

# III INFORME ANUAL SOBRE AYUDAS PÚBLICAS EN ESPAÑA

Octubre 2011

## III INFORME ANUAL SOBRE AYUDAS PÚBLICAS EN ESPAÑA

### ÍNDICE

<b>1. PRESENTACIÓN</b> .....	<b>3</b>
<b>2. PANORÁMICA DE LAS AYUDAS DE ESTADO EN ESPAÑA</b> .....	<b>4</b>
<b>2.1 Introducción a las fuentes estadísticas: limitaciones</b> .....	<b>4</b>
<b>2.2 Estadísticas de ayudas de Estado relativas a España: 2009</b> .....	<b>8</b>
<b>2.3 Estadísticas de ayudas de Estado de la UE: comparativa con España</b> .....	<b>16</b>
2.3.1 Volumen y peso en el PIB de las ayudas .....	16
2.3.2 Comparación de grados de horizontalidad de las ayudas.....	19
<b>2.4 Novedades normativas de la UE: 2010</b> .....	<b>21</b>
2.4.1.Reglamentos, Directivas y Decisiones .....	22
2.4.2 Comunicaciones y Directrices .....	23
2.4.3 Iniciativas y consultas públicas .....	26
<b>2.5 Resoluciones de las instituciones comunitarias en materia de ayudas de Estado relevantes para España</b> .....	<b>28</b>
2.5.1 Decisiones de la Comisión Europea.....	28
2.5.2 Sentencias del TJUE .....	40
<b>3. ACTUACIONES DE LA CNC EN MATERIA DE AYUDAS: 2010</b> .....	<b>41</b>
<b>3.1 Informes de carácter público</b> .....	<b>42</b>
<b>3.2 Actuaciones en el marco de procedimientos internos de las Administraciones Públicas</b> .....	<b>44</b>
<b>4. ANÁLISIS SECTORIAL. ACTUACIONES DE ADMINISTRACIONES Y ENTES PÚBLICOS DESTINADAS A INCREMENTAR LA AFLUENCIA DE VIAJEROS A DETERMINADOS DESTINOS</b> ..	<b>46</b>
<b>4.1 Introducción</b> .....	<b>46</b>
<b>4.2 Oportunidad de este análisis y objetivos perseguidos</b> .....	<b>47</b>
<b>4.3 Descripción de los instrumentos analizados</b> .....	<b>50</b>
4.3.1 Entes Participantes .....	50
4.3.2 Potenciales beneficiarios de los fondos públicos derivados de estos acuerdos .....	50
4.3.3 Elementos definitorios de los instrumentos.....	51
<b>4.4. Importancia económica de estos instrumentos</b> .....	<b>53</b>
4.4.1 Volumen de fondos a nivel nacional y regional .....	53
4.4.2 Relación entre fondos empleados y tráfico de pasajeros.....	64
4.4.3 Consideraciones finales en relación con la información recabada .....	73
<b>4.5 Impacto sobre la competencia derivado del diseño de estos mecanismos</b> .....	<b>74</b>
4.5.1 La adecuación del objetivo de los acuerdos al instrumento utilizado .....	74
4.5.2 Implicaciones para la competencia .....	80
4.5.3 Consideración de estos instrumentos como ayudas públicas .....	82
<b>4.6 Conclusiones</b> .....	<b>86</b>
<b>4.7 Recomendaciones</b> .....	<b>87</b>
<b>4.8 Anexo</b> .....	<b>90</b>

## 1. PRESENTACIÓN

La concesión de ayudas públicas constituye una forma de intervención en la economía que, sin perjuicio de la persecución de ciertos objetivos de interés público, puede alterar el funcionamiento de los mercados, introduciendo distorsiones al juego competitivo y a la eficiencia de los mismos. El establecimiento de mecanismos de control, seguimiento y revisión del impacto de las ayudas públicas contribuye al funcionamiento eficiente de los mercados, disminuyendo o evitando el intervencionismo injustificado por parte de los poderes públicos, intervencionismo que conduce, según demuestra la experiencia, a una reducción de la competitividad de las empresas, al debilitamiento de las economías y, en última instancia, al perjuicio sobre el bienestar económico general y del consumidor en particular.

Por estas razones, el legislador español ha considerado que resulta pertinente la implicación de la Autoridad de Competencia española en el control y seguimiento de las ayudas públicas. Entre los instrumentos con los que ha dotado a la misma se encuentra la obligación de la CNC de elaborar un informe público anual sobre las ayudas públicas concedidas en España (art. 11.2 de la Ley 15/2007 de 3 de julio, de Defensa de la Competencia, en adelante LDC).

El presente es el tercer Informe de esta naturaleza desde que se puso en marcha la CNC. Son tres sus objetivos principales: en primer lugar, proporcionar una panorámica general del contexto estadístico de las ayudas públicas en España con arreglo a los últimos datos disponibles, así como de las principales novedades normativas o resolutorias impulsadas por las autoridades comunitarias; en segundo lugar, mencionar las principales actuaciones llevadas a cabo por la CNC en materia de ayudas públicas en el año 2010 identificando algunos de los principales informes puntuales realizados y, por último, realizar un estudio de los instrumentos de intervención utilizados por los entes públicos en el sector del transporte aéreo, identificando los posibles elementos de ayuda presentes y la existencia, en su caso, de restricciones a la competencia efectiva en el sector.

En relación con el primer objetivo, durante el año 2009 el impacto de la crisis económica y financiera a nivel mundial ha supuesto un importante desafío para nuestro país, que ha experimentado una escalada intervencionista compartida por el resto de la comunidad internacional. Ello ha incrementado considerablemente la intensidad de las ayudas públicas otorgadas en España, multiplicándose por dos en relación con el año anterior (13.183 M€ en 2009 frente a 6.420 M€ en 2008), si bien todavía lejos de otros países de nuestro entorno europeo. Por lo que se refiere al conjunto de actuaciones de la UE, después de unos años de intensa regulación, el año 2010 se ha caracterizado por una menor actividad, estando caracterizada por las actuaciones preparatorias de vuelta al régimen ordinario de aplicación de la normativa de ayudas, una vez superada la fase más crítica de la crisis económica y financiera.

En relación con el segundo objetivo, durante el año 2010 la CNC ha tenido oportunidad de pronunciarse acerca de diferentes cuestiones puntuales en las que se dilucidaban cuestiones relativas a ayudas públicas. En unos casos se ha analizado la presencia de los elementos propios de las ayudas de Estado recogidos en el art. 107 TFUE para, en su caso, recomendar su notificación a las autoridades comunitarias; en otros, se han aplicado los principios recogidos en la prueba de sopesamiento de la ayuda a casos concretos, una prueba que ya fue objeto de presentación y análisis en informes anuales anteriores.

En relación con el tercer objetivo, se ha llevado a cabo un análisis descriptivo y crítico de diversas medidas adoptadas para el impulso de uno de los sectores más relevantes para la economía española, como es el del transporte aéreo. Este sector vive momentos de cambios, tanto desde el punto de vista de su sistema de gestión como desde el punto de vista de los instrumentos de fomento de las actividades que lo conforman. Con base en ello, durante los primeros meses del año 2011, la CNC ha lanzado un extenso requerimiento de información a las aerolíneas y a los entes públicos participantes en estos acuerdos (los de la órbita de las Comunidades Autónomas y TURESPAÑA), con el objeto de obtener un mapa del grado de intervencionismo administrativo y de la existencia de posibles ayudas públicas. Como se verá a lo largo del informe, los resultados muestran la existencia de diversas actuaciones de los entes públicos que son susceptibles de generar distorsiones sobre la competencia cuyo alcance puede ser significativo, proponiéndose al final del mismo distintas recomendaciones para reducir dichos riesgos.

Al igual que en los dos informes precedentes, la CNC espera que, además de seguir contribuyendo al mejor conocimiento de las novedades en materia normativa, resolutoria y estadística sobre ayudas públicas, este tercer Informe Anual resulte de utilidad para que las Administraciones Públicas encargadas del otorgamiento y el diseño de las ayudas públicas adopten las decisiones más adecuadas a los objetivos de interés general que persiguen con las mínimas distorsiones para la competencia.

## **2. PANORÁMICA DE LAS AYUDAS DE ESTADO EN ESPAÑA**

El propósito de este capítulo es ofrecer una visión global de la situación de las ayudas de Estado en nuestro país. Se inicia con los datos estadísticos a nivel nacional y comunitario, continúa con las principales novedades normativas comunitarias y termina con un resumen de las principales decisiones de la Comisión Europea y del TJUE relativas a expedientes de ayudas concedidas por las Administraciones Públicas españolas.

### ***2.1 Introducción a las fuentes estadísticas: limitaciones***

Este documento contiene información estadística sobre el gasto español en ayudas de Estado durante el año 2009 y su desagregación conforme a diversos criterios. Para su

elaboración se han tomado como base los datos que los distintos gestores españoles de ayudas públicas remiten a la Comisión Europea en cumplimiento de las obligaciones derivadas de la normativa comunitaria, así como la información contenida en el Marcador de ayudas de Estado de la Comisión Europea publicado en otoño<sup>1</sup> de 2010. El hecho de que en este informe todos los datos estadísticos se refieran a la anualidad 2009 viene determinado por la utilización como fuente estadística del mencionado Marcador de la Comisión Europea, que consolida el gasto en ayudas de Estado para dicha anualidad en todos los Estados miembros de la UE.

En la interpretación de estos resultados, conviene tener en cuenta las siguientes precisiones respecto a las características y limitaciones de la información que se ha podido recabar:

En primer lugar, las cifras recogidas en este informe hacen referencia a cierto tipo de ayudas, en concreto a las ayudas de Estado del artículo 107 TFUE. Dicho precepto establece que *“serán incompatibles con el mercado interior 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”*. No existe, pues, en realidad, una definición legal del concepto de ayuda de Estado<sup>2</sup> a nivel comunitario, sino más bien de las ayudas que son consideradas contrarias al Derecho comunitario. Ha sido la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de

---

<sup>1</sup> No obstante, durante la preparación de este informe se ha publicado por parte de la Comisión Europea el *Marcador de ayudas de Estado de primavera de 2011* que hace una revisión de la contribución de la política de ayudas a la consecución de los principales objetivos de la estrategia Europa 2020, por ejemplo, la I+D+i, la protección medioambiental, el desarrollo regional, el empleo y la formación. Sin embargo, en cuanto a las cifras de gasto se remite a las recogidas en el Marcador de otoño de 2010, que deben ser consideradas por tanto las más actualizadas actualmente vigentes y que se refieren en cualquier caso a la anualidad 2009.

<sup>2</sup> El concepto de ayuda también ha sido objeto de tratamiento en el seno de otras instituciones internacionales, en particular por parte de la *Organización Mundial del Comercio (OMC)* en el contexto del *Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias en 1995 (ASMC)*<sup>2</sup>. Este Acuerdo contiene una definición del término “subvención” (subsidy) en el que se exige la presencia de ciertos requisitos: la presencia de una contribución financiera pública; la concesión de un beneficio; y que dicho beneficio sea específicamente destinado a una empresa o grupo de empresas. En el ASMC se establecen dos categorías básicas de subvenciones: *subvenciones prohibidas* y *subvenciones recurribles*. Respecto a las *prohibidas*, existen dos clases, cuya finalidad o efecto es influir en el comercio internacional y, en consecuencia, es muy probable que tengan efectos desfavorables para los intereses de otros Estados Miembros: subvenciones supeditadas *de iure* o *de facto* a los resultados de exportación, como condición única o entre otras varias condiciones (“subvenciones a la exportación”), existiendo un régimen especial benevolente con los productos agrícolas; subvenciones supeditadas al empleo de productos nacionales con preferencia sobre los importados, como condición única o entre otras varias condiciones (“subvenciones al contenido nacional”). No obstante, la mayor parte de las subvenciones existentes entran en la categoría de “subvenciones recurribles”. Éstas no están prohibidas pero si las mismas tienen efectos desfavorables sobre los intereses de otro Estado Miembro de la OMC, éste puede impugnarlas en el marco de la solución de diferencias multilateral o ser objeto de una medida compensatoria por parte del mismo.

la Unión Europea (TJUE) la que ha ido perfilando los elementos necesarios para la configuración del concepto, que, según el TFUE, se plasman en los siguientes cuatro requisitos acumulativos:

- a) *La ayuda debe generar un beneficio económico al que la recibe*, es decir, debe suponer una ventaja económica que la empresa en cuestión no habría obtenido en el ejercicio normal de su actividad (por ejemplo, el acceso privilegiado a líneas públicas de financiación o la compra de terrenos públicos a precios inferiores a los de mercado).
- b) *La ayuda debe ser otorgada por los Estados o con cargo a fondos estatales* o, lo que es lo mismo, debe existir una transferencia de recursos públicos. Dichas transferencias pueden revestir muy diversas formas, por ejemplo, subvenciones, aportaciones de capital, reducciones de tipos de interés, instrumentos de capital-riesgo, etc.,... y no necesariamente han de ser concedidas por la Administración central, pudiendo proceder de cualquier otro tipo de ente público territorial (autonómicos, locales) o institucional (organismos autónomos, empresas públicas, fundaciones públicas...).
- c) *La ayuda debe tener un carácter selectivo para determinadas empresas o producciones*, es decir, la ayuda en cuestión debe romper el equilibrio existente entre determinadas empresas y sus competidores. Es precisamente ese carácter selectivo lo que diferencia a las ayudas públicas de las “medidas de alcance general”, entendiéndose por tales aquellas que se aplican automáticamente a las empresas de todos los sectores económicos de un país (por ejemplo, la mayoría de las medidas fiscales de alcance nacional). En otro orden de cosas, cabe señalar que la Comisión Europea siempre ha mantenido un concepto funcional de *empresa beneficiada*, en el sentido de que la naturaleza pública o privada, o la condición de persona física o jurídica, etc..., carecen de importancia, siendo únicamente relevante el que el destinatario realice una actividad económica, considerándose incluso que una organización no lucrativa, si desempeña una actividad económica en un mercado, es “empresa” en el sentido del Derecho comunitario.
- d) *La ayuda debe afectar a los intercambios comerciales entre Estados miembros*. Para determinar el cumplimiento de este requisito es necesario demostrar que la empresa beneficiada por la actuación en cuestión desempeña una actividad económica en un mercado en el que existen intercambios comerciales entre Estados Miembros, y, por añadidura, que la ayuda tiene una entidad suficiente como para afectar al comercio intracomunitario.

En segundo lugar, existen *ayudas públicas que están excluidas de estas estadísticas*. Los datos que se presentan a continuación sólo contemplan las ayudas de Estado notificadas a la Comisión Europea y las ayudas exentas de notificación previa pero sujetas a comunicación a posteriori a dicha Comisión. Las fuentes estadísticas utilizadas excluyen, pues, diversas figuras, bien porque no reúnen alguno de los elementos exigidos por el artículo 107.1 TFUE para su consideración como ayudas de Estado, o bien porque se refieren a determinados aspectos de la política interna

comunitaria para los que se contempla un tratamiento específico en materia de ayudas. Las referencias al término “ayudas” en los cuadros estadísticos que se recogen a continuación corresponden pues únicamente a los dos tipos de ayudas antes mencionados. En particular, estas estadísticas no incluyen:

- a) Las ayudas de *minimis*<sup>3</sup>, en cuanto no presentan afección al mercado comunitario y por ello no se consideran ayudas de Estado en sentido estricto, no están sujetas a la obligación de información a la Comisión Europea y, en consecuencia, tampoco están incluidas en las estadísticas enviadas a dicha Comisión por las autoridades españolas.
- b) Las ayudas al sector del ferrocarril, por no estar incluidas en las estadísticas enviadas a la Comisión Europea por las autoridades españolas.
- c) Las compensaciones por servicios de interés económico general,<sup>4</sup> ya que sólo en determinadas circunstancias excepcionales podrían ser consideradas ayudas de Estado.
- d) Otras medidas generales de fomento de la economía en su conjunto (como, por ejemplo, la mayoría de los regímenes fiscales aplicables con carácter general), así como las transferencias entre las diferentes Administraciones Públicas.

En tercer lugar, por exigencia de las autoridades comunitarias, las cifras relativas a cuantías de ayudas de Estado han de expresarse en términos de gastos reales (o ingresos reales no percibidos en el caso de gastos fiscales). Cuando el gestor de ayudas de la respectiva Administración no disponga de datos finales sobre pagos, deberá facilitar los relativos a los compromisos de gasto o los créditos presupuestarios reservados para dichos conceptos. Los datos así recopilados pretenden reflejar el gasto (o menor ingreso) en materia de ayudas públicas en que haya incurrido cada

---

<sup>3</sup> En relación con las ayudas *de minimis*, desde la CNC se ha venido valorando, en los dos informes anuales de ayudas publicados hasta el momento, la posibilidad de incluirlas haciendo uso de la información que recoge la Base de Datos Nacional de Subvenciones (BDNS), pero ha sido necesario descartarla por la existencia de ciertas diferencias conceptuales. La BDNS contiene información acerca de las subvenciones (contempladas en el art. 2 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones) y las entregas dinerarias sin contraprestación a las que resulta de aplicación el principio de información regulado por el art. 20 de la Ley citada (según señala el art. 35 del Real Decreto 887/2006, de 21 de julio por el que se aprueba el Reglamento general de la Ley de subvenciones). Esta base de datos sólo incluye, por su concepción original y su funcionamiento, transferencias de fondos (es decir, subvenciones y, en su caso, entregas dinerarias sin contraprestación), y excluye, por tanto, otra serie de instrumentos que pueden constituir ayudas de Estado con arreglo a la definición comunitaria. Además, existen otras razones como las posibles diferencias de criterio entre Administraciones Públicas e ineficiencias en la transmisión de información, así como el hecho de que su inclusión depende en alguna medida de los centros gestores de gasto, pueden motivar que no todas las ayudas estén contabilizadas o no lo estén por su importe total. Con las actuales posibilidades de identificación y control de este tipo de ayudas públicas se considera que no es factible un análisis riguroso de esta información. Es por ello necesario reiterar la conveniencia de contar con un registro centralizado que incluya todas las medidas que tengan la consideración de ayuda pública, incluyendo las de *minimis*.

<sup>4</sup> Ver Sentencia Altmark del TJUE (asunto C-280/00 de 24/7/2003).

Estado Miembro, con cargo a sus fondos, si bien el análisis de la información manejada ha revelado la existencia de ciertas incongruencias metodológicas que serán puestas de manifiesto a lo largo del presente capítulo<sup>5</sup>.

## **2.2 Estadísticas de ayudas de Estado relativas a España: 2009**

En el presente apartado se analizan las ayudas de Estado concedidas por el Reino de España en el año 2009 mediante los siguientes indicadores: volumen de ayudas, evolución temporal, evolución sectorial, distribución territorial, objetivos de interés público perseguidos, tipos de instrumentos utilizados y número de proyectos tramitados ante la UE. La información se presenta respetando los conceptos que desglosa el Marcador de Ayudas de Estado.

El **volumen de ayudas** de Estado concedidas en España ascendió a **13.183 M€**, lo que representa el 1,25% del PIB nacional (Cuadro nº 1). De estas ayudas, 12.407 M€ corresponden a Industria y Servicios (un 94% del total concedido) frente a la Agricultura-Pesca (5%) y los Transportes (1%). En términos de ayuda *per capita*, y según la población censada en nuestro país, el nivel se situó en los 280€, muy por encima de los 130€ del año anterior.

---

<sup>5</sup> En el procedimiento para la elaboración del Marcador de Ayudas de Estado de la Comisión Europea, los Estados Miembros no sólo deben suministrar los datos relativos al ejercicio en cuestión, sino que también han de corregir los datos aportados para ejercicios anteriores, cuando se hayan visto modificados, corregidos o completados, se refieran a regímenes expirados o no. En principio, las cifras han de representar gasto real, pero si estos datos no están disponibles, se toman los gastos comprometidos o presupuestados. Incluso, si no se dispone de cifras, se admite una estimación basada en datos de años anteriores. Estos datos remitidos por los Estados se completan por la Comisión Europea, quien los actualiza y corrige, completándolos con la información derivada de sus distintas Decisiones, así como con publicaciones nacionales sobre asignación de ayudas, cuentas nacionales, borradores presupuestarios y otras fuentes disponibles. Asimismo, se ha de tener en cuenta que todas las cifras se reciben en monedas nacionales a precios corrientes, aunque se redenominan en euros y se expresan en precios constantes de 2000, referenciados al año en cuestión. Por todo ello, los datos publicados en distintos Marcadores, respecto de los mismos años, pueden verse modificados. Modificaciones análogas, por la misma causa, pueden darse entre los datos reflejados en los distintos informes anuales de ayudas de la CNC en relación con ejercicios pasados.

<sup>6</sup> Las cifras sobre volumen de ayudas son ofrecidas en Millones de Euros (M€), salvo que se indique expresamente lo contrario.

<b>Cuadro nº 1: Ayudas concedidas en España 2009</b>			
	M€	% sobre el PIB	€ per capita
Cuantía total <sup>7</sup>	13.183,15	1,25%	280,37
Industria y Servicios	12.407,33	1,18%	263,87
Agricultura y Pesca	659,2	0,06%	14,02
Transportes	116,6	0,01%	2,48

**Fuente:** Datos suministrados por España a la Comisión Europea para la elaboración del Marcador de ayudas de Estado de otoño 2010; Marcador de ayudas de Estado otoño 2010 de la Comisión Europea; Padrón municipal de habitantes (RD 1612/2010, de 7/12/2010, BOE 23/12/2010).

En cuanto a su **evolución temporal** en el intervalo 2004-2009, el gráfico nº 1 muestra una tendencia creciente del volumen total de ayudas durante todo el período, si bien con dos repuntes muy significativos en 2008 y 2009, debido a las ayudas concedidas para paliar los efectos de la actual crisis económica. En efecto, aunque el volumen de ayudas ha aumentado hasta 13.183 M€ en 2009, frente a 4.501 M€ en 2004, es decir, casi se han triplicado, el incremento se reduce al 27% si se descuentan las ayudas concedidas como consecuencia de la crisis<sup>8</sup>.

La evolución de las **ayudas en relación con el PIB** es similar, pues se observa que hay dos períodos claramente diferenciados: uno entre 2004 y 2007, en el que esta ratio se mantiene prácticamente estable entre el 0.46% y 0.48%, y otro en el que se produce un fuerte repunte hasta el 0.59% en 2008 y el 1.25% en 2009<sup>9</sup>, como consecuencia de las ayudas asociadas a la crisis. No obstante, si se excluyen dichas ayudas, las proporciones para 2008 y 2009 son del 0,50% y 0,54%, respectivamente, por lo que el aumento del peso de las ayudas en el PIB entre 2004 y 2009 es significativamente

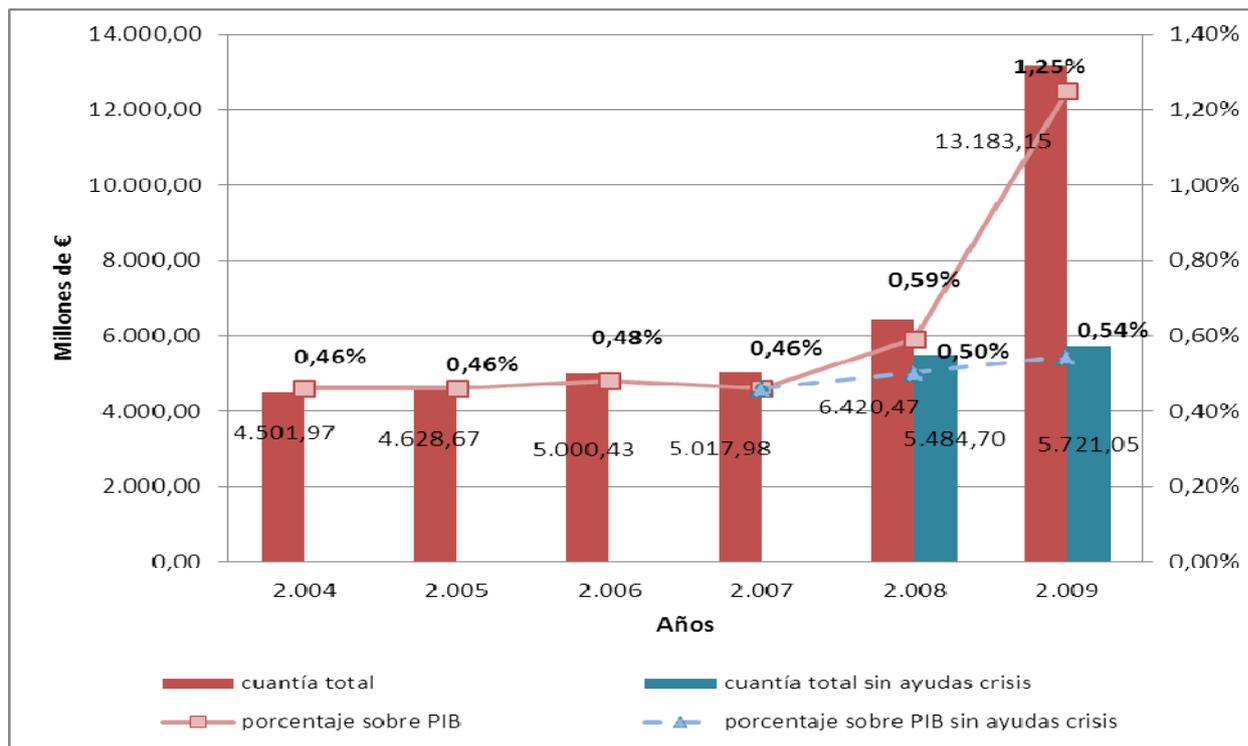
<sup>7</sup> Excluido ferrocarriles, véase el apartado anterior 2.1

<sup>8</sup> Las medidas destinadas a paliar los efectos de la crisis incluyen todas las ayudas concedidas en España (y en la UE) a partir de las medidas autorizadas por la Comisión Europea, tanto el conjunto de ayudas dirigidas específicamente al sector financiero, como las ayudas otorgadas sobre la base de los sucesivos marcos temporales aprobados por la Comisión Europea, así como otras medidas de soft law aprobadas por la Comisión. Véase punto 2.4

<sup>9</sup> El incremento de la proporción sobre el PIB es del 171% en todo el período 2004-2009

inferior (la proporción de las ayudas sobre el PIB en todo el período solo aumenta en un 17%<sup>10</sup>).

**Gráfico nº 1: Evolución temporal de las ayudas concedidas en España 2004-2009 en relación con el porcentaje del PIB que representan**



**Fuente:** Datos suministrados por España a la Comisión Europea para la elaboración del Marcador de ayudas de Estado de otoño 2010; Marcador de ayudas de Estado otoño 2010 de la Comisión Europea.

La **evolución sectorial** de las ayudas para el periodo 2004-2009 (Cuadro nº 2) mantiene la tendencia de estos últimos años. Los sectores de industria y servicios son los que han registrado un mayor volumen de ayudas, manteniéndose en niveles más contenidos tanto las ayudas al sector primario como al transporte no ferroviario, tanto en términos absolutos como en relación con el porcentaje de PIB correspondiente a cada sector.

<sup>10</sup> Se toma para este cálculo el dato que figura en el cuadro nº 14 relativo a las ayudas totales excluidas las destinadas a paliar los efectos de la crisis financiera: 5.721 M € en 2.009. Los elementos con que se hace estos cálculos son: en valor absoluto, 5.721 M € en 2.009 y 4.501 M€ en 2.004; y en proporción al PIB, 0,54% en 2.009 y 0,46% en 2.004.

Las *ayudas a la industria y los servicios* han aumentado desde los 3.796 M€ hasta los 12.407,33 M€ entre 2004 y 2009. La gran mayoría de este aumento se debe a las medidas adoptadas para paliar la crisis económica; si se descuentan dichas medidas, se observa solo un ligero aumento hasta un total de 4.945 M€. El efecto de estas medidas se observa también en la evolución del peso de las ayudas respecto al PIB, que se ha incrementado en el sexenio analizado desde del 0,39% al 1,18%, si se incluyen estas ayudas, pero sólo hasta el 0,47% si no se tienen en cuenta.

En lo referente a las *ayudas a la pesca y la agricultura*, en términos absolutos, se observa un crecimiento de un 12%. Este aumento está en línea con la ralentización de estas ayudas que se viene registrando desde 2006, año en el que culminó un período de fuerte crecimiento en el que estas ayudas superaron los 1.000M€, con un crecimiento respecto del año anterior del 53%. En relación al PIB, las ayudas en agricultura y pesca se han mantenido prácticamente estables entre el 0,06 % y 0,08%, excepto en 2006, en que alcanzaron el 0,10%. En cuanto a las *ayudas otorgadas a los transportes no ferroviarios*, tras un fuerte incremento hasta 2006, año en el que se superaron los 165 M€, se observa una disminución paulatina hasta alcanzar en 2009 los 116 M€, prácticamente el mismo volumen que en 2004.

**Cuadro nº 2: Evolución sectorial de las ayudas concedidas en España 2004-2009**

	2004		2005		2006		2007		2008		2009	
	M€	% PIB	M€	% PIB								
Cuantía total <sup>11</sup>	4.501,97	0,46	4.628,67	0,46	5.000,43	0,48	5.017,98	0,46	6.420,47	0,59	13.183,15	1,25
Industria y Servicios (total)	3.796,11	0,39	3.807,33	0,38	3.826,00	0,37	3.962,44	0,37	5.507,44	0,50	12.407,33	1,18
Industria y Servicios (ayudas anticrisis)	-	-	-	-	-	-	-	-	935,8	0,09	7.462,1	0,71
Agricultura y Pesca	590,07	0,06	657,63	0,07	1.007,37	0,10	915,35	0,08	785,73	0,07	659,25	0,06
Transporte	115,79	0,01	163,71	0,02	167,07	0,02	140,18	0,01	127,30	0,01	116,57	0,01

**Fuente:** Datos suministrados por España a la Comisión Europea para la elaboración del Marcador de ayudas de Estado de otoño 2010; Marcador de ayudas de Estado otoño 2010.

<sup>11</sup> Excluido ferrocarriles, véase el apartado anterior 2.1

Los **objetivos de interés público** a los que se destina la ayuda pueden ser horizontales o sectoriales. En el Cuadro nº 3 se analiza el destino a este respecto de las ayudas a la industria y los servicios, las más representativas a estos efectos. Como puede observarse, las ayudas dedicadas a objetivos horizontales mantienen su tendencia al alza, incrementándose un 63% en el periodo 2004-2009, pero, aunque las ayudas con objetivos sectoriales siguen perdiendo terreno en términos relativos, se mantienen todavía en niveles elevados en nuestro país (68% del total de ayudas a la industria y servicios en 2009). No obstante, si se descuentan las ayudas destinadas a la crisis (7.462,1 M€, todas las cuales se han calificado como ayudas sectoriales) de las de ayudas a la industria y los servicios (12.407,33 M€), la proporción de ayudas horizontales (3.958,08 M€) sobre esa diferencia (4.945,23 M€) asciende al 80%.

<b>Cuadro nº 3 : Evolución de las ayudas destinadas a objetivos horizontales (ayudas industria/servicios concedidas España 2004-2009), en M€</b>						
	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Cultura	40,87	71,30	76,25	82,68	99,05	108,21
Empleo	49,95	48,31	45,79	48,00	33,90	66,44
Medio Ambiente / Ahorro Energía	112,62	185,56	184,37	202,90	517,83	827,82
Promoción de la exportación	199,70	289,75	347,41	100,10	94,58	32,50
Desarrollo regional	1.114,30	1.133,25	1.206,94	1.395,55	1.753,04	1.248,23
Investigación y desarrollo	476,78	349,82	449,26	726,94	893,18	1.364,39
Pymes	391,50	344,26	382,35	168,66	179,61	185,72
Formación	40,87	56,25	83,59	51,97	69,09	124,56
Otros <sup>12</sup>	0,21	0,07	0,00	2,54	9,11	0,22
<b>TOTAL HORIZONTALES</b>	<b>2.426,80</b>	<b>2.478,57</b>	<b>2.775,96</b>	<b>2.779,35</b>	<b>3.649,39</b>	<b>3.958,08</b>
<b>TOTAL INDUSTRIA Y SERVICIOS</b>	<b>3.796,11</b>	<b>3.807,33</b>	<b>3.826,00</b>	<b>3.962,44</b>	<b>5.507,44</b>	<b>12.407,33</b>

**Fuente:** Datos suministrados por España a la Comisión Europea para la elaboración del Marcador de ayudas de Estado de otoño 2010; Marcador de ayudas de Estado de otoño 2010.

<sup>12</sup> Este objetivo "Otros" está integrado por diversas categorías de ayudas de escasa entidad, tales como instrumentos de capital riesgo o compensaciones por desastres naturales.

El objetivo “Investigación y desarrollo” se convierte en 2009 en el capítulo más importante de las ayudas horizontales, desbancando al relativo al desarrollo regional y confirmando una fuerte tendencia al alza en prácticamente todo el sexenio, pero particularmente entre 2008 y 2009, cuando el crecimiento ha sido del 52%. Las ayudas para “Desarrollo regional”, un objetivo general que conlleva la consecución de otros más concretos (creación de empleo, inversiones productivas...), han experimentado una caída del 28% en 2009, frenando su anterior tendencia alcista a lo largo de todo el periodo. Las ayudas para “Protección del medio ambiente y ahorro de energía” presentan una tendencia claramente al alza, habiendo crecido desde los 113 M€ hasta los 828M€ en el período considerado; en el último ejercicio el incremento ha sido del 60% respecto al año anterior.

Por su parte, las ayudas para “Pymes”, que fluctúan en torno a cifras superiores a los 340M€ hasta 2006, han registrado un importante recorte en 2007, mostrando un balance global de reducción del 52% para todo el sexenio. Las ayudas para los objetivos relativos a “Cultura”, “Empleo”, “Formación” y “Promoción de la exportación” permanecen en niveles modestos, si bien los tres primeros han registrado importantes incrementos porcentuales en el período considerado. Las dirigidas a la “Promoción de la exportación”, por el contrario, han registrado un recorte importante, del 83%, el mayor de todos los experimentados en lo que a objetivos horizontales se refiere.

Los **tipos de instrumentos utilizados** en España siguen centrados fundamentalmente en la figura de las subvenciones. Dentro de las ayudas a la industria y servicios (en media en el período 2007-2009), esta figura representa el 60% mientras que las exenciones fiscales y los créditos blandos suman aproximadamente el 40% restante, siendo casi testimonial el resto de formas de ayuda. Datos muy similares se aprecian en la UE, si bien el porcentaje de subvenciones es algo menor (50%), teniendo más peso relativo el instrumento relativo a las exenciones fiscales (43%).

	Subvenciones	Exenciones fiscales	Participación en capital	Créditos blandos	Diferimiento fiscal	Garantías
Importe	2.715,36	1.257,83	1,54	514,52	3,34	0,52
Porcentaje	60,43 %	27,99 %	0,03 %	11,45%	0,07%	0,01%

**Fuente:** Datos suministrados por España a la Comisión Europea para la elaboración del Marcador de ayudas de Estado de otoño 2010; Marcador de ayudas de Estado de otoño 2010. **Nota:** Sólo se contemplan las ayudas a la industria y los servicios. De estos importes están excluidas las ayudas destinadas a paliar la crisis y las correspondientes al carbón. Respecto a los porcentajes, lo son respecto a la cuantía total de ayudas concedidas.

El **número de proyectos tramitados ante las instituciones comunitarias** por España (Cuadro nº 5), ha repuntado en 2010 (55 proyectos) después de la caída registrada entre 2007 (67 proyectos) y 2009 (47). Por el contrario, se ha producido un

descenso significativo en los proyectos no notificados (8 en 2009, 2 en 2010), es decir, en aquellos para los que se abre un procedimiento de investigación formal por parte de las instituciones comunitarias, por no haber sido notificados, en contra de lo establecido.

Esta caída refleja, pues, un mejor cumplimiento de la normativa comunitaria en materia de ayudas de Estado. Por lo que se refiere a las ayudas exentas de notificación previa, en 2010 se ha contenido la tendencia alcista de los años anteriores (de 36 en 2006, a 202 en 2009), con un total de 135 proyectos acogidos al Reglamento General de Exención por Categorías.

	2005		2006		2007		2008		2009		2010	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Proyectos notificados	50	55,56	63	61,76	67	28,88	64	29,91	60	25,00	<b>66</b>	32,35
Proyectos no notificados	3	3	3	2,94	4	1,72	8	3,74	4	1,67	<b>3</b>	1,47
Proyectos exentos de notificación	37	41	36	35	161	69,4	178	83,18	202	84,17	<b>135</b>	66,18
<b>Total</b>	<b>90</b>	<b>100</b>	<b>102</b>	<b>100</b>	<b>232</b>	<b>100</b>	<b>214</b>	<b>100</b>	<b>240</b>	<b>100</b>	<b>204</b>	<b>100</b>

**Fuente:** datos recogidos por la base de datos de ayudas de la CNC y de la Comisión Europea. Los proyectos de ayudas no notificadas se refieren a los casos de la ayuda para el despliegue de la TDT, tanto a nivel estatal (NN 36/2010) como en el ámbito específico de ayudas de Castilla La Mancha (NN 37/2010) y a ayudas a la I+D+i en Cataluña (NN 27/2010).

