

24 - 26 | Noviembre 2021 | Madrid
XLVI Reunión de Estudios Regionales

International Conference on Regional Science

Ciudades llenas, territorios vacíos

Universidad Autónoma de Madrid



Abstract ampliado

RESUMEN AMPLIADO

Título:

“Ayudas de Estado y Política de la Cohesión en Europa en la era post-COVID: El caso de Andalucía”.

Autores y e-mail de todos ellos:

Palma Muñoz Morquilla pmunoz@agenciaidea.es

Luis Palma Martos lpalma@us.es

Marycruz Arcos Vargas arcos@us.es

Departamento: Cátedra Política de la Competencia.

Universidad: Universidad de Sevilla.

Área Temática: *(indicar el área temática en la que se inscribe el contenido de la comunicación)*

1. Crecimiento, convergencia y desarrollo regional y urbano.

Resumen: *(mínimo 1500 palabras)*

OBJETIVO DE LA CONTRIBUCIÓN

Analizar el difícil equilibrio entre las políticas europeas de la Competencia y de Cohesión, en relación a las medidas promovidas por la Unión Europea para mitigar las consecuencias económicas derivadas de la pandemia SARS-COV-2 (COVID-19).

- I. Introducción: Aproximación histórica al papel desempeñado en la Unión Europea por las políticas europeas de competencia y de cohesión en las crisis económicas del presente siglo.

En primer lugar, abordaremos la crisis económica financiera global de 2008 y las medidas que la Unión Europea adoptó en materia de ayudas de Estado. De dicho análisis extraeremos las principales lecciones aprendidas de la crisis de 2008 a partir de una reflexión sobre cuestiones como:

¿Qué hizo la Unión Europea para mitigar las consecuencias de esta crisis global en la “economía real”?



¿Permitieron las medidas que se adoptaron aumentar o reducir la brecha de la desigualdad respecto a la situación anterior a la crisis?

¿En qué situación está la Unión Europea y en particular, los países más duramente afectados por la crisis de 2008, cuando se determina la situación de pandemia por la Organización Mundial de la Salud el 11 de marzo de 2020?

II. Iniciativas de la Unión Europea para mitigar las consecuencias económicas derivadas de la pandemia SARS-COV-2 (COVID-19).

A continuación, abordaremos las principales iniciativas promovidas por la Unión Europea para paliar las consecuencias económica de la crisis de 2020 derivada de la pandemia, tanto en términos de política de cohesión, para lo cual nos detendremos en la Iniciativa de Inversión en Respuesta al Coronavirus (CRII) y su traslación a la normativa española y autonómica; como en términos de política de competencia, con la regulación de las ayudas de Estado frente a la crisis: Marco Temporal de medidas de ayuda estatal para apoyar la economía en el actual brote de COVID-19.

La Comisión aprendiendo la lección de la gestión de la crisis económica global de 2008, reaccionó de forma inmediata a la crisis de 2020. En concreto el 13 de marzo de 2020 presentó la “*European coordinated response to counter the economic impact of the Coronavirus*” declarando que la Comisión utilizaría todos los instrumentos a su alcance para mitigar las consecuencias de la pandemia, en concreto:

- Garantizar los suministros necesarios a los sistemas de salud preservando el Mercado Único.
- Ayudar a los ciudadanos para que sus ingresos y trabajos no se vean afectados desproporcionadamente y para que los efectos de la crisis no sean permanentes.
- Ayudar a las empresas y garantizar la liquidez del sistema financiero.
- Promover que los Estados miembros actúen con capacidad y coordinadamente a través de una flexibilización del marco regulatorio de las ayudas de Estado así como del Pacto de Estabilidad y Crecimiento.

Por su parte la Presidenta de la Comisión Europea declaró:

“The Coronavirus pandemic is testing us all. This is not only an unprecedented challenge for our healthcare systems, but also a major shock for our economies. The important economic package announced today deal with the situation of today. We stand ready to do more as the situation evolves. We will do whatever is necessary to support the Europeans and the European economy.”

