4.	Falseamiento de la competencia e incidencia sobre el comercio entre los Estados miembros / ayuda <i>de minimis</i>	14
4.	EXENCIONES DE NOTIFICACIÓN.....	16
5.	INSTRUMENTOS «LISTOS PARA SU USO»	17
6.	CASOS EN LOS QUE SE REQUIERE UNA NOTIFICACIÓN DE AYUDA ESTATAL	18

1. ANTECEDENTES

El cumplimiento de las normas sobre ayudas estatales es de la mayor importancia para preservar el funcionamiento del mercado interior. La aplicación de las normas sobre ayudas estatales fomenta la eficiencia económica y evita que las ayudas públicas falseen indebidamente la competencia, lo que iría en detrimento de la Unión en su conjunto. Las ayudas estatales son un instrumento esencial para la creación y el mantenimiento de unas condiciones equitativas para todas las empresas. Por consiguiente, es necesario que los Estados miembros garanticen el cumplimiento de las normas sobre ayudas estatales cuando los Estados miembros conceden ayudas a través de instrumentos financieros (co)financiados por los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos.

En varias disposiciones del título IV del Reglamento sobre disposiciones comunes («RDC»)¹, en particular en sus artículos 6, 37, 38, 42 y 44, se recuerda la importancia que tienen las normas sobre ayudas estatales para los instrumentos financieros. Se requiere especial atención en las cuestiones de ayudas estatales por las razones siguientes:

- El marco jurídico en materia de ayudas estatales cambió considerablemente en 2013/2014 para ofrecer más posibilidades de garantizar la compatibilidad de dichas ayudas.
- Pueden existir ayudas estatales a distintos niveles de los instrumentos financieros, incluyendo los gestores de fondos y los coinversores. Puede que no todas las partes interesadas sean conscientes de la posible presencia de ayuda estatal a diferentes niveles y de la necesidad para todos ellos de velar por el cumplimiento de las normas sobre ayudas estatales.
- A menudo los gestores de fondos y los inversores (instituciones financieras, bancos comerciales) están poco familiarizados con las normas sobre ayudas estatales.
- El RDC contempla la posibilidad de utilizar instrumentos financieros para todos los objetivos temáticos. En determinados ámbitos, la Comisión ofrece los denominados instrumentos financieros «listos para su uso», para los que ya se ha verificado el cumplimiento de las normas sobre ayudas estatales.

El objetivo de este documento de trabajo de los servicios de la Comisión es facilitar la aplicación de las normas sobre ayudas estatales en el ámbito de los instrumentos financieros y mostrar distintas posibilidades de garantizar el cumplimiento de estas normas.

2. LAS AYUDAS ESTATALES A DISTINTOS NIVELES DE LOS INSTRUMENTOS FINANCIEROS

Los instrumentos financieros a menudo entrañan estructuras multicapa con el fin de incentivar a los operadores económicos (los **inversores**) a ofrecer financiación a los **destinatarios finales**, lo que podría constituir una ayuda estatal a los inversores o a los destinatarios finales y debe ser compatible con las normas sobre ayudas estatales. Además, los instrumentos financieros pueden comprender uno o varios **organismos que ejecutan instrumentos financieros** (por ejemplo, intermediarios financieros), que también pueden ser destinatarios de ayudas estatales y entrar dentro del ámbito de aplicación de las normas sobre ayudas estatales.

¹ Reglamento (UE) n.º 1303/2013, DO L 347 de 20.12.2013, p. 320.

Dependiendo del diseño del instrumento financiero, el apoyo financiero puede constituir una ayuda estatal a empresas en los tres niveles mencionados, incluso en el caso de que la intención de la autoridad del Estado miembro (entre otras, una autoridad de gestión con arreglo al RDC) sea beneficiar únicamente a los destinatarios finales. Debe garantizarse el cumplimiento de las normas sobre ayudas estatales a todos los niveles implicados en la ejecución.



En cuanto a la presencia de ayudas estatales, la Comunicación de la Comisión relativa al concepto de ayuda estatal² presenta orientaciones detalladas que resultan pertinentes también para los instrumentos financieros. Asimismo, incluye otras explicaciones de carácter general y ejemplos.

3. PRESENCIA DE AYUDA ESTATAL EN EL ÁMBITO DE LOS INSTRUMENTOS FINANCIEROS

El artículo 107, apartado 1, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea («TFUE») define las ayudas estatales como las ayudas otorgadas por los Estados o mediante fondos estatales, bajo cualquier forma, que falseen o amenacen falsear la competencia, favoreciendo a determinadas empresas o producciones, en la medida en que afecten a los intercambios comerciales entre Estados miembros³.

Sobre la base del artículo 107, apartado 1, del TFUE, la presencia de ayudas estatales implica los requisitos siguientes⁴:

² Comunicación de la Comisión relativa al concepto de ayuda estatal conforme a lo dispuesto en el artículo 107, apartado 1, del TFUE, DO C 262 de 19.7. 2016, p. 1, en particular el apartado 60.

³ En el caso del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader) y el Fondo Europeo Marítimo y de Pesca (FEMP), se aplican normas específicas en materia de ayudas estatales [véase el artículo 8, apartado 2, del Reglamento (UE) n.º 508/2014, DO L 149 de 20.5.2014, p. 1 (Reglamento FEMP) y el artículo 81, apartado 2, del Reglamento (UE) n.º 1305/2013, DO L 347 de 20.12.2013, p. 487 (Reglamento Feader)].