La **distribución territorial** de las ayudas de Estado en España (Cuadro nº 6) señala que la Comunidad Autónoma con más volumen de ayuda recibida continúa siendo Canarias (559 M€), - si bien debe tenerse en cuenta que este importe incluye las ayudas relativas a la zona especial canaria y a su régimen fiscal- seguida a una considerable distancia por Andalucía (212 M€), Euskadi (175 M€), Galicia (142 M€), Valencia (125 M€) y Castilla-León (114 M€). En las Islas Baleares, Ceuta-Melilla y Cantabria, que son las que registran menos ayudas, su volumen se sitúa en todas ellas por debajo del millón de euros. No obstante, estos resultados deben interpretarse con cautela, ya que el diseño del formulario requerido por la Comisión Europea y la mecánica de su cumplimentación por parte de los distintos gestores de las

Administraciones Públicas españolas dificulta la posibilidad de identificar si existe un destinatario geográfico concreto de la ayuda en cuestión (esto es, una Comunidad Autónoma o, en menor medida, una provincia), así como de precisar si el gasto real efectuado es atribuible a dicha Comunidad Autónoma o a otra Administración Pública.

La evolución de la cuantía de las ayudas en 2009 en las distintas Comunidades Autónomas ha sido muy desigual. Junto con importantes caídas, como la registrada en Canarias, que ha pasado de recibir 1.155M€ en el año 2008 a recibir 559 M€ en 2009, o en Castilla La Mancha (de 31 a 15 M€), y, en menor medida, en Navarra, Asturias y Andalucía, donde el descenso se ha situado en torno al 15%, se han producido fuertes subidas en la Comunidad Valenciana, que ha pasado de 40 a 125 M€, y en Galicia, (de 90 a 142 M€). Si comparamos los datos para todo el período 2004-2009, los mayores aumentos corresponden a Valencia (565%), Cataluña (372%), Madrid (238%) y Castilla-León (182%), y las principales caídas a las Islas Baleares (-100%), Cantabria (-94%), Ceuta y Melilla (-84%) y Extremadura (-77%).

	2004		2005		2006		2007		2008		2009	
	M€	% PIB	M€	% PIB	M€	% PIB	M€	% PIB	M€	% PIB	M€	% PIB
<b>ESPAÑA</b>	3.796	0,39%	3.807	0,38%	3.826	0,37%	3.962	0,37%	5.507	0,50%	12.407	1,18%
AND	274	0,24%	220,6	0,18%	340,3	0,25%	288,5	0,20%	242,4	0,16%	212	0,15%
ARA	45,2	0,17%	50,4	0,18%	30,06	0,10%	27,29	0,08%	25,09	0,07%	23	0,07%
AST	23,4	0,13%	21,3	0,11%	52,63	0,25%	22,22	0,10%	59,44	0,25%	49,30	0,22%
I. BAL	6,4	0,03%	9,3	0,04%	8,59	0,04%	8,93	0,03%	3,87	0,01%	0,00	0,00%
CAN	823,3	2,41%	836,8	2,28%	825,62	2,10%	907,45	2,17%	1.155	2,69%	559,2	1,36%
CANT	13,5	0,13%	15,7	0,14%	12,37	0,10%	12,54	0,09%	7,89	0,06%	0,75	0,01%
CLM	22,5	0,08%	22	0,07%	39,10	0,12%	40,72	0,11%	31,35	0,09%	15	0,04%
CYL	40,4	0,09%	118,6	0,24%	104,91	0,20%	79,97	0,14%	91,98	0,16%	114,2	0,20%
CAT	5,7	0,00%	18,9	0,01%	23,51	0,01%	32,71	0,02%	30,80	0,02%	27	0,01%
Ceu / Mel	0,7	0,03%	0,08	0,00%	0,12	0,00%	0,64	0,02%	0,68	0,02%	0,12	0,00%
EXT	47,4	0,34%	50,2	0,33%	17,93	0,11%	25,80	0,15%	7,55	0,04%	10,6	0,06%
GAL	75	0,18%	82,6	0,18%	141,42	0,28%	83,49	0,15%	90,99	0,16%	142,6	0,26%

MAD	13,7	0,01%	23,3	0,01%	39,15	0,02%	54,13	0,03%	53,12	0,03%	46,49	0,02%
MUR	10,3	0,05%	13,7	0,06%	13,08	0,05%	7,94	0,03%	13,99	0,05%	15,3	0,06%
NAV	65,4	0,46%	66,3	0,43%	63,92	0,39%	61,54	0,35%	60,59	0,33%	45	0,25%
EUS	145,8	0,28%	116,4	0,21%	113,64	0,19%	119,06	0,18%	147,45	0,22%	175	0,27%
LRJA	23,9	0,38%	24,1	0,36%	22,60	0,31%	18,93	0,24%	27,48	0,34%	35,8	0,46%
CVAL	18,9	0,02%	28,8	0,03%	34,92	0,04%	19,43	0,02%	40,20	0,04%	125,9	0,12%
REG*	1.656	0,20%	1.720	0,19%	1.883	0,19%	1.811	0,17%	2.090	0,19%	1.598	0,15%
AGE**	2.140	0,19%	2.087	0,19%	1.942	0,17%	2.151	0,19%	3.417	0,31%	10.809	1,03%

**Fuente:** Marcador de ayudas de Estado otoño 2010. Datos suministrados por España a la Comisión Europea para la elaboración del Marcador de ayudas de Estado de otoño 2010. Datos de la contabilidad regional del INE. En todos los datos sólo se han tenido en cuenta las ayudas a la industria y servicios, excluyendo por tanto a la agricultura, pesca y ferrocarriles.

**Notas:** \*La partida "REG" corresponde a la suma de las ayudas cuya recepción permite ser imputada expresamente al territorio de cada Comunidad Autónoma en particular, con independencia de la Administración otorgante. El porcentaje sobre el PIB está referido al PIB nacional que refleja el *Marcador de ayudas de Estado*. \*\*La partida "AGE" corresponde a la diferencia entre el total de ayuda consignado en la información enviada a la Comisión europea y la partida "REG", pretendiendo reflejar la ayuda que no permite ser imputada expresamente al territorio de una Comunidad Autónoma en particular.

### 2.3 Estadísticas de ayudas de Estado de la UE: comparativa con España

Los parámetros de referencia seleccionados para esta comparación son: el volumen de ayudas y su proporción respecto al PIB en dichos ámbitos geográficos, la crisis financiera, incluyendo y excluyendo las ayudas derivadas de la crisis económica; y el grado de horizontalidad de los principales objetivos de interés público perseguidos con estas ayudas.

#### 2.3.1 Volumen y peso en el PIB de las ayudas

Como se indica en el Cuadro nº 7, el volumen de ayudas de los 27 Estados Miembros de la UE ha ascendido durante el año 2009 a 427.365 M€, lo que representa el 3,62% del PIB de la UE. En cambio, la cifra baja hasta los 73.225 M€ si se eliminan las ayudas orientadas a mitigar los efectos de la crisis, lo que representa un 0,62% del PIB de la UE. Se observa el enorme impacto que ha tenido la respuesta a la crisis en la concesión de ayudas, con un montante total de 354.140 M€. Asimismo, se observa la diferencia significativa de la proporción que representan las ayudas, por comparación, en el caso de España, en el que corresponden a un 0,7% del PIB, frente al 3% en la UE.

**Cuadro nº 7 Volumen total ayudas España y UE 2009**

	Cuantía total ayudas		Cuantía ayudas excluidas ayudas anticrisis		Cuantía ayudas anticrisis	
	M€	Proporción PIB	M€	Proporción PIB	M€	Proporción PIB
<b>ESPAÑA</b>	13.183	1,25%	5.721	0,54%	7.462	0,71%
<b>UE</b>	427.365	3,62%	73.225	0,62%	354.140	3,00%

**Fuente:** Datos suministrados por España a la Comisión Europea para la elaboración del Marcador de ayudas de Estado de otoño 2010; Marcador de ayudas de Estado de otoño 2010.

Por países de la UE, el Cuadro nº 8 pone de manifiesto que en 2009 los mayores volúmenes de ayudas corresponden al Reino Unido (124.000 M€), Alemania (116.000 M€), Francia (42.000M€) y Bélgica (34.000M€), seguidos de Grecia, España, Irlanda y Países Bajos con cifras todos ellos en torno a los 13.000 M€, muy inferiores a los de esos cuatro países antes citados. En cambio, si excluimos las ayudas dirigidas a mitigar la crisis financiera, los países con un volumen más alto de ayudas concedidas han sido Alemania, Francia, Italia, España y el Reino Unido. A pesar de ello, los aproximadamente 5.721 M€ concedidos en nuestro país se encuentran todavía lejos de los 16.682 M€ de Alemania o los 14.679 M€ de Francia.

**Cuadro nº 9 Volumen ayudas totales y ayudas dirigidas a paliar la crisis en algunos países de la UE 2009**

Estado	Volumen total de ayudas, M€	Ayudas dirigidas a mitigar la crisis, M€
<b>EU27</b>	427.365,90	73.225,00
<b>Reino Unido</b>	124.237,48	4.047,08
<b>Alemania</b>	116.782,88	16.682,69
<b>Bélgica</b>	34.329,98	1.990,38
<b>Grecia</b>	14.313,61	2.001,61
<b>Irlanda</b>	12.625,25	1.535,37
<b>Países Bajos</b>	12.116,11	2.405,24
<b>Francia</b>	42.334,97	14.679,31
<b>Italia</b>	10.097,27	5.727,04
<b>España</b>	13.183,15	5.721,05

**Fuente:** Marcador de ayudas de Estado de otoño 2010.

Esta clasificación refleja en gran medida las diferencias existentes entre los volúmenes de ayudas para superar la crisis económica –y en particular la crisis financiera– otorgadas por los diferentes Estados Miembros, como indica el Cuadro nº 9. El impacto de las ayudas asociadas a la crisis también se observa en lo que se refiere a la relación del volumen de ayudas con el PIB de cada Estado miembro. Si se considera el total de las ayudas otorgadas en 2009, España se sitúa muy por debajo de la media de la UE (1,25% frente al 3,62% de la media de la UE), y los países cuyas ayudas son más cuantiosas en relación con su PIB son Bélgica (10,17%), el Reino Unido (7,93%), Irlanda (7,72%), y Grecia (6,03%). Por el contrario, si se descuentan dichas ayudas, la media de España se sitúa en el 0,54%, ligeramente por debajo de la de la UE (0,62%), y los Estados Miembros con mayor peso relativo de las ayudas en el PIB pasan a ser Bulgaria (2,15%), Malta (1,96%) Hungría (1,46%) y Finlandia (1,23%).

**Cuadro nº 9 Volumen ayudas totales y en proporción respecto al PIB 2009<sup>13</sup>**

	Ayudas Estado M€		Ayudas Estado en Proporción PIB	
	Cuantía total	Ayudas Industria y Servicios	Cuantía total	Ayudas Industria y Servicios
EU27	427.365,9	412.273,0	3,62	3,49
BEL	34.290,5	33.925,0	10,17	10,06
BUL	727,1	29,7	2,15	0,09
R.CH	949,7	697,1	0,69	0,51
DIN	10.174,0	9.956,0	4,56	4,47
ALE	116.782,9	115.350,0	4,85	4,79
EST	42,3	11,8	0,31	0,09
IRL	12.625,2	11.839,4	7,72	7,24
GRE	14.313,6	14.089,6	6,03	5,93
ESP	13.183,1	12.407,3	1,25	1,18
FRA	42.335,0	39.340,7	2,22	2,06
ITA	10.097,3	8.999,5	0,66	0,59

<sup>13</sup> Este cuadro permite una comparación entre los distintos países con datos más desagregados, e incorpora los correspondientes tanto a los 27 Estados Miembros como a los tres pertenecientes a la EFTA (Islandia, Noruega y Liechtenstein)

CHI	402,9	295,1	2,38	1,74
LET	1.072,0	901,6	5,78	4,86
LIT	220,8	71,4	0,83	0,27
LUX	1.044,6	1.025,6	2,77	2,72
HUN	1.924,6	1.458,4	2,07	1,57
MAL	113,3	96,9	1,98	1,69
PBJ	12.116,1	11.420,6	2,12	2,00
AUS	11.238,4	10.530,1	4,06	3,80
POL	2.919,5	2.242,0	0,94	0,72
POR	1.680,0	1.643,5	1,00	0,98
RUM	770,5	162,2	0,67	0,14
ESLN	535,8	448,0	1,54	1,28
ESLQ	320,0	229,0	0,51	0,36
FIN	2.114,0	813,0	1,24	0,48
SUE	11.135,2	10.854,1	3,80	3,71
RUN	124.237,5	123.435,4	7,93	7,88
NOR	2.793,2	2.381,8	1,02	0,87
ISL	37,4	37,4	0,43	0,43
LIE	1,2	1,2	0,04	0,04

**Fuente:** Marcador de ayudas de Estado de otoño 2010. **Nota:** El cuadro incluye a la UE y a la EFTA, en ciertas estadísticas ya que las normas comunitarias sobre ayudas a la agricultura y pesca no están incluidas en el acuerdo del espacio económico europeo que forman la UE con los 3 países de la EFTA que figuran en el cuadro (NOR, ISL y LIE). Tampoco se contemplan de momento las ayudas a la crisis financiera en estos tres países. Las siglas n.d. hacen referencia a la no disponibilidad de los datos.

### 2.3.2 Comparación de grados de horizontalidad de las ayudas.

La prioridad otorgada a los objetivos horizontales por los instrumentos de ayuda es evidente en países como Estonia, Letonia, Lituania, Bélgica, Bulgaria, Luxemburgo y Suecia, que, como se muestra en el Cuadro nº 10, dedican la totalidad de las ayudas públicas, excluyendo las relacionadas con la crisis financiera a la consecución de este tipo de objetivos. En el otro extremo, Portugal y Malta solo les dedican,

respectivamente, el 19% y el 23%. La media de las ayudas horizontales de la UE se sitúa en el 84% del total de las concedidas.

España, con un 80% de ayudas destinadas a objetivos horizontales, se acerca a esta cifra sin lograr alcanzarla. Dentro de las ayudas horizontales, destaca la elevada proporción destinada a I+D+i (28%), diez puntos por encima de la media de la UE-27. Por el contrario, objetivos como Medio Ambiente y ahorro energético (17% frente a 23%), PYMES (4% frente a 7%) y empleo (1% frente a 4%) reciben menos atención relativa que en los países de nuestro entorno, mientras que en desarrollo regional y formación las medias son de la misma magnitud que las europeas, situándose en torno al 24-25% y al 2-3%, respectivamente.

En cuanto a las ayudas sectoriales, la proporción que España dedica a este concepto (20%), supera la media de la UE (16%). Los sectores nacionales más beneficiados son los del carbón, con un grado de prioridad del 16%, muy superior a la media de la UE (5%), y las manufacturas industriales (4%). No obstante, como consecuencia de la reciente Decisión del Consejo, de 10 de diciembre de 2010, relativa a las ayudas estatales destinadas a facilitar el cierre de minas de carbón no competitivas (2010/787/UE), es probable que la relevancia de las ayudas a este sector vaya decreciendo. La UE reconoce que este tipo de ayudas deben estar limitadas en el tiempo y decrecer paulatinamente a fin de que puedan ser consideradas compatibles con el mercado interior.

	Objetivos Horizontales (%)								Ayudas Sectoriales (%)					
	Total Objetivos Horizontales	Medio Ambiente y Ahorro de Energía	Desarrollo Regional	Desarrollo tecnológico	PYMES	Educación	Empleo	Otros objetivos Horizontales	Total Ayudas Sectoriales	Carbón	Servicios	Financieros	Manufacturas (Industria)	Otros sectores no manufactureros
<b>EU27</b>	<b>84</b>	<b>23</b>	<b>24</b>	<b>18</b>	<b>7</b>	<b>2</b>	<b>4</b>	<b>7</b>	<b>16</b>	<b>5</b>	<b>2</b>	<b>6</b>	<b>2</b>	<b>1</b>
BEL	100	17	6	46	13	4	7	6	0	0	0	0	0	0
BUL	100	0	59	40	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
R.CH	88	1	46	36	3	2	0	0	12	0	2	0	10	0
DIN	97	22	0	8	0	0	65	2	3	0	0	0	0	3
ALE	86	37	24	15	6	1	0	3	14	11	0	2	0	0
EST	100	7	13	9	27	1	1	43	0	0	0	0	0	0
IRL	89	6	39	20	5	5	2	12	11	0	0	7	0	4

GRE	87	2	76	1	8	0	0	1	13	0	0	11	1	1
<b>ESP</b>	<b>80</b>	<b>17</b>	<b>25</b>	<b>28</b>	<b>4</b>	<b>3</b>	<b>1</b>	<b>3</b>	<b>20</b>	<b>16</b>	<b>0</b>	<b>4</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
FRA	79	3	35	19	7	1	0	14	21	0	0	20	0	1
ITA	84	4	21	21	24	4	5	5	16	0	0	1	11	4
CHI	95	7	1	1	9	12	0	64	5	0	0	0	0	5
LET	100	51	28	3	5	0	4	10	0	0	0	0	0	0
LIT	100	31	51	6	1	1	8	0	0	0	0	0	0	0
LUX	100	8	9	63	12	0	0	8	0	0	0	0	0	0
HUN	76	4	29	11	3	3	1	24	24	3	0	20	1	0
MAL	23	0	15	2	0	0	0	6	77	0	0	76	0	1
HOL	99	62	1	28	4	0	0	4	1	0	0	0	0	0
AUS	99	35	18	31	8	2	0	3	1	0	0	0	0	1
POL	71	14	23	1	0	4	28	0	29	4	0	2	22	2
POR	19	0	8	3	3	1	3	1	81	0	81	0	0	0
RUM	50	0	29	16	1	0	0	4	50	41	0	2	0	6
ESLN	91	10	40	29	1	0	5	6	9	7	0	2	0	0
ESLQ	90	32	47	4	2	4	0	1	10	2	0	8	0	0
FIN	99	41	1	31	9	2	5	10	1	0	0	1	0	0
SUE	100	82	8	5	0	0	0	5	0	0	0	0	0	0
RUN	91	36	6	21	8	2	0	18	9	0	0	0	7	1

**Fuente:** Marcador de ayudas de Estado de otoño de 2010. **Nota:** Del siguiente cuadro se han excluido las ayudas dirigidas a paliar la crisis financiera.

#### **2.4 Novedades normativas de la UE: 2010**

A comienzos de 2008 la atención de la Comisión Europea en el ámbito de las ayudas estatales estaba centrada en proseguir con el desarrollo del Plan de acción de ayudas estatales de 2005. Sin embargo, el estallido de la crisis económica y financiera desplazó la atención hacia el papel que la política de ayudas estatales podía desempeñar en ese contexto y en el proceso de recuperación.

A estos efectos, la Comisión elaboró diferentes Comunicaciones basadas en el art. 107.3.b) del TFUE, que, excepcionalmente, declara compatibles con el Derecho

comunitario las ayudas para solucionar una alteración grave de la economía de un Estado miembro. Posteriormente, la Comisión complementó dichas indicaciones con un nuevo Marco temporal que ofrece a los Estados miembros posibilidades adicionales para hacer frente a los efectos de la contracción del crédito sobre la economía real. La posterior mejora de la economía comunitaria ha llevado a la modificación del Marco temporal y la atenuación de algunas de las medidas de apoyo que la Comisión permitía. No obstante, la normativa en materia de ayudas públicas todavía resulta afectada por el impacto de la crisis económica, a pesar de que la Comisión haya realizado avances en reducir la intensidad de determinadas medidas de apoyo.

A continuación se describen brevemente las principales medidas aprobadas durante el año 2010, distinguiendo entre las que son auténticas fuentes normativas que incorporan cambios regulatorios y aquellas que constituyen meras recomendaciones y directrices de análisis de la Comisión Europea que, aunque no tienen valor jurídico en sentido estricto, en la práctica son aplicadas por la Comisión cuando analiza un caso de ayuda de Estado. Finalmente, se detallan otras actuaciones recientes de las instituciones comunitarias relacionadas con las ayudas de Estado, así como el conjunto de consultas públicas lanzadas durante este último año.

#### 2.4.1. Reglamentos, Directivas y Decisiones

La única novedad normativa comunitaria en materia de ayudas públicas durante el año 2010 a destacar es el establecimiento de un régimen transitorio para el sector del carbón, que debe permanecer en vigor hasta que le sean de aplicación las normas generales sobre ayudas estatales.

Cuadro nº 11 Reglamentos, Directivas y Decisiones UE en materia de ayudas de Estado 2009		
Normativa	DOUE	Objeto de actividad
Decisión del Consejo relativa a las ayudas estatales destinadas a facilitar el cierre de minas de carbón no competitivas.	21/12/2010	La expiración de la normativa sobre ayudas estatales a la industria del carbón ha implicado la necesidad de aprobación de esta Decisión que supone la transición para el sector desde las normas sectoriales a las normas generales sobre ayudas estatales aplicables a todos los sectores.

**Fuente:** información recogida de la página web de la DG Competencia de la Comisión Europea.

*Decisión del Consejo, de 10 de diciembre de 2010, relativa a las ayudas estatales destinadas a facilitar el cierre de minas de carbón no competitivas (2010/787/UE).*

La contribución del carbón a la generación de energía eléctrica en la Unión Europea es escasa y decreciente, por lo que ya no justifica el mantenimiento de subvenciones al sector. Sin perjuicio de esto, la Unión reconoce que los Estados miembros deben poder tomar medidas orientadas a aliviar las consecuencias sociales y regionales del cierre de las minas de carbón no competitivas. La UE, en su afán por el establecimiento de un

mercado interior en plenas condiciones de competencia, reconoce que este tipo de ayudas deberán ser limitadas en el tiempo y de naturaleza decreciente a fin de que puedan ser consideradas compatibles con el mercado interior. La Decisión distingue entre ayudas orientadas al cierre y ayudas para cubrir costes excepcionales derivados del cierre. Las primeras se refieren a las destinadas a cubrir las pérdidas de la producción corriente siempre que, entre otras condiciones, dichas unidades de producción de carbón tengan previsto cerrar antes del 2018 y que el importe de las ayudas por tonelada de carbón no tenga como consecuencia un precio inferior al del carbón procedente de terceros países. Como complemento de esta ayuda, se definen las ayudas para cubrir costes excepcionales, que son las concedidas a empresas que lleven a cabo, o hayan llevado a cabo actividades de producción de carbón a fin de que puedan cubrir los costes que se produzcan o se hayan producido a causa del cierre de dichas unidades.

#### 2.4.2 Comunicaciones y Directrices

El soft-law se ha convertido en pieza clave de la actual organización y gestión de las ayudas de Estado. El Cuadro nº 12 incorpora los distintos documentos interpretativos (Comunicaciones, Directrices...) publicados en el año 2010 por la Comisión Europea. Las líneas fundamentales de los documentos interpretativos de la Comisión Europea que pueden ser considerados más relevantes en este año 2010 se describen a continuación.

Cuadro nº 12 Comunicaciones/Directrices en materia de ayudas de Estado 2010		
Documentos interpretativos de la Comisión Europea	DOUE	Objeto de actividad
Comunicación sobre el Marco temporal de la Unión aplicable a las medidas de ayuda estatal para facilitar el acceso a la financiación en el actual contexto de crisis económica y financiera.	11/01/2011	Se establecen los cambios aplicables al Marco temporal aplicable a las medidas de ayuda estatal para facilitar el acceso a la financiación en el actual contexto de crisis económica y financiera, prorrogándose limitadamente determinadas medidas establecidas pero acompañándolas de la introducción de condiciones más estrictas para las medidas prorrogadas.
Comunicación de la Comisión relativa a la aplicación, a partir del 1 de enero de 2011, de las normas sobre ayudas estatales a las medidas de apoyo a los bancos en el contexto de la crisis financiera	7/12/2010	Se elimina la distinción entre instituciones financieras en dificultades e instituciones esencialmente sólidas en el caso de recapitalización lo que implicaba respectivamente presentar un plan de reestructuración o un plan de viabilidad respectivamente. A partir del 1 de enero de 2011 se exigirá un plan de reestructuración a los bancos beneficiarios.
Comunicación por la que se modifican las directrices comunitarias sobre ayudas estatales y capital riesgo en pequeñas y medianas empresas.	7/12/2010	Se modifican las condiciones de compatibilidad de las medidas de ayuda, elevándose el nivel máximo de tramos de inversión hasta los 2,5 millones de euros.
Comunicación por la que se modifica el periodo de aplicación	7/12/2010	Se amplía el periodo de aplicación de la Comunicación

de la Comunicación de la Comisión a los Estados miembros con arreglo al artículo 93, apartado 1, del Tratado CE por la que se aplican los artículos 92 y 93 del Tratado al seguro de crédito a la exportación a corto plazo.		hasta el 31 de diciembre de 2012.
Comunicación de la Comisión sobre la revisión de la naturaleza de ayuda estatal y el límite de ayuda de las regiones de efecto estadístico en los siguientes mapas de ayuda estatal de finalidad regional para el período del 1.1.2011 al 31.12.2013.	17/08/2010	Se mantiene el carácter de zona asistida para determinadas regiones afectadas por el efecto estadístico.

**Fuente:** información recogida de la página web de la DG Competencia de la Comisión Europea.

*Comunicación relativa al Marco temporal de la Unión aplicable a las medias de ayuda estatal para facilitar el acceso a la financiación en el actual contexto de crisis económica y financiera (2011/C 6/05).*

En enero de 2009 la Comisión adoptó la Comunicación “Marco temporal aplicable a las medidas de ayuda estatal para facilitar el acceso a la financiación en el actual contexto de crisis económica y financiera” (Marco temporal). El Marco temporal permitía a los Estados miembros adoptar medidas de ayuda estatal adicionales con el fin de facilitar el acceso de las empresas a la financiación y expiraba el 31 de diciembre de 2010. Dada la gran volatilidad de los mercados financieros y la incertidumbre respecto a las perspectivas económicas, se ha considerado que las condiciones de mercado justifican la prórroga de determinadas medidas actualmente previstas en el marco temporal hasta el 31 de diciembre de 2011, para facilitar el acceso de las empresas a la financiación. Fechada el 1 de diciembre de 2010 y publicado en el DOUE el 11 de enero de 2011, la Comunicación contiene los siguientes cambios:

En primer término, en el caso de ayudas en forma de garantías, se concederá una reducción de hasta el 15% de la prima anual a pagar para las nuevas garantías concedidas de acuerdo con las disposiciones de salvaguardia, mientras que en el caso de las grandes empresas se elimina la reducción previamente vigente del 15%. Por otro lado, se reduce el porcentaje que puede suponer la garantía respecto del préstamo situándose ahora en el 80%, y las empresas en crisis quedan excluidas del ámbito de aplicación de la medida.

En el caso de ayudas en forma de bonificación de tipos de interés, a pesar de que en las PYME las garantías podrán estar relacionadas con un préstamo de inversión o de capital circulante, se modifica el régimen aplicable a las grandes empresas, permitiéndose ahora exclusivamente que la garantía esté relacionada con un préstamo de inversión. En relación con las ayudas a la producción de productos verdes, se

modifica la reducción de tipos de interés aplicables que ahora será de un 15% para grandes empresas y de un 25% para las PYME.

Un aspecto importante de la nueva Comunicación es el relativo a las ayudas de minimis, con la eliminación del umbral de 500.000 euros arbitrado para el periodo comprendido entre el 1 de enero de 2008 y 31 de diciembre de 2010, volviéndose a aplicar el límite tradicional de 200.000 euros. Finalmente se produce la prolongación del periodo de aplicación de la Comunicación de la Comisión relativa al crédito a la exportación a corto plazo, y en el caso de ayudas para promover la inversión en capital riesgo se vuelve a la regla general de porcentaje mínimo de participación de los inversores privados del 50%.

*Comunicación de la comisión relativa a la aplicación, a partir del 1 de enero de 2011, de las normas sobre ayudas estatales a las medidas de apoyo a los bancos en el contexto de la crisis financiera (2010/C 329/07).*

En esta comunicación se establecen los parámetros para la admisibilidad temporal de las ayudas concedidas a los bancos en el contexto de la crisis a partir del 1 de enero de 2011. En el inicio de la crisis económica, la Comisión distinguió entre instituciones financieras en dificultades e instituciones esencialmente sólidas, resultando el indicador distintivo entre ambas si la ayuda recibida en forma de medidas de recapitalización y rescate de activos representaba más del 2% de los activos ponderados por riesgo del banco. La recapitalización de un banco en dificultades implicaba la condición de presentar un plan de reestructuración a la Comisión, mientras que la recapitalización de un banco sólido activaba la condición de presentar un plan de viabilidad.

La mejora de las condiciones de financiación en los mercados de los bancos ha significado que la distinción entre bancos sólidos y bancos en dificultades ya no resulte pertinente a la hora de determinar qué bancos han de entablar conversaciones con la Comisión de cara a su reestructuración. Por ello a partir del 1 de enero de 2011 se exigirá un plan de reestructuración a cualquier banco beneficiario de una nueva medida de recapitalización o de rescate de activos. Esta exigencia de un plan de reestructuración pretende indicar a los bancos que deben prepararse para el retorno a las condiciones normales de mercado sin apoyo estatal a medida que el sector financiero va emergiendo progresivamente de la crisis.

*Comunicación por la que se modifican las Directrices comunitarias sobre ayudas estatales y capital riesgo en pequeñas y medianas empresas (2010/C 329/05).*

A través de esta Comunicación se establece una modificación limitada a las Directrices comunitarias sobre ayudas estatales y capital riesgo en pequeñas y medianas empresas. En concreto, se ha considerado oportuno convertir en definitivas algunas medidas contenidas en el *Marco temporal de la Unión aplicable a las medidas de ayuda estatal para facilitar el acceso a la financiación en el actual contexto de crisis económica y financiera* relativas a facilitar el acceso al capital riesgo por parte de las

PYMES. La crisis ha puesto de manifiesto que las PYMES hacen frente a especiales dificultades que les situarán en una situación de prolongado infra suministro de capital riesgo. En consecuencia, en relación con las condiciones de compatibilidad de la ayuda, se ha elevado el nivel máximo de tramos de inversión por PYME desde los 1,5 hasta los 2,5 millones de euros.

*Comunicación de la Comisión por la que se modifica el periodo de aplicación de la Comunicación de la Comisión a los Estados miembros con arreglo al artículo 93, apartado 1, del Tratado CE por la que se aplican los artículos 92 y 93 del Tratado al seguro de crédito a la exportación a corto plazo (2010/C 329/06).*

En 1997 la Comisión aprobó la Comunicación de la Comisión a los Estados miembros con arreglo al artículo 93, apartado 1, del Tratado CE por la que se aplican los artículos 92 y 93 del Tratado al seguro de crédito a la exportación a corto plazo, que ha sido modificada y ampliada en su periodo de aplicación en diversas ocasiones. Como consecuencia de la crisis financiera es posible que todavía exista en algunos Estados miembros una falta de capacidad de seguro o reaseguro para cubrir riesgos negociables que justifique la intervención del Estado. Por ello se considera oportuno extender el periodo de aplicación de la Comunicación hasta el 31 de diciembre de 2012.

*Comunicación de la Comisión sobre la revisión de la naturaleza de ayuda estatal y el límite de ayuda de las regiones de efecto estadístico en los siguientes mapas e ayuda estatal de finalidad regional para el periodo 1.1.2011 al 31.12.2013 (2010/C 222/02).*

De acuerdo con las Directrices de ayudas de Estado de finalidad regional para el periodo 2007-2013, las regiones afectadas por el llamado efecto estadístico tendrían el carácter de zona asistida hasta finales de 2010 y perderían esta consideración a partir del 1 de enero de 2011 si un estudio mostrara que su PIB/habitante durante los tres últimos años supera el 75 % de la media de la EU-25. A la luz de dicho estudio, las regiones de Hainaut, Kentriki Makedonia, Dytiki Makedonia y Basilicata mantienen su carácter de zona asistida, con una intensidad de ayuda del 30%, ya que su PIB/habitante durante los tres últimos años (2005-2007) es inferior a este umbral. Todas las demás regiones de efecto estadístico cuyo PIB excede del 75% de la media de la EU-25, podrán obtener ayuda regional con diferentes intensidades que oscilan entre el 15% y 20%.

#### *2.4.3 Iniciativas y consultas públicas*

Durante las anualidades 2010 y 2011<sup>14</sup> se han promovido por parte de la Comisión Europea diferentes actuaciones de cara a obtener información de primera mano en

---

<sup>14</sup> En el año 2011 se han incluido todas las consultas abiertas hasta junio de dicho año

relación con la aplicación de Directrices de ayudas sectoriales. El Cuadro nº 13 recoge las principales consultas abiertas por la Comisión Europea que en la mayoría de los casos conllevarán una reforma de las actuales Directrices sectoriales en dichos campos.

<b>Cuadro nº 13 Consultas públicas lanzadas por la Comisión Europea</b>		
<b>Documentos interpretativos de la Comisión Europea</b>	<b>Fin plazo</b>	<b>Objeto de actividad</b>
Consulta pública sobre la revisión de la Comunicación sobre ayudas a la banda ancha	31/08/2011	La Comisión pretende conocer la opinión del sector de cara a reformar la Comunicación actualmente vigente durante el año 2012
Consulta pública sobre la revisión de la Comunicación sobre ayudas a aeropuertos y rutas aéreas	7/06/2011	La Comisión pretende conocer la opinión de los interesados y agentes del sector de cara a plantearse una posible reforma de la Comunicación actualmente vigente que data del 2005.
Consulta pública sobre la revisión de la Comunicación sobre ayudas al cine	30/9/2011	La Comisión pretende reformar la Comunicación actualmente vigente durante el año 2012, una vez transcurridos diez años desde la aprobación de la COM sobre ayudas al sector (2001)
Consulta pública sobre la revisión de las obligaciones de información que deben remitir los EE.MM a la Comisión Europea en materia de ayudas de Estado	20/07/2011	La Comisión pretende con ella mejorar lo referente al procedimiento administrativo, aligerando posibles cargas burocráticas innecesarias
Consulta pública acerca de las futuras Directrices sobre ayudas de Estado en el contexto de la reforma del esquema europeo de comercio de emisiones	11/05/2011	La Comisión consulta a los interesados para conocer sus opiniones sobre la aplicación de las medidas de apoyo financiero previstas en la Directiva del año 2009 sobre comercio de emisiones
Revisión de las Directrices de ayudas de salvamento y de reestructuración	2/02/2011	La Comisión consulta a los interesados para conocer sus opiniones sobre la aplicación de estas Directrices en una etapa de crisis económica y financiera.
Consulta sobre las Normas sobre ayudas estatales relativas a los servicios de interés económico general (SIEG)	10/09/2010	La Comisión consulta a los interesados, para conocer sus opiniones sobre la aplicación del paquete sobre SIEG, que incluye la Decisión de 2005, el Marco comunitario sobre compensaciones y la Directiva sobre transparencia financiera
Modificación del Marco temporal comunitario aplicable a las medidas de ayuda estatal para facilitar el acceso a la financiación en el actual contexto de crisis económica y financiera		
Comunicación de la Comisión relativa a la prórroga de la	26/10/2010	La Comisión consulta a los interesados para conocer sus opiniones sobre la aplicación de estas 3 Directrices sobre sectores diversos como consecuencia del impacto de la crisis económica y financiera sobre los mismos

<p>Comunicación de la Comisión a los Estados miembros con arreglo al apartado 1 del artículo 93 del Tratado CE por la que se aplican los artículos 92 y 93 del Tratado al seguro de crédito a la exportación a corto plazo</p> <p>Comunicación de la Comisión por la que se modifican las Directrices ayudas y capital riesgo en pymes</p>		
--	--	--

**Fuente:** información recogida de la página web de la DG Competencia de la Comisión Europea.

## **2.5 Resoluciones de las instituciones comunitarias en materia de ayudas de Estado relevantes para España**

### *2.5.1 Decisiones de la Comisión Europea*

Se presentan a continuación algunos de los casos de ayudas correspondientes al año 2010 que resultan particularmente relevantes para el Reino de España, bien por el análisis de existencia de la ayuda y de su compatibilidad con el Tratado que realiza la Comisión Europea, bien por determinadas características particulares de la ayuda. En general, las Decisiones aquí referidas vienen a iniciar o a finalizar un procedimiento de investigación formal con arreglo al artículo 108.2 TFUE y el Reglamento (CE) n° 659/1999 del Consejo<sup>15</sup>. Debe recordarse, asimismo, que todas estas Decisiones se pueden encontrar en la página web de la Comisión relativa a Ayudas de Estado<sup>16</sup>.

#### *C38/2009 Régimen de ayudas en favor de la Corporación de Radio y Televisión Española (RTVE).*

*Resumen de la medida:* la medida consiste en un nuevo sistema de financiación del ente público RTVE. En concreto se ha procedido a suprimir la publicidad y otras actividades comerciales de RTVE y se ha sustituido esta fuente de ingresos por unos gravámenes de reciente creación aplicables a operadores de televisión y telecomunicaciones. Así, a través de la [Ley 8/2009, de 28 de agosto, de financiación de la Corporación de Radio y Televisión Española](#), se suprime la emisión de publicidad,

<sup>15</sup> Los asuntos aquí reflejados han sido calificados por la Comisión Europea como “C” (“Contradictorio”, casos en los que la Comisión ha abierto el procedimiento de investigación formal) o bien “NN” (ayuda no notificada, o concedida antes de ser autorizada por la Comisión Europea, sin que se haya abierto un procedimiento de investigación formal).