La hoja de ruta de la Comisión Europea ha sido la siguiente:

24 - 26 | Noviembre 2021 | Madrid
XLVI Reunión de Estudios Regionales

International Conference on Regional Science

Ciudades llenas, territorios vacíos

Universidad Autónoma de Madrid



1. Flexibilización del Marco de las ayudas de Estado.

Cuando se determinó la situación de pandemia, los instrumentos normativos a disposición de los Estados para poder conceder ayudas a sus empresas eran fundamentalmente dos: 1º) el Reglamento (UE) N° 1407/2013 ayudas de minimis, como tal reglamento directamente aplicable y que permite la concesión de ayudas hasta 200.000 euros en un periodo de 3 años; o 2º) la notificación de regímenes de ayudas en base a las Directrices comunitarias de salvamento y reestructuración con base en el art. 107.3 c) del Tratado. Por último, las ayudas a los consumidores individuales no ayudas de Estado puesto que no realizan una actividad económica, luego no son empresas requisito sine qua non para que una medida tenga la naturaleza jurídica de ayuda de Estado de conformidad con el artículo 107.1 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

La Comisión el 20 de marzo de 2020 adoptó con base en el Artículo 107(3) (b) TFUE que establece la compatibilidad de las ayudas de Estado destinadas a poner remedio a una grave perturbación en la economía de un Estado miembro, un nuevo instrumento normativo para apoyar a las empresas afectadas por la crisis económica derivada de la COVID-19: Marco Temporal relativo a las medidas de ayuda estatal destinadas a respaldar la economía en el contexto del actual brote de COVID-19.

2. Flexibilización del Marco fiscal europeo.

Propuesta al Consejo de la activación de la cláusula de suspensión de los ajustes fiscales para permitir a los Estados de la zona euro endeudarse o incluso a todos los Estados de la UE.

3. Garantizar la solidaridad en el mercado único.

Coordinar las respuestas de los Estados miembros frente a la crisis con el objetivo de garantizar la compra de material de protección frente al virus, garantizar las cadenas de suministros, libre circulación de mercancías, etc.).

En términos de política de cohesión, resulta muy destacable que se haya permitido a diferencia de la crisis de 2008, financiar con los fondos estructurales europeos las medidas de ayudas para responder a las consecuencias económicas de la crisis de 2020. Para ello mediante el procedimiento ordinario de codecisión, el Parlamento Europeo y el Consejo adoptó el 30 de marzo de 2020 la Iniciativa de Inversión en respuesta del coronavirus:

- Reglamento (UE) 2020/460 del Parlamento Europeo y del Consejo de 30 de marzo de 2020 por el que se modifican los Reglamentos (UE) n° 1301/2013, (UE) n° 1303/2013 y (UE) n° 508/2014, en lo relativo a medidas específicas para movilizar inversiones en los sistemas de atención sanitaria de los Estados miembros y en otros sectores de sus economías, en respuesta al brote de COVID-19 (Iniciativa de inversión en respuesta al coronavirus). Publicada en el (DOUE L 99, 31.03.2020).

En términos de política de competencia y teniendo en cuenta que la mayor parte de las medidas de fomento empresarial frente a las consecuencias económicas de la crisis

24 - 26 | Noviembre 2021 | Madrid
XLVI Reunión de Estudios Regionales

International Conference on Regional Science

Ciudades llenas, territorios vacíos

Universidad Autónoma de Madrid



debían adoptarse por las Administraciones nacionales, regionales y locales, a través de sus propios presupuestos, la Comisión adoptó en tiempo record (en una semana a partir de que la Organización Mundial de la Salud determina el 11 de marzo de 2020 que el SARS-COV-2 es una pandemia) la Comunicación del Marco Temporal relativo a las medidas de ayuda estatal destinadas a respaldar la economía en el contexto del actual brote de COVID-19 (2020/C 91 I/01) de 19 de marzo de 2020.