⁴ El artículo 107, apartado 1, del TFUE tiene requisitos adicionales, como la «selectividad» de la medida de apoyo. Sin embargo, en el caso de los instrumentos financieros apoyados mediante Fondos EIE, los demás criterios del artículo 107, apartado 1, del TFUE generalmente se cumplen y, por tanto, no se abordan en esta nota orientativa.

- El apoyo proviene de «fondos estatales» y es «imputable» al Estado.
- El destinatario es una «empresa».
- El apoyo «favorece» a una empresa, es decir, confiere una «ventaja».
- El apoyo «falsea la competencia» y «afecta a los intercambios comerciales entre Estados miembros».

Los criterios para la presencia de ayuda estatal con arreglo al artículo 107, apartado 1, del TFUE son acumulativos. Esto significa que deben cumplirse todos para que el apoyo se considere como ayuda estatal. Por ello, si cualquiera de los criterios no se cumple, el apoyo público no constituye ayuda estatal. Esta prueba debe llevarse a cabo en los tres niveles mencionados anteriormente. En las siguientes secciones de esta guía se ofrecen más detalles sobre los criterios para la presencia de ayuda estatal mencionados.

3.1. «Fondos estatales» e «imputabilidad»⁵

El apoyo concedido directa o indirectamente mediante fondos estatales y la imputabilidad de dicho apoyo al Estado son condiciones para la presencia de ayuda estatal en el sentido del artículo 107, apartado 1, del TFUE. Se suelen considerar conjuntamente a la hora de evaluar una medida con arreglo al artículo 107, apartado 1, del TFUE, puesto que ambas condiciones están relacionadas con el origen público de la ayuda en cuestión.

Los fondos públicos nacionales de los Estados miembros de la UE son fondos estatales en el sentido del artículo 107, apartado 1, del TFUE. Los fondos procedentes del presupuesto de la Unión también se consideran «fondos estatales» (e imputables al Estado) si las autoridades nacionales tienen discreción en cuanto a su uso.

En cambio, si los fondos de la Unión están gestionados directa o indirectamente por la Unión (o por instituciones internacionales), sin discreción por parte de las autoridades nacionales, no constituyen fondos estatales y no son imputables al Estado.

3.1.1. Fondos EIE⁶

La inmensa mayoría de los Fondos EIE relevantes para las políticas de cohesión se emplean en gestión compartida⁷. En la gestión compartida, los Estados miembros suelen⁸ tener discreción sobre la utilización de la financiación y pueden decidir quién recibe apoyo. Debido a esta discreción, los Fondos EIE y la (co)financiación pública nacional se consideran «fondos estatales» y son imputables al Estado con arreglo al artículo 107, apartado 1, del TFUE. Esto es así incluso cuando las autoridades nacionales confían los instrumentos financieros al Grupo BEI o a cualquier otra entidad para que los ejecuten sobre la base de acuerdos contractuales.

Por lo tanto, cuando los Fondos EIE y la (co)financiación pública nacional se emplean bajo el sistema de gestión compartida y cuando los Estados miembros contribuyentes tienen discreción en cuanto a la utilización de estos recursos, se trata de «fondos estatales» que son imputables al Estado a efectos de las normas sobre ayudas estatales.

⁵ Para más orientaciones acerca del origen estatal, véase la sección 3 de la Comunicación relativa al concepto de ayuda estatal.

⁶ Fondos Estructurales y de Inversión Europeos, véase el artículo 1, apartado 1, del RDC.

⁷ Artículo 59 del Reglamento (UE, Euratom) n.º 966/2012, DO L 298 de 26.10.2012, p. 1 («Reglamento Financiero»).

⁸ Para las excepciones, véase el punto 3.1.3.

Esto significa también que los instrumentos financieros gestionados por la autoridad de gestión o bajo su responsabilidad [artículo 38, apartado 1, letra b), del RDC], están sujetos a las normas sobre ayudas estatales.

Ejemplo:

Una autoridad de gestión utiliza recursos del FEDER⁹ para la creación de un fondo para promover empresas emergentes de tipo pyme. Los recursos del FEDER están sujetos a la gestión compartida.

Los recursos del FEDER en gestión compartida se consideran «fondos estatales». Siempre y cuando se cumplan todos los demás elementos del concepto de ayuda según el artículo 107, apartado 1, del TFUE, la operación tiene que ajustarse a las normas sobre ayudas estatales. El cumplimiento debe comprobarse a nivel de la gestión del fondo, a nivel de los inversores y a nivel de los destinatarios finales.

En el caso de los instrumentos financieros que se ejecutan con arreglo al Reglamento (UE) n.º 1305/2013 (Feader), se aplican normas específicas en **las actividades agrarias primarias** por lo que respecta a las ayudas estatales. En virtud del artículo 81, apartado 2, del Feader, las actividades agrarias primarias (productos del anexo I) están exentas del cumplimiento de las normas sobre ayudas estatales, en consonancia con el artículo 42 del TFUE. Por otra parte, las actividades no incluidas en el anexo que reciben apoyo de los instrumentos financieros financiados por el Feader deben cumplir con las normas generales sobre ayudas estatales.

En el caso de las actividades agrarias respaldadas mediante instrumentos financieros no financiadas por el Feader —salvo disposición contraria en otro sitio— se aplican las normas sobre ayudas estatales.