<sup>16</sup> [http://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/register/](http://ec.europa.eu/competition/state_aid/register/)

los servicios de televenta, la comercialización y los programas de acceso condicional en RTVE. Ello se compensa con tres nuevas fuentes de ingresos: una aportación del 3% de los ingresos de los operadores de televisión comercial en abierto y del 1,5% de los ingresos de los operadores de televisión de pago; una aportación del 0,9% de los ingresos de los operadores de telecomunicaciones; y un porcentaje del 80% de la recaudación ya existente por el uso del dominio público radioeléctrico hasta una cantidad máxima de 330 millones de euros. La medida no fue objeto de notificación a las autoridades comunitarias, dando como resultado la apertura de investigación formal por parte de la Comisión.

*Evaluación:* la Comisión consideró que se daban los requisitos necesarios para que la medida pudiera ser considerada como ayuda de Estado en el sentido del artículo 107.1 TFUE: los recursos del nuevo sistema de financiación provienen de los Presupuestos Generales del Estado y constituyen una transferencia neta de recursos estatales en favor de una empresa particular que no está disponible para sus competidores, teniendo por lo tanto un carácter selectivo. Adicionalmente, la ayuda es susceptible de afectar a los intercambios comerciales entre Estados miembros, en la medida en que RTVE desarrolla actividades en los mercados internacionales consistentes en la adquisición y venta de derechos de radiodifusión, y compite con radiodifusores comerciales con actividad en el mercado nacional e internacional de radiodifusión y que tienen una estructura de propiedad internacional.

La Comisión evaluó antes de iniciar la investigación si las nuevas medidas de financiación podían considerarse una mera compensación por las obligaciones de servicio público que no conferían una ventaja financiera a RTVE en el sentido de la sentencia *Altmark*<sup>17</sup> del Tribunal de Justicia de la Unión Europea. No obstante, se llegó a la conclusión de que no se cumplían todas las condiciones exigidas por el Tribunal, y que en consecuencia, el nuevo sistema de financiación de RTVE debía ser considerado ayuda estatal en el sentido del artículo 107.1 TFUE. Por ello la Comisión decidió incoar un procedimiento formal de investigación del artículo 108.2 TFUE.

La ayuda de Estado se evaluó de conformidad con el artículo 106.2 del TFUE aplicable a los servicios económicos de interés general, tomando como base los criterios establecidos en la Comunicación de 2001 sobre la aplicación de las normas en materia de ayudas estatales a los servicios públicos de radiodifusión. La Comisión considera que España ha aplicado de forma ilícita la reforma de la financiación de RTVE al no notificar la medida. Sin perjuicio de lo anterior, considera que no existe vínculo obligatorio entre el destino de los impuestos recaudados y la financiación de la ayuda para RTVE, y que los impuestos que se arbitran no afectan a la compatibilidad de la ayuda con el Tratado, sin que exista un riesgo de sobrecompensación por la obligación de servicio público. Adicionalmente, se ha establecido un procedimiento de control ex

---

<sup>17</sup> Sentencia de 24 de julio de 2003 en el asunto c-280/00, *Altmark Trans*.

ante a efectos de la introducción de nuevos servicios significativos en el marco de la misión de servicio público. Por todo lo anterior, la Comisión concluye que la ayuda a favor de RTVE es compatible con el Tratado. Por último, cabe señalar a este respecto que se ha interpuesto recurso ante el TJUE el 11 de marzo de 2011 por parte de Telefónica de España y Telefónica Móviles España contra la Decisión de la Comisión que España tiene previsto ejecutar en favor de la Corporación de Radio y Televisión Española (RTVE).

*N1/2010 Régimen de ayudas en favor de los museos de la Comunidad Autónoma del País Vasco.*

*Resumen de la medida:* Se trata de un régimen de ayudas de la Consejería de Cultura<sup>18</sup> del Gobierno Vasco para la difusión de los museos y colecciones de arte en el País Vasco, contando con una dotación de 620.000 euros. La ayuda englobaba los distintos costes elegibles: exposiciones y publicaciones; educación y acción cultural; documentación; y estudios e informes. La intensidad máxima de la ayuda se limitaba al 75% del proyecto, estableciéndose un tope máximo por actividad de 45.000 euros subvencionables. La selección de los beneficiarios se realizaría a través de concurso público en el que se valoraban aspectos como la calidad y valor cultural de proyecto, la coherencia con el presupuesto, el grado de viabilidad del proyecto, grado de autofinanciación, trayectoria del museo, actividades realizadas en 2009 y previstas para 2010, y rigor de estudios e informes.

*Evaluación:* La medida constituye ayuda de Estado ya que se dan los requisitos establecidos en el artículo 107.1 TFUE. La subvención se concede con cargo a los recursos de la Consejería de Cultura del Gobierno Vasco; existe selectividad puesto que solo se otorga a determinados museos; se produce una ventaja económica frente a otros museos que no tienen acceso a financiación pública; y finalmente puede afectar al mercado interior.

Tras el correspondiente análisis, la Comisión considera que las ayudas en cuestión son compatibles con el artículo 107.3.d) del TFUE, que establece que podrán considerarse compatibles con el mercado interior las ayudas destinadas a promover la cultura cuando no alteren las condiciones de los intercambios y de la competencia en la Unión en contra del interés común. Esta compatibilidad se sustenta en primer término en el objetivo meramente cultural de la medida, destinada a la promoción de la cultura y la representación cultural a nivel regional. En segundo término, la Comisión considera que la medida no parece distorsionar significativamente la competencia ni tener un efecto apreciable en el mercado teniendo en cuenta su escasa cuantía, el área geográfica

---

<sup>18</sup> [Orden de 10 de diciembre de 2009, de la Consejera de Cultura, por la que se regula el régimen de concesión de subvenciones destinadas a la promoción museística y al desarrollo de actividades museísticas relacionadas con el patrimonio y la difusión cultural.](#)

afectada, el hecho de que la financiación sea únicamente utilizada para unos costes muy específicos, y la naturaleza cultural del proyecto.

*N 178/2010 Compensación por servicio público asociada a un mecanismo de entrada en funcionamiento preferente para las centrales de carbón autóctono.*

*Resumen de la medida:* Se trata de una compensación financiera asignada a los titulares de diez centrales eléctricas por el coste adicional que soportarán debido a la obligación de servicio público de producir determinados volúmenes de electricidad a partir de carbón producido en España<sup>19</sup>. El mecanismo arbitrado da preferencia al funcionamiento de diez centrales que producen energía mediante carbón autóctono frente a otras centrales, y se configura como un régimen transitorio que expirará a más tardar el 31 de diciembre de 2014. España justificó la obligación de producción impuesta a los titulares de las mencionadas centrales de carbón autóctono basándose en la prestación de un servicio de interés económico general relativo a la seguridad del suministro de energía.

*Evaluación:* en primer término, la Comisión considera que las obligaciones impuestas por el Real Decreto a los titulares de centrales de carbón autóctono se ajustan a la prestación de un servicio de interés económico general relativo a la seguridad del suministro. En segundo lugar se dan las circunstancias oportunas para que pueda considerarse que la medida constituye una ayuda de Estado a los efectos del artículo 107.1 TFUE. En este sentido, la Comisión considera que la compensación por la prestación del servicio de interés económico general no cumple con los criterios establecidos en la sentencia *Altmark*, implicando por tanto una ventaja económica. Por otro lado, la compensación por servicio público se financia primordialmente mediante fondos estatales. La medida distorsiona además la competencia al disminuir los costes asociados a las centrales de carbón autóctono y resulta susceptible de afectar al comercio intracomunitario de carbón. Por todo ello, se considera que la medida constituye una ayuda estatal tanto a favor de los titulares de las centrales de carbón autóctono cubiertas por el régimen, como a favor de los productores del carbón autóctono.

Sin perjuicio de lo anterior, la Comisión considera que la medida es compatible con el mercado interior en virtud del artículo 106.2 del TFUE, ya que el nuevo régimen arbitrado corresponde a la prestación de un auténtico servicio de interés económico general relativo a la seguridad del suministro y satisface todas las condiciones establecidas en el *Marco comunitario sobre ayudas estatales en forma de compensación por servicio público*.

---

<sup>19</sup> [Real Decreto 134/2010, de 12 de febrero, por el que se establece el procedimiento de resolución de restricciones por garantía de suministro y se modifica el Real Decreto 2019/1997, de 26 de diciembre, por el que se organiza y regula el mercado de producción de energía eléctrica.](#)

*N 202/2010 y N392/2010 Recapitalización y Reestructuración de Cajasur.*

*Resumen de la medida:* en el contexto de crisis y dificultades de algunas entidades financieras, se desarrollaron diversas medidas de apoyo a favor de Cajasur. La medida inicial tenía por objeto suministrar una inyección de capital y apoyo financiero a esta entidad a través del Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria, encontrándose la base jurídica para esta medida en el artículo 7 del Real Decreto Ley 9/2009. En concreto, las medidas de apoyo implican una inyección de capital de 800 millones de euros y la concesión de una línea de liquidez de 1.500 millones de euros, y resultaban condicionadas a la presentación de un plan de reestructuración. Posteriormente, España notificó el Plan de reestructuración de Cajasur, que implicaba la transferencia de activos y pasivos a BBK, medidas de apoyo ofertadas a BBK, el repago de la ayuda, la prohibición del pago de cupones de las participaciones preferentes, la continuación limitada de la obra benéfico social y la reestructuración e integración de Cajasur en el BBK.

*Evaluación:* En relación con la primera medida, la Comisión considera que constituye ayuda de Estado en el sentido del artículo del artículo 107.1 TFUE, pues el FROB es un fondo directamente financiado a través de fondos estatales. En segundo lugar, las medidas constituyen una ventaja selectiva para Cajasur, al proveerle del capital y la liquidez necesaria para restaurar su ratio de solvencia. En tercer lugar, la medida es susceptible de afectar a la competencia, ya que permite a la entidad disponer de la liquidez y el capital necesario para evitar la insolvencia. Finalmente la medida afecta al comercio entre Estados miembros, ya que Cajasur es una entidad que compite en el sector financiero español con otros bancos y cajas, algunos de los cuales son filiales de entidades financieras extranjeras, y además también participa en los mercados financieros europeos e internacionales. La Comisión concluye que las medidas están bien enfocadas para solucionar eficazmente una perturbación grave en la economía, son proporcionadas al problema en cuestión y están diseñadas de forma que se minimizan las repercusiones negativas en los competidores, considerando en consecuencia que las medidas de emergencia a favor de Cajasur son compatibles temporalmente con el mercado interior por razones de estabilidad financiera.

En relación con el plan de reestructuración, la Comisión consideró que al igual que ocurría con la recapitalización, la medida era financiada con fondos estatales, era selectiva dada la naturaleza de la ayuda de reestructuración a favor del beneficiario, y era susceptible de distorsionar la competencia y afectar al comercio entre Estados miembros. En cuanto a la compatibilidad de la ayuda, la Comisión, tras analizarla con base en el artículo 107.3.b), que contiene la posibilidad de conceder ayudas destinadas a poner remedio a una grave perturbación en la economía de los Estados miembros, consideró que la misma resultaba compatible con el mercado interior.

*N 263/2010 y N530/2010 Prórrogas del régimen de avales para las entidades de crédito en España.*

*Resumen de la medida:* El Régimen de avales para las entidades de crédito en España tiene su origen en 2008, y fue autorizado por la Comisión a través de la decisión NN54b/2008. Posteriormente, a través de las decisiones N336/2009 y N558/2009 se produce una prórroga del régimen en cuestión, ya que, tomando en cuenta la situación financiera, se consideró adecuada su prórroga por periodos de seis meses. El Régimen de ayuda consiste en avales concedidos a entidades de crédito, grupos consolidados de entidades de crédito y agrupaciones de entidades de crédito, así como a filiales de las entidades de crédito españolas. Los instrumentos que podrán ser objeto de aval son las emisiones de pagarés, bonos y obligaciones admitidas en los mercados secundarios oficiales de España que no estén cubiertos por otros tipos de avales.

*Evaluación:* conforme al análisis efectuado por la Comisión se dan los elementos necesarios para que exista una ayuda de Estado en el sentido del art. 107.1 TFUE: el aval a las nuevas emisiones de deuda genera una ventaja económica para los beneficiarios; tiene un carácter selectivo, ya que sólo favorece a los beneficiarios del régimen; se otorga a través de recursos estatales; y es susceptible de afectar a los intercambios comerciales entre los Estados miembros, ya que refuerza la posición de los beneficiarios en comparación con sus competidores en España y otros Estados miembros.

La Comisión Europea consideró que la ayuda de Estado resultaba compatible con el mercado común con arreglo al artículo 107.3.b) TFUE (grave perturbación economía de un Estado miembro) y que además cumplía los criterios de adecuación, necesidad y proporcionalidad establecidos en la denominada Comunicación Bancaria. Estas mismas consideraciones se expresaron en relación con las dos prórrogas autorizadas en 2009, respecto a las que la Comisión observa que responden a las persistentes dificultades financieras que seguían experimentado los Estados miembros, resultando necesarias para hacer frente a los problemas de falta de liquidez y de confianza, resultando compatible con el mercado interior. Por todo ello la Comisión no plantea objeciones a la prórroga del régimen hasta el 30 de junio de 2011.

*N68/2010 y N 157/2010 Régimen de garantías con arreglo al Marco temporal y modificación del mismo.*

*Resumen de la medida:* el régimen tiene por objeto facilitar garantías subvencionadas para préstamos de nueva inversión inicial o de capital circulante, y tiene un presupuesto estimado de 800 millones de euros. Los beneficiarios del régimen son PYMES y grandes empresas, y el número total de beneficiarios estimado oscila entre 101 y 500 empresas. El régimen de garantías está sujeto a diversos límites como la imposibilidad de superar el 90% del préstamo durante la vigencia de éste o el total de los costes salariales anuales del beneficiario. Para las PYME se concede una reducción de hasta el 25% de la prima anual a pagar para nuevas garantías de préstamo de acuerdo con las disposiciones de salvaguardia establecidas en el Marco Temporal, mientras que para grandes empresas esta reducción es de hasta el 15%. La

modificación realizada con posterioridad va dirigida exclusivamente a permitir que las Comunidades Autónomas puedan conceder ayudas al amparo de este régimen, permaneciendo inalteradas el resto de condiciones.

*Evaluación:* la medida reúne los cuatro requisitos requeridos para poder ser considerada como ayuda de Estado: se utilizan recursos estatales puesto que las garantías de préstamo son facilitadas por las autoridades nacionales o autonómicas, la medida es selectiva al concederse solo a ciertas empresas, otorga una ventaja al disminuir los costes a los que se obtendrían los préstamos en condiciones normales de mercado, y afecta a los intercambios comerciales entre los Estados miembros puesto que afecta a empresas que operan en sectores en los que existe comercio dentro de la UE.

En relación con su compatibilidad, la Comisión procedió a analizarla con base en el artículo 107.3.b) que posibilita que algunas categorías de ayuda estatal puedan estar justificadas ante la gravedad de la actual crisis financiera y su impacto en el conjunto de la economía de los Estados miembros, considerando que la medida resultaba necesaria, apropiada y proporcionada para remediar un problema grave en la economía de un Estado miembro, y que cumplía todas las condiciones establecidas en el Marco Temporal.

*N 28/2010 y N 317/2010 Medidas de recapitalización a favor del sector bancario en España y prórroga de las mismas.*

*Resumen de la medida:* El Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria (FROB) tiene su base legal en el *Real Decreto Ley 9/2009, de 26 de junio, sobre reestructuración bancaria y reforzamiento de los recursos propios de las entidades de crédito*, teniendo por finalidad gestionar los procesos de reestructuración de las entidades de crédito y contribuir a reforzar sus recursos propios en los procesos de integración. El régimen notificado a la Comisión contempla la posibilidad de que el FROB suscriba acciones preferentes convertibles de clase 1 en el capital reglamentario de las entidades financieras beneficiarias. Para poder acogerse al régimen, los beneficiarios deben elaborar un plan de integración que establezca las medidas y compromisos específicos que adoptarán para aumentar su eficiencia y solvencia, plan que debe ser aprobado por el Banco de España. Antes de la recapitalización de cada institución, el FROB comunicaría a la Comisión los resultados de una evaluación del perfil de riesgo, realizada por el Banco de España. El régimen, inicialmente limitado en su aplicación hasta el 30 de junio de 2010, fue posteriormente prorrogado hasta el 31 de diciembre de 2010.

*Evaluación:* La Comisión considera que el régimen establecido supone una ventaja económica para las entidades beneficiarias frente al resto de sus competidores en España y en otros Estados miembros, generando efectos distorsionadores sobre la competencia y afectando al comercio interior. La ventaja es, por otro lado, selectiva, al

realizarse la intervención exclusivamente en favor de las entidades financieras finalmente beneficiarias, y resulta clara la presencia de fondos estatales.

En línea con la Comunicación Bancaria, y dadas las circunstancias actuales de los mercados financieros, la Comisión considera oportuno valorar la medida en aplicación del artículo 107.3.b) TFUE que permite a la Comisión declarar una ayuda compatible con el mercado interior si tiene por objeto remediar una seria perturbación en la economía de un Estado miembro. Con base en lo anterior, la Comisión considera que el efecto distorsionador de las recapitalizaciones será mínimo, debido a las condiciones de remuneración que incluyen cláusulas de compensación fijas y remuneración ligada a los beneficios. Por otra parte, las condiciones de recapitalización también incluyen normas sobre el pago de dividendos, remuneración de los gestores, compromisos relativos a la estrategia y prohibición del pago de cupones para instrumentos híbridos.

En consecuencia, la Comisión consideró que el régimen y los compromisos ofrecidos por España constituían un medio apropiado para restablecer la confianza en la capacidad crediticia de las entidades de crédito españolas y estimular la concesión de préstamos a la economía real, al tiempo que las intervenciones se limitaban a las necesarias para lograr la consolidación del sector bancario español. Con posterioridad, a través de la *Decisión N 317/2010*, la Comisión prorrogó la aplicación de estas medidas hasta el 31 de diciembre de 2010 y aceptó la posibilidad de que el régimen fuera modificado para permitir recapitalizaciones individuales, en la medida en que no se modificaba su evaluación inicial.

#### *N 407/2009 Fibra Óptica en Cataluña (Xarxa Oberta).*

*Resumen de la medida:* Su propósito es la prestación de servicios avanzados de telecomunicaciones a las 4.285 sedes de la Administración pública de la región y la prestación de servicios de conectividad mayorista en el mercado privado de las zonas de la región en la que estos servicios no existen o son inadecuados. Se tiene previsto seguir un modelo de financiación del proyecto en el que una empresa privada independiente, seleccionada mediante licitación, despliegue, gestione y explote la red, y preste servicios de comunicaciones electrónicas a las Administraciones Públicas por un periodo de 20 a 30 años. El excedente de capacidad de la red estará a disposición de la empresa seleccionada, para que pueda prestar servicios de conectividad mayorista en el mercado privado.

*Evaluación:* La Comisión evaluó en primer término si la medida estaba en consonancia con el principio del inversor privado en una economía de mercado, descartando esta posibilidad. Posteriormente se analizó el cumplimiento de los cuatro requisitos para que la medida pudiera ser considerada como ayuda de Estado. En primer término la medida se financia con cargo al presupuesto de la Generalitat de Cataluña, existiendo, por tanto, fondos estatales. En segundo lugar, genera una ventaja para los operadores seleccionados para el contrato, ya que los pagos de la Generalitat cubren los costes

necesarios para invertir en el despliegue de la red en zonas no rentables. Adicionalmente, se señalan ventajas más limitadas para operadores terceros que puedan utilizar la red y para empresas de las zonas afectadas que se beneficiarán de servicios de mayor capacidad. La medida tiene, además, carácter selectivo, al dirigirse a empresas que operan sólo en una región específica y en determinados mercados de servicios de comunicaciones electrónicas. Finalmente, la medida puede afectar a los proveedores de servicios de comunicaciones electrónicas de otros Estados miembros, generando efectos sobre el comercio, y podría falsear la competencia entre los usuarios empresariales establecidos en España y los establecidos en otras partes de la Unión Europea.

La Comisión evaluó entonces la compatibilidad de la ayuda con base en el artículo 107.3.c) por la que podrán declararse compatibles con el mercado interior las ayudas destinadas a facilitar el desarrollo de determinadas actividades o de determinadas regiones económicas, siempre que no alteren las condiciones de los intercambios en forma contraria al interés común. En la evaluación se tomaron igualmente como base las *Directrices comunitarias para la aplicación de las normas sobre ayudas estatales al despliegue rápido de redes de banda ancha*. Tras el análisis, la Comisión considera que la medida se ha concebido de tal forma que se minimiza la ayuda estatal y el posible falseamiento de la competencia, cumpliendo los criterios de compatibilidad establecido en las mencionadas Directrices, y declarándola por tanto compatible con el artículo 107.3.c) TFUE.

#### *N 63/2010 Garantía estatal para la construcción del Aeropuerto Internacional de Murcia*

*Resumen de la medida:* La medida tiene por objeto conceder un aval para facilitar la construcción del Aeropuerto Internacional de Murcia. Como consecuencia de la crisis, las condiciones para la financiación de la empresa adjudicataria de la construcción, explotación y gestión del aeropuerto, la *Sociedad Concesionaria del Aeropuerto de Murcia*, se vieron considerablemente endurecidas. Por ello, el Gobierno de la Región de Murcia acordó la concesión de un aval que cubriese el 100% de un crédito bancario de hasta 200 millones de euros.

*Evaluación:* La medida reúne los cuatro elementos requeridos para poder ser considerada ayuda de Estado en el sentido del artículo 107.1 TFUE. En primer término, el aval es concedido por la Región de Murcia, existiendo por tanto el requisito de fondos públicos. En segundo lugar, la garantía implica una ventaja para el operador del aeropuerto, consistente en la diferencia entre el tipo de interés que la sociedad concesionaria debería haber asumido sin la garantía y el tipo de interés obtenido gracias a la garantía estatal. En tercer lugar, el aval sólo se concede a la sociedad concesionaria en cuestión, por lo que se da el elemento de selectividad. Por último, gracias al aval la sociedad concesionaria reforzará su posición frente a sus competidores en el mercado europeo de proveedores de servicios aeroportuarios, falseando la competencia y afectando al comercio entre los Estados miembros.

La Comisión evaluó la ayuda a la luz del artículo 107.3.c) que establece que determinadas “ayudas destinadas a facilitar el desarrollo de determinadas actividades o de determinadas regiones económicas siempre que no alteren las condiciones de los intercambios en forma contraria al interés común” podrán considerarse compatibles con el mercado interior, y de las Directrices en materia de aeropuertos de 2005<sup>20</sup>. La Comisión consideró que la medida cumplía con los requisitos fijados en las Directrices: la construcción y explotación de la infraestructura respondía a un objetivo de interés general claramente definido; la infraestructura era necesaria y proporcionada a dicho objetivo; el aeropuerto parecía ofrecer buenas perspectivas de utilización a medio plazo; todas las compañías tendrían acceso a la nueva infraestructura en condiciones de igualdad y no discriminación; y el desarrollo del comercio no se vería afectado de manera contraria al interés de la Comunidad. Adicionalmente la Comisión consideró que la ayuda era necesaria en el actual contexto de crisis y resultaba proporcionada en atención a la intensidad de la misma. Por todo ello, decidió no plantear objeciones a la garantía estatal, considerándola compatible con el mercado interior.

#### NN 61/2009 Rescate y reestructuración de Caja Castilla-La Mancha

*Resumen de la medida:* En el contexto de crisis financiera internacional, *Caja Castilla-La Mancha* fue una de las entidades financieras que en España resultó más afectada, enfrentándose a importantes problemas de solvencia. Tras el progresivo deterioro de la entidad, el Banco de España acordó la intervención de *Caja Castilla-La Mancha* el 28 de marzo de 2009. Posteriormente, las autoridades españolas llevaron a cabo diversas medidas de apoyo para mejorar su liquidez y de recapitalización. Finalmente, se decidió la aprobación de un plan de reestructuración que provocó la disolución ordenada de la Caja y la venta del negocio bancario al *Grupo Cajastur*. En concreto la caja de ahorros recibió una garantía estatal de emergencia de 1.150 millones de euros, una inyección de capital del Fondo de Garantía de Depósitos en Cajas de Ahorro de 1.300 millones de euros, una aportación de liquidez de 350 millones de euros, y una garantía en relación con los activos deteriorados de 2.500 millones de euros.

*Evaluación:* La Comisión consideró que tanto la garantía estatal de emergencia como las medidas adoptadas por el Fondo de Garantía de Depósitos constituían ayuda de Estado a los efectos del artículo 107 TFUE al estar presentes fondos estatales, ser indudablemente selectiva, y proporcionar a *Caja Castilla-La Mancha* una clara ventaja que distorsiona o puede distorsionar la competencia y afectar al comercio entre Estados miembros. Antes de analizar la compatibilidad de la medida con el Derecho comunitario, la Comisión recuerda que la medida se puso en funcionamiento sin la notificación y previa aprobación de la Comisión, por lo que España no había satisfecho las obligaciones establecidas en el artículo 108.3 TFUE.

---

<sup>20</sup> Directrices comunitarias sobre la financiación de aeropuertos y las ayudas estatales de puesta en marcha destinadas a compañías aéreas que operen desde aeropuertos regionales (2005/C 312/01)

En relación con la compatibilidad de las medidas, la Comisión considera, en primer término, que la base legal para evaluar la medida se encuentra en el artículo 107.3.b) TFUE que permite a la Comisión valorar si una ayuda resulta compatible con el mercado interior si está dirigida a poner remedio a una grave perturbación en la economía de un Estado miembro. La Comisión también tuvo en cuenta la Comunicación de Reestructuración<sup>21</sup>, analizando si las medidas estaban dirigidas a restablecer la viabilidad a largo plazo, incluían aportaciones suficientes de los antiguos accionistas de la entidad, y resultaban adecuadas para limitar el falseamiento de la competencia y garantizar un sector bancario competitivo, llegando a la conclusión de que todos estos requisitos se satisfacían. Teniendo en cuenta todo ello, la Comisión consideró que la ayuda de Estado para la reestructuración de *Caja Castilla-La Mancha* resultaba compatible con el mercado interior.

#### *N 285/2009 Silicio Solar SAU*

*Resumen de la medida:* Silicio Solar SAU está ampliando sus actuales instalaciones en Puertollano (Ciudad Real) mediante la construcción de una segunda planta de obleas solares. Las obleas solares se utilizan para producir células solares, con las que se fabrican los módulos solares. Toda la producción de Silicio se vende intragrupo. El proyecto se llevará a cabo en una zona con derecho a recibir ayuda regional de conformidad con el artículo 107, apartado 3, letra a), del TFUE como región con un nivel de vida anormalmente bajo y un alto desempleo. Las autoridades españolas ya concedieron una ayuda de 20,9 millones de euros para la misma inversión con arreglo a un régimen de ayudas aprobado. La segunda ayuda, también basada en un régimen de ayudas existente, tuvo que ser notificada a la Comisión para su evaluación y aprobación individual, dado que el importe de la misma superaba el umbral de notificación individual.

*Evaluación:* La Comisión considera que la medida verifica los cuatro requisitos para ser considerada ayuda de Estado, y toma como base para la evaluación de la compatibilidad de la medida las Directrices de Ayuda Regional (DAR) 2007-2013, habida cuenta de que Castilla la Mancha es una de las regiones asistidas en virtud del artículo 107.3 a) TFUE. En un primer análisis, concluye que la ayuda en cuestión cumple con las disposiciones generales de las DAR global e individualmente. A continuación pasa a evaluar la compatibilidad de la ayuda con las disposiciones relativas a grandes proyectos de inversión. En primer lugar, comprueba que se satisface la exigencia en cuanto a la intensidad de la ayuda, verificando que no se supera el límite exigido. A continuación, evalúa si se cumplen las estipulaciones relativas a la cuota de mercado del beneficiario y del aumento de producción. En

---

<sup>21</sup> Comunicación de la Comisión sobre la recuperación de la viabilidad y la evaluación de las medidas de reestructuración en el sector financiero en la crisis actual con arreglo a las normas sobre ayudas estatales (2009/C 195/04).

cuanto al primer requisito, se verifica que el beneficiario no supera el 25% de la cuota del mercado ni antes ni después de recibir la ayuda. En cuanto al segundo requisito, éste consiste en que la capacidad de producción creada por el proyecto no deba representar más del 5% del mercado calculado en términos de consumo aparente del producto de referencia, salvo en caso de que la tasa media de crecimiento anual de su consumo aparente en los últimos cinco años supere la tasa media de crecimiento anual del PIB del Espacio Económico Europeo. A este respecto, y puesto que el mercado fotovoltaico está creciendo a un ritmo superior al 30%, la Comisión concluye que no se aplica esta restricción del 5%. Por todo lo anterior, la Comisión declara compatibles con el TFUE las medidas de ayuda en que consiste esta medida.

*Decisión de la Comisión Europea de recurrir ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea el incumplimiento por parte de España de la obligación de recuperar determinadas ayudas fiscales adoptadas por los territorios forales de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya<sup>22</sup>.*

La Comisión Europea decidió llevar a España ante el Tribunal de Justicia Europeo por no haber ejecutado una resolución del Tribunal de diciembre de 2006, según la cual España no había recuperado las ayudas estatales incompatibles otorgadas por algunas provincias vascas, tal y como la Comisión solicitó en julio de 2001. Pese al tiempo transcurrido desde la sentencia, España aún no ha completado el procedimiento de recuperación. Puesto que se trata de un reenvío al Tribunal por no haber cumplido una resolución anterior, la Comisión ha solicitado al Tribunal que le imponga una sanción consistente en el pago de 236.044,80 euros por cada día transcurrido desde la fecha de la segunda resolución del Tribunal hasta que termine la infracción y una cantidad fija de 25.817,40 euros por cada día que ha transcurrido entre la sentencia de 2006 y la segunda resolución del Tribunal. Esta sanción pretende servir de incentivo para asegurar la devolución de las ayudas ilegales por parte de los beneficiarios.

En 2001, la Comisión detectó seis regímenes de ayudas fiscales en Álava, Guipúzcoa y Vizcaya incompatibles con las normas de ayudas estatales de la UE y solicitó a España que las recuperara. Estas ayudas ilegales consistían en créditos fiscales del 45% en inversiones superiores a 15 millones de euros y exenciones fiscales que aseguraban beneficios importantes para poner en marcha empresas durante los primeros cuatro

---

22 En el DOUE de 25/6/2011 (2011/C 186/25) se publica la interposición del recurso de la Comisión Europea contra el Reino de España por incumplimiento del Derecho comunitario en relación con ciertas medidas fiscales adoptadas por los territorios forales (Recurso interpuesto el 18 de abril de 2011 — Comisión Europea/Reino de España, Asunto C-184/11). En esencia, la Comisión considera que las autoridades españolas no han adoptado todas las medidas que implica la ejecución de la sentencia de 2006 al no haber recuperado todas las ayudas declaradas ilegales e incompatibles en las decisiones de 2001, por lo que solicita que se declare el incumplimiento del Derecho Comunitario y la imposición de las mencionadas multas.

ejercicios fiscales en los que consiguieran beneficios. El Tribunal confirmó la Decisión de la Comisión de 14 de diciembre de 2006 y la Comisión incoó procedimientos de infracción en 2007. Dado que España aún no ha completado la recuperación de las ayudas incompatibles, la Comisión ha decidido solicitar al Tribunal que le imponga las multas indicadas.

### 2.5.2 Sentencias del TJUE

#### Resolución de los recursos de casación interpuestos por los territorios forales vascos<sup>23</sup>

*Resumen de los hechos:* los Territorios Históricos de Álava, de Vizcaya y de Guipúzcoa pueden regular, bajo determinadas condiciones, el régimen fiscal que les es aplicable. En este contexto, estos tres Territorios Históricos establecieron en 1993 una exención del impuesto de sociedades durante diez años en favor de las empresas de reciente creación. En el momento de su aprobación, estas exenciones fiscales no se notificaron a la Comisión, a pesar de que toda ayuda estatal debe serle notificada con carácter previo, y no puede ser ejecutada, en principio, hasta que la Comisión la haya declarado compatible con el Tratado CE. Al término de dicho procedimiento, en tres Decisiones de 20 de diciembre de 2001, la Comisión consideró que las exenciones fiscales controvertidas constituían ayudas estatales incompatibles con el mercado común, ordenando a España que las suprimiera y que recuperase de sus beneficiarios las ayudas que ya se hubieran puesto a su disposición.

Los tres Territorios Históricos interpusieron un recurso contra esas Decisiones de la Comisión, pero el Tribunal de Primera Instancia ( TPI) las confirmó, estimando, en particular, que tales exenciones fiscales constituían ayudas de funcionamiento prohibidas y no tenían el carácter de ayudas a la inversión o a la creación de empleo. Además, dicho Tribunal rechazó que esas medidas fiscales pudieran calificarse de “ayudas existentes” (las ayudas de este tipo no pueden ser objeto de una decisión que obligue a recuperar las ayudas ya abonadas, sino únicamente, en su caso, de una decisión que las declare incompatibles con el mercado común y produzca efectos para el futuro). En respuesta, los Territorios Históricos de Álava, de Vizcaya y de Guipúzcoa interpusieron los presentes *recursos de casación* ante el Tribunal de Justicia, a fin de que éste anulase la sentencia del Tribunal de Primera Instancia.

*La sentencia:* el Tribunal de Justicia desestima los recursos de casación por considerar, en particular, que el TPI actuó conforme a Derecho al juzgar que la Comisión no había autorizado los regímenes fiscales controvertidos antes de recibir la denuncia de 2000 y de adoptar la decisión de abrir el procedimiento de investigación formal (no considerándolas ayudas existentes). Del mismo modo, no es posible deducir del mero

---

<sup>23</sup> STJUE de 9 de junio de 2011.

silencio de la Comisión que los regímenes fiscales controvertidos habían sido autorizados.

El Tribunal de Justicia estima, además, que el TPI no infringió las normas procesales en materia de práctica de la prueba y el derecho a un proceso justo, al rechazar la solicitud de los recurrentes de que se exigiera a la Comisión que aportase al proceso toda la documentación relativa a la denuncia de 1994. El Tribunal de Justicia indica al respecto que los recurrentes no han podido probar la existencia de una manifestación clara y definitiva de una postura de la Comisión favorable a los regímenes controvertidos.

Finalmente, el Tribunal de Justicia estima que los recurrentes, al no haber colaborado con la Comisión aportándole la información que ésta había solicitado, no pueden invocar la larga duración del procedimiento ni acogerse así al principio de protección de la confianza legítima para impugnar la recuperación de las ayudas otorgadas en aplicación de los regímenes fiscales controvertidos. A este respecto, el Tribunal de Justicia recuerda que un Estado miembro que solicita que se le permita conceder ayudas como excepción a lo dispuesto en las normas del Tratado se encuentra sometido a un deber de colaboración con la Comisión. En este contexto, y habida cuenta de que la Comisión sólo supo de la existencia de una empresa beneficiaria de dichos regímenes fiscales a través de la denuncia del año 2.000, el Tribunal de Justicia estima que no puede considerarse excesivo el plazo transcurrido hasta la adopción de las Decisiones definitivas, que tuvo lugar el 20 de diciembre de 2001.

### **3. ACTUACIONES DE LA CNC EN MATERIA DE AYUDAS: 2010**

Tanto la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia como el Real Decreto 261/2008, de 22 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Defensa de la Competencia (RDC), refuerzan el papel de la CNC y de las autoridades de competencia autonómicas a este respecto. La regulación sobre ayudas se desarrolla en el artículo 11 de la LDC y en los artículos 7 y 8 del Reglamento.

Las actuaciones de la CNC en materia de ayudas presentan una doble vertiente: por un lado, realiza informes de carácter público sobre medidas de intervención que presenten elementos determinantes de la presencia de ayudas públicas; por otro, evacua informes dirigidos a los órganos de la Administración Pública que a tal efecto lo soliciten, ya sea dentro del procedimiento de evaluación de proyectos normativos que coordina la Secretaría de Estado de Economía del Ministerio de Economía y Hacienda, o bien a través del envío de observaciones a los proyectos de ayudas que van ser remitidos a la Comisión Europea para su pertinente notificación.

### **3.1 Informes de carácter público**

A lo largo de 2010, la CNC ha seguido profundizando en la utilización de los medios que la LDC pone a su disposición en materia de ayudas públicas. En primer lugar, en relación con las funciones de análisis y seguimiento de ayudas públicas, y sin perjuicio de las funciones de la Comisión Europea, la CNC ha emitido varios informes públicos en los que se analizan medidas regulatorias que podían contener elementos relativos a ayudas públicas, en línea con los publicados sobre ayudas relativas, por ejemplo, a la financiación de la corporación RTVE, a la resolución de restricciones por garantía de suministro de carbón, o a las compensaciones por transporte de mercancías a las Islas Canarias, a los que se hizo referencia en el informe anual de ayudas del año pasado. Asimismo, en 2009 se han analizado los elementos relativos a ayudas públicas contenidos en otros informes sobre regulación de muy diverso tipo. Se realiza a continuación un breve resumen de los mismos y de las principales cuestiones analizadas.

