

La economía social y las ayudas de estado

Social economy and state aids

JUAN JORGE PIERNAS LÓPEZ

Profesor Titular de Derecho internacional público y Relaciones internacionales

Universidad de Murcia

Titular de una Cátedra Jean Monnet de la Comisión Europea (TEULP)

Recibido: 14.05.2024 / Aceptado: 05.07.2024

DOI: 10.20318/cdt.2024.8973

Con reconocimiento y admiración al Profesor Alfonso Luis Calvo Caravaca.

Resumen: Esta contribución tiene por objeto analizar de qué forma la disciplina de ayudas estatales, en particular la noción de ayuda de Estado con arreglo al artículo 107(1) TFUE, las normas sobre compatibilidad de las ayudas ex artículo 107(2) y 107(3) TFUE y las relativas a los servicios de interés económico general ex artículo 106(2) TFUE, permiten la concesión de apoyo financiero a los agentes de la economía social. El artículo se basa para ello especialmente en los cambios operados en el Derecho primario por el Tratado de Lisboa, la jurisprudencia de los tribunales de la Unión, y la práctica decisoria de la Comisión Europea. Finalmente se incluyen una serie de consideraciones a modo de conclusión.

Palabras clave: Economía social, ayudas de estado, definición, compatibilidad, SIEG.

Abstract: This contribution aims to analyse how the State aid discipline, in particular the notion of State aid under Article 107(1) TFEU, the rules on compatibility of aid under Articles 107(2) and 107(3) TFEU and those on services of general economic interest under Article 106(2) TFEU, allow for the granting of financial support to social economy actors. The article draws in particular on the changes in primary law brought about by the Treaty of Lisbon, the case law of the EU courts and the decision-making practice of the European Commission. Finally, several concluding remarks are included.

Keywords: Social economy, state aid, definition, compatibility, SGEI.

Sumario: I. Introducción. II. La normativa de ayudas estatales y la economía social. III. La compatibilidad de las ayudas estatales. 1. Ayudas estatales exentas de notificación. 2. Ayudas estatales que deben ser notificadas. IV. Servicios de interés económico general. V. Conclusiones.

I. Introducción

1. Hace 33 años, el profesor CALVO CARAVACA publicó, junto al profesor FERNÁNDEZ DE LA GÁNDARA, un libro sobre las ayudas de Estado en la entonces Comunidad Económica Europea.¹ Desde entonces, la disciplina de ayudas de Estado en Derecho de la Unión Europea ha evolucionado notablemente. Como señalaba recientemente el profesor CALVO CARAVACA esta evolución ha permi-

¹ A.L. CALVO CARAVACA y L. FERNÁNDEZ DE LA GÁNDARA, *Las ayudas de Estado en la Comunidad Económica Europea: Análisis y perspectivas*, Murcia, Secretariado de Asuntos Relacionados con la Comunidad Europea, Secretaría General de la Presidencia, Comunidad Autónoma de Murcia, 1991, 185 p.

tido “no sólo que las ayudas estatales se amolden a los cambios experimentados por el Mercado interior, y por la propia Unión, sino que influyan de manera significativa en los mismos, cobrando recientemente un gran protagonismo en el marco de las transiciones digital y verde, o en respuesta a la agresión de Ucrania por parte de Rusia.”² Esta contribución tiene por objeto analizar cómo la disciplina de ayudas estatales se ha amoldado y es susceptible de influir decisivamente a la economía social.

2. En 2021, la Comisión Europea afirmó que “El apoyo financiero público desempeña un papel importante en la puesta en marcha y el desarrollo de los agentes de la economía social.”³ El Plan de Acción para la Economía Social de la Comisión constataba que la normativa sobre ayudas estatales de la Unión Europea (“UE”) permite, en determinadas condiciones, la concesión de apoyo financiero público a los agentes de la economía social. Sin embargo, el Plan también subrayaba que las autoridades públicas “no siempre aprovechan plenamente esta posibilidad, por ejemplo, en relación con las actividades de las empresas sociales dedicadas a la oferta de trabajo para las personas vulnerables.”⁴

3. En este contexto, conviene recordar que el sistema de control de las ayudas estatales de la UE se basa en una (i) una prohibición general de las ayudas, incluida en el actual artículo 107(1) del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), una serie de excepciones a esta prohibición, consagradas principalmente en los artículos 107.2 y 107.3 del TFUE, y un control previo por parte de la Comisión Europea, lo que significa que, como regla general, los Estados miembros deben notificar a la Comisión, para su aprobación, cualquier proyecto de concesión de nuevas ayudas o de modificación de ayudas existentes con arreglo al artículo 108 (3) TFUE.