En cuanto a **la pesca y la acuicultura**, la exclusión de determinada financiación del Fondo Europeo Marítimo y de Pesca (FEMP) de la aplicación de las normas sobre ayudas estatales se deriva del artículo 42 del TFUE y el artículo 8 del FEMP. Según el artículo 8 del FEMP, los pagos efectuados por los Estados miembros como parte de la cofinanciación financiada en el marco del FEMP de conformidad con el Reglamento (UE) n.º 508/2014, relativo al FEMP, no pueden considerarse, en principio, como ayuda estatal.

3.1.2. Otros fondos de la UE y Fondos EIE gestionados directa o indirectamente por la Unión¹⁰

Por lo que se refiere a la financiación de la Unión que se lleva a cabo mediante una entidad encargada, incluido el Grupo BEI (tanto el BEI como el FEI), en virtud de un mandato de la Comisión Europea (o de otra institución o entidad de la UE) en régimen de gestión directa o indirecta y cuando, por consiguiente, las autoridades nacionales no decidan sobre el empleo de los recursos, dicha financiación no puede considerarse como fondos estatales. No es imputable al Estado y, por tanto, no constituye ayuda estatal.

⁹ Reglamento (UE) n.º 1301/2013, DO L 347 de 20.12.2013, p. 289.

¹⁰ El artículo 4, apartado 7, del RDC menciona los fondos de la Unión que no se gestionan de forma compartida con los Estados miembros.

Cabe señalar, no obstante, que el Reglamento Financiero (UE, Euratom) n.º 966/2012 («RF») establece que los instrumentos financieros de la Unión deben cumplir con la «no distorsión de la competencia» y la «coherencia con las normas en materia de ayuda estatal»¹¹. La Comisión ha diseñado el marco jurídico que regula los instrumentos financieros de la Unión, incluidos los acuerdos con las entidades encargadas, con el fin de garantizar la coherencia con la normativa sobre ayudas estatales. Los diferentes instrumentos financieros deben diseñarse de tal forma que sean coherentes con la ayuda estatal.

Ejemplo:

A petición de la Comisión, el BEI establece un fondo con recursos de la Iniciativa Horizonte 2020¹². Los recursos de Horizonte 2020 son recursos de la Unión y el BEI se encargará de gestionar este Fondo en el denominado modo de ejecución indirecta.

Los recursos de Horizonte 2020 no son «fondos estatales». Por consiguiente, un fondo financiado exclusivamente mediante dichos recursos no constituye una ayuda estatal. Aun así, el Reglamento Financiero (y el considerando 42 del Reglamento Horizonte 2020) dispone que debe garantizarse la coherencia con las normas sobre ayudas estatales. Las normas establecidas por la Comisión para el establecimiento y la aplicación del fondo, por lo tanto, deben ser coherentes con las normas sobre ayudas estatales.

En el caso de Horizonte 2020, la Comisión diseñó el Reglamento y las normas de desarrollo, en particular el convenio de delegación y las hojas de condiciones, de tal manera que se lograra el objetivo de la coherencia con las ayudas estatales. Las propuestas de creación de un fondo para Horizonte 2020 también se analizan para comprobar su conformidad con las normas de Horizonte 2020.

Si el fondo creado a partir de los recursos de Horizonte 2020 se financia también a partir de otros fondos públicos (financiación pública nacional o recursos de los Fondos EIE), esa parte de la financiación puede calificarse de «fondos estatales» imputables al Estado únicamente en caso de que los Estados miembros contribuyentes tengan discreción para el uso de esos fondos. Para esas partes de la financiación, se requieren verificaciones adicionales de las ayudas estatales en caso de que también se cumplan todas las demás condiciones para la presencia de ayuda estatal con arreglo al artículo 107, apartado 1, del TFUE.

3.1.3. Contribución de los Fondos EIE a los fondos de la UE en gestión directa o indirecta de la Unión

De acuerdo con el artículo 38, apartado 1, letra a), del RDC, los Estados miembros pueden proporcionar contribuciones del programa de los Fondos EIE a instrumentos financieros creados a nivel de la Unión (gestión directa o indirecta de la Unión). Dichas contribuciones no constituyen fondos estatales, y su utilización resultante no sería imputable al Estado si el Estado miembro contribuyente no impone ninguna condición sobre el uso de dichos Fondos EIE, con la excepción de la condición de que las contribuciones de los Fondos EIE deben invertirse en el territorio del Estado miembro contribuyente, especificado en el programa operativo. Con esta condición los recursos no

¹¹ Artículo 140, apartado 2, letra c), del Reglamento Financiero.

¹² Horizonte 2020 se basa en el Reglamento (UE) n.º 1291/2013, DO L 347 de 20.12.2013, p. 104 («Reglamento Horizonte 2020»).

pasarían a ser imputables al Estado miembro, dado que los Fondos EIE se asignan a los Estados miembros de conformidad con las normas de la Unión que ya han establecido en el territorio de qué Estado miembro deberían invertirse esos fondos¹³.

En la medida en que las contribuciones de los Fondos EIE cumplen las condiciones antes citadas, no constituyen una ayuda estatal en el sentido del artículo 107, apartado 1, del TFUE. Por consiguiente, estas contribuciones no tienen por qué ajustarse a las normas sobre ayudas estatales. Por el contrario, si se tiene en cuenta que los instrumentos financieros a nivel de la UE han de ser coherentes con las normas sobre ayudas estatales, tal como se explica en el punto 3.1.2, esto significa que, tanto en el caso de los recursos de la Unión Europea como en el de los Fondos EIE que se les añaden, la Comisión garantiza la coherencia de la ayuda estatal cuando diseña el instrumento.