#### *Informe sobre el Anteproyecto de Circular de la CMT por la que se regulan las condiciones de explotación de redes y la prestación de servicios de comunicaciones electrónicas por las Administraciones Públicas.*

En el mismo se señala que la CNC comparte la preocupación manifestada por la CMT en relación con determinados comportamientos de las Administraciones Públicas que pueden causar distorsiones injustificadas en el mercado, y está de acuerdo con la necesidad de abordar el problema a través de iniciativas como el Anteproyecto en cuestión. No obstante, se plantean observaciones en relación con la posibilidad de que la CMT pueda delimitar a priori los elementos que conforman el Principio de Inversor Privado en una Economía de Mercado, así como imponer condiciones especiales a los operadores públicos, en la medida en que tanto dicha delimitación como esa imposición afectan al ámbito de las ayudas de Estado, y deben condicionarse, por tanto, en todo caso, a la decisión última al respecto de la Comisión Europea, en virtud de los artículos 107 y siguientes del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE). Por otro lado, se recuerda que lo precisado en relación con las funciones de la CMT a la hora de fijar condiciones especiales sobre los operadores públicos debe ser interpretado, en todo caso, sin perjuicio de las funciones que el artículo 11 de la Ley 15/2007 atribuye a la CNC en materia de ayudas públicas.

#### *Informe sobre tarifas máximas para el transporte marítimo en la línea Algeciras-Ceuta-Algeciras.*

El Ministerio de Fomento ha sometido a consulta la posibilidad de establecer tarifas máximas para el transporte marítimo de pasaje, vehículos en régimen de pasaje y carga rodada, operado entre Algeciras-Ceuta-Algeciras, sujeto a obligación de servicio público. La CNC ha analizado la medida a la luz de los principios de la Guía para la elaboración de memorias de competencia publicada por la CNC (identificación de la restricción; justificación de la restricción y valoración de alternativas regulatorias)

concluyendo que la medida no los respeta adecuadamente. Además, el informe precisa que si la finalidad de la medida es abaratar el servicio para los residentes en Ceuta, una alternativa más indicada podría ser la mejora de las bonificaciones al transporte, y recuerda que, en su caso, dicha medida debería notificarse a la Comisión Europea en tanto que posible ayuda de Estado, aunque hasta el momento dichas medidas han sido normalmente autorizadas por dicha Comisión. En cambio, si la finalidad de la medida es fomentar las visitas a Ceuta por parte de los residentes peninsulares, cabría adoptar medidas de estímulo directo a dichas visitas, teniendo en cuenta, no obstante, que, así como la subvención del transporte de los residentes en regiones ultraperiféricas se ha venido reconociendo como plenamente compatible con el Derecho comunitario, la posible subvención del transporte de turistas presenta un encaje menos inmediato en la normativa comunitaria –lo cual no significa que esté prohibido-, debiendo, por tanto, ser igualmente objeto de notificación a la Comisión Europea para su correspondiente autorización.

*Informe relativo al Proyecto de Real Decreto sobre procedimiento de resolución de restricciones por garantía de suministro 2*

En el IPN 33/09 (reseñado en el anterior Informe anual de ayudas públicas de la CNC) ya se recogían las principales cuestiones objeto de observaciones por parte de la CNC, indicándose que las medidas contempladas en el PRD en cuestión podían beneficiar de manera selectiva a cierto tipo de operadores, y reunían todos los elementos configuradores de una posible Ayuda de Estado, por lo que debía ser objeto de notificación a la Comisión Europea. En este nuevo informe se recogen observaciones en relación con un texto más avanzado en su tramitación, señalando la persistencia de importantes restricciones y los comentarios puestos de manifiesto en el IPN anterior. El proyecto fue finalmente objeto de notificación a las autoridades comunitarias, confirmando éstas la presencia de una ayuda de Estado (N 178/2010 compensación por servicio público asociada a un mecanismo de entrada en funcionamiento preferente para las centrales de carbón autóctono) y declarando a continuación la compatibilidad de la misma con el Derecho comunitario, siempre que el Reino de España se comprometiera a aplicarla transitoriamente con el objetivo de reducir los riesgos que amenazan la seguridad del suministro y, en cualquier caso, a terminar la aplicación de este régimen el 31 de diciembre de 2014.

*Informe relativo al Anteproyecto de Ley del Servicio Postal Universal, de los derechos de los usuarios y del mercado postal*

Entre los derechos compensatorios previstos en dicha normativa para indemnizar la prestación por Correos del servicio público universal hay dos que resultan especialmente distorsionadores de la competencia en el sector. El primero es "la exención de cuantos tributos graven la actividad vinculada al SPU, excepto el Impuesto sobre Sociedades". Ni en el APL ni en la Memoria se explicitan a qué tributos se refiere el texto legal, ni se justifica la exención a Correos, ni se estima la cuantía de los tributos

no satisfechos El segundo es el otorgamiento en exclusiva a los operadores designados, es decir, en este caso solo a Correos, del derecho a distribuir notificaciones de órganos administrativos y judiciales con presunción de veracidad y fehaciencia por medios físicos y telemáticos, lo que conlleva en la práctica la configuración de un área reservada, contraria al espíritu de la Directiva 2008/6/CE. Ambas medidas pueden constituir ayudas de Estado en los términos establecidos por las normas comunitarias y por ello están sujetas a la obligación de notificación previa a la Comisión Europea.

### *Informe sobre el Anteproyecto de Ley de Regulación del Juego*

Este informe valora, entre otras cosas, la medida en que la existencia de diferencias en la regulación prevista para las distintas actividades de juego pueden impactar sobre las condiciones de competencia del sector desde un punto de vista global, prestando atención en particular a la posible introducción de ventajas competitivas para los operadores de determinadas modalidades o tipos concretos de juego (exenciones fiscales, aportaciones económicas del Estado...). La importancia de evitar el establecimiento de este tipo de asimetrías regulatorias de cara al desarrollo competitivo del sector del juego se acrecienta si se tiene en cuenta que los operadores tradicionales ya vienen disfrutando de ciertas ventajas adicionales a las que les pueda otorgar esta normativa.

### **3.2 Actuaciones en el marco de procedimientos internos de las Administraciones Públicas**

Como ya se ha señalado anteriormente, la CNC participa en dos procedimientos en los que informa sobre proyectos normativos relativos a ayudas públicas, mediante actuaciones llevadas a cabo en el ámbito interno de la Administración Pública que, por tanto, no son objeto de publicidad ni en lo que se refiere a su tramitación ni en lo relativo a su resultado final.

Con base en el primero de ellos, se elaboran por parte de Dirección de Promoción de la Competencia de la CNC notas de observaciones en relación con diferentes propuestas normativas, que son remitidas a la Secretaría de Estado de Economía del Ministerio de Economía y Hacienda para que, en su caso, se tengan en cuenta en las observaciones que este Ministerio pudiera plantear sobre medidas susceptibles de ser calificadas como ayudas públicas, ya sean concedidas por el mismo o por otros departamentos ministeriales.

El segundo procedimiento se plantea en el seno del grupo de ayudas públicas de la Comisión Interministerial de Asuntos de la UE (CIAUE) respecto de las ayudas objeto de notificación a la Comisión Europea. Este tipo de ayudas son comunicadas a la CNC en virtud de lo dispuesto en el art. 11.3 de la LDC, que precisa que el órgano responsable de la notificación a la Comisión Europea - el Ministerio de Asuntos

Exteriores y de Cooperación - será el encargado de realizar esta labor de comunicación a la CNC.

En el Cuadro adjunto se detallan las estadísticas de estos dos tipos de actuaciones en el año 2010:

<b>Cuadro nº 14 Informes de la CNC sobre proyectos normativos en materia ayudas públicas</b>			
Administración solicitante	Nº informes solicitados	Informes con observaciones	Anualidad
SEE del Mº EH	36	20	2010
Mº AEC (Gr. A.P. CIAUE)	76	11	2010

**Fuente:** elaboración propia a partir de la base de datos de la Dirección de Promoción de la Competencia de la CNC

## **4. ANÁLISIS SECTORIAL. ACTUACIONES DE ADMINISTRACIONES Y ENTES PÚBLICOS DESTINADAS A INCREMENTAR LA AFLUENCIA DE VIAJEROS A DETERMINADOS DESTINOS**

### **4.1 Introducción**

El sector aeroportuario español, como todos los europeos, ha venido experimentando una profunda transformación, impulsada por la política europea de liberalización del transporte aéreo puesta en marcha en 1992<sup>24</sup>. En base a ella el tratamiento de las infraestructuras aeroportuarias ha ido despojándose de consideraciones de carácter estratégico-militar para primar su función como elemento básico para el transporte internacional de pasajeros y carga. Con este propósito, se han promovido medidas destinadas a intensificar la competencia, de manera que todo operador aéreo perteneciente a un Estado miembro pudiera establecerse en cualquier lugar de la UE, operar en cualquiera de sus rutas (incluido el tráfico de cabotaje en otro Estado miembro), no ser discriminado por su nacionalidad en su acceso al reparto de franjas horarias de despegue y aterrizaje en los aeropuertos, y fijar los precios libremente.

El sector aeroportuario español presenta, no obstante, características singulares: ha venido siendo gestionado de forma centralizada por el ente público Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea (AENA)<sup>25</sup>, y ha mantenido la titularidad y el control de la gestión de las infraestructuras en manos estatales. No obstante, en la actualidad el modelo de gestión aeroportuaria se encuentra inmerso en un profundo proceso de cambio como consecuencia de tres factores: la creación de la sociedad AENA Aeropuertos S.A., con la posible entrada de capital privado en su accionariado<sup>26</sup>; la aprobación de la Ley 9/2010 de 14 de abril, que introduce la separación de funciones

---

<sup>24</sup> El proceso de liberalización a nivel comunitario se ha instrumentado a través de tres paquetes normativos: el de 1987, el de 1990 y el definitivo de 1992. En este último se aprobaron los más trascendentes: Reglamento CEE del Consejo nº 2407/92 sobre la concesión de licencias a las compañías aéreas; Reglamento CEE del Consejo nº 2408/92 relativo al acceso de las compañías aéreas de la Comunidad a las rutas aéreas intracomunitarias y Reglamento CEE nº 2409/92 del Consejo sobre tarifas y fletes de los servicios aéreos. Cabe señalar que el principal asunto de referencia al respecto fue la sentencia *Nouvelle frontiers* de 30/4/1986 (C-209/84 a C-213/84).

<sup>25</sup> Entidad pública empresarial creada a principios de los 90, dependiente del Ministerio de Fomento. Según datos de la propia AENA, es el primer operador aeroportuario del mundo por número de pasajeros, cerca de 200 millones. Igualmente, presta servicios de navegación aérea, siendo el cuarto proveedor de servicios de navegación aérea en Europa.

<sup>26</sup> La creación de AENA Aeropuertos S.A se previó mediante el Real Decreto Ley 13/2010 de 3 de diciembre, de actuaciones en el ámbito fiscal, laboral y liberalizadoras para fomentar la inversión y la creación de empleo.

relativas a la gestión aeroportuaria y la navegación aérea, de forma que a partir de ahora la primera será operada por la sociedad mercantil estatal AENA Aeropuertos, S.A. mientras la segunda será mantenida en manos del ente público AENA, abriéndose la posibilidad de que operadores privados presten también este servicio; y la introducción de una gestión individualizada de los aeropuertos bien a través de sociedades filiales de la propia AENA o bien a través de concesionarios privados.

En la actualidad, a través de su filial AENA Aeropuertos S.A., de la que por el momento posee el 100% del capital, AENA gestiona 47 aeropuertos y 2 helipuertos en España. Los aeropuertos promovidos por diferentes Comunidades Autónomas, como Cataluña, Castilla La Mancha y Murcia, de los cuales los dos primeros ya están operativos, completan la red nacional.

En paralelo a esta creciente importancia del sector y al proceso de liberalización de las infraestructuras aeroportuarias, en los últimos años viene ganando relevancia la proliferación de ciertos instrumentos de intervención pública destinados a fomentar la afluencia de viajeros a distintos destinos aeroportuarios. Entre dichos instrumentos se encuentran las ayudas públicas que las Administraciones Públicas y sus entidades vinculadas o dependientes conceden a las aerolíneas para la apertura de nuevas rutas, así como otros mecanismos de naturaleza comercial que vinculan la prestación de los servicios publicitarios por parte de la aerolínea a la permanencia de la misma en un aeropuerto determinado, o establecen cualquier otro mecanismo de naturaleza cooperativa para incrementar la afluencia de pasajeros a una zona determinada.

#### ***4.2 Oportunidad de este análisis y objetivos perseguidos***

En el contexto anteriormente descrito, en el ejercicio de sus facultades de estudio y análisis en materia de ayudas públicas, la CNC ha venido realizando un seguimiento de la utilización de algunos de estos instrumentos de colaboración entre distintas Administraciones y entes públicos y los operadores del sector aeroportuario.

El informe centra su análisis, exclusivamente, en las fórmulas de cooperación comercial entre las Administraciones Públicas españolas y las aerolíneas mediante las cuales éstas prestan servicios de publicidad y promoción turística a cambio del pago de cantidades económicas por parte de aquellas, por sus posibles implicaciones desde el punto de vista de las ayudas públicas.

Existen diversas razones que justifican el interés de la CNC en este tipo de medidas.

En primer lugar, por su relativa frecuencia, pues, dada la relevancia que el turismo tiene para la economía española (10% PIB, según datos del INE en 2009) y el peso del transporte aéreo como medio de transporte utilizado (casi el 80% de los turistas que visitan España lo utilizan, según datos de la última encuesta de FRONTUR en 2011), las Administraciones Públicas tienen un fuerte incentivo a la adopción de medidas de

promoción turística, entre las que se encontrarían las relativas a la firma de acuerdos o contratos comerciales con las aerolíneas para asegurarse la permanencia de las mismas en dichas instalaciones aeroportuarias.

En segundo lugar, en la medida en que parece confirmarse la posibilidad de que el proceso de cambio en la gestión de los aeropuertos españoles conlleve una gestión más individualizada de los mismos (al menos, inicialmente, de los de Madrid y Barcelona), en la cual las Administraciones territoriales pueden ver reforzada su presencia, y la posibilidad de crear sociedades filiales de AENA Aeropuertos que gestionarían bloques de aeropuertos de manera independiente, la utilización generalizada e indiscriminada de estos incentivos económicos de carácter público, puede crear distorsiones al funcionamiento eficiente de dicha gestión y condicionar el margen de competencia entre infraestructuras aeroportuarias que progresivamente pudiese ir existiendo.

En tercer lugar, el hecho de que por parte de las Administraciones Públicas españolas no se haya notificado a la Comisión Europea ninguno de estos instrumentos de cara a cumplir con lo dispuesto por la normativa general de ayudas de Estado (arts. 107 a 109 TFUE) y con las Directrices comunitarias<sup>27</sup> sobre ayudas al sector de 2005 (párrafo 78 de las Directrices), parece indicar que no son considerados ayudas públicas por los entes responsables de las mismas.

Existen sin embargo ciertas analogías entre estos instrumentos y las medidas de apoyo público de naturaleza tradicional que justifican *a priori* el interés de la autoridad nacional de competencia española en su seguimiento, en el ejercicio de sus funciones de vigilancia y asesoramiento en materia de ayudas públicas en particular y de promoción de la competencia en general. La intervención de la CNC en esta materia se hace pues más oportuna teniendo en cuenta que la Comisión Europea no ha tenido conocimiento directo de este tipo de instrumentos vía notificación oficial de las medidas adoptadas, al menos en España, si bien últimamente está señalizando su preocupación creciente por estos instrumentos. Así, en relación con las ayudas a la puesta en marcha de aeropuertos y rutas aéreas, esta última primavera ha abierto un proceso de consulta pública para la revisión de las mencionadas Directrices comunitarias aplicables de 2005. Adicionalmente, dicha Comisión Europea acaba de abrir sendos procedimientos de investigación formal relativos a determinadas posibles ayudas al sector y, muy en particular, a través de convenios publicitarios<sup>28</sup>.

---

<sup>27</sup>27 Directrices comunitarias sobre financiación de aeropuertos y las ayudas estatales de puesta en marcha destinadas a compañías aéreas que operen desde aeropuertos regionales (DOUE 9.12.2005)

<sup>28</sup>28 Investigaciones relativas a Francia (aeropuerto de Marsella), Alemania (Frankfurt Hans) e Irlanda (nota de prensa de 13/7/2011); aeropuerto alemán de Leipzig-Halle (nota de prensa de 15/6/2011), y aeropuerto de Timisoara en Rumanía (nota de prensa de 24/5/2011). De entre ellas, los casos de Marsella y Timisoara son particularmente relevantes. En el primer caso, se incluye en la investigación un acuerdo comercial entre la Cámara de Comercio marsellesa (operador del aeropuerto) y *Airport Marketing Services*, filial de *Ryanair*, por posibles

Para acceder a la información necesaria para la elaboración de este informe, la CNC ha enviado un requerimiento de información a diversos destinatarios, entre los que se encontraban la totalidad de las Comunidades y Ciudades Autónomas españolas, el ente público AENA, el Instituto de Turismo de España (TURESPAÑA) y las compañías aéreas operativas en los aeropuertos españoles cuyo tráfico ha superado los cinco millones de pasajeros anuales en el año 2010 (IBERIA, RYANAIR, AIR EUROPA, SPANAIR, AIR NOSTRUM, VUELING, EASYJET y AIR BERLIN).

Aunque el cuestionario enviado a cada uno de los destinatarios ha variado en función de la tipología de destinatario, todos ellos se han centrado en las siguientes cuestiones:

- Descripción de los procedimientos utilizados por los entes públicos (criterios de selección, de adjudicación, grado de su participación en la financiación) para llevar a la práctica los instrumentos anteriormente señalados.
- Remisión de todos aquellos contratos y acuerdos con efectos en los años 2007-2011, cuyo objeto principal haya sido la publicidad o promoción turística por parte de las aerolíneas, así como en general de todos aquellos instrumentos por los que se les concedan subvenciones o fondos públicos, inquiriendo en ese caso si habían sido objeto de notificación a la Comisión Europea como posible ayuda de Estado.

Los principales objetivos de este análisis son:

- a) Describir los tipos de instrumentos utilizados, identificando los entes implicados (las Administraciones Públicas y entes públicos adscritos a ellas, y las aerolíneas)
- b) Conocer el orden de magnitud de la cuantía de los flujos asociados a dichos instrumentos.
- c) Analizar, desde un punto de vista de competencia, la configuración y características de dichos instrumentos, con objeto de identificar, en su caso, los posibles elementos de ayuda pública y los riesgos que comportamientos de este tipo pueden presentar para el funcionamiento razonablemente competitivo de las infraestructuras aeroportuarias, así como para el funcionamiento de los mercados directamente relacionados con dichas infraestructuras y, en particular, el de transporte aéreo de pasajeros.

---

sobrecompensaciones derivadas de acuerdos publicitarios. En el segundo caso, también es parte de la investigación un acuerdo comercial entre el aeropuerto de Timisoara y la compañía húngara *Wizz Air*, firmado en 2008.

- d) Recomendar a los entes que participan en la gestión aeroportuaria determinadas buenas prácticas para ayudarles a decantarse por la utilización de los instrumentos disponibles más favorecedores o, como mínimo, menos distorsionadores de la competencia.

### **4.3 Descripción de los instrumentos analizados**

#### **4.3.1. Entes Participantes**

Los participantes en estos acuerdos son generalmente entes públicos y las propias aerolíneas o sociedades de marketing vinculadas a las mismas. Los entes públicos, en su gran mayoría, están vinculados a una Administración Pública regional, siendo frecuente que tengan naturaleza societaria (sociedades de desarrollo y de promoción del turismo, consorcios turísticos). Asimismo, se ha constatado además la participación de entes vinculados a Administraciones Públicas locales (Cabildos insulares, Diputaciones provinciales) cofinanciando (y en ocasiones financiando en exclusiva) las medidas adoptadas. Cabe señalar también la participación de TURESPAÑA en la realización de campañas de promoción del turismo español en colaboración con las aerolíneas, en solitario o bien en conjunción con otras Administraciones de las anteriormente reseñadas.

#### **4.3.2 Potenciales beneficiarios de los fondos públicos derivados de estos acuerdos**

Los actores que participan en el sector aeroportuario español, y quienes por tanto se ven afectados por los acuerdos concluidos, son fundamentalmente *los aeropuertos*, que pueden ser entidades públicas o privadas, y *las aerolíneas*, que también pueden ser de propiedad pública o privada.

*En relación con los aeropuertos*, que pueden ver incrementada su afluencia de viajeros como consecuencia de estas actuaciones, resulta relevante señalar lo siguiente. En primer lugar, según los estudios utilizados por la Comisión Europea para la elaboración de sus Directrices actualmente vigentes sobre ayudas a la financiación de aeropuertos y a la puesta en marcha de rutas aéreas, los aeropuertos podrían alcanzar el denominado umbral de rentabilidad a partir de 1,5 millones de pasajeros. En segundo lugar, existe jurisprudencia comunitaria<sup>29</sup> consolidada que señala que las actividades de gestión y explotación de los aeropuertos constituyen actividades económicas<sup>30</sup> y

---

<sup>29</sup> Sentencia del TPI de 12/127200 asunto T-128/98 “Aeroports de Paris contra Comisión Europea”, confirmado después por el Tribunal de Justicia de la UE.

<sup>30</sup> Las investigaciones abiertas por la Comisión Europea en los últimos años en relación con diversos aeropuertos europeos -la última respecto al aeropuerto de Leipzig/Halle (Alemania) en junio de 2011- ponen de manifiesto su relevancia y actualidad.

que están por ello sujetas a las normas de Ayudas de Estado de los Tratados europeos. Finalmente, a los efectos de su análisis desde la óptica de competencia, las mencionadas Directrices de 2005 han establecido cuatro categorías de aeropuertos<sup>31</sup> en función del volumen de pasajeros, existiendo diferencias en los niveles de competencia entre los aeropuertos de cada categoría, si bien aeropuertos de diferentes categorías pueden competir entre ellos, por lo que las situaciones de competencia sólo pueden valorarse caso por caso. Por ejemplo, tal y como señalan las Directrices, los grandes aeropuertos regionales (categoría C de las Directrices) pueden competir también con los otros grandes aeropuertos nacionales (categoría B) y comunitarios (categoría A); en cambio, los pequeños aeropuertos regionales solo competirían, en su caso, con otros aeropuertos vecinos de su misma categoría.

*En lo que se refiere a las aerolíneas*, particular importancia ha tenido para el sector la irrupción de las compañías de bajo coste, que si bien pueden competir en diferentes segmentos con las aerolíneas tradicionales, han encontrado un nicho de mercado específico en los aeropuertos secundarios de la red -donde las aerolíneas tradicionales tienen escasa presencia-, reduciendo los precios considerablemente, y provocando cambios en los modelos de negocio de las aerolíneas tradicionales para, en particular, hacer frente a la reducción que su cuota de mercado ha venido experimentando de forma constante en los últimos años.

#### 4.3.3 Elementos definitorios de los instrumentos

Por lo que respecta al *perfil de los aeropuertos implicados*, si bien no se puede establecer una tendencia unívoca en los instrumentos analizados, el tipo de aeropuerto más comúnmente beneficiado es el de un aeropuerto regional con un volumen de tráfico que no supera los 5 millones de pasajeros al año, lo que vendría a coincidir con las categorías C o D de las Directrices comunitarias de 2005 (aeropuertos con un volumen de pasajeros entre uno y cinco millones anuales), sin perjuicio de que haya aeropuertos de las categorías A y B que también hayan resultado puntualmente beneficiados por las medidas objeto de este análisis. No obstante, ni en los convenios ni en los contratos analizados se menciona de forma expresa la categorización de los aeropuertos a estos efectos, al no ser, en general, dichos aeropuertos o sus gestores firmantes directos de los acuerdos<sup>32</sup>.

---

<sup>31</sup> Categoría A (grandes aeropuertos comunitarios, con más de 10 millones de pasajeros), categoría B (aeropuertos nacionales, con cifras entre 5 y 10 millones de pasajeros), categoría C (grandes aeropuertos regionales, con cifras entre 1 y 5 millones) y categoría D (pequeños aeropuertos regionales, con cifra de pasajeros inferior a 1 millón).

<sup>32</sup> AENA no participa directamente en estos acuerdos, a diferencia de Aeroports de Catalunya, el gestor aeroportuario del ámbito de la Generalitat catalana, que sí lo ha hecho.

En relación con la *naturaleza jurídica de los instrumentos utilizados*, los entes públicos utilizan tanto la vía del convenio de colaboración, en el cual en principio ambas partes cooperan para conseguir un fin común, como la del contrato, mediante la cual existe una reciprocidad de prestaciones (la provisión de un servicio a cambio del pago de un precio). Como se señala más adelante, esto tiene importantes implicaciones para la competencia, por cuanto, normalmente, la vía del expediente de contratación se ajusta a los principios de publicidad y concurrencia mientras que, por la vía del convenio, la relación se desarrolla sin sujetarse a dichos principios.

Por lo que se refiere a las *prestaciones incluidas en los instrumentos utilizados*, en general (salvo determinados convenios que sí constituyen una verdadera colaboración entre las Administraciones y las aerolíneas) la relación se desarrolla en términos onerosos, de forma que a cambio de que la aerolínea ceda al ente público los derechos de inserción publicitaria en los espacios de que dispone (revista a bordo, material promocional, página web, billetes promocionales...) para fines de interés turístico, el ente público se compromete a abonar el pago por los servicios recibidos. En buena parte de dichos instrumentos, la aerolínea se compromete además a la apertura o mantenimiento de ciertas rutas aéreas con origen o destino en un aeropuerto determinado.

En cuanto al *precio de las prestaciones*, por lo que se refiere a los expedientes de contratación, el precio pagado viene dado por el presupuesto de adjudicación del contrato, que con frecuencia se asemeja mucho al presupuesto de licitación. En algunos casos, se afirma que el precio del contrato se determina, según precisa la documentación revisada, de acuerdo con las tarifas y costes medios que tienen establecidas las aerolíneas para este tipo de inserciones publicitarias por unidad/avión/tiempo, aunque dichas tarifas no se han adjuntado. Por lo que se refiere a los convenios, si bien formalmente pudiera pensarse que las partes colaboran en un fin común, la literalidad de los mismos suele señalar claramente el carácter de contraprestación onerosa de dichas aportaciones.

Finalmente, en lo relativo a la *duración, modificaciones y prórrogas de los acuerdos*: con independencia de que la duración inicial del periodo de vigencia del contrato o convenio no suele exceder los dos años, suele contemplarse la posibilidad de efectuar modificaciones sobrevenidas de las prestaciones, precio y duración del contrato<sup>33</sup>.

---

<sup>33</sup> Por ejemplo, es el caso de algunos contratos adjudicados por entidades públicas de Extremadura, La Rioja, Aragón, Cantabria, Castilla y León.

#### **4.4. Importancia económica de estos instrumentos**

El análisis efectuado en este campo se presenta en dos grandes apartados. En primer lugar, se describe el **volumen de los fondos públicos** implicados (entendiendo por tales las contraprestaciones económicas que se derivan de los contratos y convenios firmados entre entes públicos y compañías aéreas para la prestación de cualquier servicio en concepto de publicidad o promoción turística), desde las dos perspectivas: la de los entes públicos que los otorgan en el ámbito territorial de las distintas Comunidades Autónomas y la de las aerolíneas que los reciben; además, desde la perspectiva autonómica los datos se han analizado también a nivel de aeropuerto. En segundo lugar, se han calculado algunos posibles indicadores de la **eficacia de estos instrumentos**, a través de la relación entre fondos invertidos y tráfico aéreo de pasajeros, primero a nivel nacional y referida después al número de viajeros transportados por las aerolíneas receptoras de los fondos y al número de pasajeros que transitaron por los aeropuertos afectados.

Los datos utilizados proceden de las respuestas recibidas de las diferentes Comunidades Autónomas y aerolíneas consultadas (en este último caso, aquéllas cuyo tráfico superó los cinco millones de pasajeros en 2010), en relación con los acuerdos cuyos fondos afectan al período 2007- 2011, que hayan sido firmados hasta el mes de abril de este último año<sup>34</sup>. Con carácter adicional a los acuerdos firmados por Administraciones autonómicas o por los entes adscritos a ellas, dentro de la información suministrada por las aerolíneas se ha recibido un número de acuerdos firmados por entes no estricta o únicamente vinculados a Administraciones autonómicas, sino a Administraciones locales (Ayuntamientos, Diputaciones Provinciales, Cabildos, Patronatos de Turismo, Consorcios regionales...). El recuento de los acuerdos relacionados con estas Administraciones no es exhaustivo, en la medida en que pueden existir acuerdos entre éstas y aerolíneas a las que no se ha solicitado información. En consecuencia, los datos presentados deben tomarse como estimaciones de mínimos del gasto público involucrado, pues no incluyen todos los fondos públicos que hayan podido invertir con este mismo propósito otros entes públicos a los que no se ha realizado directamente este requerimiento de información.

##### *4.4.1 Volumen de fondos a nivel nacional y regional*

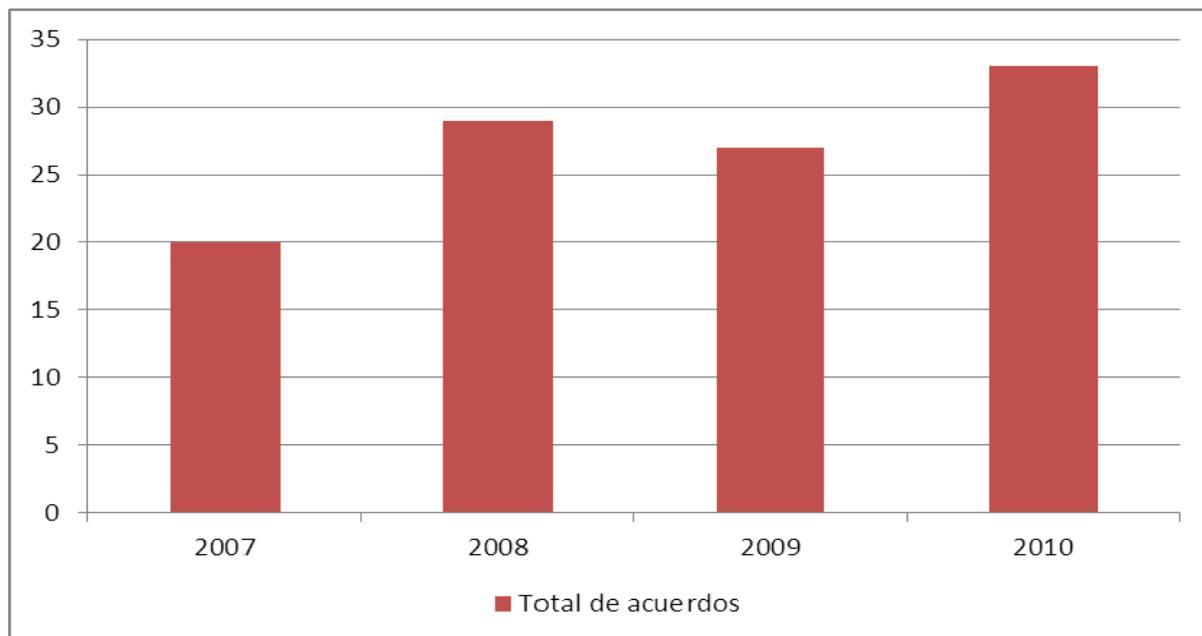
En el período 2007- abril de 2011, se han contabilizado un total de 124 acuerdos publicitarios entre entes públicos autonómicos y aerolíneas. Como puede observarse en el gráfico nº 1, que muestra la evolución de los acuerdos firmados por los diferentes

---

<sup>34</sup> Para todos los datos presentados en este apartado, las cuantías incluyen el IVA correspondiente.

entes públicos y aerolíneas en cada año del período 2007 a 2010, este instrumento se ha venido utilizando de forma continuada, o incluso creciente, a lo largo de esos años.

**Gráfico nº 1 Evolución temporal de los acuerdos firmados con aerolíneas 2007-2010**



**Fuente:** elaboración propia a partir de los datos suministrados por los operadores y entes públicos.

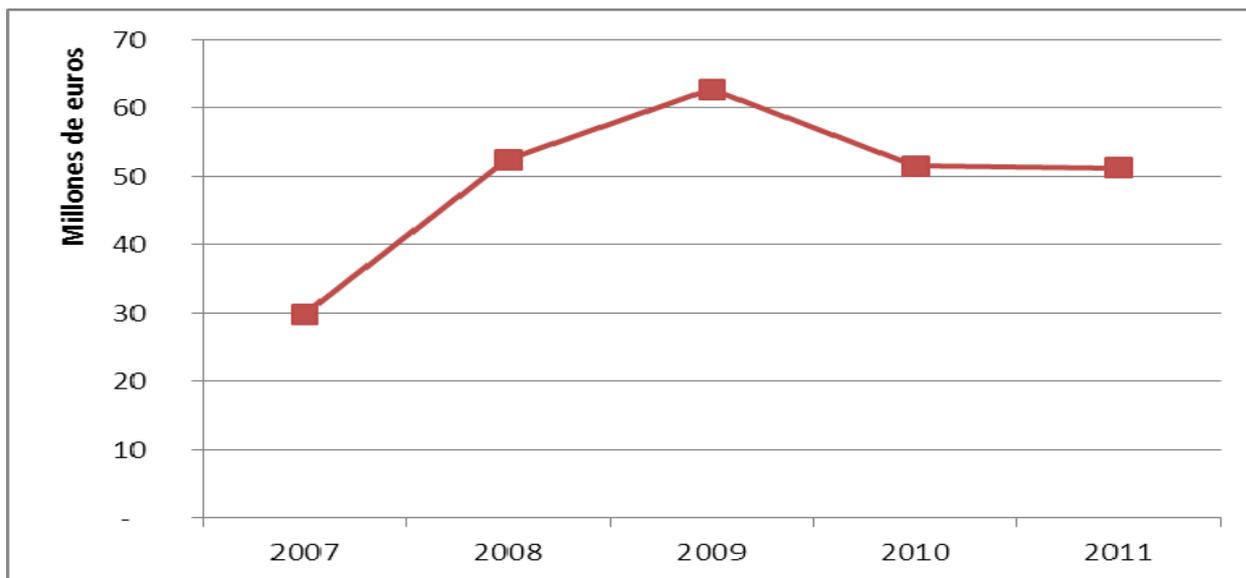
**Nota:** Se han incluido sólo los acuerdos firmados hasta 2010 ya que el requerimiento de información se remitió a todos los operadores y entes públicos en los meses de abril-mayo de 2011, por lo que, de 2011, sólo se recibieron los acuerdos firmados en esos meses, que fueron cuatro. En este cuadro no aparecen los acuerdos firmados antes de 2007 que producen efectos en el período 2007-2011, que fueron 11.

Desde el punto de vista del montante económico que han supuesto dichas actuaciones, el total de los **fondos públicos utilizados** en estos instrumentos de promoción turística **por parte de entidades vinculadas a las Administraciones territoriales** ha aumentado progresiva y considerablemente entre 2007 y 2009. Desde los casi 30 Millones de Euros (M€) concedidos en 2007 se ha pasado a más del doble (62,5 M€) en 2009, año en el que alcanzaron su máximo histórico, descendiendo un 18% hasta 51 M€ en 2010, situándose los fondos comprometidos para el año en curso en niveles similares a los del último ejercicio completo<sup>35</sup>. El total nacional de fondos concedidos en

<sup>35</sup> A lo largo del análisis, la referencia a los fondos invertidos por los entes públicos autonómicos y recibidos por las aerolíneas se ha de entender como la relativa a las compensaciones y contraprestaciones consignadas en los distintos acuerdos desglosadas según los años a los que corresponden, si bien en ocasiones puede existir algún desfase entre los montantes formalizados y los efectivamente percibidos por las aerolíneas receptoras, en atención a varias circunstancias, como por ejemplo el cese de operaciones con carácter previo a la finalización del acuerdo u otras cuestiones relacionadas con la ejecución presupuestaria.

estos cinco años se acerca a los 250 M€, reflejándose la evolución a lo largo del período en el Gráfico nº 2.

**Gráfico nº 2. Evolución a nivel nacional del total de fondos públicos destinados a acuerdos de promoción turística por parte de entes públicos autonómicos. 2007-2011**



**Fuente:** Elaboración propia a partir de datos suministrados por los operadores y entes públicos. La imputación de los fondos a cada anualidad se realiza de acuerdo con lo previsto en los distintos acuerdos para cada ejercicio.

**Nota:** no se incluyen los fondos destinados por TURESPAÑA a convenios de promoción turística, que son analizados de forma independiente más adelante.