4. En las siguientes secciones se analizan las principales particularidades de la normativa de ayudas estatales relativas a la economía social, tanto en sede de definición (artículo 107(1) TFUE) como de compatibilidad (107(2) y (3) TFUE) y de compensación de servicios de interés económico general (106(2) TFUE).⁵

II. La normativa de ayudas estatales

5. El artículo 107(1) TFUE estipula que “Salvo que los Tratados dispongan otra cosa, serán incompatibles con el mercado interior, en la medida en que afecten a los intercambios comerciales entre Estados miembros, 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.” Esta artículo declara por tanto “las ayudas” (o ayudas estatales o ayudas públicas como se conocen generalmente) *a priori* incompatibles con el mercado interior.

6. Según el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (en adelante “TJUE”), la noción de ayuda de estado prevista por el artículo 107, apartado 1, del TFUE incluye los siguientes elementos: “en primer lugar, debe tratarse de una intervención del Estado o mediante fondos estatales; en segundo lugar, esta intervención debe poder afectar a los intercambios entre los Estados miembros; en tercer lugar, debe conferir una ventaja a su beneficiario, y, en cuarto lugar, debe falsear o amenazar falsear la competencia.”⁶ Además, el TJUE ha precisado también que la ventaja económica a la que hace referen-

² A.L. CALVO CARAVACA (2023). J.J. PIERNAS LÓPEZ / L. HANCHER / L. RUBINI (Eds.). The Future of EU State aid Law and Policy: Consolidation and Expansion. Cuadernos de derecho transnacional, 15(2), 1426-1428, en p. 1426.

³ COM/2021/778 final. Construir una economía que funcione para las personas: un plan de acción para la economía social, p. 8.

⁴ Ibid.

⁵ Para un análisis detallado de esta cuestión pueden consultarse los documentos temáticos, presentaciones y videos realizados para el Social Economy Gateway, en los que participó el autor a este trabajo particularmente con dos documentos temáticos y dos presentaciones, y a los que se puede acceder a través del siguiente enlace: https://social-economy-gateway.ec.europa.eu/topics-focus/state-aid-social-economy_en

⁶ Sobre la normativa de ayudas de Estado puede consultarse L. HANCHER, T. OTTERVANGER, y P.J. SLOT, EU State aids (6th ed. London : Sweet & Maxwell / Thomson Reuters, 2021). Véase, e.g., STJUE 24 julio 2003 C-280/00 Altmark EU:C:2003:415, aptdo. 75.

cia el artículo 107(1) TFUE debe ser selectiva en el sentido de favorecer “a determinadas empresas o producciones”.⁷ El requisito de selectividad es considerado en la práctica como autónomo del requisito de ventaja económica.⁸ Corresponde a la Comisión acreditar la existencia de una ayuda estatal.⁹

7. Además, las normas sobre ayudas estatales sólo se aplicarán si los beneficiarios potenciales de las ventajas financieras en cuestión son empresas, es decir, si los beneficiarios son entidades que ejercen una actividad económica, independientemente de su estatuto jurídico y de su modo de financiación.¹⁰ Por consiguiente, entidades de la economía social como cooperativas, asociaciones y fundaciones pueden definirse como “empresas”, aunque ofrezcan bienes o servicios sin ánimo de lucro.¹¹ A este respecto, como aclara el Plan de Acción para la Economía Social, también se utilizan términos como “empresas de la economía social”, “empresas sociales y solidarias” y “tercer sector” para referirse a las entidades de la economía social.¹² Para una definición de entidad de la economía social, y en particular de empresa social, pueden consultarse varios reglamentos de la UE.¹³

8. De conformidad con la jurisprudencia del TJUE “el concepto de ayuda de Estado, tal y como se define en el Tratado, tiene carácter jurídico y debe interpretarse partiendo de elementos objetivos.”¹⁴ La Comisión ha sostenido en relación con este precepto “The concept of aid is an objective concept that leaves the Commission no margin of discretion.”¹⁵ Además, con arreglo a la jurisprudencia consolidada del Tribunal de Justicia “el artículo 92 [hoy 107 TFUE] no distingue según las causas o los objetivos de las intervenciones a que se refiere, sino que las define en función de sus efectos.”¹⁶

9. A tenor de lo anterior, no parece haber lugar para consideraciones sociales en el marco del artículo 107, apartado 1, del TFUE. Sin embargo, de la jurisprudencia de los tribunales europeos se desprende que éstos no han sido completamente ajenos a consideraciones sociales al definir las ayudas estatales. De esta forma, en relación con el criterio de ventaja económica previsto en el artículo 107(1) TFUE, el Tribunal General sostuvo en el asunto *Corsica Ferris*, que habida cuenta de los cambios en la normativa social nacional como en la práctica de las relaciones laborales dentro de las grandes empresas “es necesario que el control de las ayudas de Estado refleje la evolución de tales usos[...]”.¹⁷ A continuación el Tribunal General añadió que “También debe precisarse que, en una economía social de mercado, un inversor privado prudente no puede abstraerse ni de su responsabilidad hacia el conjunto de partes adquirentes de la empresa ni de la evolución del contexto social, económico y medioambiental en que sigue desarrollándose.”¹⁸

⁷ STJUE 6 septiembre 2006, C-88/03, Portugal/Comisión, EU:C:2006:511, apartado 54.