Se trata de un marco excepcional frente a una situación inédita, un marco temporal que en principio está previsto hasta el 31 de diciembre de 2021 y flexible, esto es, a la fecha se ha debido modificar hasta en cinco ocasiones, para responder a una crisis que es dinámica y que por tanto la normativa ha de adaptarse para dar respuesta a la evolución de la crisis sanitaria y por ende económica.

Para que los Estados miembros puedan conceder ayudas con base en la Comunicación del Marco Temporal de ayudas COVID-19 (2020/C 91 I/01), es necesario que los Estados miembros notifiquen a la Comisión conforme al artículo 108.3 del TFUE, los marcos temporales nacionales de ayudas COVID-19, no pudiendo llevarse a efecto las ayudas hasta no tener la autorización de la Comisión por medio de la oportuna decisión comunitaria.

III. Marco nacional temporal de ayudas COVID-19.

Una vez establecido el encuadramiento europeo, analizaremos las medidas ejecutadas en España en base al Marco Nacional Temporal relativo a las medidas de ayudas destinadas a respaldar la economía en el contexto del actual brote COVID-19:

- Marco Nacional Temporal relativo a las medidas de ayuda a empresas y autónomos consistentes en subvenciones directas, anticipos reembolsables, ventajas fiscales, garantías de préstamos y bonificaciones de tipos de interés en préstamos destinadas a respaldar la economía en el contexto del actual brote de COVID-19. Autorizado mediante la Decisión SA.56851 (2020/N) “Marco Paraguas”, de 2 de abril de 2020.

Modificaciones al Marco Temporal Nacional para integrar las modificaciones del Marco Temporal Europeo COVID-19 así como aclaraciones y correcciones:

- Modificación del Marco Nacional Temporal para permitir medidas de ayuda para la contención sanitaria del COVID-19, a través de apoyo a la I+D, al desarrollo de infraestructuras de ensayo y ampliación de escala y a la fabricación de productos y materiales médicos necesarios, así como ayudas urgentes en forma de aplazamiento del pago de impuestos y cotizaciones a la Seguridad Social y subsidios salariales para empleados para evitar reducciones de plantilla. Autorizado mediante la Decisión SA.57019 (2020/N).
- Modificación del Marco Temporal para permitir nuevas garantías de préstamos de ocho años y prolongar la vigencia del Marco Nacional Temporal originario hasta el 30 de junio de 2022. Autorizado mediante la Decisión SA.58778 (2020/N).



- Modificación para permitir la prórroga de las medidas de ayuda para la contención sanitaria del COVID-19 hasta el 30 de junio de 2021. Autorizado mediante la Decisión SA.60136 (2020/N).
- Modificación para permitir ayudas en forma de apoyo por costes fijos no cubiertos. Autorizado mediante la Decisión SA.59723 (2020/N).
- Modificación del Marco Temporal para permitir i) prorrogar la hasta el 31 de diciembre de 2021; ii) la concesión de ayudas de I+D+I a microempresas o pequeñas empresas que ya estuvieran en crisis el 31 de diciembre de 2019; iii) elevar los umbrales de las ayudas consistentes en importes limitados de ayuda; iv) la conversión en subvenciones directas las ayudas en forma de anticipos reembolsables, garantías, préstamos y otros instrumentos reembolsables. Autorizado mediante la Decisión SA.61875 (2021/N).
- Modificación del Marco Temporal para permitir la concesión de ayudas a microempresas o pequeñas empresas que ya estuvieran en crisis el 31 de diciembre de 2019. Autorizado mediante la Decisión SA.62838 (2021/N).

Beneficiarios.

Se podrán otorgar a empresas y autónomos cuyo domicilio social se encuentre en España o que operen dentro del territorio nacional y que no estén en crisis a 31.12.2019 salvo micros y pequeñas empresas que se permite que estuvieran en crisis antes de esta fecha.

IV. El caso de Andalucía.

El objeto principal de nuestro estudio es Andalucía y en concreto las medidas que la Administración andaluza ha adoptado en base al marco temporal europeo y nacional de ayudas de Estado COVID-19 para facilitar ayudas a las empresas afectadas por las consecuencias económicas de la pandemia y al Reglamento (UE) N° 1407/2013 ayudas de minimis.