Por otra parte, la Tabla nº 1 muestra que, si bien en la mayoría de los casos los importes económicos anualmente comprometidos por estos instrumentos son inferiores a 0,5 M€ anuales, existe también un considerable número de acuerdos que supera el umbral del millón de euros anual.

**Tabla nº 1. Distribución por € anuales de las diferentes categorías de acuerdos (contratos y convenios) revisados**

<i>Categorías en función de los € comprometidos por año</i>	<i>Número de acuerdos 2007-2011</i>
➤ Más de 5 millones de euros anuales	3
➤ entre 5 y 2 millones de euros anuales	13
➤ entre 2 y 1 millones de euros anuales	12
➤ entre 1 y 0,5 millón de euros anuales	21
➤ entre 0,5 y 0,1 millón de euros anuales	39
➤ menos de 0,1 millón de euros	36
<i>Total</i>	124

**Fuente:** elaboración propia a partir de los datos suministrados por los operadores y entes públicos.

**Nota:** Cálculo de la media anual a partir de la cuantía total y la duración de los distintos acuerdos.

Tal como se señalaba anteriormente, del total de fondos y acuerdos computados cabe distinguir entre los atribuibles a entes adscritos a Administraciones autonómicas y aquellos otros vinculados a otras entidades de carácter local, provincial o comarcal. Los acuerdos mencionados en segundo lugar, un total de 39, suponen alrededor de 27 millones de euros, esto es, cerca de un 11% del total. La parte de estos acuerdos correspondiente a cada Comunidad Autónoma se muestra en la siguiente tabla.

**Tabla Nº 2 Acuerdos firmados por entes vinculados o dependientes de Administraciones Locales en las distintas Comunidades Autónomas**

Com. Autónoma	Nº acuerdos	volumen de fondos públicos
CAT	4	4.198.066
AST	1	116.000
MAD	4	531.320
VAL	1	100.000
CYL	1	3.449.400
GAL	3	11.830.000
AND	2	198.000
EUS	1	425.001
CAN	20	2.681.423
CLM	2	3.480.000
<b>Total</b>	<b>39</b>	<b>27.009.210</b>

**Fuente:** elaboración propia a partir de los datos suministrados por los operadores y entes públicos.

La tabla anterior permite apreciar que en algunos casos (Galicia, Cataluña, Castilla-La Mancha y Castilla-León en particular), los montantes son significativos y, tanto en estos casos como algún otro, pueden suponer una parte considerable del total reflejado para cada Comunidad Autónoma. Ello ha de ser tenido en cuenta en el análisis de los fondos desde el punto de vista territorial que se presenta a continuación.

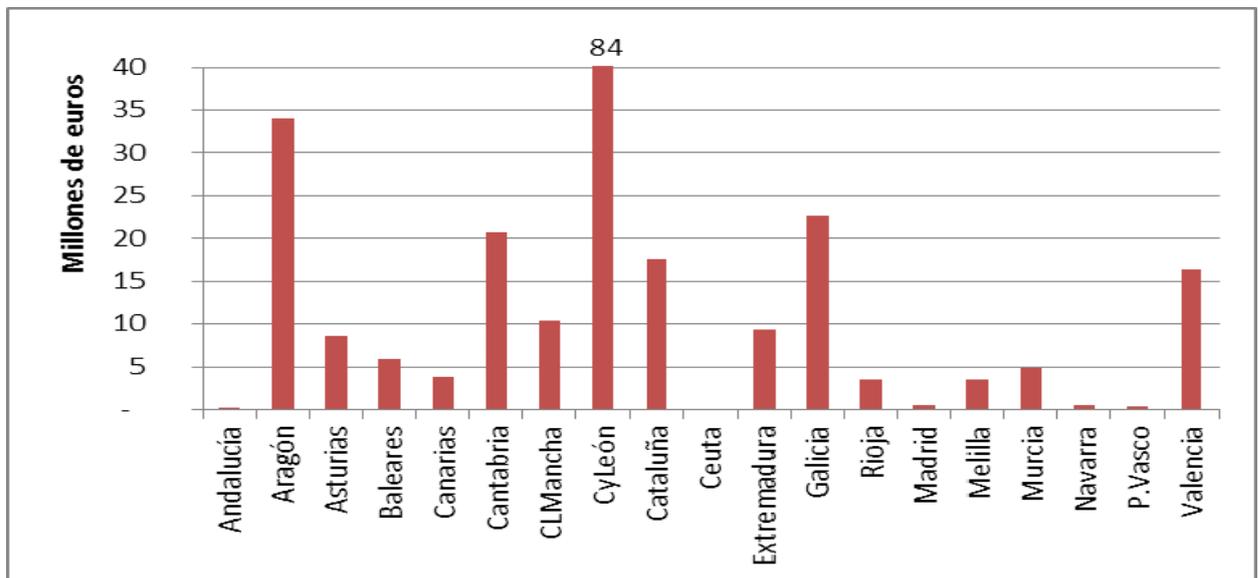
La **distribución regional de** los fondos públicos empleados en acuerdos publicitarios con aerolíneas por parte de los distintos entes públicos vinculados a Administraciones autonómicas y - cuando se cuenta con información al respecto -, a entes locales y provinciales, se muestra en la Tabla nº 3 y el Gráfico nº 2<sup>36</sup>. La cantidad empleada en las diferentes Comunidades es muy desigual dadas las diferencias de tamaño,

<sup>36</sup> La evolución de los fondos concedidos por cada Comunidad autónoma a lo largo del período considerado se muestra en el gráfico A1 del Anexo.

población, presupuesto, infraestructuras, etc. existentes entre ellas. Atendiendo únicamente al montante total para todo el período, Castilla y León, con más de 84 M€, es, con diferencia, la Comunidad que ha empleado más fondos seguida a cierta distancia por Aragón (34 M€). Por su parte, Galicia, Cantabria, Cataluña y C. Valenciana han invertidos fondos con un montante en todas ellas de entre 22 y 16 M€ en el acumulado de los cinco años, por encima de otro grupo compuesto por Castilla la Mancha, Extremadura y Asturias, con cuantías entre 10 y 8,6 M€, y de Baleares, Murcia, La Rioja, Melilla y Canarias con totales entre 6 y 3 M€ en el mismo período. Las entidades vinculadas a las Administraciones de Navarra, Madrid, el País Vasco y Andalucía son las que menos fondos públicos han destinado a estas actuaciones, con montantes inferiores al millón de euros.

**Tabla nº 3 y Gráfico nº 3. Distribución a nivel regional de fondos públicos destinados a acuerdos publicitarios (€) en el periodo 2007-2011**

CCAA / Año	2007	2008	2009	2010	2011	Total 2007-2011
ANDALUCÍA	0	0	48.000	150.000	0	198.000
ARAGÓN	8.489.977	8.489.977	6.507.029	6.212.230	4.352.120	34.051.333
ASTURIAS	289.000	1.865.000	1.358.000	2.600.000	2.500.000	8.612.000
BALEARES	310.328	687.000	1.199.800	1.352.120	2.437.500	5.986.748
CANARIAS	600.225	1.670.915	485.000	948.900	130.000	3.835.039
CANTABRIA	870.000	6.055.000	5.968.333	3.433.333	4.337.745	20.664.411
CASTILLA LA MANCHA	487.200	580.000	1.195.433	2.753.367	5.334.000	10.350.000
CASTILLA Y LEÓN	9.479.600	19.483.608	26.892.568	14.076.760	14.347.080	84.279.616
CATALUÑA	336.400	0	3.158.333	6.227.911	7.589.678	17.312.322
Ceuta (helipuerto)	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
EXTREMADURA	1.697.875	1.697.875	1.697.875	2.196.874	2.048.317	9.338.816
GALICIA	3.887.720	5.335.900	3.705.000	6.229.400	3.539.428	22.697.448
LA RIOJA	800.000	1.136.000	167.000	754.000	754.000	3.611.000
MADRID	350.000	150.000	27.000	0	0	527.000
Melilla	1.000.000	0	0	0	2.600.000	3.600.000
MURCIA	650.999	400.000	1.704.688	1.704.688	354.000	4.814.376
NAVARRA	550.000	0	0	0	0	550.000
PAÍS VASCO	0	0	425.001	0	0	425.001
VALENCIA	0	4.857.150	7.964.195	2.855.545	750.000	16.426.890
Total por año	29.799.323	52.408.425	62.503.256	51.495.128	51.073.868	247.280.000



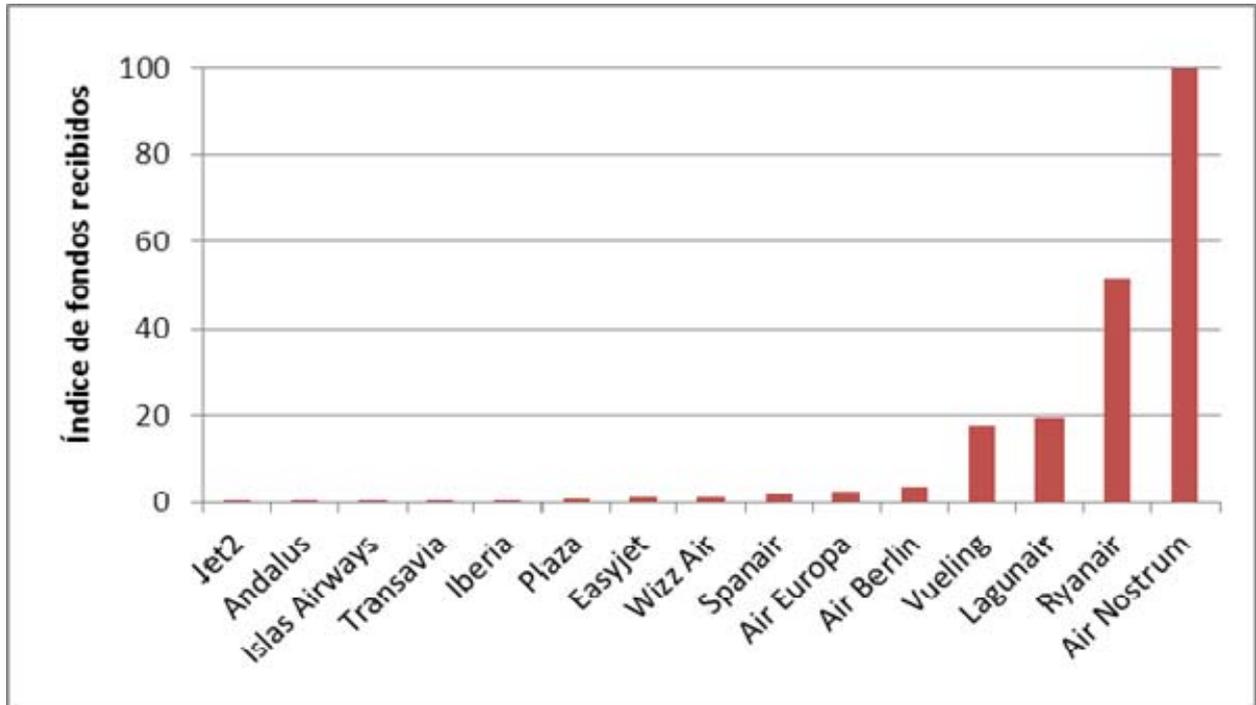
**Fuente:** Elaboración propia a partir de datos suministrados por los operadores y entes públicos.

Por lo que se refiere a los **fondos públicos recibidos por cada aerolínea**, el Gráfico nº4 muestra el orden de magnitud relativo de los fondos que han recibido estos operadores. De acuerdo con la información recabada, solamente las quince aerolíneas mostradas en el Gráfico nº 4 han participado en este tipo de instrumentos. Las aerolíneas receptoras de estos fondos han transportado alrededor de dos tercios de los pasajeros que han viajado en avión por España a lo largo de los últimos cinco años. Por volumen total de fondos recibidos en los cinco años considerados, AIR NOSTRUM<sup>37</sup> es, con diferencia, la principal receptora. A continuación se sitúa la principal de las compañías de bajo coste, RYANAIR, cuyo montante ha ido creciendo consistentemente a lo largo de los últimos cinco años. A una distancia considerable de ambas se sitúan LAGUNAIR, compañía leonesa que dejó de operar en 2009, y VUELING<sup>38</sup>. Los fondos recibidos por las demás aerolíneas beneficiarias son inferiores a 5 M€, destacando entre ellas AIR BERLIN y AIR EUROPA, SPANAIR, WIZZ AIR y EASYJET. Los fondos recibidos por cada una del resto de aerolíneas no llegan al millón de euros.

<sup>37</sup> AIR NOSTRUM es una compañía franquiciada de vuelos regionales de IBERIA.

<sup>38</sup> VUELING es la filial de bajo coste de IBERIA que en 2009 absorbió a CLICKAIR. A lo largo del informe, se han tratado como aerolíneas independientes.

**Gráfico nº 4. Orden de magnitud relativo de los fondos públicos recibidos por aerolíneas provenientes de acuerdos de promoción turística con entes públicos autonómicos. Período 2007-2011**



**Fuente:** Elaboración propia a partir de datos suministrados por los operadores y entes públicos.

**Nota:** En el Índice de fondos recibidos se ha otorgado valor 100 a la compañía que más fondos ha recibido en el conjunto del período, calculándose el valor correspondiente a las restantes en términos relativos a aquélla.

Por lo que se refiere al análisis de los **fondos públicos a nivel de aeropuerto**, debe resaltarse en primer lugar que los aeropuertos no son los destinatarios directos de los fondos (sólo lo son las aerolíneas), si bien se convierten en beneficiarios indirectos de las medidas a través del aumento de tráfico aéreo generado como consecuencia de la creación de nuevas rutas o del aumento de frecuencia de las ya existentes.

Así, en la Tabla nº 4 se muestran los fondos que han movilizado los distintos entes públicos en los acuerdos de los que se ha dispuesto de información, referidos a cada uno de los 49 aeropuertos y 2 helipuertos operativos en España, todos ellos gestionados por AENA, excepto los aeropuertos de Lleida (gestionado por una empresa pública de la Generalitat catalana) y Ciudad Real (gestionado por un consorcio privado).

Las campañas de promoción financiadas por los entes públicos no siempre vinculan la misma a la utilización de un aeropuerto determinado, aunque en otras ocasiones esta circunstancia es recogida en los acuerdos o contratos analizados. Para realizar el desglose reflejado en la Tabla nº 4, se ha utilizado el siguiente criterio: cuando los

instrumentos analizados corresponden a entidades públicas incardinadas en Comunidades o Ciudades Autónomas con un solo aeropuerto (Asturias, Cantabria, Murcia, Extremadura, La Rioja, Melilla) todo el montante asociado a la prestación del correspondiente servicio se ha asignado a ese único aeródromo, mientras que en el caso de los instrumentos relativos a las Comunidades con varios aeropuertos, en los que no han especificado cuáles de ellos son los beneficiarios, el montante total de los acuerdos se ha distribuido uniformemente entre todos ellos.

**Tabla nº 4. Fondos públicos (€) recibidos por aerolíneas como consecuencia de acuerdos de promoción comercial con entes públicos autonómicos e infraautonómicos referidos a cada aeropuerto. 2007-2011**

Aeropuerto / Año	2007	2008	2009	2010	2011	Total 2007-2011
Albacete	487.200	580.000	1.049.600	2.549.200	2.549.200	7.215.200
Algeciras (Helipuerto)	0	0	0	0	0	0
Alicante	0	2.428.575	3.982.098	1.427.772	375.000	8.213.445
Almería	0	0	48.000	0	0	48.000
Asturias	289.000	1.865.000	1.358.000	2.600.000	2.500.000	8.612.000
Badajoz	1.697.875	1.697.875	1.697.875	2.196.874	2.048.317	9.338.816
Barajas	350.000	150.000	27.000	0	0	527.000
Barcelona	0	0	0	0	0	0
Bilbao	0	0	0	0	0	0
Burgos	1.782.500	4.595.952	6.723.142	3.519.190	3.586.770	20.207.554
Ceuta (helipuerto)	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Ciudad Real	0	0	145.833	204.167	2.784.800	3.134.800
Córdoba	0	0	0	0	0	0
Cuatro Vientos	0	0	0	0	0	0
El Hierro	10.040	124.913	0	1.500	0	136.453
Fuerteventura	10.040	136.913	0	1.500	0	148.453
Girona	336.400		408.333	1.522.833	1.930.000	4.197.566
Gran Canaria	136.751	299.524	60.000	1.500	0	497.776
Granada-Jaén	0	0	0	0	0	0
Huesca-Pirineos	0	0	0	0	0	0
Ibiza	103.443	295.667	393.267	484.040	966.667	2.243.083
Jerez	0	0	0	0	0	0
La Coruña	2.487.667	3.121.667	2.685.000	3.114.133	2.000.000	13.408.467
La Gomera	10.040	124.913	0	1.500	0	136.453
La Palma	35.039	149.913	50.000	149.500	0	384.452
La Rioja	800.000	1.136.000	167.000	754.000	754.000	3.611.000
Lanzarote	39.139	224.913	75.000	120.400	100.000	559.452
León	4.132.100	5.695.752	6.723.142	3.519.190	3.586.770	23.656.954
Lleida	0	0	0	1.205.078	2.159.678	3.364.756
Málaga	0	0	0	150.000	0	150.000
Melilla	1.000.000	0	0	0	2.600.000	3.600.000
Menorca	103.443	195.667	413.267	384.040	504.167	1.600.583
Palma de Mallorca	103.443	195.667	393.267	484.040	966.667	2.143.083
Pamplona	550.000	0	0	0	0	550.000
Reus	0	0	2.750.000	3.500.000	3.500.000	9.750.000
Sabadell	0	0	0	0	0	0
Salamanca	1.782.500	4.595.952	6.723.142	3.519.190	3.586.770	20.207.554
San Javier	650.999	400.000	1.704.688	1.704.688	354.000	4.814.376
San Sebastián	0	0	425.001	0	0	425.001
Santander	870.000	6.055.000	5.968.333	3.433.333	4.337.745	20.664.411
Santiago	1.312.387	1.722.567	735.000	2.001.133	882.000	6.653.087
Sevilla	0	0	0	0	0	0
Son Bonet	0	0	0	0	0	0
Tenerife Norte	24.589	159.913	150.000	336.500	15.000	686.002
Tenerife Sur	334.589	449.913	150.000	336.500	15.000	1.286.002
Torrejón	0	0	0	0	0	0
Valencia	0	2.428.575	3.982.098	1.427.772	375.000	8.213.445
Valladolid	1.782.500	4.595.952	6.723.142	3.519.190	3.586.770	20.207.554
Vigo	87.667	491.667	285.000	1.114.133	657.428	2.635.895
Vitoria	0	0	0	0	0	0
Zaragoza	8.489.977	8.489.977	6.507.029	6.212.230	4.352.120	34.051.333
Total por año	29.799.323	52.408.425	62.503.256	51.495.128	51.073.868	247.280.000

**Fuente:** Elaboración propia a partir de datos suministrados por los operadores y entes públicos.

Estos datos indican, en primer lugar, la existencia de trece aeropuertos<sup>39</sup> que no han sido beneficiarios, ni directamente ni indirectamente, de las campañas de promoción emprendidas. La mayoría de estos aeropuertos son pequeños y no tienen un tráfico significativo de pasajeros, con la notable excepción del aeropuerto de Barcelona y en menor medida de los de Sevilla y Bilbao.

Por otro lado, dieciséis aeropuertos se han beneficiado de estas medidas en todos y cada uno de los años considerados, mientras que el resto de aeropuertos lo han sido algunos pero no todos los años. En este grupo se encuentra el principal aeropuerto del país por número de pasajeros, Barajas.

De acuerdo con los datos disponibles, el principal beneficiario de los fondos públicos que financian estas campañas es el aeropuerto de Zaragoza, el más importante dentro de la Comunidad Autónoma de Aragón<sup>40</sup>, con más de 34 M€ en el total del período considerado. Esta cuantía supera a la obtenida por cada uno de los cuatro aeropuertos que operan en Castilla y León (aeropuertos de León, Burgos, Salamanca y Valladolid), porque a pesar de que Castilla y León es la Comunidad Autónoma que más fondos destina a promoción publicitaria, el total se distribuye entre sus cuatro aeropuertos. En general, los aeropuertos que son únicos en el territorio de una Comunidad Autónoma como el de Santander en Cantabria, el de Badajoz en Extremadura o el de Asturias en el Principado, resultan más beneficiados que los situados en otras Comunidades Autónomas con varios aeropuertos, aunque el montante total concedido a nivel regional sea mayor, como es el caso de los aeropuertos de Vigo y Santiago en Galicia, o de Girona, Lleida y el propio de El Prat en Cataluña<sup>41</sup>.

Finalmente, la cuantía de los fondos implicados en los instrumentos objeto de análisis debe completarse con los **fondos públicos destinados por el Instituto de Turismo de España (TURESPAÑA)** a su labor de promoción exterior de nuestro país como destino turístico. En aras de conseguir este objetivo, TURESPAÑA también ha firmado acuerdos de prestación de servicios en concepto de publicidad o promoción turística con algunas aerolíneas en 2007-2011. El montante total, de poco más de 10 millones de euros, es muy limitado en comparación con el total atribuible a las entidades vinculadas a Administraciones territoriales, representando alrededor del 4% de las cuantías desembolsadas por éstas, y su evolución es similar al total nacional, creciendo

---

<sup>39</sup> Concretamente, 12 aeropuertos y el helipuerto de Algeciras.

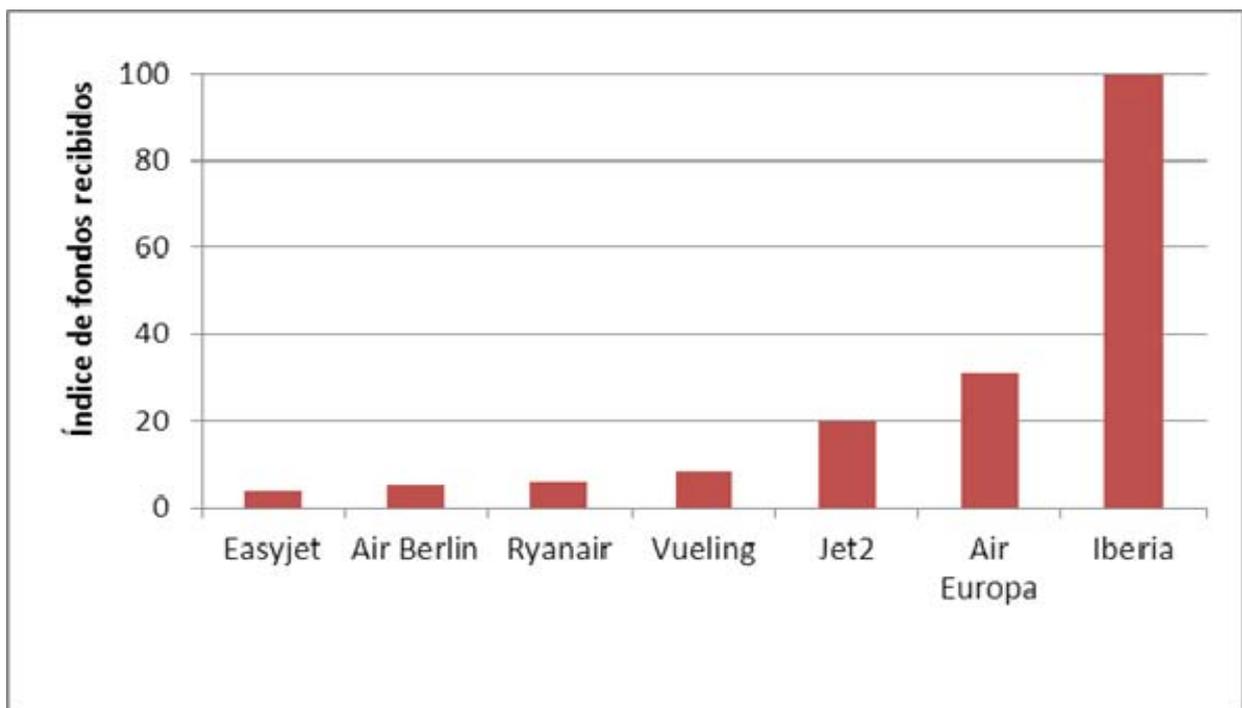
<sup>40</sup> El otro aeropuerto de Aragón, el de Huesca-Pirineos, tiene un volumen de tráfico marginal y no ha recibido ninguna ayuda.

<sup>41</sup> El gráfico A2 del Anexo refleja la distribución del total de fondos referidos a cada aeropuerto para todo el período considerado.

hasta 2009 y descendiendo en 2010, si bien en el caso de TURESPAÑA se observa un nuevo ascenso en 2011 hasta situarse no muy lejos del máximo de 2009.

Los fondos destinados por TURESPAÑA a estas iniciativas son complementados por aportaciones en general equiparables por parte de las aerolíneas implicadas, lo que diferencia sustancialmente los acuerdos suscritos por esta entidad de los convenios o contratos promovidos por los entes públicos regionales. IBERIA habría sido la principal participante en estos acuerdos, siendo la única compañía que ha recibido fondos todos los años. AIR EUROPA ha sido la segunda principal participante, seguida por JET2, VUELING, RYANAIR, AIR BERLIN y EASYJET. El Gráfico nº 5 permite apreciar el orden de magnitud relativo de los fondos públicos destinados por TURESPAÑA a convenios de promoción turística en colaboración con aerolíneas.

**Gráfico nº 5. Orden de magnitud relativo de los fondos públicos destinados por TURESPAÑA a convenios de promoción turística en colaboración con aerolíneas. Período 2007-2011**



**Fuente:** Elaboración propia a partir de datos suministrados por TURESPAÑA.

**Notas:** El gráfico hace referencia a la cuantía aportada por TURESPAÑA a los convenios de colaboración con las distintas aerolíneas. En el índice de fondos se ha otorgado valor 100 al montante desembolsado por TURESPAÑA a la compañía que más fondos ha recibido a través de los acuerdos de colaboración firmados, calculándose el valor del índice correspondiente a las restantes aerolíneas en términos relativos a ese montante. Aunque los convenios entre TURESPAÑA y las distintas aerolíneas suelen estar cofinanciados por las aerolíneas participantes, en la elaboración de este índice únicamente se ha tenido en cuenta la cantidad aportada por TURESPAÑA.

A excepción de IBERIA, los fondos de TURESPAÑA recibidos por las aerolíneas no rebasan los 2 millones de euros, y en general se refieren a la promoción de España

como destino turístico, lo que dificulta la estimación de su impacto sobre las diferentes Comunidades Autónomas o los distintos aeropuertos. En consecuencia, dichos fondos no se tienen en cuenta en el análisis de los importes por aeropuerto o por pasajero presentado a continuación, en el que sólo se han considerado las cantidades concedidas por entidades vinculadas a Administraciones territoriales.

#### *4.4.2 Relación entre fondos empleados y tráfico de pasajeros*

El número de pasajeros en España, en los diferentes aeropuertos de las Comunidades Autónomas y en las diferentes aerolíneas, depende de una gran diversidad de factores estrechamente relacionados entre sí, y seguramente más importantes que los fondos invertidos a través de los instrumentos objeto de este análisis.

El número de pasajeros de un aeropuerto, por ejemplo, depende en primer lugar de la decisión de viajar a esa determinada zona o destino, que a su vez puede venir motivada por motivos profesionales o turísticos, con una especial influencia, en el caso de viajes por turismo, de la competencia procedente de otros destinos, de la renta disponible de los potenciales turistas nacionales o extranjeros en función de la coyuntura económica, de las ofertas especiales de la industria turística de la región y de otros factores de todo tipo subyacentes a esta decisión. También depende de los factores que afectan a la elección del transporte aéreo como alternativa preferida frente a otras opciones como el tren o la carretera, así como de los precios ofertados por las diferentes compañías que operan las rutas aéreas, precios que varían considerablemente en función de la fecha de compra de los billetes de avión, de la fecha del viaje, del horario del vuelo elegido, de la disponibilidad y el tipo de billete, etc.

Por otra parte, los datos del período analizado incluyen el impacto de importantes factores coyunturales, como las erupciones de los volcanes islandeses *Eyjafjalla* en 2010 y *Grimsvötn* en 2011, o las huelgas en España de los controladores aéreos que afectaron al número de pasajeros aéreos transportados en los años en que se produjeron. Asimismo, la decisión de utilizar un determinado aeropuerto está condicionada por la competencia derivada de otros aeropuertos cercanos, principalmente de la misma Comunidad Autónoma, pero también de Comunidades limítrofes.

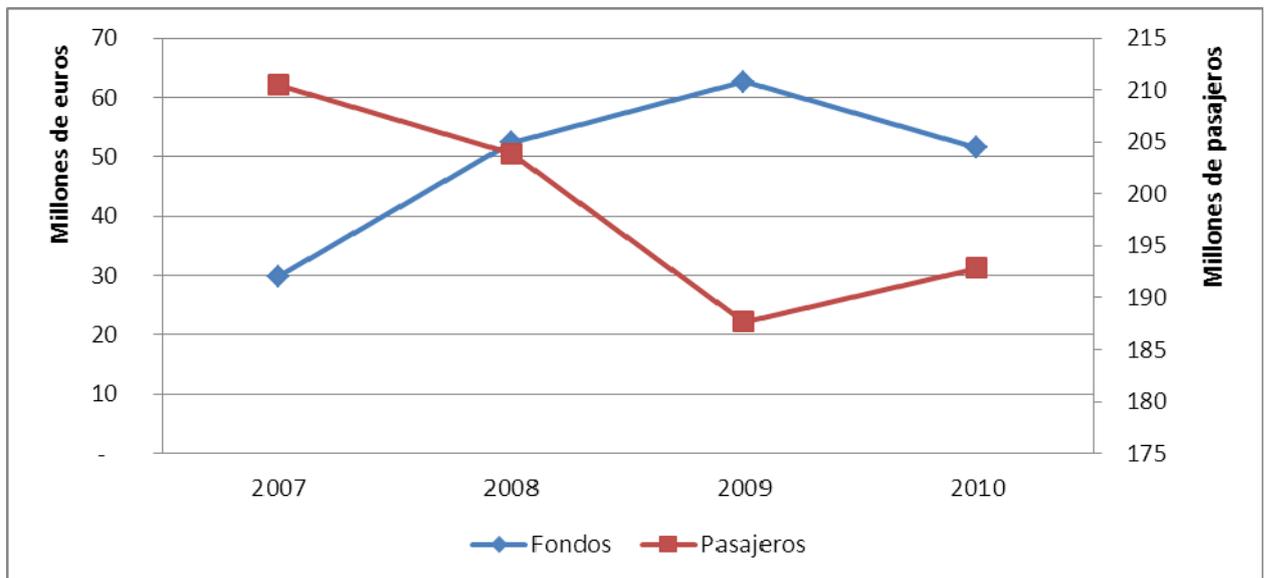
En el análisis llevado a cabo no se han tenido en cuenta todos estos factores, cuya consideración habría requerido un estudio mucho más complejo. No obstante, se ha elaborado un conjunto de indicadores que pueden ser significativos a efectos de responder a dos tipos de cuestiones: la comprobación de si existe o no una correlación positiva entre los fondos públicos invertidos y el número de pasajeros, a nivel nacional, regional y por aerolínea; y la evolución a lo largo del período de los fondos empleados por pasajero, por Comunidades Autónomas, por aeropuertos y por aerolíneas, distinguiendo en qué medida esa evolución refleja variaciones en el número de pasajeros y/o en la cuantía de los fondos invertidos.

Los datos para comprobar la relación entre fondos invertidos y número de pasajeros, tanto a nivel nacional como por pasajero que ha transitado por cada una de las Comunidades Autónomas, por aeropuerto y por aerolínea receptora de fondos, se han obtenido de AENA, que dispone de información sobre el número de pasajeros totales (incluyendo tanto los que llegan como los que salen) de cada Comunidad Autónoma o aeropuerto para cada uno de los años del período considerado<sup>42</sup>.

#### A) Grado de correlación

Los datos reflejados en el Gráfico nº 6 indican que la cuantía de los fondos desembolsados **a nivel nacional** y el número de pasajeros que han visitado los aeropuertos españoles han evolucionado de forma muy diferente a lo largo del periodo considerado. A dicho nivel, el aumento de los fondos públicos no se ha correspondido con un incremento del número de pasajeros, y a la inversa, la reducción de los mismos tampoco se ha correspondido con un descenso del número de pasajeros.

**Gráfico nº 6. Evolución anual<sup>43</sup> del total de fondos públicos destinados a acuerdos de promoción turística y de nº pasajeros a nivel nacional 2007-2010**



**Fuente:** Elaboración propia a partir de datos suministrados por las CC AA y datos obtenidos de AENA.

<sup>42</sup> Y de los tres primeros meses del año 2011 para los que había datos disponibles al realizar el informe.

<sup>43</sup> Sólo se incluyen los 4 años completos (2007 a 2010) para los que hay datos de pasajeros ya que aunque hay datos de pasajeros hasta marzo de 2011 (incluido), no es adecuado extrapolarlos linealmente, porque la distribución de pasajeros en España a lo largo del año dista de ser lineal, como consecuencia del *boom* en el período estival.

El análisis de la relación entre fondos invertidos y número de pasajeros **a nivel regional** tampoco muestra indicios de la existencia de una correlación positiva significativa, salvo alguna excepción como Canarias o Galicia<sup>44</sup>. Es decir, los aumentos de los fondos concedidos por entes públicos situados en las distintas Comunidades Autónomas no se han correspondido con incrementos en el número de pasajeros que transitan por los aeropuertos de esa Comunidad Autónoma, ni su reducción se ha correspondido con un descenso de pasajeros en su(s) aeropuerto(s).

En cuanto a la **relación entre fondos recibidos y tráfico de pasajeros por aerolínea**, los datos disponibles ponen de manifiesto que, en aproximadamente la mitad de las aerolíneas consideradas, existe un cierto grado de correlación positiva entre estas dos variables. Este resultado subestima, sin embargo, el verdadero efecto de los fondos empleados, porque los datos disponibles solo permiten establecer la comparación a nivel nacional, esto es, entre el total nacional de los fondos y el número de pasajeros de cada aerolínea en toda España, lo que ofrece solo una evaluación indirecta de la influencia realmente significativa, que es la que indicaría la relación entre los fondos destinados en cada Comunidad Autónoma a las aerolíneas con que haya concluido este tipo de acuerdos y los pasajeros de esas aerolíneas en las rutas o en los aeropuertos situados en esa Comunidad.

La influencia de los fondos destinados a las aerolíneas es particularmente notable en algunas de las de pequeño tamaño (PLAZA, LAGUNAIR), hasta el punto de que éstas sólo operaron mientras recibieron estos importes, pero también se observa en varias de las compañías de bajo coste, incluyendo RYANAIR, AIR BERLIN, WIZZ AIR o VUELING. En el caso de las aerolíneas de bajo coste puede estar teniendo lugar un efecto de retroalimentación: en la medida en que la instauración de más rutas en diferentes aeropuertos de las Comunidades Autónomas da lugar a un aumento de su tráfico de pasajeros, las aerolíneas pueden tener más incentivos a firmar nuevos instrumentos de colaboración con las instituciones autonómicas, lo que les aporta más fondos públicos con los que pueden incrementar las rutas y la frecuencia, y por tanto la demanda, de sus vuelos, aumentando así el número de sus pasajeros.

#### *B) Evolución de las ratios de fondos públicos por pasajero*

Para calcular la ratio correspondiente al conjunto de entidades autonómicas y, allí donde se tiene información, infraautonómicas, dentro de cada Comunidad Autónoma se ha dividido el montante de fondos concedidos por cada una de ellas entre el total de

---

<sup>44</sup> En los gráficos A4 a A22 del Anexo se presentan las evoluciones conjuntas de fondos invertidos y número de pasajeros en cada una de las Comunidades Autónomas, en los que además se puede ver la magnitud (en millones) de ambas variables para cada uno de los años del periodo considerado.

pasajeros que transitaron por esa Comunidad<sup>45</sup> para cada año considerado. Los resultados sobre **distribución regional** así obtenidos se muestran en la Tabla nº 4, reflejándose la media por Comunidad Autónoma para el período considerado en el Gráfico nº 7<sup>46</sup>.