⁸ Véase a este respecto, por ejemplo, la STJUE de 15 junio 2006, C-393/04 y C-41/05, *Air Liquide Industries Belgium*, EU:C:2006:403, apartado 28. K. VAN DE CASTEELE AND M. HOCINE, “Favouring certain undertakings or the production of certain goods”: Selectivity, in *EU Competition Law, Volume IV State Aid, Book one, Part 2, Chapter 3, Claeys & Casteels 2008*, pp. 247-251.

⁹ STJUE 29 abril 2004, C-159/01, Países Bajos/Comisión, EU:C:2004:246, apartado 43.

¹⁰ Véase, entre otros, la STJUE 10 enero 2006, C-222/04, *Ministero dell’Economia e delle Finanze/Cassa di Risparmio di Firenze*, EU:C:2006:8, apartados 107-109.

¹¹ *Id.*, apartados 122 y 123.

¹² Plan de acción para la economía social, *cit.*, página 5.

¹³ Véase, por ejemplo, el Reglamento (UE) n.º 1296/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2013, relativo a un programa de la Unión Europea para el empleo y la innovación social (“EaSI”) y por el que se modifica la Decisión n.º 283/2010/UE por la que se establece un instrumento europeo de microfinanciación para el empleo y la inclusión social, DO L 347 de 20.12.2013, p. 238-252, en su artículo 2, apartado 1. Para la definición actual, véase el art. 2(15) del Reglamento (UE) 2021/1057 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de junio de 2021, por el que se crea el Fondo Social Europeo Plus (FSE+) y se deroga el Reglamento (UE) n.º 1296/2013, DO L 231 de 30.6.2021, p. 21-59.

¹⁴ STJUE 16 mayo 2000, C-83/98 P, *Ladbroke Racing*, EU:C:2000:248, apartado 25.

¹⁵ Commission Report on the implementation of the Commission notice on the application of state aid rules to measures relating to direct business taxation, 9 February 2004, C(2004)434, at p. 6.

¹⁶ STJUE 2 julio 1974, Case 173/73, *Italia c. Comisión*, EU:C:1974:71, apartado 13.

¹⁷ STGUE 11 septiembre 2012, T-565/08, *Corsica Ferris*, EU:T:2012:415, para 81.

¹⁸ *Ib.*, apartado 82.

10. Asimismo, respecto del concepto de selectividad, en el asunto *Maribel bis/ter* el Tribunal de Justicia concluyó que una medida de carácter social que no beneficiaba a todos los sectores económicos de un país no era, por esa razón, necesariamente selectiva, sino que habría que tener en cuenta si la medida pudiera estar justificada a la luz de los objetivos régimen general de seguridad social aplicable en el país en cuestión, Bélgica. Este análisis de selectividad dio lugar al test actualmente observado por el Tribunal de Justicia, según el cual para determinada el carácter selectivo de una medida “Procede examinar únicamente si en el marco de un régimen jurídico concreto, una medida estatal puede favorecer a «determinadas empresas o producciones» en el sentido del artículo 92, apartado 1, del Tratado en relación con otras empresas que se encuentren en una situación fáctica y jurídica comparable habida cuenta del objetivo perseguido por la medida en cuestión.”¹⁹

11. De forma especialmente relevante para el ámbito de la economía social, el TJUE reconoció en el asunto *Paint Graphos*, un asunto prejudicial, que un beneficio fiscal concedido a sociedades cooperativas de productores y trabajadores (al que no tienen derecho las empresas con ánimo de lucro), puede no ser selectivo y, por lo tanto, no constituye una ayuda estatal a las cooperativas en determinadas circunstancias.

12. El Tribunal llegó a esta conclusión a la luz de los principios específicos de funcionamiento que distinguen a las cooperativas de otros operadores económicos, en particular de las sociedades mercantiles. El Tribunal subrayó, entre otras cosas, el principio de la primacía del individuo, afirmando que:

- los activos netos y las reservas deben distribuirse en el momento de la liquidación a otra entidad cooperativa que persiga fines de interés general similares;
- que las sociedades cooperativas no se gestionan en interés de inversores externos, y
- que las reservas y los activos no son distribuibles y deben dedicarse a los intereses comunes de los miembros.²⁰

Estas características, junto con la observancia de los principios de proporcionalidad y coherencia, podrían justificar una exención del impuesto de sociedades normal para las cooperativas sin que el mismo fuera considerado como selectivo.