3.1.4. *Los fondos propios del Grupo BEI*

Cuando el Grupo BEI (tanto el BEI como el FEI) invierte sus fondos propios bajo su sola responsabilidad, se considera que la inversión es de carácter privado con arreglo a las normas sobre ayudas estatales y no constituye una ayuda estatal en el sentido del artículo 107, apartado 1, del TFUE. Esto también implica que los fondos propios del BEI/FEI, invertidos *totalmente* por su cuenta y riesgo, no se tienen en cuenta para el cálculo del umbral *de minimis*, para los umbrales de notificación y para el cálculo de las intensidades de ayuda.

Sin embargo, si los Estados miembros ofrecen garantías o cualquier otra forma de apoyo al Grupo BEI, este no está invirtiendo *totalmente* por su cuenta y riesgo. Por tanto, en esas circunstancias, las inversiones del Grupo BEI no pueden considerarse de carácter privado a los fines de la política de ayudas estatales. Además, puesto que dicha garantía implica fondos estatales y es imputable al Estado, debe ajustarse a las normas sobre ayudas estatales.

Ejemplo:

Supuesto a): el BEI está creando un fondo de recursos propios sin ningún tipo de apoyo (por ejemplo, garantías) de los Estados miembros o de los fondos de la Unión. Los recursos del BEI se consideran privados. Por lo tanto, no se aplican las normas sobre ayudas estatales.

Supuesto b): el BEI recibe apoyo público nacional y/o de los Fondos EIE, por ejemplo, una garantía para cubrir todo o una parte del riesgo del BEI en préstamos de nueva creación. En tal caso, la inversión del BEI no se considera privada a efectos del control de las ayudas estatales. Si también se cumplen las demás condiciones de una ayuda estatal, la garantía pública debe cumplir las disposiciones relativas a las ayudas estatales (se financia mediante fondos estatales y es imputable al Estado).

¹³ El artículo 70 del RDC impone a los Estados miembros apoyar las operaciones en una zona del programa determinada. El desglose de los fondos facilitados por el Estado miembro se determina con arreglo a una metodología que figura en el anexo VII del RDC y se expone en la Decisión de Ejecución 2014/190/UE de la Comisión.

3.1.5. *Fondos propios del Grupo BEI cubiertos por la garantía del FEIE (Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas)*¹⁴

El apoyo del FEIE no puede calificarse de «fondos estatales» y, por tanto, no es una ayuda estatal. Además, los fondos del FEIE se encuentran fuera del ámbito de aplicación del RF. Por lo tanto, no es aplicable el requisito de coherencia con la ayuda estatal del artículo 140, apartado 2, letra c), del RF. No se requiere, por tanto, control de las ayudas estatales para el despliegue de recursos propios del Grupo BEI cubiertos por una garantía del FEIE.

Los proyectos o plataformas de inversión apoyados por el FEIE pueden combinarse con apoyo financiero (cofinanciación) de los Fondos EIE o con recursos públicos nacionales. En tales casos, esa financiación adicional está sujeta a las normas sobre ayudas estatales, según se explica en el punto 3.1.1.

Existe también una nota orientativa independiente sobre la combinación de los Fondos EIE/FEIE que incluye orientaciones sobre ayudas estatales¹⁵.

Ejemplo:

El BEI crea un fondo con recursos propios que están respaldados por una garantía del FEIE.

El establecimiento del fondo y su aplicación no implican «fondos estatales» y, por tanto, no están sujetos al control de las ayudas estatales.

Sin embargo, si el fondo recibe más recursos de los Fondos EIE o de los fondos públicos nacionales, el apoyo a esta parte se califica de «fondos estatales». Tendría que cumplir las normas sobre ayudas estatales si también se cumplen los demás requisitos del concepto de ayuda.

Cabe señalar que los recursos del Grupo BEI respaldados por una garantía del FEIE no se invierten por su cuenta y riesgo.

Por lo tanto, en este caso, una inversión del Grupo BEI no puede considerarse como inversión privada en el sentido de una «contribución propia» del Grupo BEI que está libre de toda ayuda pública o una contribución de un inversor privado, tal como se exige en las normas sobre ayudas estatales.

¹⁴ Reglamento (UE) n.º 2015/1017 relativo al Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas, DO L 169 de 1.7.2015, p. 1 («FEIE»).

¹⁵ <https://www.fi-compass.eu/publication/ec-regulatory-guidance/new-guidelines-combining-european-structural-and-investment-funds>

3.1.6. *Resumen de la evaluación de la ayuda estatal requerida del criterio de los «fondos estatales» por tipos de recursos*