**Tabla nº 5. Fondos públicos por pasajero (€) concedidos en cada Comunidad Autónoma en el periodo 2007-2011**

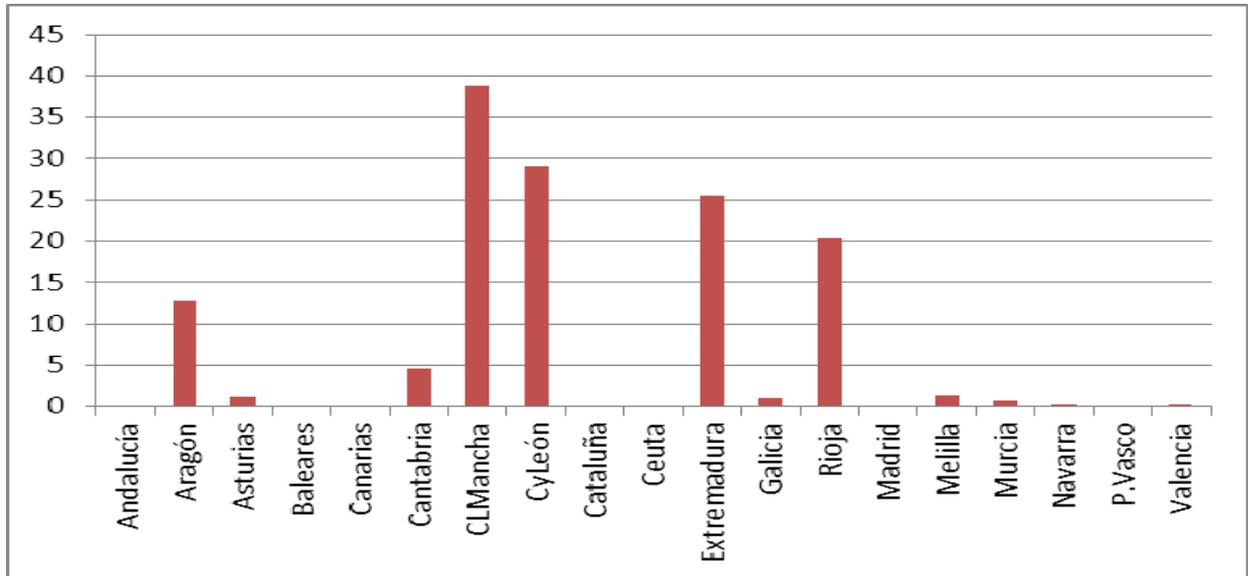
CCAA / Año	2007	2008	2009	2010	2011	Media 2007-2011
ANDALUCÍA	0,000	0,000	0,003	0,008	0,000	0,002
ARAGÓN	16,531	14,175	12,173	10,146	6,591	12,864
ASTURIAS	0,185	1,219	1,032	1,918	2,031	1,144
BALEARES	0,010	0,023	0,043	0,047	0,201	0,041
CANARIAS	0,017	0,049	0,016	0,030	0,004	0,027
CANTABRIA	1,142	7,069	6,229	3,738	5,421	4,596
CASTILLA LA MANCHA	24,506	28,473	17,405	61,445	132,357	38,804
CASTILLA Y LEÓN	12,813	28,821	49,644	25,013	30,263	29,143
CATALUÑA	0,009	0,000	0,092	0,175	0,255	0,080
Ceuta (helipuerto)	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
EXTREMADURA	18,539	20,959	22,533	35,910	42,415	25,540
GALICIA	0,823	1,221	0,900	1,426	0,923	1,083
LA RIOJA	14,192	23,718	4,683	30,748	52,610	20,351
MADRID	0,007	0,003	0,001	0,000	0,000	0,002
Melilla	2,948	0,000	0,000	0,000	9,843	1,273
MURCIA	0,325	0,213	1,045	1,263	0,746	0,714
NAVARRA	1,100	0,000	0,000	0,000	0,000	0,259
PAIS VASCO	0,000	0,000	0,106	0,000	0,000	0,025
VALENCIA	0,000	0,316	0,573	0,199	0,068	0,260
Media nacional	0,142	0,257	0,334	0,267	0,322	0,254

**Fuente:** Elaboración propia a partir de datos suministrados por las CC AA y datos obtenidos de AENA.

<sup>45</sup> El número de pasajeros que transitaron por cada Comunidad autónoma en cada uno de los años del período de estudio se presentan en la Tabla A1 del Anexo.

<sup>46</sup> La evolución de los fondos por pasajero concedidos por cada Comunidad autónoma a lo largo del período considerado se muestra en el gráfico A38 del Anexo.

**Gráfico nº 7. Distribución en CC.AA de la media de fondos públicos (€) por pasajero período 2007-2011**



**Fuente:** Elaboración propia a partir de datos suministrados por las CC AA y datos obtenidos de AENA.

La media más alta del período corresponde a Castilla La Mancha, con cerca de 39 € por pasajero, y ésta es también la Comunidad Autónoma con más fondos públicos invertidos por pasajero en casi todos los años considerados, especialmente en los dos últimos. Castilla y León, con un media superior a 29 €, se sitúa a continuación, seguida de Extremadura y La Rioja, con una *ratio* media por encima de los 20 € por pasajero durante el período considerado. Los fondos por pasajero concedidos por Aragón se sitúan en un nivel algo inferior (alrededor de 12 €), así como los concedidos por Cantabria (alrededor de 5 €). En todas las demás Comunidades esta media es muy inferior, disminuyendo a cerca de 1 € en Melilla, Asturias, Galicia y Murcia, a 0,26 € en Valencia y Navarra, entre 0,08 y 0,025 € en Cataluña, Baleares, Canarias y País Vasco y a 0,002€ en Andalucía y Madrid, que son las que menos fondos por pasajero ha concedido en estos años.

Comparando estas ratios de fondos por pasajero con el volumen total de fondos destinados a este tipo de actuaciones en cada Comunidad (ver Tablas nº 1 y nº 5), se observan importantes diferencias en la ordenación de las Comunidades Autónomas por dichos parámetros. Castilla La Mancha, Extremadura y La Rioja ocupan un puesto mucho más alto en cuanto a fondos por pasajero, debido a que el número de pasajeros que transitaron por sus territorios es bajo. Por el contrario, Valencia, Galicia, y especialmente Cataluña descienden en la clasificación por fondos por pasajero, debido al elevado número de pasajeros que viajaron esos años por sus aeropuertos. Castilla y León, y Aragón, las Comunidades que más fondos han concedido en términos absolutos, reducen su importancia cuando se considera el número de pasajeros.

**El número de pasajeros que transitaron por cada aeropuerto durante el período de análisis se muestra en la Tabla nº 6, y los fondos públicos por pasajero por aeropuerto en la Tabla nº 7<sup>47</sup>.**

---

<sup>47</sup> Para realizar el desglose por aeropuertos, se ha utilizado el mismo criterio que en el anterior análisis del volumen total de fondos: cuando los instrumentos analizados corresponden a Comunidades o Ciudades Autónomas con un solo aeropuerto todo el montante asociado a la prestación del correspondiente servicio se ha asignado a ese único aeródromo, mientras que en el caso de los instrumentos relativos a las Comunidades con varios aeropuertos en los que no han especificado cuáles de ellos son los beneficiarios se ha distribuido el montante uniformemente entre todos ellos.

**Tabla nº 6. Número de pasajeros por aeropuerto en el período 2007-2011**

Aeropuerto / Año	2007	2008	2009	2010	2011	Total 2007-2011
Albacete	19.881	19.254	15.127	11.290	2.335	67.887
Algeciras (Helipuerto)	-	-	-	10.999	7.174	18.173
Alicante	9.120.631	9.578.304	9.139.479	9.382.935	1.671.561	38.892.910
Almería	1.206.634	1.024.303	791.837	787.259	174.398	3.984.431
Asturias	1.560.830	1.530.245	1.316.212	1.355.364	307.773	6.070.424
Badajoz	91.585	81.010	75.351	61.177	12.073	321.196
Barajas	52.110.787	50.846.494	48.437.147	49.863.504	11.010.968	212.268.900
Barcelona	32.898.249	30.272.084	27.421.682	29.209.595	6.685.634	126.487.244
Bilbao	4.286.751	4.172.903	3.654.957	3.888.969	824.131	16.827.711
Burgos	-	13.037	27.716	33.595	6.111	80.459
Ceuta (helipuerto)	23.852	36.561	20.560	29.817	12.223	123.013
Ciudad Real	-	1.116	53.557	33.520	7.740	95.933
Córdoba	22.410	22.230	15.474	7.822	1.447	69.383
Cuatro Vientos	465	398	229	295	36	1.423
El Hierro	184.843	195.425	183.891	170.975	37.882	773.016
Fuerteventura	4.629.877	4.492.003	3.738.492	4.173.686	1.198.818	18.232.876
Girona	4.848.604	5.510.970	5.286.970	4.863.785	656.724	21.167.053
Gran Canaria	10.354.903	10.212.123	9.155.665	9.486.035	2.839.001	42.047.727
Granada-Jaén	1.467.625	1.422.014	1.187.813	978.107	218.988	5.274.547
Huesca-Pirineos	1.386	3.982	6.228	6.368	2.694	20.658
Ibiza	4.765.625	4.647.360	4.572.819	5.040.800	369.180	19.395.784
Jerez	1.607.968	1.303.817	1.079.616	1.042.136	181.299	5.214.836
La Coruña	1.266.795	1.174.970	1.068.823	1.101.208	242.859	4.854.655
La Gomera	40.569	41.890	34.605	32.252	6.349	155.665
La Palma	1.207.572	1.151.357	1.043.274	992.363	254.867	4.649.433
La Rioja	56.371	47.896	35.663	24.522	3.583	168.035
Lanzarote	5.625.580	5.438.178	4.701.669	4.938.632	1.296.496	22.000.555
León	161.705	123.183	95.189	93.313	17.799	491.189
Lleida	-	-	-	56.622	15.442	72.064
Málaga	13.590.803	12.813.472	11.622.429	12.064.616	2.098.082	52.189.402
Meiella	339.244	314.643	293.695	292.608	66.037	1.306.227
Menorca	2.776.458	2.605.932	2.433.666	2.511.626	208.226	10.535.908
Palma de Mallorca	23.228.879	22.832.857	21.203.041	21.117.270	2.451.306	90.833.353
Pamplona	500.097	434.477	335.612	291.264	56.341	1.617.791
Reus	1.306.785	1.278.074	1.706.615	1.421.341	89.348	5.802.163
Sabadell	-	-	-	-	-	-
Salamanca	65.216	60.103	53.088	43.179	5.962	227.548
San Javier	2.002.949	1.876.255	1.630.684	1.349.333	118.672	6.977.893
San Sebastián	466.457	403.191	315.294	286.059	58.118	1.529.119
Santander	761.780	856.606	958.157	918.470	200.032	3.695.045
Santiago	2.050.172	1.917.466	1.944.068	2.172.869	492.192	8.576.767
Sevilla	4.507.264	4.392.148	4.051.392	4.224.718	1.090.296	18.265.818
Son Bonet	-	-	-	-	-	-
Tenerife Norte	4.125.131	4.236.615	4.054.147	4.051.155	929.557	17.396.605
Tenerife Sur	8.639.341	8.251.989	7.108.055	7.359.150	2.272.990	33.631.525
Torrejón	38.304	25.645	28.423	28.888	6.498	127.758
Valencia	5.933.424	5.779.343	4.748.997	4.934.272	1.070.481	22.466.517
Valladolid	512.928	479.689	365.720	392.683	88.649	1.839.669
Vigo	1.405.968	1.278.762	1.103.285	1.093.571	223.383	5.104.969
Vitoria	173.878	67.818	39.933	42.073	12.330	336.032
Zaragoza	512.184	594.952	528.313	605.912	162.384	2.403.745
Total por año	210.498.760	203.863.144	187.684.659	192.878.002	39.766.469	834.691.034

Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos de AENA.

**Tabla nº 7. Fondos públicos (€) por pasajero referidos a cada aeropuerto en el periodo 2007-2011**

Aeropuerto / Año	2007	2008	2009	2010	2011	Media 2007-2011
Albacete	24,506	30,124	69,386	225,793	272,934	98,363
Algeciras (Helipuerto)	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
Alicante	0,000	0,254	0,436	0,152	0,056	0,201
Almería	0,000	0,000	0,061	0,000	0,000	0,014
Asturias	0,185	1,219	1,032	1,918	2,031	1,144
Badajoz	18,539	20,959	22,533	35,910	42,415	25,540
Barajas	0,007	0,003	0,001	0,000	0,000	0,002
Barcelona	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
Bilbao	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
Burgos	-	352,531	242,573	104,753	146,734	226,628
Ceuta (helipuerto)	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Ciudad Real	0,000	0,000	2,723	6,091	89,948	7,365
Córdoba	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
Cuatro Vientos	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
El Hierro	0,054	0,639	0,000	0,009	0,000	0,165
Fuerteventura	0,002	0,030	0,000	0,000	0,000	0,008
Girona	0,069	0,000	0,077	0,313	0,735	0,151
Gran Canaria	0,013	0,029	0,007	0,000	0,000	0,012
Granada-Jaén	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
Huesca-Pirineos	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
Ibiza	0,022	0,064	0,086	0,096	0,655	0,101
Jerez	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
La Coruña	1,964	2,657	2,512	2,828	2,059	2,465
La Gomera	0,247	2,982	0,000	0,047	0,000	0,771
La Palma	0,029	0,130	0,048	0,151	0,000	0,084
La Rioja	14,192	23,718	4,683	30,748	52,610	20,351
Lanzarote	0,007	0,041	0,016	0,024	0,019	0,022
León	25,553	46,238	70,629	37,714	50,379	45,348
Lleida	0,000	0,000	0,000	21,283	34,964	7,064
Málaga	0,000	0,000	0,000	0,012	0,000	0,003
Melilla	2,948	0,000	0,000	0,000	9,843	1,273
Menorca	0,037	0,075	0,170	0,153	0,605	0,138
Palma de Mallorca	0,004	0,009	0,019	0,023	0,099	0,019
Pamplona	1,100	0,000	0,000	0,000	0,000	0,259
Reus	0,000	0,000	1,611	2,462	9,793	1,535
Sabadell	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
Salamanca	27,332	76,468	126,641	81,502	150,401	82,246
San Javier	0,325	0,213	1,045	1,263	0,746	0,714
San Sebastián	0,000	0,000	1,348	0,000	0,000	0,317
Santander	1,142	7,069	6,229	3,738	5,421	4,596
Santiago	0,640	0,898	0,378	0,921	0,448	0,694
Sevilla	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
Son Bonet	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
Tenerife Norte	0,006	0,038	0,037	0,083	0,004	0,039
Tenerife Sur	0,039	0,055	0,021	0,046	0,002	0,038
Torrejón	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
Valencia	0,000	0,420	0,839	0,289	0,088	0,369
Valladolid	3,475	9,581	18,383	8,962	10,115	10,101
Vigo	0,062	0,384	0,258	1,019	0,736	0,449
Vitoria	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
Zaragoza	16,576	14,270	12,317	10,253	6,700	12,955
Media por año	0,142	0,257	0,334	0,267	0,322	0,254

**Fuente:** Elaboración propia a partir de datos suministrados por las CC AA y datos obtenidos de AENA.

El análisis conjunto de las Tablas nº 4 (fondos absolutos), nº 6 (número de pasajeros) y nº 7 (fondos por pasajero) ofrece interesantes consideraciones. En la Tabla nº 7, se observa que el aeropuerto de Burgos, con más de 226 € de media de fondos por pasajero durante el período considerado, es, con gran diferencia, el beneficiario de más fondos por pasajero; se trata de un aeropuerto reciente, que comenzó a operar en 2008, cuyo tráfico está aumentando rápidamente (un 158% entre 2008 y 2010) lo que está reduciendo la excepcionalmente alta *ratio* de sus primeros años de funcionamiento.

Por el contrario, la evolución de esta relación en los aeropuertos situados inmediatamente después del de Burgos en este *ranking*, es decir, los de Albacete, Salamanca, León, Badajoz, La Rioja y Valladolid refleja un comportamiento muy diferente. En todos ellos la evolución de la *ratio* es creciente<sup>48</sup>, debido fundamentalmente, según se muestra en la Tabla nº 6, a que su tráfico de pasajeros ha disminuido sensiblemente entre 2007 y 2010 (un 43% en Albacete, un 34% en Salamanca, un 42% en León, un 33% en Badajoz, un 56% en La Rioja y un 23% en Valladolid). Es cierto que el número de pasajeros también ha descendido en el conjunto nacional, pero sólo lo ha hecho en un 8,4%, de modo que los descensos en estos aeropuertos superan en más de quince puntos la media nacional. Los fondos referidos a estos aeropuertos han seguido una tendencia desigual, aunque en los casos de Albacete y Badajoz, la tendencia ha sido marcadamente creciente. Por otra parte, el aeropuerto que se ha beneficiado de más fondos en términos absolutos de acuerdo con la Tabla nº 4, Zaragoza, ha registrado una *ratio* decreciente, ya que su número de pasajeros ha crecido un 18% entre 2007 y 2010.

El único aeropuerto de gestión privada, el de Ciudad Real, de reciente creación (comenzó a operar a finales de 2008), tiene una *ratio* elevada y creciente, que no tendrá la oportunidad de reducir mediante el incremento del número de pasajeros como está haciendo por ejemplo el aeropuerto de Burgos, ya que VUELING, la última aerolínea que realizaba operaciones en el mismo, anunció el 1 de agosto el cese de sus operaciones a partir del 29 de octubre. El otro aeropuerto no gestionado por AENA, el aeropuerto de Lleida, también de reciente creación (comenzó a operar en 2010), igualmente tiene una *ratio* elevada y creciente, que quizá se reduzca en un futuro, aunque la marcha de RYANAIR del mismo puede dificultar el incremento del número de pasajeros. Lo mismo se puede decir del aeropuerto de Reus, del que también RYANAIR ha anunciado su salida. Los siguientes aeropuertos en el ranking de fondos por pasajero, Santander y La Coruña, presentan ratios que se han mantenido relativamente estables a lo largo del período. El resto de aeropuertos beneficiados por fondos presentan ratios cercanas o inferiores a 1 € por pasajero. Los principales aeropuertos por volumen de pasajeros, Barajas, El Prat, Palma de Mallorca, Málaga y Gran Canaria tienen ratios inferiores a 0,012 € por pasajero.

---

<sup>48</sup> Aunque en los casos de Valladolid y León tuvieron un repunte en 2009.

Respecto a los **fondos por pasajero recibidos por las aerolíneas provenientes de acuerdos entre éstas y entes públicos de naturaleza autonómica**, conviene destacar los casos de aerolíneas que, o bien nunca llegaron a operar, como PLAZA, o bien dejaron de operar en el transcurso del período para el cual fueron adjudicatarias de estos acuerdos, como LAGUNAIR y ANDALUS. En el caso de LAGUNAIR es de resaltar además la desproporción entre el montante económico estipulado para los años en que operó (2007 y 2008) y su número de pasajeros, ya muy reducido en esos años previos a su desaparición en 2009.

En cuanto a los fondos recibidos por las aerolíneas que siguen operando, existen diferencias notables en términos de euros por pasajero transportado en el conjunto de los aeropuertos españoles. La que más fondos por pasajero ha recibido con diferencia es AIR NOSTRUM, con una media, para todo el período analizado, cercana a los 3 € por pasajero. Le sigue RYANAIR con una ratio de alrededor de 0,6 € por pasajero, y el resto de aerolíneas presentan una ratio inferior a 0,4 €. ISLAS AIRWAYS, TRANSAVIA y JET2 son tres compañías pequeñas que aunque han operado todos los años, sólo han recibido fondos esporádicamente.

#### *4.4.3 Consideraciones finales en relación con la información recabada*

La información disponible muestra un crecimiento progresivo de la cuantía de fondos públicos invertidos por los entes públicos regionales entre 2007 y 2009, estabilizándose desde dicho año. El total alcanzado entre 2007 y 2011 roza los 250 millones de euros, con una distribución muy desigual entre las diferentes Comunidades Autónomas. Por lo que se refiere al reparto por aerolíneas, AIR NOSTRUM y las aerolíneas de bajo coste son las principales receptoras de estos fondos. En cuanto a los tipos de aeropuertos más beneficiados, el perfil más frecuente es el de aeropuertos de menos de 1,5 millones anuales de pasajeros. Los grandes aeropuertos, Barajas y El Prat, apenas participan de este tipo de instrumentos.

Destaca asimismo la ausencia de evidencia de correlación positiva significativa entre fondos invertidos y tráfico aéreo de pasajeros, tanto a nivel nacional como a nivel autonómico, así como la constatación sin embargo de una correlación positiva entre fondos públicos invertidos y pasajeros de las aerolíneas de bajo coste. La simultaneidad de ambos fenómenos parece indicar que estos instrumentos están acentuando el proceso de desviación de la demanda desde las aerolíneas tradicionales a las aerolíneas de bajo coste observado en los últimos años, a medida que estas últimas atraen a más clientes por sus reducidos precios, sus campañas publicitarias y

el incremento de sus rutas<sup>49</sup>. Es posible pues que el efecto de estos fondos no esté siendo tanto la creación de mercado como la sustitución o desviación del tráfico aéreo hacia dichas aerolíneas.

En cuanto a los aeropuertos beneficiados por estos fondos, la mayoría de los que tienen las ratios más altas de fondos por pasajero están viendo reducido su número de pasajeros. Pese a que aumentan o se mantienen los fondos públicos invertidos, su tránsito aéreo se reduce de forma persistente por encima de la media nacional. A ello contribuyen el elevado número de aeropuertos y su distribución en el territorio nacional, así como el contexto de demanda decreciente. En algunos casos, como el de Castilla y León, la Comunidad que más fondos ha concedido en el período estudiado, el aumento de aeropuertos parece estar dando lugar a una redistribución entre ellos del tráfico de pasajeros, más que a la creación de mercado. Pese a los fondos invertidos, el número de pasajeros que han transitado por sus cuatro aeropuertos ha descendido un 24% entre 2007 y 2010, a medida que el aeropuerto de Burgos, de reciente creación, incrementaba enormemente su tráfico mientras que el de los otros tres aeropuertos de la región éste se reducía severamente. Por añadidura, es posible que en algunos casos los fondos invertidos estén sosteniendo artificialmente la presencia de determinadas rutas, aerolíneas o incluso aeropuertos. Por otra parte, se ha comprobado que algunas de aerolíneas han sido destinatarias de importantes cantidades de fondos pese a que el número de sus pasajeros era muy reducido, o incluso han dejado de operar en el transcurso del período de vigencia de los acuerdos.

En definitiva, los datos recabados suscitan la cuestión de si resulta eficiente destinar cuantiosos fondos a crear o mantener aeropuertos o aerolíneas con escasa o fuertemente decreciente demanda autónoma en rutas o zonas geográficas cercanas entre sí, sobre todo si se encuentran suficientemente comunicadas por redes de transporte terrestre, ferroviario o marítimo.

#### **4.5 Impacto sobre la competencia derivado del diseño de estos mecanismos**

##### *4.5.1 La adecuación del objetivo de los acuerdos al instrumento utilizado*

Tras el análisis que se ha realizado de los acuerdos de promoción turística entre entidades públicas y aerolíneas, se ha constatado que, en muchos de tales acuerdos, existen determinados elementos en su diseño que no parecen estar del todo vinculados

---

<sup>49</sup> En España, RYANAIR ha superado a IBERIA como compañía con mayor número de pasajeros en los primeros meses de 2011. Este fenómeno no sólo se está produciendo a nivel nacional, sino a nivel europeo.

al objetivo que supuestamente persiguen, que es el de promocionar, mediante instrumentos publicitarios, uno o varios destinos, sino que responden a una finalidad diversa. Los aspectos en que se evidencia dicha divergencia entre los objetivos señalados y las características de los acuerdos son tanto de naturaleza formal como material. Dentro del primer grupo, destacan los aspectos relativos al tipo de instrumento escogido para formalizar los acuerdos y al procedimiento utilizado para concluirlos. Desde el punto de vista sustantivo, merecen atención las prestaciones a realizar por las aerolíneas, así como las contrapartidas abonadas por las Administraciones.

#### *A) El tipo de instrumento y sus implicaciones para la publicidad y concurrencia*

Las respuestas recibidas indican que la práctica totalidad de las Administraciones Públicas españolas analizadas en este estudio han formalizado estos acuerdos para la realización de campañas de promoción tanto a través de contratos como de convenios de colaboración. Así, del total de expedientes revisados (124), se ha constatado que 68 han sido calificados formalmente de convenios o acuerdos de cooperación frente a 56 que se denominan contratos.

Conviene recordar que existen diferencias determinantes entre una y otra figura: en el convenio debe existir una identidad de finalidades entre las partes que participarán de forma conjunta en el resultado obtenido, mientras que en el contrato las partes entablan una relación onerosa basada en una prestación y una contraprestación recíprocas.

Por lo tanto, a la hora de valorar si la utilización de estos instrumentos, en particular la del convenio o acuerdo de colaboración, es adecuada a cada caso, ha de atenderse a la finalidad y a la articulación de la relación jurídica entre las dos partes. A este respecto, si existe una contraprestación económica por una de las partes (ente público) a cambio de la prestación de un servicio por parte de la otra (aerolínea), estaremos ante una figura de naturaleza contractual, como puede ser un contrato de servicios. Sólo en aquellos casos en que ambas partes comparten un objetivo común (la promoción de los destinos de que se trate), cofinanciando la realización de la campaña de una forma equilibrada a los beneficios que cada parte obtiene de ella, y participando de forma conjunta en el resultado obtenido, nos encontraríamos en la órbita del convenio de colaboración.

- *En los casos en que se ha utilizado la vía del expediente de contratación, se han observado discrepancias en cuanto a la categorización del contrato por parte de las entidades públicas involucradas: algunas han considerado que se trata de un contrato administrativo de servicios, si bien de carácter atípico,<sup>50</sup> y otras lo consideran como un contrato privado. En ambos casos, los documentos contractuales señalan, en general, que su preparación y adjudicación se*

---

<sup>50</sup> Encuadrable en la categoría 27 del anexo II de la LCSP (otros servicios).

someten a las normas y procedimientos recogidos en la *Ley 30/2007 de Contratos del Sector Público* (LCSP), siendo aplicable de forma supletoria, en todo lo demás, el Derecho privado y en especial *la Ley 34/88 de 11 de noviembre general de publicidad*, que en su art. 24 regula los contratos de patrocinio. Por otro lado, de la información recabada se puede constatar que en estos casos los procedimientos de adjudicación normalmente utilizados son tanto el abierto, mediante concurso público, como el procedimiento negociado con o sin publicidad. No obstante, sólo en 27 de los 56 acuerdos analizados con la denominación formal de contrato se ha constatado que las convocatorias gozaron de una adecuada publicidad, frente a la utilización de procedimientos negociados sin publicidad<sup>51</sup> en el resto de supuestos.

- *En los casos en que se ha utilizado la vía del convenio de colaboración o del acuerdo comercial*, no hay constancia de que los anuncios de la celebración de dichos convenios hayan sido objeto de publicidad de cara a posibilitar la participación de otras aerolíneas que pudieran haber estado también interesadas.

En principio, las actuaciones objeto de los acuerdos analizados se refieren, en general, a la inserción de publicidad relativa a la promoción turística en diferentes soportes propiedad de las compañías aéreas (página web de la compañía, revista de a bordo, complementos de cabina, mensajes de voz o de vídeo, eventos de promoción conjunta) a cambio de una contraprestación económica por parte de un ente público.

Un caso particular es el los acuerdos concluidos por TURESPAÑA, por cuanto se utiliza la vía del convenio de colaboración en el que todas las partes acuerdan desarrollar iniciativas destinadas a la promoción turística, previendo entre otras cosas la contratación a terceras entidades de la ejecución de parte de la campaña, pero utilizando un modelo previo de expediente de contratación. En estos casos, el acuerdo con la aerolínea (o con el touroperador, en su caso) consiste en un plan en el que se fijan los términos de la financiación conjunta de la campaña (50-50% o 60-40% entre TURESPAÑA y la aerolínea, respectivamente) con la posibilidad de que la aerolínea sufrague parte de la financiación que le corresponde mediante sus medios propios – es decir, la inserción publicitaria de contenidos de promoción turística en soportes de la propia aerolínea, tales como su página web, la revista de abordaje, la venta de billetes de avión para eventos promocionales...-, si bien existe un compromiso de que la utilización de dichos medios no supere un determinado porcentaje.<sup>52</sup> La parte de la campaña

---

<sup>51</sup> En algún caso, se ha utilizado la adjudicación directa sin ajustarse a los principios de publicidad y concurrencia, como en el caso de la adjudicación realizada a Spanair por la C.F. de Navarra.

<sup>52</sup> Por ejemplo, en un acuerdo entre Turespaña y una aerolínea o touroperador, se determina que la aportación de esta última incluya medios propios o ajenos, siempre que la participación de éstos no supere el 70% de su aportación total.

para la que la aerolínea no utiliza sus medios propios (por ejemplo, la compra de espacios publicitarios en diferentes medios nacionales e internacionales) se articula a través del contrato global de marketing que periódicamente convoca TURESPAÑA con agencias de publicidad.

A pesar de que en muchas ocasiones el mecanismo utilizado ha sido denominado convenio de colaboración, en general los instrumentos analizados son auténticos contratos, salvo el caso de este tipo de convenios firmados por TURESPAÑA, que constituirían auténticos acuerdos de colaboración, atendiendo a su finalidad y a su instrumentación.

Como se ve, la utilización de una u otra vía es relevante, ya que el expediente de contratación tiende a respetar los principios de publicidad y libre concurrencia en mayor medida. Ello implica que, cuando se utiliza el mecanismo del convenio, la aerolínea participante se beneficia de un escenario en el que la ausencia de la adecuada publicidad y concurrencia le permite hacerse con la prestación del servicio a cambio de unas contrapartidas probablemente superiores a las que resultarían de haber existido una publicidad y concurrencia suficientes. Pero esta circunstancia no parece ser exclusiva de los casos en que se ha utilizado el mecanismo del convenio; también se ha observado cuando lo que se ha concluido formalmente es un contrato.

Una consecuencia negativa de esta menor o nula concurrencia es que, ante la previsible seguridad de obtener el contrato, la oferta que presenta la aerolínea beneficiada por dichos requisitos sea prácticamente idéntica al propio presupuesto inicial, con lo que las bajas de adjudicación son muy reducidas o incluso inexistentes. Por ejemplo, en los acuerdos concluidos en Castilla y León, Aragón, Asturias, La Rioja, Murcia, Galicia y Melilla se ha constatado no solo una escasa concurrencia en las licitaciones efectuadas (reducida a una sola oferta en la mayoría de los casos), sino que las adjudicaciones se han realizado por una oferta idéntica al propio presupuesto de licitación.

En sentido contrario, un caso especialmente revelador de cómo la mera presencia de más de un interesado puede condicionar el resultado del acuerdo es la licitación pública efectuada por la Generalitat valenciana para la realización de una campaña de publicidad de la región en aerolíneas en la que, aunque el presupuesto de licitación era superior a 13 millones de euros, las dos ofertas presentadas presentaban bajas sustancialmente inferiores a dicho presupuesto inicial. La oferta finalmente adjudicataria proponía un importe de 1,5 millones, frente a la otra oferta, de un montante alrededor de 6 veces superior. Así, no solamente el hecho de licitar la concesión motivó una bajada sobre el presupuesto original, sino que la existencia de un segundo competidor provocó que el importe de adjudicación fuera sustancialmente menor, obteniéndose un importante ahorro de fondos públicos.

En cualquier caso, con independencia de la utilización de una u otra vía, con objeto de evitar un favorecimiento excesivo de la línea aérea participante, es conveniente que todos los instrumentos objeto de este análisis se sujeten estrictamente a los principios de publicidad y concurrencia antes mencionados, de forma que todos los operadores interesados puedan participar y proponer una oferta en igualdad de condiciones.

#### *B) Requisitos desvinculados del supuesto objeto de los acuerdos*

La conformación y características de los distintos acuerdos concluidos entre Administraciones o entes públicos y aerolíneas que se han analizado revela que, a pesar de que nominalmente tales acuerdos tienen por objeto la promoción de determinados destinos, las contrapartidas que reciben las aerolíneas participantes por contribuir a dicha promoción suelen reflejar una desproporción en las prestaciones de los participantes en los acuerdos y, en ocasiones, evidencian la existencia de una finalidad que complementa o incluso difiere de la señalada en el acuerdo, como por ejemplo el apoyo a la creación o mantenimiento de determinadas rutas aéreas<sup>53</sup>.

Uno de los aspectos a tener en cuenta a este respecto son los **requisitos y condiciones que se imponen a las aerolíneas por parte de las entidades públicas que concluyen estos acuerdos**. Los más significativos, con carácter general, son la disponibilidad de un número mínimo de aeronaves y la realización de vuelos a/desde un número mínimo de destinos o con una frecuencia determinada.

El primero de dichos requisitos parece adecuado al objetivo perseguido, en la medida en que guarda relación con la capacidad de alcance e impacto del soporte publicitario, - los medios propios de la aerolínea-, sobre el público objetivo buscado; ello sin perjuicio de que se han apreciado divergencias sustanciales en la intensidad de dicho requisito entre los acuerdos concluidos por diversas Administraciones Públicas que podrían evidenciar una exigencia excesiva en alguna ocasión<sup>54</sup>.

Sin embargo, la exigencia de que la aerolínea opere en una serie de rutas en particular, con una frecuencia determinada, parece más desvinculada del objetivo estricto de la promoción turística. En multitud de los acuerdos analizados, tal exigencia se precisa expresamente. Por ejemplo, en los acuerdos en que participa RYANAIR, se suele

---

<sup>53</sup> De hecho, en algunas ocasiones, los documentos contemplan expresamente que los acuerdos se toman sobre la base de que la aerolínea opera una serie de rutas, si bien el objeto en sí del acuerdo es la promoción publicitaria.

<sup>54</sup> Por ejemplo, un número mínimo de 35 aeronaves es exigido en las licitaciones efectuadas en Extremadura, La Rioja y Aragón. En otras ocasiones (Comunidad Valenciana) el número exigido es de 60. Por otro lado, en el contrato para la promoción de La Rioja, por ejemplo, un artículo de prensa de La RIOJA.COM de 26/08/2007 aludía a que los requisitos exigidos en los Pliegos sólo los cumplía una compañía de las presentes en dicho aeropuerto, la que resultó finalmente adjudicataria (disponible en: <http://www.larioja.com/20070826/rioja-region/gobierno-impone-pliego-condiciones-20070826.html>).

señalar una frecuencia mínima de vuelos con respecto al (los) aeropuerto (s) en cuestión, y similares obligaciones, entre otros casos analizados, se contienen en los acuerdos que vinculan a SPANAIR con entidades públicas de Catalunya, Navarra y Canarias, o a las aerolíneas AIR BERLIN, AIR EUROPA o VUELING con Baleares. En el caso de Navarra, se puede observar claramente la importancia del mantenimiento de la ruta en relación con el resto de prestaciones a realizar por la aerolínea, ya que si bien el contrato iba a tener una vigencia de cuatro años, ha sido objeto de resolución por la Administración regional al constatar que la compañía ha suprimido una de las rutas comprometidas.

Por lo tanto, los entes públicos firmantes de los acuerdos no tratan en estos casos de establecer un cierto número mínimo de rutas, un número de vuelos en total de la aerolínea o unos objetivos de pasajeros en particular, aspectos que irían ligados a la búsqueda del número más amplio posible de receptores, sino que persiguen que la aerolínea opere con origen y destino en determinados aeropuertos de la órbita de influencia del ente público correspondiente, lo cual guarda mayor relación con la voluntad de las Administraciones y entes públicos de asegurar la provisión de vuelos en las rutas en cuestión que con la obtención de un impacto publicitario adecuado. De hecho, desde un punto de vista cualitativo, parecería más racional que la intensidad de las campañas se enfocase hacia aquellos posibles receptores que, no viajando concretamente a los territorios en cuestión, estuviesen sin embargo potencialmente interesados en visitarlos, en lugar de concentrar la publicidad en los vuelos que precisamente conducen a tales destinos.

Otro de los elementos que indican la divergencia entre el objetivo manifestado en los acuerdos de promocionar ciertos destinos y la finalidad real que se puede perseguir con ellos es la **desproporción entre las *contraprestaciones pagadas por los entes públicos a las aerolíneas y las acciones de promoción y difusión* efectuadas por éstas últimas.**

Las notables diferencias observadas en los distintos acuerdos analizados entre las aportaciones y las obligaciones de la aerolínea impiden precisar en cada acuerdo la magnitud de esa desproporción entre las prestaciones derivadas de los derechos de inserción publicitaria de contenidos de promoción turística en espacios ofrecidos por las aerolíneas y el precio percibido por éstas como proveedores de dichos espacios y servicios<sup>55</sup>. Sin embargo, el hecho de que los presupuestos base de licitación presenten divergencias significativas entre sí, incluso cuando el firmante es la misma entidad pública de la misma Comunidad Autónoma o, es más, la misma aerolínea,

---

<sup>55</sup> Entre estas prestaciones se incluyen: inserciones publicitarias en la revista de a bordo, material promocional, mensajes de voz o de vídeo emitidos a los pasajeros, colocación de logos en el exterior de las aeronaves, colocación de reposacabezas con determinados logos o mensajes en los asientos, anuncios en la web de la compañía, envío de correos electrónicos a las bases de datos de clientes, compra por la Administración de un cupo de billetes de avión para la realización de eventos promocionales o periodísticos, entre otras actuaciones.

indica la posibilidad de una desproporción entre el coste de dichas prestaciones y su precio de mercado. Por citar dos ejemplos particularmente significativos, en Castilla y León, en dos licitaciones públicas efectuadas en 2007-2008 los presupuestos de licitación de las campañas de publicidad, contratadas con la misma aerolínea, ascendían en el primer caso a cerca de 14 millones de euros y en el segundo a más de 37. En Murcia, el ente público regional abonó casi 3 millones de euros por un contrato por 10 meses con una compañía aérea en 2010, en comparación con un pago de 300.000€ en un contrato de características análogas, por 11 meses, con otra compañía. Otro ejemplo en el mismo sentido es el anteriormente citado de la Comunidad Valenciana, en el cual, tras un proceso competitivo, el precio de adjudicación supuso una rebaja de cerca del 90% en relación con el presupuesto base de licitación.