13. Más recientemente, la Gran Sala del Tribunal de Justicia concluyó, en el asunto *DOBELES HES*, en relación con el criterio de la presencia de recursos estatales del artículo 107(1) TFUE que la jurisprudencia mencionada *supra* que dispone que las ayudas de Estado en el sentido del artículo 107(1) TFUE se caracterizan por sus efectos y no por sus objetivos, “no significa, sin embargo, que una ayuda de Estado se defina exhaustivamente por sus efectos, con exclusión de cualquier otro criterio. En efecto, una ayuda de Estado se define también por su naturaleza, aunque solo sea porque se concede «mediante fondos estatales», como expresamente dispone el artículo 107 TFUE, apartado 1.”²¹ Esta jurisprudencia limita por tanto la exclusión tradicionalmente taxativa de toda consideración distinta de los efectos, como pueden ser las consideraciones sociales, de la definición de ayudas estatal.

14. Por otro lado, en la práctica decisoria de la Comisión Europea también se pueden observar ciertos asuntos relacionados con entidades de la economía social en los que la Comisión concluyó que no se cumplían todos los criterios del artículo 107(1) TFUE.

15. Así, en el año 2003 la Comisión Europea adoptó una decisión relativa a una denuncia que versaba sobre una supuesta ayuda concedida a los organismos gestores del régimen irlandés de asisten-

¹⁹ STJUE 8 noviembre 2001, C-143/99 *Adria-WienPipeline and Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke* EU:C:2001:598, apartado 41.

²⁰ STJUE 8 septiembre 2011, C-78/08, *Paint Graphos* y otros, EU:C:2011:550.

²¹ STJUE 12 enero 2023, C-702/20, *DOBELES HES*, EU:C:2023:1, apartado 73.

cia sanitaria complementaria, que participaban en un sistema de igualación de riesgos en el mercado de los seguros médicos privados. La Comisión Europea llegó a la conclusión de que el sistema de igualación de riesgos en cuestión implicaba pagos que se limitaban al mínimo necesario para compensar a los aseguradores por el servicio de las obligaciones de interés económico general y, por lo tanto, no implicaba ayuda estatal en el sentido del artículo 107(1) TFUE.²² La decisión fue recurrida ante el Tribunal General, que confirmó la decisión de la Comisión mediante una interpretación flexible de la sentencia *Altmark* del Tribunal de Justicia (que había sido adoptada después de que se adoptara la decisión).²³ De forma relevante para la economía social, el Tribunal General reconoció la especificidad del sector de la salud en relación con otros servicios de interés económico general de sectores más económicos o competitivos como el de las telecomunicaciones.²⁴

16. Asimismo, en 2014, la Comisión recibió una denuncia relativa a una supuesta ayuda estatal concedida por las autoridades portuguesas a la Santa Casa de Misericordia de Tomar (“SCMT”), una entidad que presta servicios de apoyo social a personas mayores. La Comisión observó que los servicios prestados por SCMT eran de carácter puramente local y sólo estaban disponibles en una zona geográfica limitada. También subrayó que los servicios ofrecidos por SCMT para las personas mayores se prestaban únicamente en portugués, no presentaban características únicas ni altamente especializadas que pudieran resultar especialmente atractivas para los ciudadanos de otros Estados miembros, y no se habían promocionado fuera de Portugal. La Comisión también observó que la supuesta ayuda no podía tener más que un efecto marginal, si es que tenía alguno, sobre las condiciones de las inversiones o el establecimiento transfronterizos. Por consiguiente, la Comisión concluyó que la medida no constituía una ayuda estatal con arreglo al artículo 107, apartado 1, del TFUE debido a la falta de efectos sobre el comercio entre Estados Miembros.²⁵

17. También en 2014 la Comisión recibió una denuncia en la que se alegaba que solo los prestadores privados de servicios sociosanitarios en Italia -frente a los públicos, sin ánimo de lucro y autónomos- estarían: (i) admitidos en el régimen de seguro gestionado por el Instituto Italiano de la Seguridad Social en lo que respecta a las cotizaciones por permiso de maternidad y paternidad, y (ii) tendrían derecho al reembolso de la indemnización por excedencia por familiares a cargo que asistan a familiares con discapacidad grave, así como a otros tipos de excedencia.

18. La Comisión Europea concluyó que no era posible demostrar que existiera una ventaja en favor de las empresas regidas por el sistema privado de seguridad social frente al público y, en particular, de los prestadores privados de servicios sociosanitarios. Además, la Comisión observó que, aunque existiera tal ventaja, no sería selectiva; por consiguiente, no se cumplían dos de los criterios acumulativos de la noción de ayuda estatal. Este asunto confirma que los operadores públicos y privados, incluidas las entidades de la economía social, pueden recibir apoyo financiero respetando lo dispuesto por el artículo 107(1) TFUE y el resto de los principios del Tratado, como el artículo 345 del TFUE, que consagra el principio de neutralidad en lo que respecta al régimen de la propiedad en los Estados miembros.²⁶

19. En suma, de la jurisprudencia de los tribunales europeos se desprende que, a pesar del carácter objetivo de la noción de ayuda estatal con arreglo a la jurisprudencia del TJUE, éstos no han sido ajenos a consideraciones sociales e incluso a las especificidades de la economía social. Asimismo, de la práctica decisoria de la Comisión Europea en este ámbito también se observa que la Comisión ha considerado que las actividades de entidades que operan en ámbitos con un marcado carácter social como el de la salud, y que prestan sus servicios con carácter local, no son beneficiarias de ayudas estatales al no

²² Ayuda estatal N 46/2003 - Irlanda, Risk equalisation scheme in the Irish health insurance market.