En una crisis cambiante y que se ha prolongado en el tiempo, las necesidades de las empresas y de sus trabajadores han evolucionado al ritmo de las contingencias de la crisis sanitaria y subsiguiente impacto económico de la misma. De esta forma en un principio, coincidente con las circunstancias de los confinamientos y cierre temporal de la actividad de muchas de ellas, las medidas de ayudas fueron destinadas a apoyar las necesidades de circulante de las empresas.

En la medida que la crisis sanitaria se ha extendido en el tiempo y asimismo se ha prolongado el impacto en las economías, se hace necesario reforzar la estructura del capital de las empresas y reducir los niveles de endeudamiento de las mismas para evitar que entren en situaciones de concurso sino de cierre definitivo de muchas de ellas.

24 - 26 | Noviembre 2021 | Madrid
XLVI Reunión de Estudios Regionales

International Conference on Regional Science

Ciudades llenas, territorios vacíos

Universidad Autónoma de Madrid



Por tanto el análisis de las medidas de ayudas aprobadas por la Administración andaluza para paliar el impacto de las consecuencias económicas de la pandemia en el tejido empresarial de la región se distinguirá entre las medidas de apoyo al circulante y las medidas para reforzar la solvencia y reducir el endeudamiento tanto público como privado de las empresas.

1. Ayudas al Circulante

Decreto-ley 26/2020, de 13 de octubre, por el que se establece una medida extraordinaria y urgente en el ámbito económico para facilitar las ayudas a las pymes industriales afectadas por las consecuencias económicas de la pandemia SARS-COV-2.

El 13 de octubre de 2020 el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía aprobó un Decreto-ley en el que se establece una medida extraordinaria y urgente en el ámbito económico para facilitar ayudas a las pymes industriales afectadas por las consecuencias económicas de la pandemia SARS-COV-2.

Este Decreto-ley aprueba las bases reguladoras para la concesión de subvenciones en régimen de concurrencia no competitiva a pequeñas y medianas empresas industriales afectadas por las consecuencias económicas de la COVID-19 para financiación de capital circulante.

Las subvenciones tienen como beneficiarias a las pymes industriales y de servicios vinculados a la industria con sede en Andalucía, con más de 9 trabajadores, que fueron considerados no esenciales en el Real Decreto-ley 10/2020, de 29 de marzo, y que han sufrido una caída de su volumen de ventas en Andalucía de más del 25% en el primer semestre de 2020, respecto al primer semestre de 2019 la crisis de la COVID-19.

Y su convocatoria:

- Resolución de 14 de octubre de 2020, de la Agencia de Innovación y Desarrollo de Andalucía, por la que se dispone la publicación de la Resolución de la misma fecha de la Dirección General, por la que se efectúa convocatoria para la concesión de ayudas, en régimen de concurrencia no competitiva, a las PYMES industriales afectadas por las consecuencias económicas de la pandemia SARS-COV-2 como medida extraordinaria y urgente en el ámbito económico, acogidas al Decreto-ley 26/2020, de 13 de octubre .

Decreto-ley 13/2021, de 6 de julio, por el que se establece una medida extraordinaria y urgente en el ámbito económico para facilitar ayudas a las pequeñas y medianas empresas pertenecientes a las cadenas de valor de los sectores aeroespacial y otros avanzados del transporte afectadas por las consecuencias económicas de la pandemia SARS-CoV-2 (COVID-19), para financiación de capital circulante cofinanciadas con el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) .