La posible inflación del precio de los servicios que se paga a las aerolíneas puede acentuarse aún más por la ausencia de un mecanismo verdaderamente competitivo de contratación de estas prestaciones que favorezca la concurrencia de todos los operadores potencialmente interesados y capaces de prestar el servicio, lo que provocaría bajas en el presupuesto originalmente destinado a la contratación de los mismos, tal como se ha evidenciado anteriormente. Pero, sin perjuicio de ello, también se pone de manifiesto que, en estas ocasiones, los objetivos perseguidos por los entes públicos van más allá de la mera promoción turística de la región.

En definitiva, el vincular la realización de estas campañas con la creación o mantenimiento de ciertas rutas con base en aeropuertos determinados no parece ser un requisito absolutamente necesario para la promoción de los destinos en cuestión. De hecho, atendiendo al potencial impacto de la campaña, parece más lógico que este tipo de promociones se realicen fundamentalmente en rutas que no tienen como destino el territorio que se pretende promocionar, por cuanto en esas rutas los destinatarios de la campaña ya son pasajeros que han decidido volar a la región. Sin embargo, los instrumentos de colaboración llegan en ocasiones a exigir una frecuencia mínima de vuelos o rutas al (a los) aeropuerto (s) en cuestión y, es más, en los casos en que dicha frecuencia mínima o rutas concertadas se han suprimido por parte de la aerolínea, la relación contractual ha sido resuelta por la otra parte, sin entrar a valorar si la aerolínea podía seguir contribuyendo a la promoción de la región por otros medios o en otras rutas.

#### *4.5.2 Implicaciones para la competencia*

En atención a lo anteriormente dicho, los acuerdos de promoción entre aerolíneas y Administraciones y entes públicos, cuando presentan las características antes referidas, constituyen una forma de intervención pública en la creación y el mantenimiento de rutas, intervención que podría estar llevándose a cabo mediante subvenciones más o menos encubiertas que desplazan parte del coste del servicio desde el usuario hacia dichas Administraciones y por tanto, en cierta medida, a los

contribuyentes, y que puede dar lugar a situaciones en que la existencia de tales rutas no responda a una demanda real no solo presente sino ni siquiera futura.

Como es lógico, las aerolíneas muestran un escaso interés por estar presentes en aquellos aeropuertos en los que no puedan asegurarse una rentabilidad económica a corto o medio plazo. Este parece ser el motivo fundamental de que las Administraciones territoriales y otros entes públicos incentiven la presencia de las aerolíneas en sus aeropuertos de influencia a través de la realización de campañas de promoción turística.

Con independencia de su mayor o menor efectividad sobre la afluencia de viajeros a los destinos en cuestión, estos instrumentos pueden conducir a la consolidación de modelos de negocio basados en la percepción de este tipo de subvenciones, es decir, a una asignación ineficiente de recursos, al posibilitarse el mantenimiento de rutas infrutilizadas que no resultarían rentables en ausencia de la subvención.

En consecuencia, la manera en que se vienen articulando los acuerdos de promoción entre aerolíneas y entes públicos, que como se ha visto suponen un importante volumen de fondos públicos, puede afectar al grado de eficiencia de las infraestructuras aeroportuarias y de los mercados de transporte de pasajeros, y al desarrollo de la competencia efectiva en estos ámbitos, en varios sentidos.

En primer lugar, en relación con la **competencia entre infraestructuras aeroportuarias** que pudiese tener lugar en un modelo aeroportuario como el español, esta asunción de parte del coste de la operación de determinadas rutas aéreas por parte de Administraciones y entes públicos distorsiona las decisiones racionales de los operadores en cuanto al establecimiento en los distintos aeropuertos (con un efecto similar, por ejemplo, a una rebaja en las tasas aeroportuarias), impactando sobre la utilización de los mismos y condicionando la demanda por estos servicios con origen o destino entre aeropuertos competidores. Con ello también se contribuye a mantener operativos aquellos aeropuertos que resultan ineficientes a costa de aquellos otros que pueden erigirse en alternativas viables, en particular en un contexto de disminución de la demanda. Asimismo, se induce a que otras Administraciones y entes públicos apliquen medidas similares en relación con aeropuertos competidores de otros ámbitos geográficos, en una especie de “carrera por los subsidios” sostenida en el tiempo, generándose una dinámica perversa en la que cada Administración se ve forzada a incrementar estos fondos si quiere simplemente contrarrestar el efecto de los concedidos por las demás. Finalmente, se dificulta la evaluación y detección del grado de rentabilidad real de los distintos aeropuertos por parte de sus gestores.

Ello puede afectar a la competencia efectiva entre los distintos aeropuertos susceptibles de generar ciertas tensiones competitivas entre sí, y ello en un momento en el que, precisamente, se están sentando las bases en la regulación del sector aeroportuario para potenciar la competencia entre aeropuertos en España. Debe

tenerse en cuenta que, además de externalizar la gestión de los dos aeropuertos españoles más importantes, Barajas y el Prat, la reforma del régimen jurídico de AENA, que arrancó con el *Real Decreto-ley 13/2010, de 3 de diciembre, de actuaciones en el ámbito fiscal, laboral y liberalizadoras para fomentar la inversión y la creación de empleo*, contempla la posibilidad de que en el futuro se creen sociedades filiales de Aena Aeropuertos, la nueva sociedad estatal encargada de gestionar los aeropuertos de la red de AENA, para la gestión independiente de grupos de aeropuertos, algunos de los cuales pueden competir entre sí, en particular si su usuario tipo está vinculado al turismo.

En segundo lugar, en relación con la **competencia en los mercados de transporte aéreo de pasajeros**, los instrumentos analizados pueden impactar sobre las tensiones competitivas existentes entre operadores que proveen vuelos con el mismo origen y destino que los subvencionados, en caso de existir, así como entre rutas o destinos de características análogas, en particular para la demanda turística. Las subvenciones permiten a los operadores que las reciben rebajar el precio de sus pasajes en tales rutas, posibilitándoles incluso ser más agresivos en precio, a costa de los fondos públicos recibidos, y para ejercer una presión sobre sus competidores que a la larga puede contribuir al abandono de la ruta en cuestión por parte de estos últimos, con los consiguientes perjuicios para la competencia y para la diversidad de la oferta de servicios de transporte aéreo a los usuarios.

Adicionalmente, tal y como se ha puesto de manifiesto en el apartado de análisis económico de estas medidas, los fondos otorgados a través de estos instrumentos han prolongado la actividad de algunas aerolíneas que, en ausencia o, incluso, a pesar de dichas subvenciones, han resultado ser claramente inviables. En consecuencia, se considera necesario prestar atención a la utilización y el diseño de estos mecanismos para evitar que impacten negativamente sobre la competencia y la eficiente asignación de recursos.

#### *4.5.3 Consideración de estos instrumentos como ayudas públicas*

Esta forma de instrumentar las relaciones entre los entes públicos y las aerolíneas plantea asimismo la necesidad de analizar si estas actuaciones pueden constituir una ayuda pública más o menos encubierta para las aerolíneas o para los propios aeropuertos, pudiendo incluso llegar a constituir ayudas de Estado en el sentido del art. 107.1 TFUE. La existencia de ayuda viene determinada por los siguientes elementos<sup>56</sup>: presencia de fondos públicos, afectación al mercado, selectividad de la medida y ventaja económica para ciertos beneficiarios.

---

<sup>56</sup> Como se puede observar, estos elementos vienen a coincidir con los establecidos en la normativa comunitaria de ayudas de Estado.

*La presencia de fondos públicos* parece clara, por cuanto los entes promotores utilizan fondos procedentes de entidades públicas (ya sea de ámbito estatal, autonómico o local). En cuanto a los posibles *beneficiarios* de estos fondos públicos, además del firmante de los contratos o convenios (es decir, la aerolínea), el otro operador susceptible de ser considerado beneficiario sería el propio aeropuerto, cuyos ingresos, fundamentalmente los relativos a prestaciones públicas patrimoniales por la utilización de esas infraestructuras, pero también los de naturaleza comercial, se verán incrementados por la mayor frecuencia de vuelos y afluencia de pasajeros. Por lo tanto, el hecho de que el aeropuerto no participe ni en la firma ni en la financiación de estas campañas no impide que pueda ser considerado beneficiario de las mismas. Además, existe una *clara afectación al mercado* por cuanto al darse este tipo de actuaciones se reforzaría la posición en el mismo de ciertas aerolíneas con respecto a otras, a un nivel tanto estrictamente español como comunitario.

Por lo que respecta al elemento de *ventaja económica*, debe recordarse que el concepto de ayuda incluye cualquier forma de ventaja económica concedida a una empresa, y no sólo las subvenciones en sentido estricto. La existencia de indicios de este tipo de ventajas puede derivarse de los siguientes elementos:

- El acceso a la prestación del servicio o a la conclusión del acuerdo en condiciones de insuficiente grado de publicidad y concurrencia, en particular cuando se concluyen convenios negociados directamente con la aerolínea.
- Aportaciones económicas a las aerolíneas que pueden no reflejar precios de mercado.
- Concesión de otras supuestas ventajas o beneficios adicionales.

En relación con el primero de estos elementos mencionados, ya valorado en el punto 4.5.1 de este informe, la ausencia de la debida publicidad y concurrencia restringe o elimina la posibilidad de que ciertos operadores puedan acceder a prestar los servicios contemplados en estas campañas sin que se identifiquen las causas justificativas pertinentes contempladas en la normativa de contratación pública, por lo que no cabe descartar la existencia de una ventaja económica para las aerolíneas receptoras de estos fondos públicos, sin perjuicio de que la difícil o imposible cuantificación de la misma.

A este respecto, cabe recordar que las propias Directrices de 2005 de la Comisión Europea, al referirse a ciertas ayudas relacionadas con aeropuertos, recogen en el párrafo nº 79 h) que la adjudicación de las ayudas a la puesta en marcha de rutas aéreas debe ser no discriminatoria, de forma que el promotor debe hacer público su proyecto con antelación y publicidad suficientes, incluyendo la descripción de la ruta, la duración y cuantía de la ayuda, y respetándose las normas y principios sobre contratación pública y concesiones cuando sean aplicables.

En cuanto al segundo indicio de ventaja, el posiblemente excesivo montante de los pagos, si los importes abonados por los entes públicos no estuviesen orientados a precios de mercado se estaría produciendo una clara ventaja económica para la empresa adjudicataria. Si bien, como ya se ha manifestado, resulta ciertamente complejo identificar el precio de mercado del conjunto de estas actuaciones, en parte porque en la mayoría de estos procedimientos no ha existido una adecuada concurrencia, sí puede indicarse que en muchas ocasiones el coste económico que para las aerolíneas supone la prestación de los servicios objeto del contrato o del convenio de promoción publicitaria, unido en su caso a un beneficio razonable, parece muy inferior a las cantidades que los entes públicos abonan a las mismas, en atención a las evidencias anteriormente mencionadas.

Por último, por lo que se refiere al tercer indicio de presencia de ventajas o beneficios selectivos a ciertas compañías, cabe señalar de manera muy particular que, en Cataluña, Comunidad Autónoma con competencias en gestión aeroportuaria que dispone de infraestructuras propias, existen acuerdos con aerolíneas en los que el ente público regional aplica descuentos en las tasas aeroportuarias aplicables a las mismas, garantizándoles prácticamente un coste neto cero por operar en dicho aeropuerto. De igual forma, se contempla un sistema para compensar las pérdidas operativas en que puedan incurrir las aerolíneas como consecuencia del lanzamiento de rutas en los aeropuertos en cuestión. Además, se contemplan excepcionalmente actuaciones como la cesión de terrenos adyacentes al aeropuerto, de aulas para formación o hangares para aeronaves.

Todas estas actuaciones suponen ventajas económicas para las aerolíneas y también, en su caso, para los aeropuertos beneficiados. Sólo en el caso de que las mismas se ajustaran al principio del inversor en una economía de mercado (es decir, sólo si resultase probado que un inversor privado hubiese adoptado una decisión similar) quedaría excluida su consideración como ayuda.

Sin embargo, para demostrar que los entes públicos que financian estas campañas se comportan con sujeción al principio del inversor en una economía de mercado, los entes públicos tendrían que aportar un plan de negocio que acreditara las perspectivas de rentabilidad que presenta la acción relacionada con el apoyo económico a una ruta aérea concreta o a la presencia de la aerolínea en el aeropuerto.

En este sentido, ni siquiera en los escasos supuestos en que los aeropuertos pertenecen a los entes públicos regionales, los documentos revisados señalan que dichos entes estén considerando la rentabilidad de la campaña y la garantía de que, pasado un plazo preestablecido, la presencia de la aerolínea en dicho aeropuerto podrá gestionarse sin necesidad de dicho apoyo público.

En conclusión, buena parte de las actuaciones llevadas a cabo por los entes públicos, independientemente de su difícil cuantificación, reúnen requisitos para ser consideradas, siquiera indiciariamente, ayudas públicas, o incluso ayudas de Estado en el sentido del art. 107.1 TFUE.

No obstante, estos incentivos podrían encajar en las denominadas ayudas a la puesta en marcha de las *Directrices comunitarias sobre las ayudas estatales para el desarrollo de los aeropuertos regionales de 2005* (actualmente en proceso de revisión), así como de las que sustituyan en el futuro a éstas. En relación con dichas ayudas, la referida normativa comunitaria acepta la posibilidad de que se concedan temporalmente ayudas para fomentar la creación de nuevas rutas o frecuencias a partir de aeropuertos regionales cuando esas rutas o frecuencias permitan atraer un volumen de pasajeros que conduzca a que dichos aeropuertos, transcurrido un periodo limitado, alcancen el umbral de rentabilidad.

Dichas Directrices, en su párrafo 79, señalan que la Comisión Europea podrá aprobar tales ayudas si se cumplen una serie de condiciones, entre las que estarían las siguientes: las ayudas se deben conceder a aeropuertos de las categorías C o D<sup>57</sup> (salvo excepciones), debe producirse un incremento de la cifra neta de pasajeros, debe garantizarse la viabilidad futura de la línea y el carácter decreciente y limitado en el tiempo de las ayudas (tres años como regla general, salvo excepciones), deben sufragarse sólo ciertos costes subvencionables y la adjudicación de la misma debe hacerse de forma no discriminatoria (con sujeción a los principios de publicidad y libre concurrencia), debiendo los Estados miembros velar por que se publique anualmente la lista de rutas que perciban ayudas. Todo ello sin perjuicio de la obligación de notificación de toda medida de este tipo a la Comisión Europea a efectos del art. 108.3 TFUE.

Con independencia de que ninguna de estas medidas ha sido objeto de notificación como posible ayuda de Estado a las autoridades comunitarias por parte de las autoridades españolas, y a pesar de que en ciertos aspectos estos incentivos podrían adecuarse a parte de los requisitos exigidos por las Directrices de ayudas de 2005 (la mayoría de los aeropuertos beneficiados por estas medidas son de las categorías C y D), un análisis más en detalle de las campañas analizadas podría conducir a suscitar dudas de compatibilidad en relación con algunos de los requisitos recogidos en dichas Directrices, tales como la débil sujeción al principio de publicidad y concurrencia, vigencias temporales que exceden los plazos allí recogidos, aerolíneas receptoras de fondos con graves problemas de rentabilidad en su plan de negocio<sup>58</sup>, si bien la

---

<sup>57</sup> Estas dos categorías son las referidas a aeropuertos REGIONALES, tanto a los grandes (cifra anual de pasajeros anuales entre 1 y 5 millones) como a los pequeños (menos de 1 millón de pasajeros anuales).

<sup>58</sup> En este sentido, son ilustrativos los casos de las aerolíneas PLAZA, LAGUNAIR y ANDALUS todas las cuales se han visto obligadas a cesar sus operaciones tras haber recibido fondos públicos en varios años del período en cuestión.

realización de este juicio no corresponde a la CNC sino a la propia Comisión Europea, en función de lo señalado por los Tratados comunitarios y de la remisión efectuada por el apartado sexto del art. 11 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la competencia en relación con las ayudas públicas.

#### **4.6 Conclusiones**

**Primera.** En los últimos años, han adquirido gran importancia en España las actuaciones desarrolladas entre Administraciones y entes públicos, por un lado, y compañías aéreas, por otro, destinadas a incrementar la afluencia de viajeros a determinados destinos. Estas actuaciones se formalizan generalmente a través de convenios de colaboración entre las partes, o bien de contratos de servicios de promoción y difusión publicitaria.

**Segunda.** El total de los fondos públicos concedidos a través de estas actuaciones en el periodo 2007-2011 roza los 250 millones de euros, siendo el reparto muy desigual entre las Administraciones del ámbito territorial de las distintas Comunidades Autónomas y los diferentes aeropuertos indirectamente afectados, fundamentalmente de carácter regional. Las principales receptoras de estos fondos son, además de AIR NOSTRUM, las aerolíneas de bajo coste, en particular RYANAIR. La información analizada no indica la existencia de una correlación positiva entre el volumen de fondos recibidos y la afluencia de viajeros, ni a nivel nacional, ni a nivel autonómico, pero sí se ha detectado dicha correlación entre los fondos recibidos por numerosas aerolíneas de bajo coste y su número de viajeros, lo que puede indicar que, más que a la creación de mercado, estos fondos están contribuyendo a acentuar el proceso de desviación de la demanda desde las compañías tradicionales hacia este tipo de aerolíneas que viene observándose en los últimos años. Asimismo, muchos de los aeropuertos que se han visto más beneficiados a través de los fondos recibidos por las aerolíneas que operan en ellos han registrado una disminución de su tráfico de pasajeros muy superior a la de la media nacional, a pesar del elevado volumen de dichos fondos. Todo ello permite plantear dudas acerca de la eficiencia que se deriva de este tipo de actuaciones, en la medida en que contribuyen a crear o mantener rutas, aerolíneas e incluso aeropuertos en los que la demanda autónoma es escasa o fuertemente decreciente, especialmente cuando se trata de rutas o zonas geográficas cercanas entre sí, y suficientemente comunicadas por redes de medios de transporte alternativo. El perjuicio que estos fondos pueden causar a la asignación eficiente de recursos no se limita sin embargo al riesgo de apoyo a rutas, aerolíneas o -indirectamente- aeropuertos, inviables económicamente. También es necesario considerar el impacto negativo que, en determinadas circunstancias, pueden tener sobre la competencia efectiva entre aeropuertos, rutas o aerolíneas económicamente rentables.

**Tercera.** Las actuaciones promovidas por los entes públicos contienen ciertos elementos de interés desde el punto de vista de su impacto sobre la competencia. Por un lado, en un número importante de supuestos no ha existido una correcta adecuación

a los principios de publicidad y concurrencia, circunstancia a la que ha contribuido el hecho de que se hayan utilizado indistintamente los cauces del expediente de contratación o del convenio de colaboración para la realización de actuaciones sustancialmente idénticas, de naturaleza contractual. Por otro lado, existen ciertos elementos contenidos en estas campañas (compromisos de permanencia de las aerolíneas en los aeropuertos regionales, compensaciones excesivas a las aerolíneas en comparación con el tipo de actuaciones que se han comprometido a desarrollar) que parecen indicar que la finalidad de estos acuerdos es subvencionar la presencia de las aerolíneas en determinadas rutas, un objetivo adicional al identificado en los acuerdos, que es la promoción de ciertos destinos para obtener una mayor afluencia de visitantes.

**Cuarta.** La presencia de dichos elementos en estos acuerdos puede afectar al grado de eficiencia del funcionamiento y la explotación de las infraestructuras aeroportuarias y de los mercados de transporte de pasajeros, y al desarrollo de la competencia efectiva en estos ámbitos. En relación con la competencia entre aeropuertos, las subvenciones impactan sobre el grado de utilización de los mismos, pudiendo condicionar la demanda por estos servicios con origen o destino entre aeropuertos potencialmente competidores entre sí. En relación con la competencia entre aerolíneas, estas medidas públicas afectan a las tensiones competitivas existentes entre los operadores que también prestan este servicio con el mismo origen y destino que los subvencionados, así como entre rutas o destinos de características análogas, en particular para la demanda turística.

**Quinta.** La existencia de estas restricciones refuerza la posibilidad de que, en muchos casos, las medidas contempladas constituyan incentivos con elementos propios de las ayudas públicas, siendo beneficiarios de las mismas tanto las aerolíneas como los aeropuertos afectados, a quienes se les estaría otorgando una ventaja económica. Ello tiene implicaciones desde el punto de vista del cumplimiento de las previsiones del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea en relación con las ayudas de Estado y de las Directrices que desarrollan las ayudas a la puesta en marcha de aeropuertos regionales.

#### **4.7 Recomendaciones**

**Primera.** En sus actuaciones de promoción de determinados destinos y de incremento de la afluencia de viajeros, las Administraciones Públicas deberían adecuar los instrumentos utilizados a los objetivos de interés público perseguidos tanto desde un punto de vista formal como material.

Así, desde un punto de vista formal:

- Si las actuaciones proyectadas consisten en la prestación de servicios de promoción publicitaria de tipo oneroso, tal relación jurídica debe formalizarse mediante el correspondiente contrato.

- Si, en cambio, las actuaciones se realizan con una finalidad efectiva de colaboración y de participación financiera conjunta, debería utilizarse la vía del acuerdo o convenio de colaboración.
- En todo caso, con independencia del procedimiento seguido, debería producirse una estricta sujeción a los principios de publicidad, concurrencia y no discriminación entre posibles interesados, de forma que todas las aerolíneas potencialmente interesadas puedan manifestar su intención de participar en el proyecto y de desarrollar las actuaciones necesarias para, en su caso, poder conseguir tal fin.

Desde el punto de vista del contenido de los acuerdos:

- En el caso de que se utilice la vía del expediente de contratación, no se deben incluir prestaciones que se desvinculen del estricto objeto de la promoción publicitaria, y en consecuencia el precio pagado por los entes públicos debe responder única y exclusivamente a dicho objetivo, debiendo estar sometido en lo que se refiere a su presupuesto a precios de mercado.
- En el caso de que se siga la vía del convenio de colaboración, ambas partes deben realizar una aportación económica equitativa, limitándose la posibilidad de que la totalidad de la aportación económica por parte de las aerolíneas se realice a través de medios propios (página web, revista de abordaje, venta de billetes de avión para eventos promocionales...).
- Tanto en uno como en otro supuesto, se recomienda la fijación previa de los hitos o elementos cuantificables que con carácter previo se consideran determinantes para una gestión eficiente de la campaña.

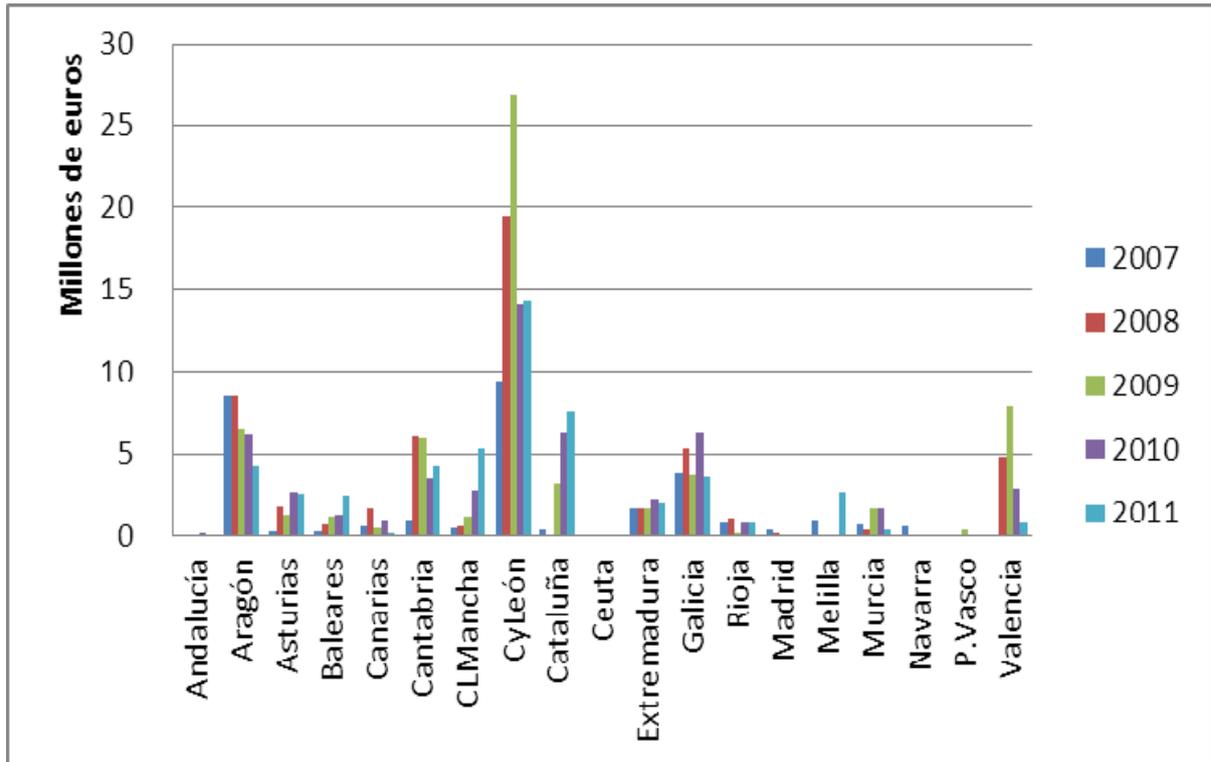
**Segunda.** Si los entes públicos no se ajustan a las recomendaciones expuestas anteriormente, la medida en cuestión constituiría una ayuda pública para subvencionar la puesta en marcha o la permanencia de las aerolíneas en determinadas rutas o aeropuertos, o incluso para garantizar su viabilidad general. En consecuencia:

- Si los acuerdos reúnen los elementos para que los fondos implicados puedan ser considerados ayuda de Estado en el sentido del art. 107.1 TFUE, y en particular cuando no se acredite fehacientemente la sujeción del ente público al principio del inversor privado en una economía de mercado con un plan de rentabilidad verificable, debe valorarse la notificación formal de las medidas contempladas a dicha Comisión en virtud del art. 108.3 TFUE, para que ésta proceda a su autorización, a menos que dicha ayuda pueda ser calificada como *de minimis* o exenta de notificación previa por alguno de los Reglamentos comunitarios que las regulan.

- Para asegurar su posible compatibilidad con el TFUE la medida debería ajustarse a lo señalado en relación con este tipo de ayudas por las Directrices de la Comisión Europea de 2005 o a las que las sustituyan una que vez que se cierre el procedimiento de consulta actualmente desarrollado.

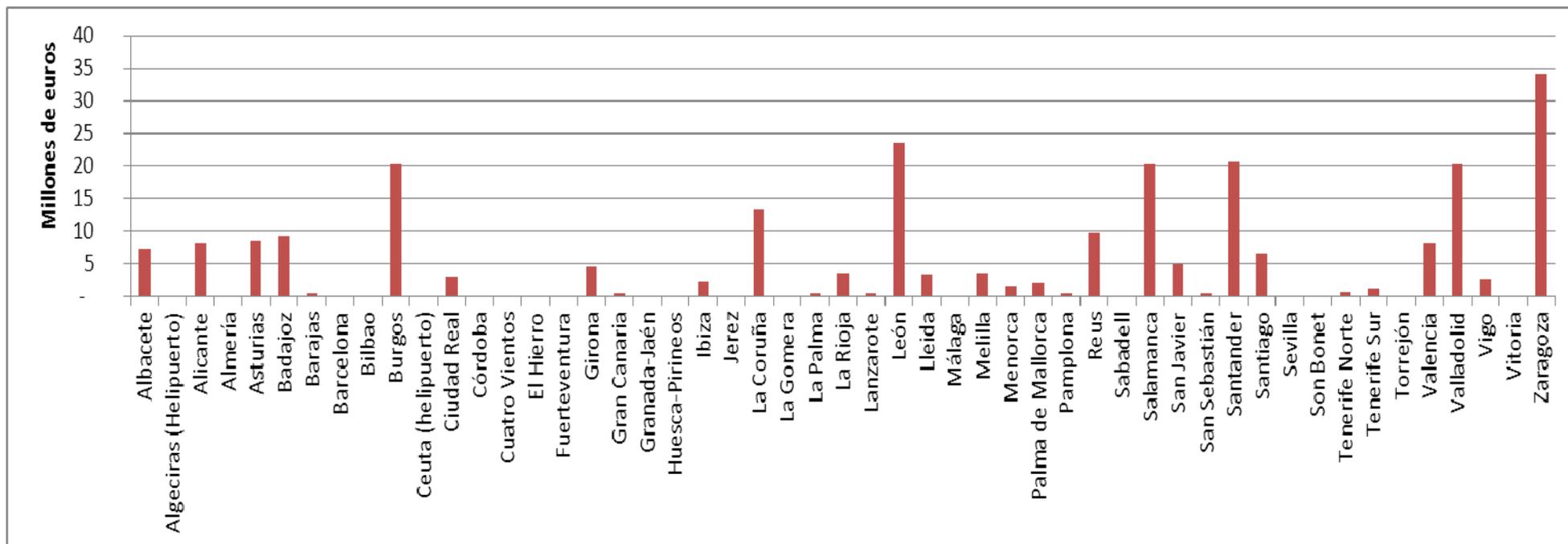
#### 4.8 Anexo<sup>59</sup>

**Gráfico A1. Evolución de los fondos públicos destinados a acuerdos de promoción turística en cada Comunidad Autónoma en el período 2007-2011**

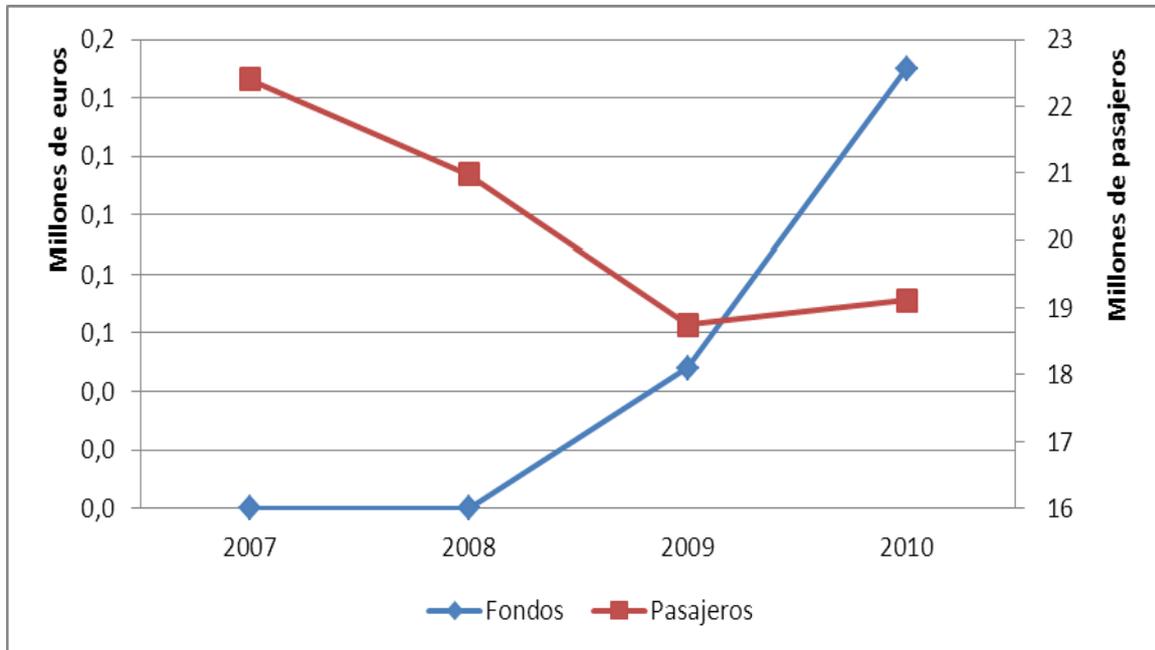


<sup>59</sup> Todos los Gráficos y Tablas de este Anexo son de elaboración propia a partir de a partir de datos suministrados por los operadores y entes públicos.