²³ STGUE 12 febrero 2008, T-289/03, BUPA y otros/Comisión, EU:T:2008:29. Véase también la sentencia del TJUE 24 julio 2003 en el asunto C-280/00 *Altmark* EU:C:2003:415.

²⁴ STGUE 12 febrero 2008, T-289/03 - BUPA y otros/Comisión, EU:T:2008:29, apartados 167 y 168.

²⁵ Ayuda de Estado SA.38920 (2014/NN) - Alleged grant support to Santa Casa da Misericordia de Tomar (SCMT).

²⁶ Ayuda estatal SA.38825 - Alleged State aid to private providers of socio-sanitary services.

estar presentes, en los casos mencionados, todos los requisitos del artículo 107(1) TFUE. No obstante, conviene ser prudente y recordar que habrá que estar a las circunstancias de cada caso pues, de conformidad con la jurisprudencia de los tribunales europeos, “La calificación de una medida como ayuda de Estado no puede depender [...] de una apreciación subjetiva de la Comisión y debe determinarse con independencia de cualquier práctica administrativa anterior de la Comisión, suponiendo que dicha práctica haya quedado probada.”²⁷

III. La compatibilidad de las ayudas estatales

20. Como se ha expuesto, en principio, los Estados miembros de la Unión deben notificar a la Comisión, para su aprobación, cualquier proyecto de concesión de nuevas ayudas o de modificación de ayudas existentes con arreglo al artículo 108 (3) TFUE para que la Comisión pueda evaluar su compatibilidad con el Mercado interior. Sin embargo, en la práctica, la mayor parte de las ayudas estatales se conceden sin notificación previa. A este respecto, la Comisión ha señalado que más del 90% de las ayudas nuevas se conceden sin notificación previa.²⁸ En consecuencia, en esta sección se describirán brevemente, en primer lugar, las disposiciones del RGEC más relevantes para otorgar ayudas a la economía social sin notificación previa. En segundo lugar se describirán las directrices más relevantes para el análisis de la compatibilidad de las ayudas que deben ser notificadas al no reunir los requisitos de los reglamentos de exención, y se mencionarán los principios generales que, a nuestro juicio, la Comisión y los tribunales deberán tener en cuenta en este ámbito. Finalmente se mencionarán brevemente las particularidades de la aplicación del artículo 106(2) TFUE como posible justificación de las ayudas otorgadas por la prestación de servicios de interés económico general en el ámbito de la economía social.

1. Ayudas estatales exentas de notificación

21. El artículo 108(4) TFUE establece que la Comisión puede adoptar reglamentos relativos a las categorías de ayudas estatales que pueden quedar exentas de notificación. Las condiciones actuales en las que las ayudas están exentas de la obligación de notificación se establecen en el Reglamento general de exención por categorías (“RGEC”).²⁹

22. El RGEC permite a los Estados miembros conceder directamente las medidas de ayuda estatal, con plena seguridad jurídica y sin control previo de la Comisión siempre que se cumplan todas sus condiciones. En opinión de la Comisión, los beneficios que estas ayudas aportan a la sociedad compensan las posibles distorsiones de la competencia. Todas las medidas de ayuda en virtud del RGEC deben respetar los límites máximos de ayuda permitidos, es decir, el importe bruto máximo de ayuda que puede recibir un beneficiario. Existe un límite máximo específico para cada categoría de ayuda. Por ejemplo, las ayudas para la contratación de trabajadores desfavorecidos no superarán el 50% de los costes salariales subvencionables.

23. Las siguientes disposiciones del RGEC son especialmente pertinentes para apoyar la economía social mediante ayudas estatales:

- **Artículo 17: Ayudas a la inversión en favor de las PYME**, destinadas en particular a cubrir los costes de inversión en activos materiales e inmateriales, así como los costes salariales estimados del empleo creado directamente por el proyecto de inversión hasta una determinada intensidad de ayuda.

²⁷ STGUE 3 julio 2014, T-319/12 y T-321/12, España c. Comisión (Ciudad de la Luz), EU:T:2014:604, apartado 46.

²⁸ Comisión Europea, comunicado de prensa IP/23/1523 de 9.3.2023, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_23_1523

²⁹ Reglamento (UE) n.º 651/2014 de la Comisión, de 17 de junio de 2014, por el que se declaran determinadas categorías de ayudas compatibles con el mercado interior en aplicación de los artículos 107 y 108 del Tratado, DO L 187 de 26.6.2014, p. 1–78.