Tipos de recursos				
Recursos de los Fondos EIE (en gestión compartida)	Recursos públicos nacionales	Fondos de la Unión gestionados de forma directa o indirecta (por ejemplo, Horizonte 2020, COSME ¹⁶ o los Fondos EIE en gestión directa e indirecta, o los Fondos EIE transferidos sin condición, véase el punto 3.1.3)	Recursos propios del Grupo BEI (sin ningún tipo de cobertura de riesgo u otro apoyo por parte de la Unión o de los recursos públicos nacionales)	Recursos propios del Grupo BEI cubiertos por la garantía del FEIE
Fondos estatales: sí Necesidad de respetar las normas sobre ayudas estatales ¹⁷	Fondos estatales: sí Necesidad de respetar las normas sobre ayudas estatales	Fondos estatales: no Coherencia con las normas sobre ayudas estatales garantizada por la Comisión a escala del instrumento	Fondos estatales: no No hay requisitos para la ayuda estatal	Fondos estatales: no No hay requisitos para la ayuda estatal (véase también el punto 3.1.5)
Si se combinan diferentes tipos de recursos la aplicación de las normas sobre ayudas estatales debe verificarse por separado para cada parte				

3.2. «Empresas» implicadas en instrumentos financieros¹⁸

El concepto de ayuda según el artículo 107, apartado 1, del TFUE requiere que se preste apoyo a una «empresa». Según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, una empresa es una entidad que ejerce una actividad económica, con independencia de su estatuto jurídico y de su modo de financiación¹⁹. Se entiende por «actividad económica»

¹⁶ Reglamento (UE) n.º 1287/2013, DO L 347 de 20.12.2013, p. 33 («COSME»).

¹⁷ Para el Feader y el FEMP, existen normas específicas sobre ayudas estatales.

¹⁸ Para mayor orientación sobre el concepto de empresa, véase la sección 2 de la Comunicación relativa al concepto de ayuda estatal.

¹⁹ Asuntos acumulados C-180/98 a C-184/98, Rec. I-6451, apartado 74.

cualquier actividad consistente en ofrecer bienes o servicios en un determinado mercado²⁰.

La definición anterior de «empresa» implica que:

- el estatuto jurídico de la entidad no es decisivo (por ejemplo, una entidad que forma parte de la administración pública puede ser una empresa),
- no importa si la entidad ha sido creada para generar beneficios (una entidad sin ánimo de lucro también pueden ofrecer bienes y servicios en un mercado),
- la clasificación de una entidad como empresa se relaciona siempre con una actividad específica (una entidad puede realizar actividades económicas y no económicas).

La presencia de ayuda estatal debe verificarse para todos los actores implicados en los instrumentos financieros. Debe, por lo tanto, comprobarse que todos los actores se puedan calificar de «empresa», a menos que la presencia de ayuda estatal pueda excluirse sobre la base de otros requisitos del artículo 107, apartado 1, del TFUE.

Los gestores de fondos y los inversores implicados en un instrumento financiero normalmente pueden calificarse de «empresas», ya que ejercen una actividad económica²¹. Para los destinatarios finales, la situación puede ser diferente, en particular cuando los destinatarios son personas físicas que no ejercen una actividad económica o están implicadas en actividades que no se consideran de naturaleza económica.

3.3. Ventaja²²

Otro requisito acumulativo para la presencia de ayuda estatal es que la medida entrañe una ventaja. Una ventaja, a tenor del artículo 107, apartado 1, del TFUE, es todo beneficio económico que una empresa no habría obtenido en condiciones normales de mercado, es decir, sin la intervención estatal²³. Por lo tanto, una ventaja (y, por ende, la ayuda estatal) puede excluirse si las transacciones económicas realizadas por las autoridades públicas se ajustan a las condiciones normales de mercado.

Los siguientes elementos son particularmente relevantes al aplicar la prueba del operador en una economía de mercado (OEM) a los instrumentos financieros:

- a) **Para los (co)inversores** no existe ventaja (y por lo tanto ninguna ayuda estatal) si la inversión se efectúa *pari passu* entre inversores públicos y privados o si la inversión pública se ajusta a las condiciones de mercado establecidas sobre la base de una evaluación comparativa o de otros métodos de evaluación.

²⁰ Asunto 118/85, Rec. 2599, apartado 7.

²¹ En la medida en que un gestor de fondos solo gestione y no esté coinvirtiéndose, dicho gestor de fondos puede calificarse de simple «vehículo» y, por lo tanto, queda fuera del concepto de «empresa» según el artículo 107, apartado 1, del TFUE (véase el asunto SA.37824: http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/254119/254119_1608806_109_2.pdf); véase también la decisión en el asunto SA.36904, apartado 71, letra b): http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/256075/256075_1711610_153_2.pdf).

²² Para mayor orientación sobre el concepto de ventaja, véase la sección 4 de la Comunicación relativa al concepto de ayuda estatal.

²³ Asunto C-39/94, Rec. I-3547, apartado 60.

Se considera que una inversión es *pari passu* cuando²⁴:

- la realizan en las mismas condiciones inversores públicos y privados (los inversores públicos y privados comparten los mismos riesgos y remuneraciones y tienen el mismo nivel de subordinación a los mismos tipos de riesgo en caso de estructura de financiación en capas),
- ambas categorías de operadores participan simultáneamente (la inversión de inversores públicos y privados se realiza por medio de la misma operación de inversión), y
- la intervención del inversor privado tiene un impacto económico real (las DFR²⁵ fijan el mínimo en el 30 %).

Con base en el punto 35 de las DFR, en la medida en que las condiciones de la inversión (tanto a escala de los inversores como del intermediario financiero) superen la prueba del operador en una economía de mercado, no es necesario comprobar la ayuda potencial a escala del destinatario final.