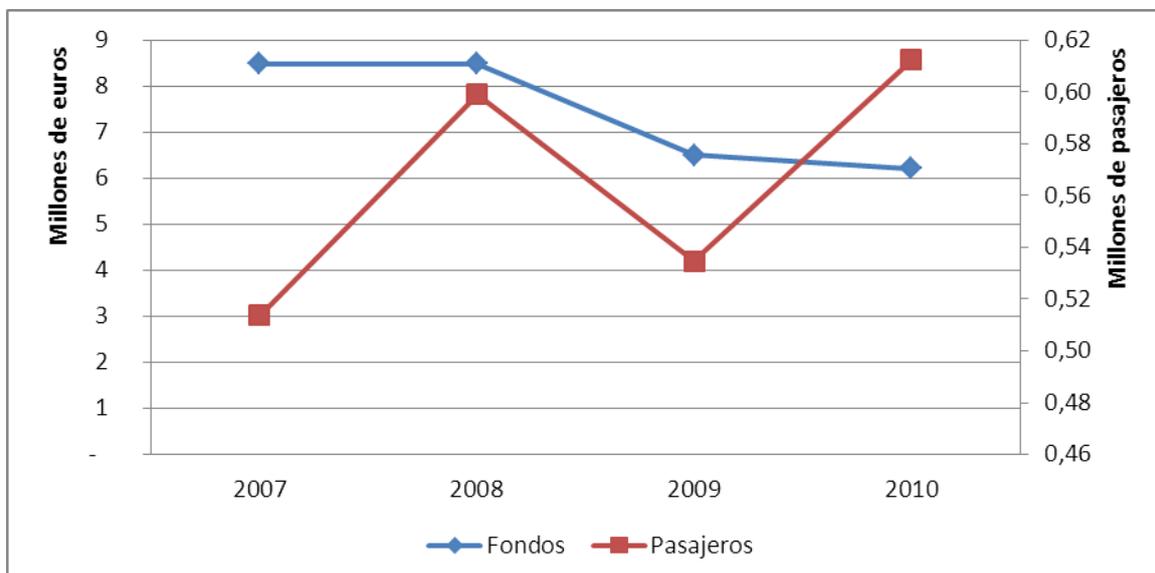
**Gráfico A2. Total de fondos públicos referidos a cada aeropuerto en el período 2007-2011**



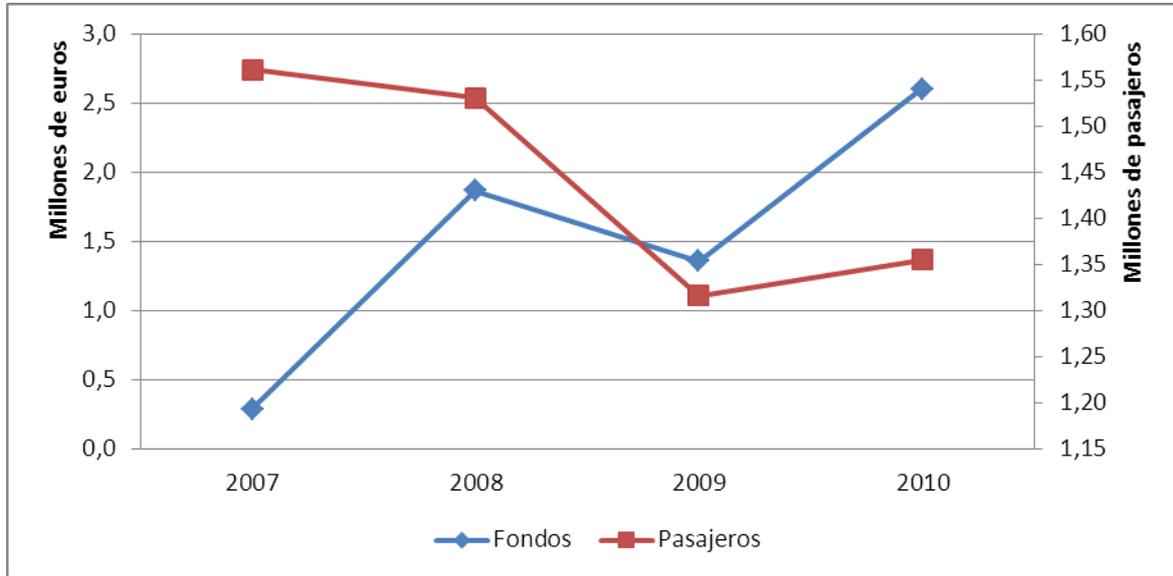
**Gráfico A3. Evolución de fondos y pasajeros en Andalucía**



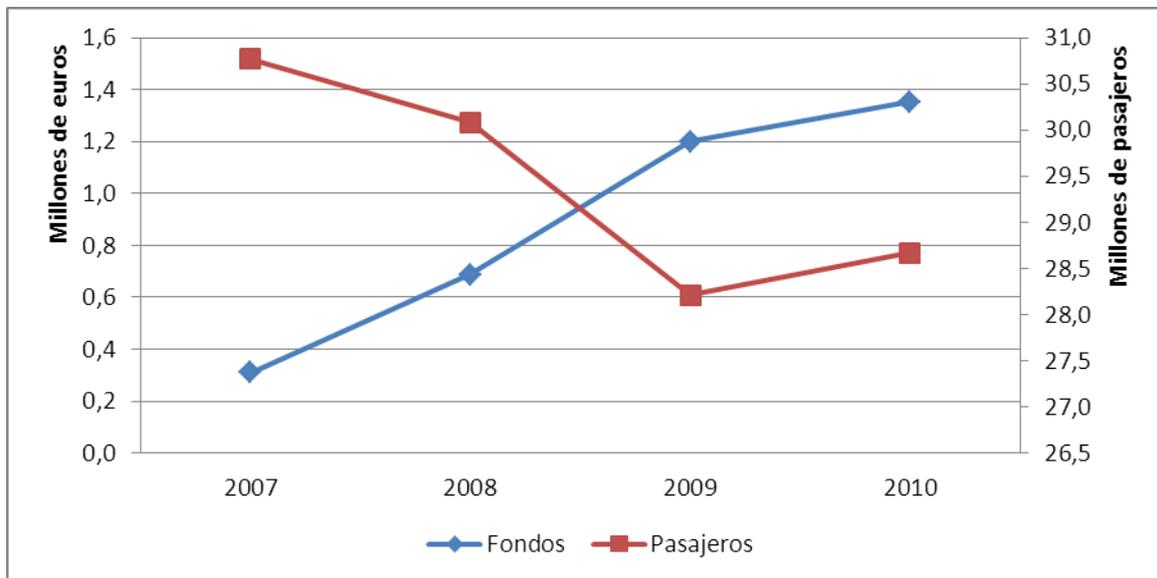
**Gráfico A4. Evolución de fondos y pasajeros en Aragón**



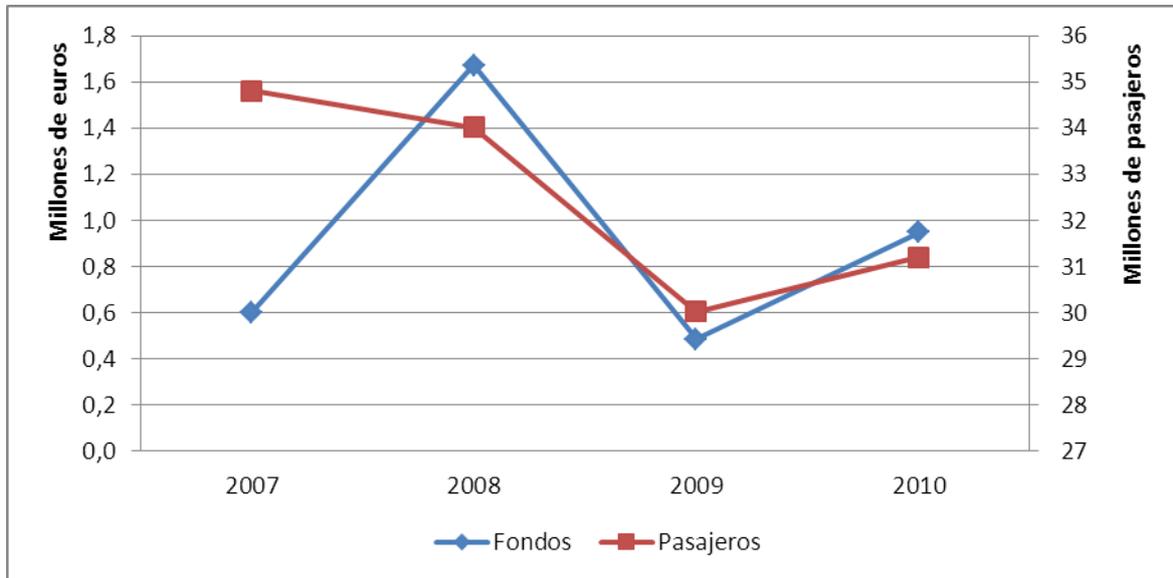
**Gráfico A5. Evolución de fondos y pasajeros en Asturias**



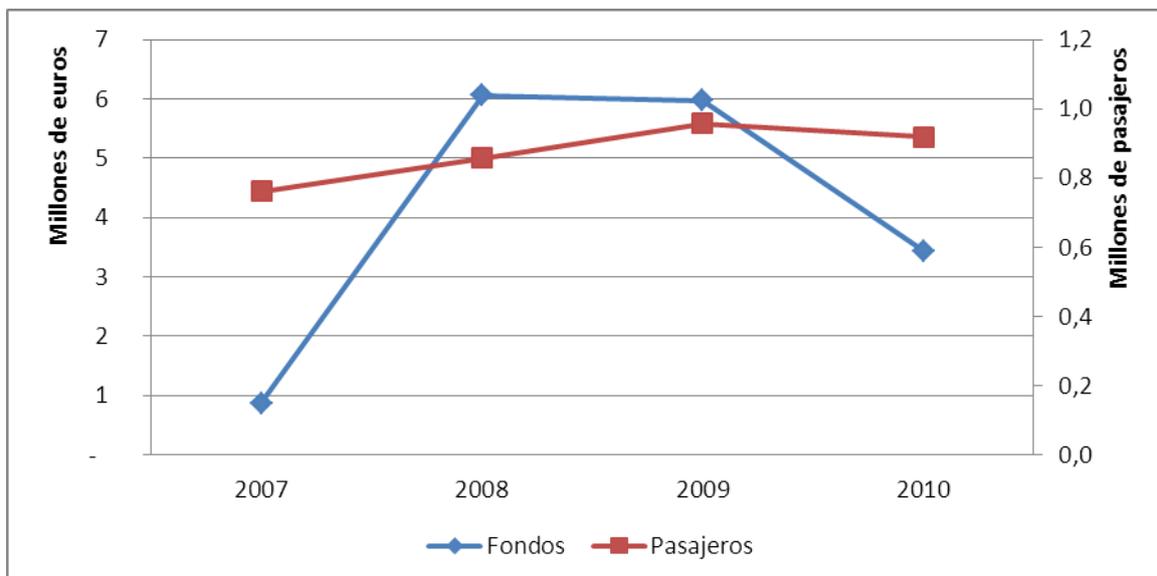
**Gráfico A6. Evolución de fondos y pasajeros en Baleares**



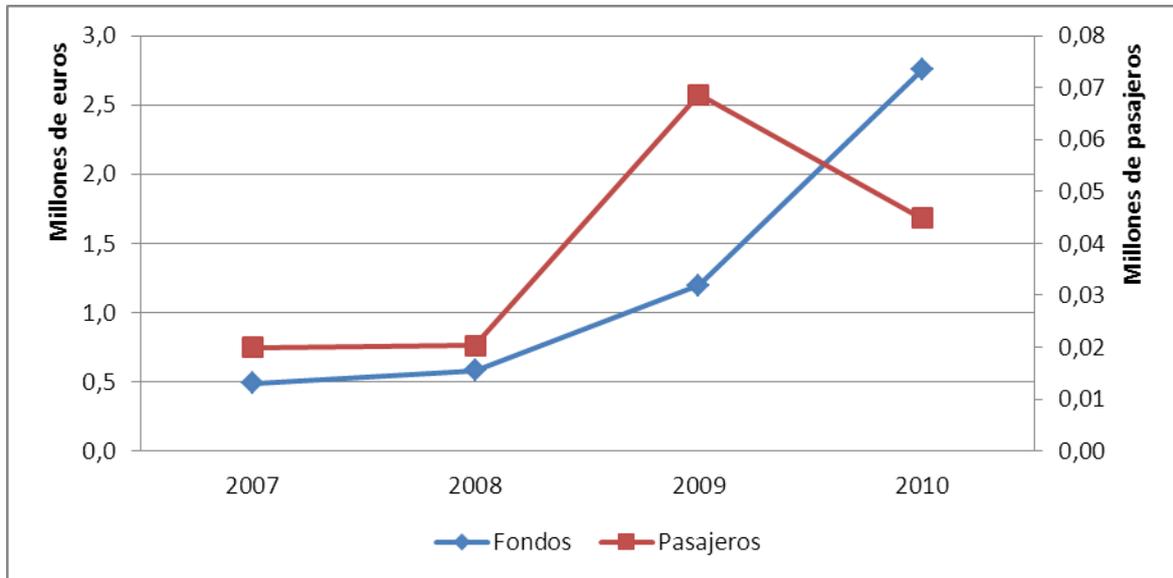
**Gráfico A7. Evolución de fondos y pasajeros en Canarias**



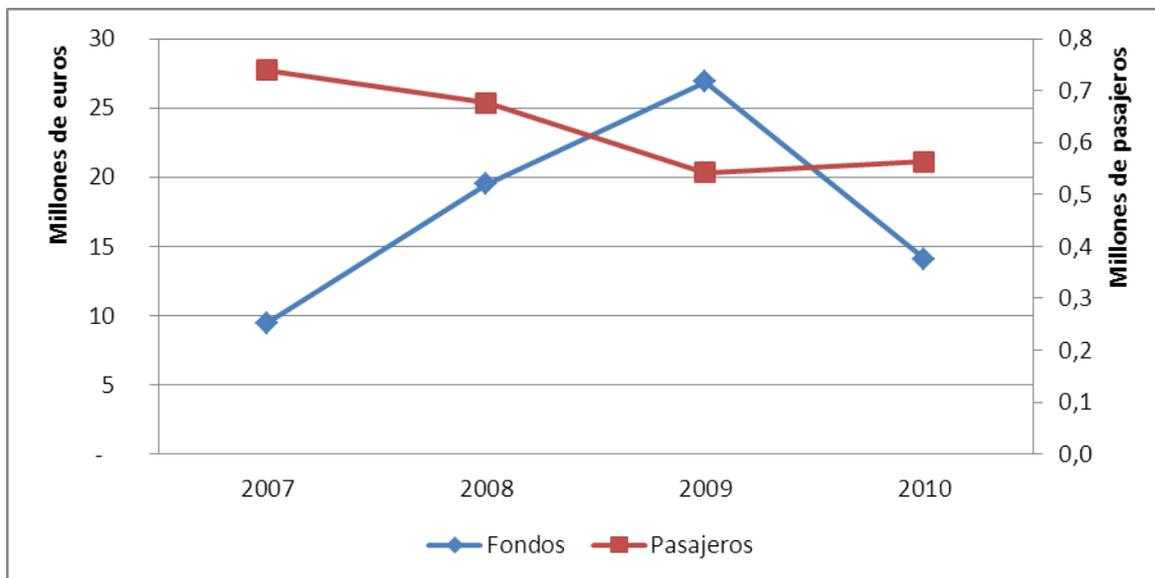
**Gráfico A8. Evolución de fondos y pasajeros en Cantabria**



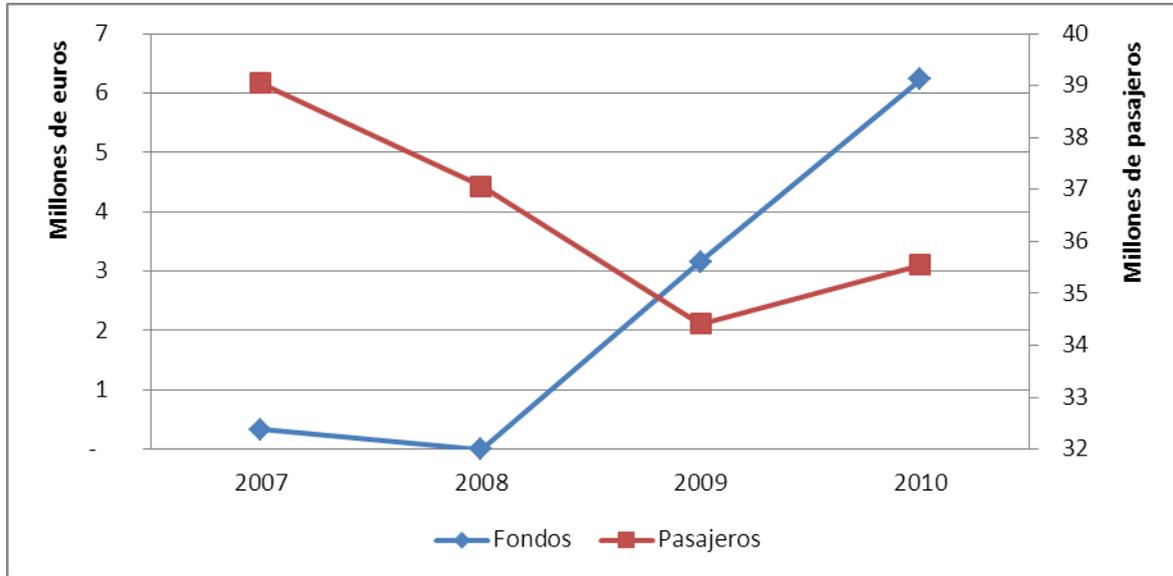
**Gráfico A9. Evolución de fondos y pasajeros en Castilla la Mancha**



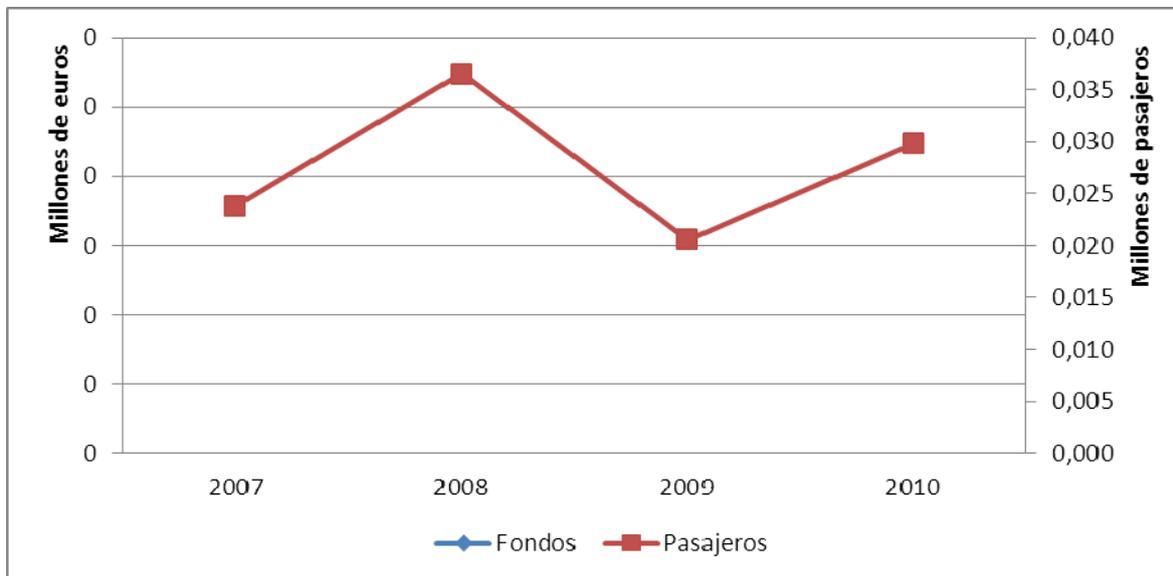
**Gráfico A10. Evolución de fondos y pasajeros en Castilla y León**



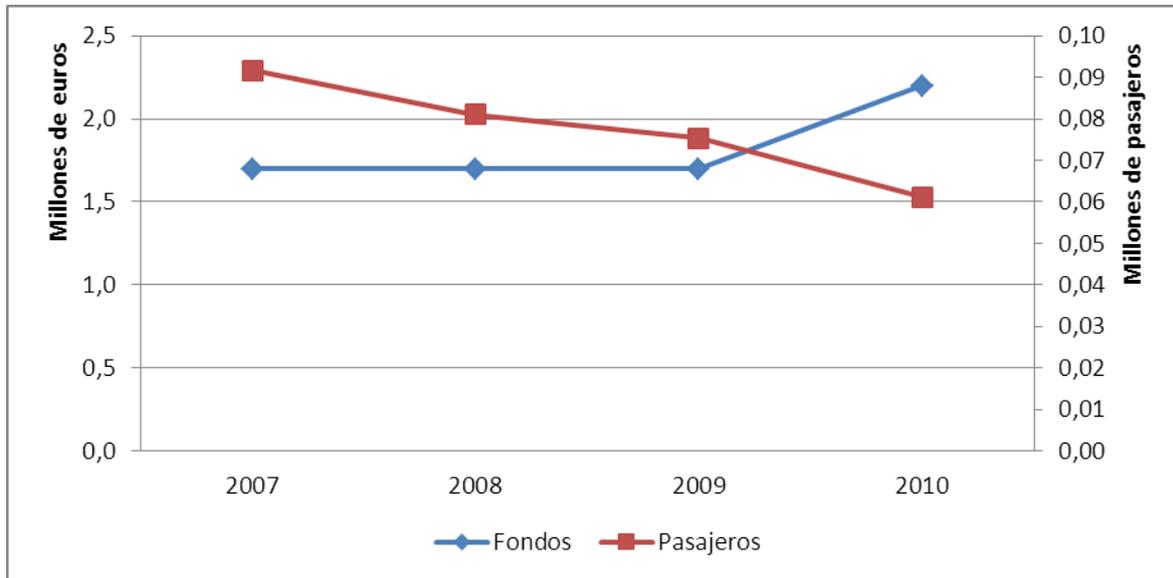
**Gráfico A11. Evolución de fondos y pasajeros en Cataluña**



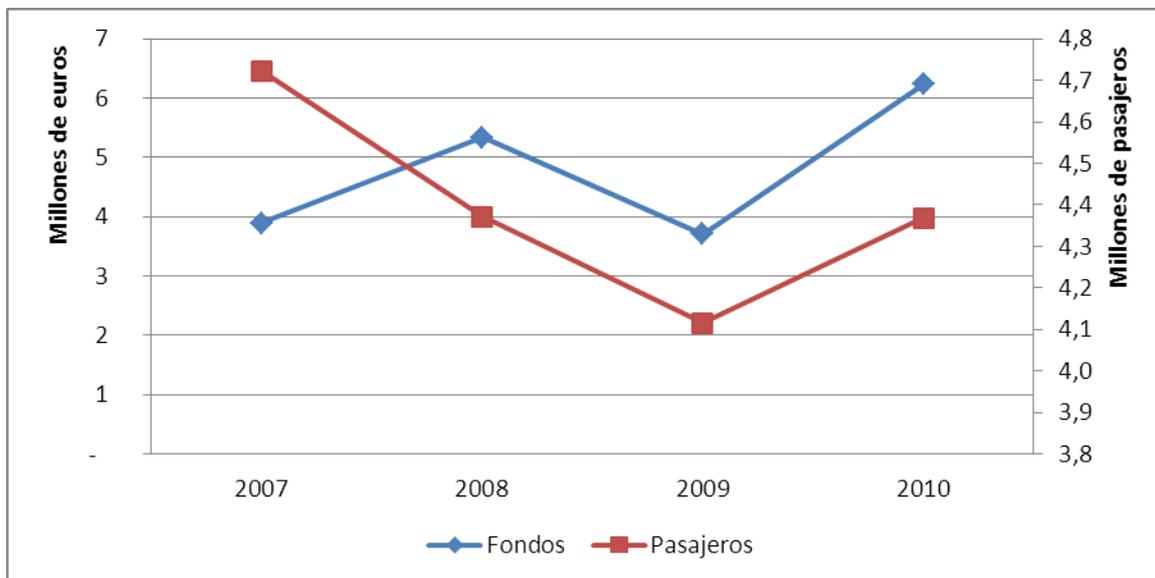
**Gráfico A13. Evolución de fondos y pasajeros en Ceuta**



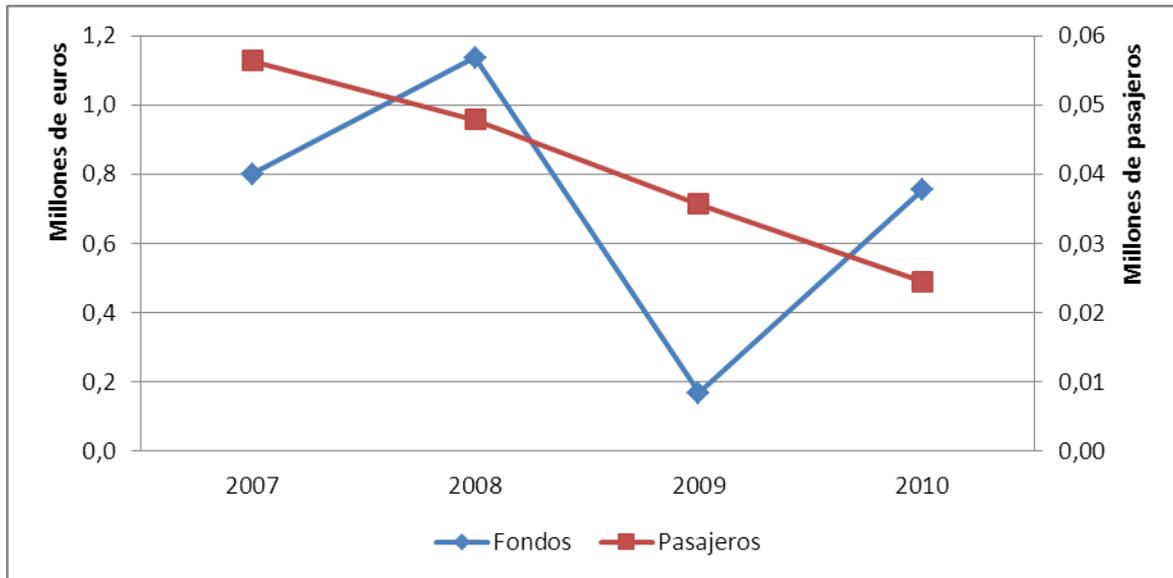
**Gráfico A13. Evolución de fondos y pasajeros en Extremadura**



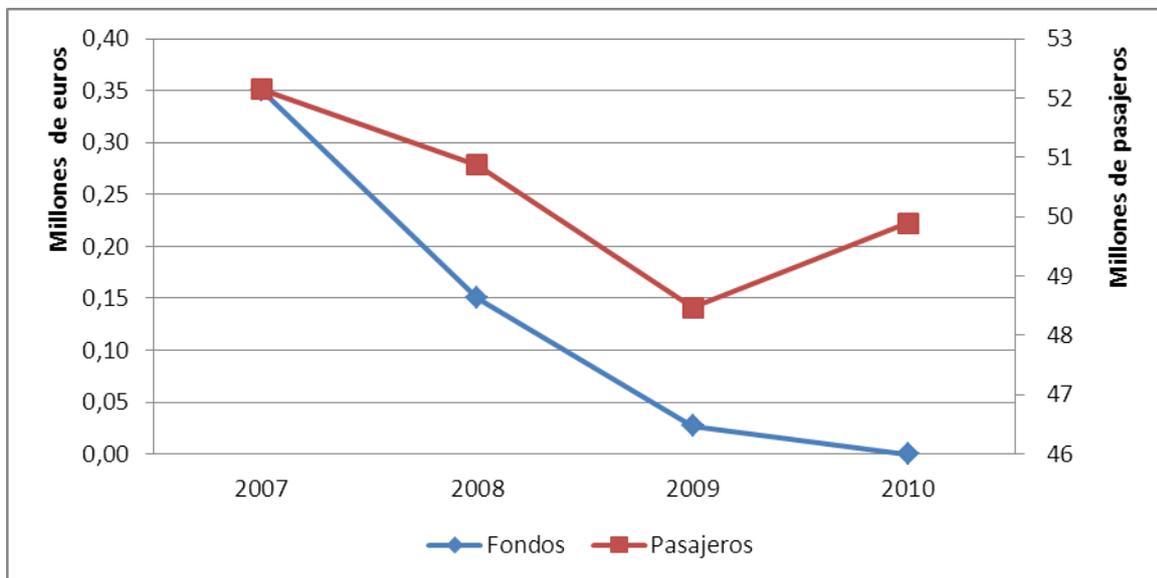
**Gráfico A14. Evolución de fondos y pasajeros en Galicia**



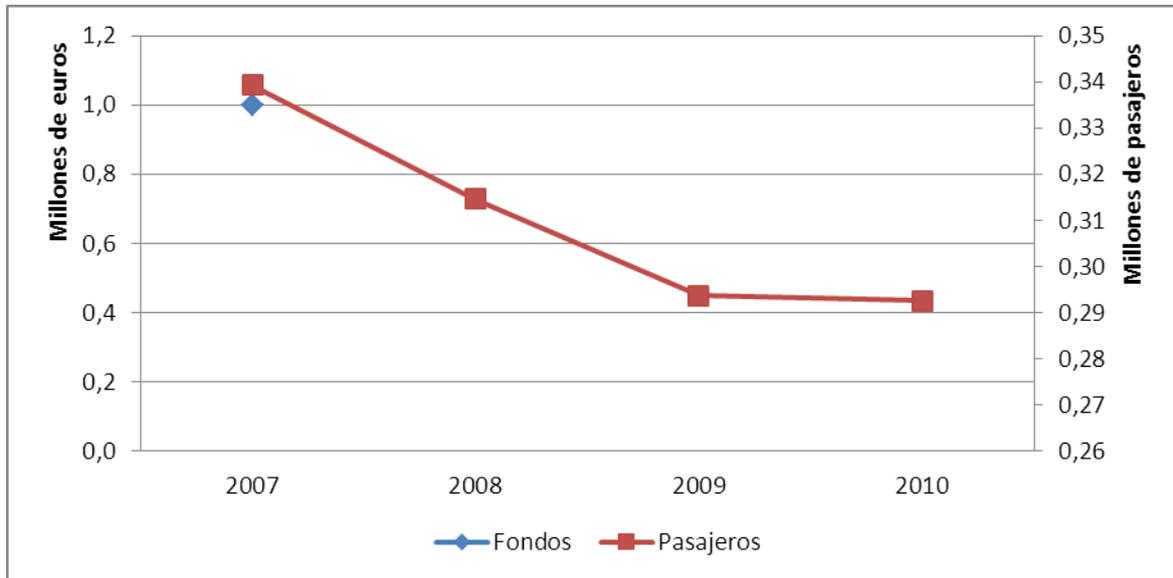
**Gráfico A15. Evolución de fondos y pasajeros en La Rioja**



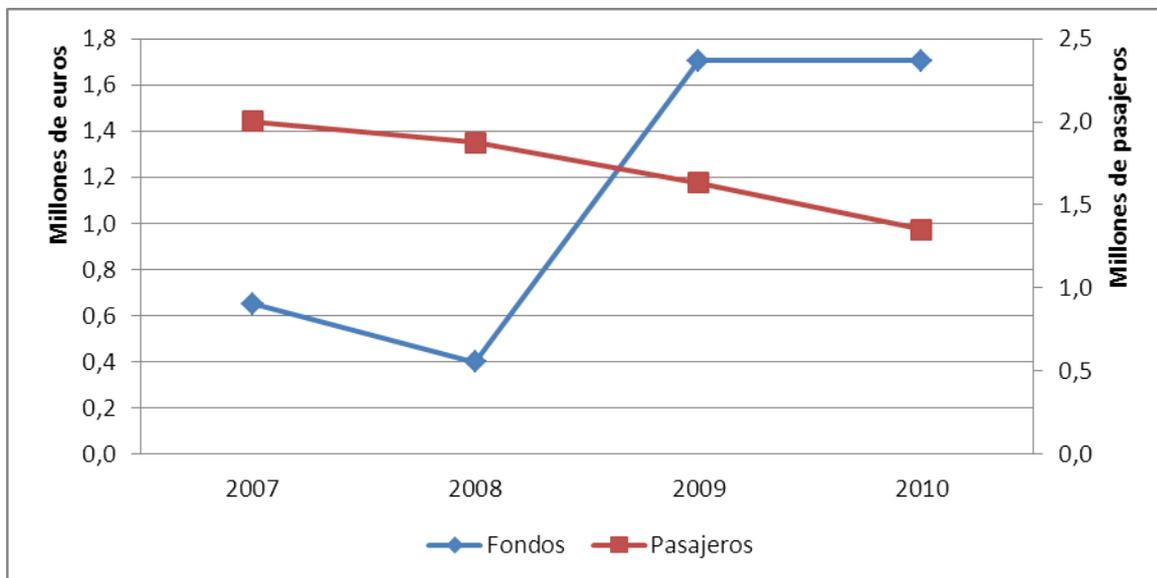
**Gráfico A16. Evolución de fondos y pasajeros en Madrid**



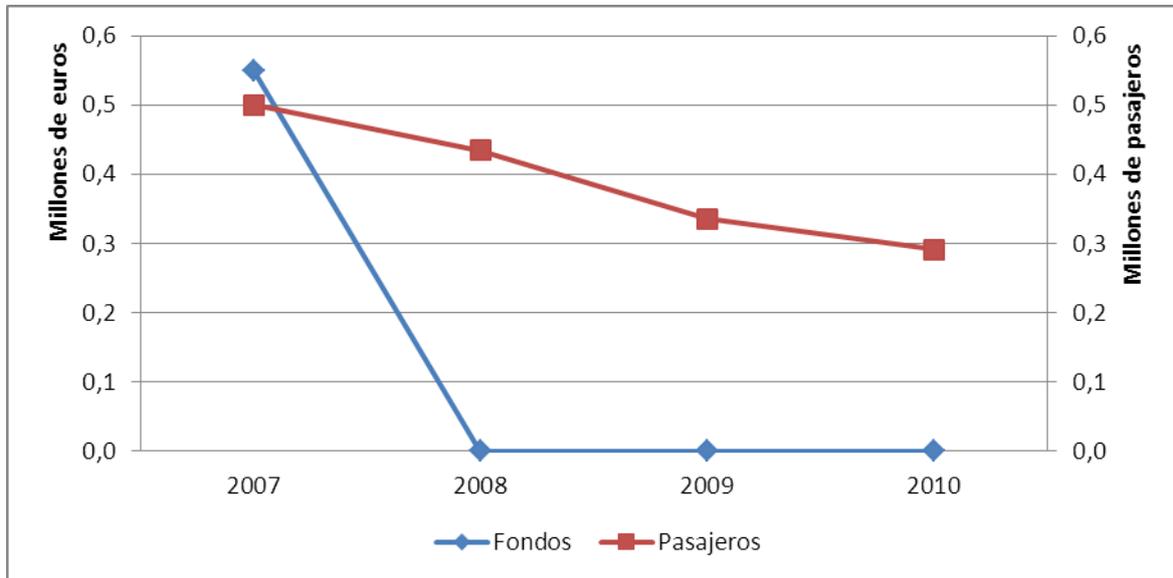
**Gráfico A17. Evolución de fondos y pasajeros en Melilla**



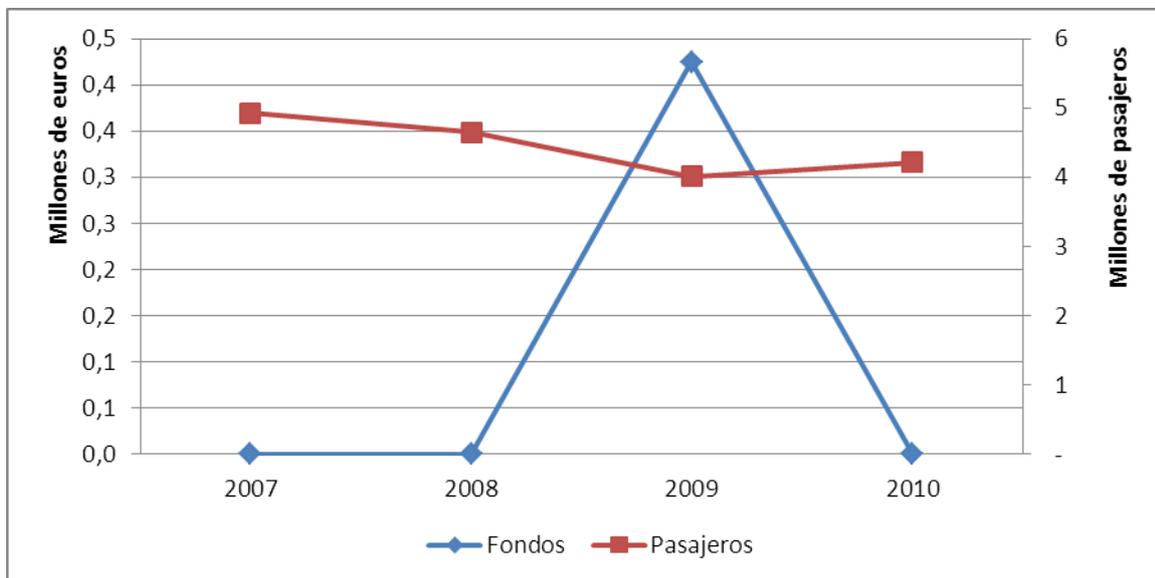
**Gráfico A18. Evolución de fondos y pasajeros en Murcia**



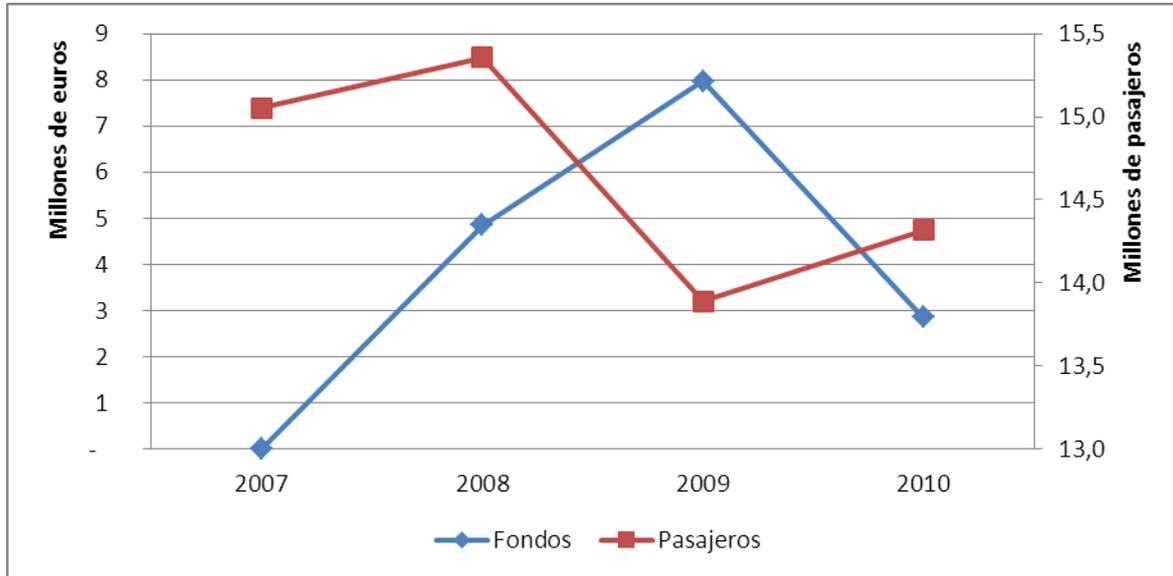
**Gráfico A19. Evolución de fondos y pasajeros en Navarra**



**Gráfico A20. Evolución de fondos y pasajeros en País Vasco**



**Gráfico A21. Evolución de fondos y pasajeros en Valencia**



**Tabla A1. Número de pasajeros por Comunidad Autónoma en el período 2007-2011**

CCAA / Año	2007	2008	2009	2010	2011	Total 2007-2011
ANDALUCÍA	22.402.704	20.977.984	18.748.561	19.115.657	3.771.684	85.016.590
ARAGÓN	513.570	598.934	534.541	612.280	165.078	2.424.403
ASTURIAS	1.560.830	1.530.245	1.316.212	1.355.364	307.773	6.070.424
BALEARES	30.770.962	30.086.149	28.209.526	28.669.696	3.028.712	120.765.045
CANARIAS	34.807.816	34.019.580	30.019.798	31.204.248	8.835.960	138.887.402
CANTABRIA	761.780	856.606	958.157	918.470	200.032	3.695.045
CASTILLA LA MANCHA	19.881	20.370	68.684	44.810	10.075	163.820
CASTILLA Y LEÓN	739.849	676.012	541.713	562.770	118.521	2.638.865
CATALUÑA	39.053.638	37.061.128	34.415.267	35.551.343	7.447.148	153.528.524
Ceuta (helipuerto)	23.852	36.561	20.560	29.817	12.223	123.013
EXTREMADURA	91.585	81.010	75.351	61.177	12.073	321.196
GALICIA	4.722.935	4.371.198	4.116.176	4.367.648	958.434	18.536.391
LA RIOJA	56.371	47.896	35.663	24.522	3.583	168.035
MADRID	52.149.556	50.872.537	48.465.799	49.892.687	11.017.502	212.398.081
Melilla	339.244	314.643	293.695	292.608	66.037	1.306.227
MURCIA	2.002.949	1.876.255	1.630.684	1.349.333	118.672	6.977.893
NAVARRA	500.097	434.477	335.612	291.264	56.341	1.617.791
PAÍS VASCO	4.927.086	4.643.912	4.010.184	4.217.101	894.579	18.692.862
VALENCIA	15.054.055	15.357.647	13.888.476	14.317.207	2.742.042	61.359.427
Total por año	210.498.760	203.863.144	187.684.659	192.878.002	39.766.469	834.691.034

**Gráfico A22. Evolución de los fondos públicos por pasajero en cada Comunidad Autónoma en el período 2007-2011**