- **Artículo 21: Regímenes de ayuda a la financiación de riesgo en favor de las PYME**, en este contexto, se entenderá por “inversión en financiación de riesgo” las inversiones de capital, los préstamos, incluidos los arrendamientos financieros, las garantías, o una combinación de los mismos, en favor de empresas subvencionables.
- **Artículo 22: Ayudas a la creación de empresas**, a través de diversos instrumentos (préstamos con tipos de interés que no se ajustan a las condiciones del mercado, garantías con primas que no se ajustan a las condiciones del mercado, subvenciones, incluida la inversión en capital, reducciones del tipo de interés y de la prima de garantía, o una combinación de los mismos).
- **Artículo 29: Ayudas a la innovación en materia de procesos y organización**, en relación con las cuales los costes subvencionables, es decir, los costes cuya financiación pública está autorizada en virtud de la normativa de la UE, incluyen costes de personal, costes de los instrumentos, equipo, edificios y terrenos en la medida y durante el periodo utilizados para el proyecto, costes de investigación contractual, conocimientos y patentes adquiridos o licenciados a fuentes externas en condiciones de mercado, y los gastos generales adicionales y otros gastos de funcionamiento, incluidos los costes de material, suministros y productos similares, directamente derivados del proyecto (hasta la intensidad de ayuda permitida).
- **Artículos 32 a 35: Ayudas a los trabajadores desfavorecidos y a los trabajadores con discapacidad**, que permite la concesión de ayudas en forma de subvenciones salariales para la contratación y el empleo de trabajadores desfavorecidos, así como ayudas para compensar los costes adicionales del empleo de dichos trabajadores, y el coste de la asistencia adicional que se les preste; y
- **Artículo 56: Ayudas a la inversión en infraestructuras locales**, que permite la concesión de ayudas para la construcción o mejora de infraestructuras locales, que se refieren a infraestructuras que contribuyen a mejorar el entorno empresarial y de consumo a nivel local, así como a modernizar y desarrollar la base industrial.

24. Por último, conviene mencionar también que las entidades de la economía social pueden beneficiarse, como el resto de “empresas” a los efectos del Tratado, de las ayudas exentas de notificación con arreglo al Reglamento *de minimis*.³⁰ De conformidad con el mismo, el límite máximo de las ayudas *de minimis* que una única empresa puede recibir por Estado miembro en cualquier período de tres años es de 300 000 EUR, o de hasta 750 000 EUR en el caso de prestadores de servicios de interés económico general con arreglo al reglamento *de minimis* específicamente previsto para éstos.³¹

2. Ayudas estatales que deben ser notificadas

25. Los artículos 107(2) y 107(3) TFUE permiten conceder ayudas estatales en determinadas condiciones. La Comisión Europea ha publicado estas condiciones en directrices y marcos aplicables a diferentes categorías de ayudas. Estos instrumentos de Derecho indicativo o *soft law* no modifican el marco jurídico existente en virtud del art. 107 del TFUE, ni introducen normas directamente aplicables. Tampoco eximen de la obligación de notificación. Se limitan a establecer los criterios con arreglo a los cuales la Comisión considera que las medidas de ayuda estatal en distintos ámbitos son compatibles con el mercado interior.

26. Algunas directrices son especialmente pertinentes para la economía social, ya que hacen referencia a categorías mencionadas en el PAES de la Comisión y podrían apoyar medidas como la

³⁰ Reglamento (UE) 2023/2831 de la Comisión, de 13 de diciembre de 2023, relativo a la aplicación de los artículos 107 y 108 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea a las ayudas de *de minimis*, DO L, 2023/2831, 15.12.2023.

³¹ Reglamento (UE) 2023/2832 de la Comisión, de 13 de diciembre de 2023, relativo a la aplicación de los artículos 107 y 108 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea a las ayudas de *de minimis* concedidas a empresas que prestan servicios de interés económico general. DO L, 2023/2832, 15.12.2023.

creación de instituciones financieras para facilitar la financiación de empresas sociales, o la creación de laboratorios en una universidad pública o privada para promover estudios sobre economía circular y social. Cabe mencionar por su relevancia las siguientes directrices:

- (i) Directrices sobre las ayudas estatales para promover las inversiones de financiación de riesgo,³²
- (ii) Directrices sobre ayudas estatales de finalidad regional,³³ y
- (iii) el Marco sobre ayudas estatales de investigación y desarrollo e innovación.³⁴

27. A falta de un acto de soft law como una comunicación a directrices aplicables para evaluar una medida notificada, la Comisión puede analizarla directamente sobre la base de las disposiciones del Tratado, por ejemplo, en virtud del artículo 107, apartado 3, letra c), del TFUE. En este sentido, el Tribunal de Justicia de la UE ha subrayado recientemente que esta disposición incluye dos requisitos: “el primero, que [la ayuda] debe estar destinada a facilitar el desarrollo de determinadas actividades o de determinadas regiones económicas y, el segundo, formulado de manera negativa, que no debe alterar las condiciones de los intercambios en forma contraria al interés común.”³⁵