Cuando los instrumentos financieros autoricen a los coinversores privados a realizar inversiones financieras en una empresa o grupo de empresas con unas condiciones más favorables que las de los inversores públicos que invierten en las mismas empresas, estos inversores privados pueden obtener una ventaja. Dicha ventaja podrá adoptar la forma de rendimientos preferentes (incentivos en caso de beneficios) o menor exposición a las pérdidas en comparación con los inversores públicos, en el supuesto de que la operación subyacente no alcance los resultados esperados (protección frente a pérdidas). Debe garantizarse la compatibilidad de tales ayudas a los inversores.

En algunos casos (por ejemplo, garantías o en ausencia de inversores privados), las condiciones del mercado no pueden demostrarse directamente mediante el criterio *pari passu*. Ahora bien, esto no significa necesariamente que la transacción pública no se ajuste a las condiciones de mercado. En tales casos, el cumplimiento de las condiciones de mercado puede evaluarse mediante una evaluación comparativa u otros métodos de evaluación [por ejemplo, para establecer el valor actual neto (VAN) de la inversión a un nivel que habría sido aceptable para un inversor privado en una economía de mercado]. Cuando una transacción se ajusta a las condiciones de mercado, no es ayuda estatal²⁶.

- b) **Los organismos de ejecución de instrumentos financieros / gestores de fondos / intermediarios financieros / fondos de fondos** también podrán ser beneficiarios de ayuda estatal si la retribución por los servicios o los reembolsos para ejecutar el instrumento financiero son superiores a los tipos de mercado.

²⁴ Para mayor orientación acerca de las transacciones *pari passu*, véase la sección 4.2.3.1, inciso i), de la Comunicación relativa al concepto de ayuda estatal.

²⁵ Directrices sobre las ayudas estatales para promover las inversiones de financiación de riesgo, DO C 19 de 22.1.2014, p. 4 («DFR»).

²⁶ Para más orientación sobre la aplicación de la prueba de la economía de mercado, véanse las secciones 4.2.3.2 y 4.2.3.4 de la Comunicación relativa al concepto de ayuda estatal.

Existen diversas maneras de determinar si las remuneraciones percibidas por los organismos que ejecutan los instrumentos financieros o los gestores de fondos se ajustan a los tipos de mercado. Por ejemplo, si un gestor de fondos es elegido mediante un procedimiento de selección competitivo, transparente, no discriminatorio e incondicional, se puede considerar que su remuneración está en consonancia con los tipos de mercado. Este es un requisito para todos los instrumentos financieros que están sometidos a las normas sobre ayudas estatales.²⁷

Si no hay un procedimiento de selección competitivo, transparente, no discriminatorio e incondicional, la conformidad de la remuneración o los reembolsos con el mercado puede demostrarse por otros medios. En cuanto a las remuneraciones o los reembolsos que se ajustan a las normas del RDC, los instrumentos «listos para su uso» que se describen en la sección 5 garantizan que la remuneración sea conforme con el mercado. En cuanto a las remuneraciones o los reembolsos que no cumplen las normas del RDC o que quedan fuera del ámbito de los instrumentos listos para su uso, la adecuación al mercado debería evaluarse caso por caso.

- c) **Nivel de los destinatarios finales:** El objetivo general de un instrumento financiero consiste en apoyar a los destinatarios finales. Por lo tanto, está en la naturaleza del instrumento que los destinatarios finales puedan recibir una ventaja que no habrían obtenido en condiciones normales de mercado.

No obstante, cuando un préstamo o una garantía cumple las condiciones establecidas en la Comunicación sobre los tipos de referencia²⁸, o en la sección 3 de la Comunicación sobre garantías²⁹, se considera conforme al mercado y, por lo tanto, no constituye ayuda estatal para los destinatarios finales. Para otros tipos de apoyo tal vez también sea posible probar que están en condiciones de mercado. Sin embargo, como los instrumentos financieros de la política de cohesión responden a fallos de mercado, normalmente hay una ventaja a nivel de los destinatarios finales.

3.4. Falseamiento de la competencia e incidencia sobre el comercio entre los Estados miembros / ayuda *de minimis*

La ayuda estatal solo está presente si falsea la competencia y afecta a los intercambios comerciales entre los Estados miembros.

Además, se considera que el apoyo que se ajusta al Reglamento *de minimis* aplicable no cumple todos los criterios establecidos en el artículo 107, apartado 1, del TFUE. Este tipo de ayuda no está, por tanto, sujeta a una notificación de ayuda estatal. Para el período de financiación 2014-2020, es principalmente al Reglamento (UE) n.º 1407/2013³⁰ de la Comisión al que le corresponde fijar el umbral *de minimis* por empresa en 200 000 EUR

²⁷ Para más orientación, véase la sección 4.2.3.1, inciso ii), de la Comunicación relativa al concepto de ayuda estatal.

²⁸ Comunicación de la Comisión relativa a la revisión del método de fijación de los tipos de referencia y de actualización, DO C 14 de 19.1.2008, página 6.

²⁹ Comunicación de la Comisión relativa a la aplicación de los artículos 87 y 88 del Tratado CE a las ayudas estatales otorgadas en forma de garantía, DO C 155 de 20.6.2008, p. 10, en su versión modificada por la Corrección de errores de la Comunicación de la Comisión relativa a la aplicación de los artículos 87 y 88 del Tratado CE a las ayudas estatales otorgadas en forma de garantía, DO C 244 de 25.9.2008, p. 32.