Y su convocatoria:

- Resolución de 20 de julio de 2021, de la Agencia de Innovación y Desarrollo de Andalucía, por la que se da publicidad a la Resolución de 13 de julio de 2021, de la Dirección General de la Agencia de Innovación y Desarrollo de Andalucía, por la que se efectúa convocatoria para la concesión de subvenciones en régimen de concurrencia no competitiva a Pymes, pertenecientes a las cadenas de valor

24 - 26 | Noviembre 2021 | Madrid
XLVI Reunión de Estudios Regionales

International Conference on Regional Science

Ciudades llenas, territorios vacíos

Universidad Autónoma de Madrid



de los sectores aeroespacial y otros avanzados del transporte afectadas, por las consecuencias económicas de la pandemia SARS-COV-2 (COVID-19), para financiación de capital circulante cofinanciadas con el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) .

2. Ayudas a la Solvencia y Reducción del endeudamiento del sector privado.

Decreto-ley 10/2021, de 1 de junio, por el que se establecen las bases reguladoras y se convocan subvenciones a autónomos y empresas para el apoyo a la solvencia y reducción del endeudamiento del sector privado.

Ayudas directas para satisfacer deuda y pagos a proveedores, acreedores financieros y no financieros, así como los costes fijos incurridos, siempre y cuando estas obligaciones se hubieran generado entre el 1 de marzo de 2020 y el 31 de mayo de 2021 y procedan de contratos anteriores al RDL.

Presupuesto: 1.109 MEUR.

Beneficiarios: Los autónomos y empresas con sede social en territorio español, cuyo volumen de operaciones anual en 2020 haya caído como mínimo un 30 % con respecto a 2019 y cuya actividad esté incluida en alguno de los códigos –CNAE 09– previstos en el Anexo I del Real Decreto-ley.

Decreto-ley 12/2021, de 15 de junio, por el que se establecen medidas de aplazamiento en el calendario de reembolsos de préstamos concedidos por la Administración de la Junta de Andalucía a empresas y personas autónomas afectadas por la crisis sanitaria provocada por el COVID-19, con vencimiento en los ejercicios de 2021 y 2022, con dispensa de garantía.

V. Conclusiones: El control de las ayudas de Estado en la era post-COVID.

Al objeto de garantizar una fuerte recuperación de la economía global resulta imprescindible tener en cuenta los principios de la competencia en el diseño y en la ejecución de las ayudas dirigidas a apoyar dicha recuperación. A fin de lograr este objetivo, son precisamente las autoridades de la competencia las instituciones que mejor pueden informar a las Administraciones Públicas sobre los efectos de las ayudas en el mercado y cómo minimizar el impacto de las ayudas en la competencia. A tal fin, desde la OCDE Taskforce COVID-19 se reivindica un mayor protagonismo de las Autoridades de Competencia Nacionales en materia de ayudas públicas.

EL MÉTODO Y LOS DATOS

El análisis se referirá a Andalucía, comunidad autónoma más poblada y la segunda más grande del país. En la actualidad Andalucía a los efectos de la financiación con fondos estructurales se encuentra en la categoría de “regiones desfavorecidas”, esto es, aquellas



que tienen un PIB inferior al 75 % del PIB medio en la Unión Europea, según las cifras obtenidas en la revisión realizada a mitad del periodo de programación (2014-2020).

Para ello trabajaremos principalmente con los datos de las ayudas concedidas por la Agencia de Innovación y Desarrollo de Andalucía en el marco de cada una de las convocatorias abiertas en base a los Decretos de ayudas al circulante y de aplazamiento en el calendario de reembolso de préstamos concedidos por la Administración Autonómica.

Analizaremos los indicadores de impacto relacionados con el empleo, el número de beneficiarios (empresas y autónomos) y las ayudas concedidas.

Finalmente, compararemos los resultados obtenidos con los resultados en otra región de España para ver el impacto de la crisis en términos de cohesión interna; así como con una región en Portugal y una región en Alemania para extrapolar los resultados y ver la evolución de la cohesión económica, territorial y social en la UE.

Palabras Clave: *(máximo 6 palabras)*

COVID-19, Ayudas de Estado, Cohesión, Andalucía.

Clasificación JEL:

L4 Política de defensa de la competencia;

R58 Política de desarrollo regional;

L53 Ayuda pública a las empresas;

O19 Vínculos internacionales del desarrollo; Papel de los organismos internacionales.