28. En el ámbito de la economía social, la Comisión Europea autorizó en 2022 una medida propuesta por Suecia para crear nuevos puestos de trabajo para trabajadores desfavorecidos y muy desfavorecidos desempleados (inmigrantes recién llegados y parados de larga duración) en aras de favorecer su incorporación al mercado laboral. En virtud de la medida aprobada, con un presupuesto de unos 404 millones de euros, los empresarios pagan salarios significativamente inferiores al salario mínimo en virtud de convenios colectivos ordinarios. Esto permite a los empresarios contratar trabajadores a un coste inferior al que tendrían que hacerlo de otro modo. Para compensar a los trabajadores por recibir un salario más bajo por el trabajo realizado en comparación con el trabajo regular, se paga una compensación estatal directamente al trabajador y no al empresario. La compensación del Estado complementa sus salarios para que el total se corresponda con el nivel salarial mínimo de los convenios colectivos ordinarios. Las autoridades suecas previeron que los empleos serían creados principalmente por pequeñas y medianas empresas de sectores como la hostelería, la restauración, los servicios inmobiliarios y otros servicios de apoyo, así como la industria manufacturera. Habida cuenta de que la medida podría superar los umbrales del RGEC, la Comisión la analizó con arreglo al artículo 107, apartado 3, letra c), del TFUE y la aprobó tras observar, entre otras cosas, que la ausencia de incentivos financieros constituye un obstáculo a la creación de nuevos puestos de trabajo para trabajadores de grupos vulnerables, como los inmigrantes y los desempleados de larga duración. Por lo tanto, esta decisión constituye un ejemplo de medida positiva que puede favorecer a las PYME, entre las que también podrían incluirse entidades de la economía social, para alcanzar objetivos sociales.³⁶

29. Asimismo, en 2011 la Comisión Europea decidió no plantear objeciones a la creación del Big Society Capital (BSC) por parte del Reino Unido, con una inyección de capital de 400 millones de libras esterlinas para ayudar a las organizaciones sociales de primera línea a aumentar su impacto social, mejorando su acceso a una financiación asequible. En concreto, el BSC apoya el desarrollo y el crecimiento de un mercado de productos de inversión social en el Reino Unido, tanto de rentabilidad social como financiera. La medida pretendía hacer frente al déficit de financiación del sector social contribuyendo mediante la inversión en intermediarios financieros al desarrollo de una infraestructura de

³² Directrices sobre las ayudas estatales para promover las inversiones de financiación de riesgo, DO C 508 de 16.12.2021, p. 1/36.

³³ Comunicación de la Comisión Directrices sobre las ayudas estatales de finalidad regional 2021/C 153/01, DO C 153 de 29.4.2021, p. 1/46.

³⁴ Comunicación de la comisión Marco sobre ayudas estatales de investigación y desarrollo e innovación, DO C 414 de 28.10.2022, p. 1/38.

³⁵ STJUE 22 septiembre 2020, C-594/18 P, Austria v Commission, EU:C:2020:742, apartado 19

³⁶ Ayuda estatal SA.100209 (2022/N) - Entry jobs

mercado (intermediarios, fondos dedicados, instrumentos de inversión ad hoc, plataformas de inversión e información) que atendiera con mayor eficacia las necesidades de financiación del capital de las organizaciones sociales de primera línea. En este sentido, las organizaciones del sector social no se definían por su forma jurídica, sino por su objetivo de obtener resultados sociales (incluidos los medioambientales), frente al tradicional objetivo del sector privado de generar beneficios para los propietarios o accionistas. La entidad creada, BSC, era una institución de inversión mayorista. Por lo tanto, no invertía directamente en organizaciones del sector social, sino únicamente a través de vehículos de inversión específicos (en particular, fondos e instrumentos financieros innovadores). La Comisión consideró que la medida objeto de examen constituía una ayuda estatal que podía considerarse compatible sobre la base del artículo 107, apartado 3, letra c), del TFUE, en particular tras observar que existía una deficiencia del mercado en la financiación del sector social que podía subsanarse con la medida propuesta, aumentando el bienestar como consecuencia de ello.³⁷

30. En relación con lo anterior, a nuestro juicio, el apoyo de las instituciones europeas, y particularmente de la Comisión a consideraciones sociales en el ámbito de las ayudas estatales debería ser aún más marcado tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa en diciembre de 2009. Cabe recordar que desde entonces la UE se ha constituido como una “economía social de mercado altamente competitiva” con arreglo al nuevo artículo 3.3 del TUE. Esta disposición incluye el objetivo de la Unión de combatir la “exclusión social y la discriminación y [el de fomentar] la justicia y la protección sociales [así como] la cohesión económica, social y territorial”. A este respecto, cabe recordar que el artículo 7 TFUE prevé que la Unión “velará por la coherencia entre sus diferentes políticas y acciones, teniendo en cuenta el conjunto de sus objetivos y observando el principio de atribución de competencias.”³⁸

31. Asimismo, el artículo 9 del TFUE establece vínculos adicionales entre los valores orientados al mercado y los orientados a la sociedad, al afirmar que “en la definición y ejecución de sus políticas y acciones, la Unión tendrá en cuenta las exigencias relacionadas con la promoción de un nivel de empleo elevado, con la garantía de una protección social adecuada, con la lucha contra la exclusión social y con un nivel elevado de educación, formación y protección de la salud humana.”