³⁰ Reglamento (UE) n.º 1407/2013 de la Comisión, DO L 352 de 24.12.2013, p. 1 («Reglamento *de minimis*»).

a lo largo de un período de tres años. Además del umbral, también se deben cumplir todos los demás requisitos del Reglamento *de minimis* aplicable.

Aunque, como se ha indicado anteriormente, en el marco del Feader, **las actividades agrarias primarias** están exentas del cumplimiento de las normas sobre ayudas estatales, las actividades no incluidas en el anexo apoyadas por los instrumentos financieros del Feader deben cumplir las normas generales sobre ayudas estatales. De forma similar, en el caso de las actividades agrarias respaldadas mediante instrumentos financieros no financiados por el Feader, se aplican las normas sobre ayudas estatales, es decir, el límite *de minimis* agrario (15 000 EUR por empresa en un período de tres años), y también deben respetarse otras normas establecidas en el Reglamento (UE) n.º 717/2014 de la Comisión³¹.

Para los productos de la pesca y la acuicultura incluidos en el anexo I del TFUE, los pagos efectuados por los Estados miembros como parte de la financiación cofinanciada por el FEMP, de conformidad con las normas del FEMP, no pueden considerarse, en principio, como ayuda estatal (véase el artículo 8, apartado 2, del FEMP). Para proyectos o programas no relacionados con la pesca (es decir, las cuestiones de política marítima integrada), se aplica el régimen de ayudas estatales.

En principio, se considera que aquellas ayudas estatales que no superan un límite máximo determinado durante un cierto período de tiempo no cumplen todos los criterios establecidos en el artículo 107, apartado 1, del TFUE. Es lo que se conoce como ayuda *de minimis*. El Reglamento (UE) n.º 717/2014 de la Comisión (que sustituye al Reglamento (CE) n.º 875/2007 de la Comisión) se aplica a las ayudas concedidas a las empresas del sector de la pesca y la acuicultura, con la excepción de los casos mencionados en el artículo 1 del presente Reglamento, y establece ese límite en 30 000 EUR por beneficiario durante cualquier período de tres años (Reglamento *de minimis* para el sector pesquero). Además, todo Estado miembro debe respetar el importe máximo acumulado establecido en el anexo del Reglamento *de minimis* del sector pesquero (el llamado tope nacional) al conceder ayudas a empresas activas en el sector de la pesca y la acuicultura. Además de otras normas establecidas en el Reglamento *de minimis* para el sector pesquero de la Comisión, la ayuda *de minimis* concedida a todas las empresas del sector de la pesca y de la acuicultura durante un período de tres años no puede exceder del 2,5 % del volumen de negocios anual de las actividades de pesca extractiva, de transformación y de acuicultura por Estado miembro.

El Reglamento *de minimis* puede aplicarse a cada uno de los diferentes actores implicados en instrumentos financieros. Sin embargo, han de cumplirse todos los requisitos del Reglamento.

Hay que prestar especial atención a los puntos siguientes:

Con arreglo a las normas de los Fondos EIE, los organismos que ejecutan los instrumentos financieros no deberían recibir ninguna ayuda estatal, incluida la ayuda *de minimis* para la ejecución, puesto que esto no se ajustaría a la finalidad de los objetivos de los Fondos EIE para los instrumentos financieros, que se supone que han de canalizar los recursos a los destinatarios finales³². Por lo tanto, aunque es posible que los

³¹ Reglamento (EU) n.º 717/2014 de la Comisión de 27 de junio de 2014 (DO L 190 de 28.6.2014, p. 45 a 54).

³² Todo ello se entiende sin perjuicio del hecho de que un organismo de ejecución puede recibir apoyo de los Fondos EIE para otros fines, por ejemplo ayudas a la formación para los trabajadores.

organismos encargados de ejecutar los instrumentos financieros consigan cumplir con las normas sobre ayudas estatales, cabe señalar que el apoyo de los Fondos EIE a estos organismos normalmente no se ajusta a las normas de los Fondos EIE.

En el caso de los destinatarios finales, debe prestarse especial atención si el destinatario final pertenece a un grupo de empresas. El umbral *de minimis* se aplica a cada «empresa única». Por tanto, solo se deberían conceder ayudas hasta dicho umbral común de tres años de 200 000 EUR para todas las empresas del grupo que sean consideradas como empresa única.

Además, los Estados miembros deben prestar especial atención al hecho de que las ayudas comprendidas en capital, cuasicapital y aportaciones de capital no pueden beneficiarse del Reglamento *de minimis*; a menos que el capital o el importe total de la aportación pública no supere el límite *de minimis*, o cuando se cumplan las denominadas condiciones de puerto seguro del Reglamento *de minimis*.

4. EXENCIONES DE NOTIFICACIÓN

Cuando existe ayuda estatal, el artículo 108, apartado 3, del TFUE establece que, en general, el Estado miembro afectado debe formular una notificación de ayuda estatal. Sin embargo, al ampliar el ámbito de aplicación del Reglamento general de exención por categorías³³ («RGEC 2014»), las posibilidades de eludir un procedimiento de notificación de ayuda estatal se han hecho mucho mayores.

Respecto a los instrumentos financieros de la política de cohesión, las siguientes disposiciones del RGEC 2014 son especialmente importantes:

- Artículo 16 del RGEC 2014 (ayudas regionales al desarrollo urbano).
- Artículo 21 del RGEC 2014 (ayudas a la financiación de riesgo).
- Artículo 22 del RGEC 2014 (ayudas destinadas a nuevos proyectos empresariales).
- Artículo 39 del RGEC 2014 (ayudas a la inversión para proyectos de eficiencia energética de edificios).
- Artículo 52 del RGEC 2014 (ayudas para infraestructuras de banda ancha).

Además de las cinco disposiciones del RGEC que se acaban de nombrar, los beneficiarios de la ayuda en los diferentes niveles de instrumentos financieros también podrán beneficiarse de otras disposiciones del RGEC 2014. En particular, la disposición de ayudas regionales a la inversión del artículo 14 del RGEC 2014 podrá aplicarse a los instrumentos financieros en zonas asistidas.

Los servicios de la Comisión proporcionan mayor orientación sobre la interpretación del RGEC 2014 en una «Guía práctica» / Documento de preguntas y respuestas³⁴.

Además, existen reglamentos sectoriales específicos de exención por categorías, como el Reglamento (UE) n.º 702/2014 de la Comisión, de 25 de junio de 2014, por el que se declaran determinadas categorías de ayuda en los sectores agrícola y forestal y en zonas

³³ Reglamento (UE) n.º 651/2014 de la Comisión, DO L 187 de 26.6.2014, p. 1.

³⁴ http://ec.europa.eu/competition/state_aid/legislation/block.html.

rurales compatibles con el mercado interior en aplicación de los artículos 107 y 108 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (denominado ABER).

De forma similar, en lo que respecta a la pesca y la acuicultura, también existe un reglamento sectorial específico, el Reglamento (UE) n.º 1388/2014 de la Comisión, que es el nuevo Reglamento de exención por categorías aplicable al sector (denominado FIBER), que fue adoptado el 16 de diciembre de 2014 y entró en vigor el 1 de enero de 2015.

5. INSTRUMENTOS «LISTOS PARA SU USO»

La Comisión ha desarrollado las condiciones generales para determinados tipos de instrumentos financieros. Las condiciones generales velan por el cumplimiento de las normas sobre ayudas estatales y facilitan, por tanto, la prestación de apoyo financiero de la Unión a los destinatarios finales. La utilización por los Estados miembros de los instrumentos «listos para su uso» es voluntaria.

Hasta la fecha, la Comisión ha aprobado cinco «instrumentos listos para su uso» diferentes³⁵:

- **Préstamo con riesgos compartidos** para el apoyo a las pymes

El «instrumento listo para su uso de préstamo con riesgos compartidos» está concebido como un instrumento que no incluye ayudas estatales, es decir, una remuneración conforme al mercado para el intermediario financiero y una plena transferencia de la ventaja financiera por el intermediario financiero a los destinatarios finales. La financiación proporcionada a los destinatarios finales está cubierta por el Reglamento *de minimis* aplicable.

- **Garantía de cartera con un límite máximo**

La garantía de cartera con un límite máximo proporciona una cobertura de riesgo para los préstamos productivos nuevos destinados a las pymes y está concebida como un instrumento que no incluye ayudas estatales, es decir, conforme al mercado al nivel del intermediario financiero que gestiona el fondo de garantía y las instituciones financieras que estén constituyendo carteras de nuevos préstamos. La ayuda a los destinatarios finales está cubierta por el Reglamento *de minimis* aplicable.

- **Préstamo para renovación para la eficiencia energética y las energías renovables en los edificios residenciales**

Está concebido como un instrumento que no incluye ayudas estatales, es decir, una remuneración conforme al mercado para el intermediario financiero y una plena transferencia de la ventaja financiera por el intermediario financiero a los destinatarios finales. La financiación proporcionada a los destinatarios finales está cubierta por el Reglamento *de minimis* aplicable.

- **Fondo de Desarrollo Urbano**

³⁵ Reglamento de Ejecución (UE) n.º 964/2014 de la Comisión, DO L 271 de 12.9.2014, p. 16.

El Fondo de Desarrollo Urbano adopta la forma de un fondo de préstamos para proyectos de desarrollo urbano en zonas asistidas y está concebido como un instrumento exento de notificación de ayuda estatal sobre la base del artículo 16 del RGEC 2014.

- **Mecanismo de coinversión de capital**

El mecanismo de coinversión adopta la forma de un fondo de capital para pymes. Está concebido como un instrumento exento de notificación de ayuda estatal sobre la base del artículo 21 del RGEC 2014.

En el siguiente enlace se pueden encontrar más orientaciones sobre los instrumentos disponibles:

<https://www.fi-compass.eu/publication/event-material/presentation-financial-instruments-under-esif-standard-terms-and>

6. CASOS EN LOS QUE SE REQUIERE UNA NOTIFICACIÓN DE AYUDA ESTATAL

Si un instrumento financiero conlleva la concesión de una ayuda estatal que no cumple las condiciones de exención de notificación, el Estado miembro afectado deberá formular una notificación de ayuda estatal. No se concederán ayudas antes de que la Comisión haya tomado una decisión de aprobación de ayuda estatal.

Las autoridades nacionales que busquen asesoramiento para las notificaciones de ayuda estatal pueden ponerse en contacto con su principal punto de contacto nacional para las ayudas estatales. Además, la Dirección General de Competencia de la Comisión (DG Competencia) ofrece orientaciones a los Estados miembros para la preparación de las notificaciones de ayuda estatal. Asimismo, puede obtenerse más información en el sitio web de la DG Competencia³⁶.

³⁶ http://ec.europa.eu/competition/index_en.html