32. En relación con este artículo, en la reciente sentencia sobre el asunto *SuperLeague*, el Tribunal de Justicia, en formación de Gran Sala, se ha referido a la protección social por vez primera como una “disposición de aplicación general de carácter transversal”,³⁹ que las instituciones deben observar, siguiendo lo que previamente habían afirmado algunos Abogados Generales como Cruz Villalón.⁴⁰ De hecho, incluso antes de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, de la jurisprudencia de los tribunales de la Unión ya se desprendía que las instituciones europeas debían tener en cuenta las disposiciones horizontales del Tratado para la aplicación de las normas sobre ayudas estatales. En particular, en el asunto *Ferriere Nord*, el Tribunal General concluyó que “La compatibilidad de un proyecto de ayuda en favor de la protección del medio ambiente con el mercado común debe analizarse con arreglo a lo dispuesto conjuntamente por los artículos 6 CE y 87 CE [...]”.⁴¹ Asimismo, en el asunto *British Aggregates*, el Tribunal General estableció que “corresponde a la Comisión [...] tomar en consideración las exigencias vinculadas con la protección del medioambiente a que se refiere el artículo 6 CE.”⁴²

³⁷ Ayuda estatal nº SA.33683 (2011/N) - Big Society Capital

³⁸ Véase a este respecto D. FERRI Y J.J. PIERNAS LÓPEZ, “State aid law in a social market economy”, en D. FERRI, F. CORTESE (Cords.), *The EU Social Market Economy and the Law: Theoretical Perspectives and Practical Challenges for the EU*, Routledge, 2019, pp. 166-180, en p. 172.

³⁹ STJUE 21 diciembre 2023, C-333/21, *European Superleague Company*, EU:C:2023:1011, apartado 100.

⁴⁰ C-515/08, *Santos Palhota*, EU:C:2010:245, apartado 51.

⁴¹ STGUE 18 noviembre 2004, T-176/01, *Ferriere Nord*, EU:T:2004:336, apartado 134.

⁴² STGUE 7 marzo 2012, T-210/02, *British Aggregates*, EU:T:2006:253, apartado 117.

IV. Servicios de interés económico general

33. En virtud del artículo 106(2) TFUE el Tratado permite la concesión de ayudas estatales como compensación por la prestación de servicios de interés económico general (SIEG). Se trata de servicios de interés general que pueden ser prestados tanto por el sector público como por el sector privado -por ejemplo, el transporte público, los servicios postales, la vivienda social y la asistencia sanitaria - y que al mismo tiempo son de naturaleza económica. Así pues, se ofrecen dentro de un mercado, a veces junto a proveedores privados de los mismos servicios o similares.⁴³

34. La Comisión Europea ha definido los SIEG como “actividades económicas que producen resultados en aras del bien público general y que el mercado no realizaría (o lo haría en condiciones distintas por lo que respecta a la calidad, seguridad, asequibilidad, igualdad de trato y acceso universal) sin una intervención pública”.⁴⁴

35. El primer paso en la aplicación de esta disposición consiste en determinar si se ha confiado a la empresa en cuestión un verdadero servicio de interés económico general. En este sentido, los tribunales europeos han reconocido que no existe un concepto claro de SIEG.⁴⁵ No obstante, algunos elementos constitutivos de los SIEG pueden deducirse del análisis de los Tratados y del Derecho derivado.⁴⁶ Así, el Protocolo nº 26 del Tratado de Lisboa sobre los servicios de interés general subraya:

- el papel esencial y la amplia discrecionalidad de las autoridades nacionales para definir los SIEG,
- su diversidad (situaciones geográficas, sociales y culturales) y algunas de sus características,
- en particular un alto nivel de calidad, seguridad y accesibilidad económica,
- igualdad de trato y fomento del acceso universal.

36. El Derecho derivado también ofrece algunas orientaciones sobre lo que puede considerarse un SIEG. En particular, la Directiva 2006/123/CE (Directiva de servicios), explica que los SIEG son servicios prestados a cambio de una contraprestación económica, que sólo pueden considerarse SIEG si se prestan en aplicación de una misión especial de interés público confiada al prestador por el Estado miembro de que se trate. Ejemplos de ello son los servicios postales y los servicios públicos.

37. La jurisprudencia de los Tribunales de la UE exige algunas condiciones para la concesión de ayudas estatales, a saber la necesidad de un acto de encomienda, la obligación de definir los parámetros de la compensación, evitar la compensación excesiva; y una serie de principios relativos a la selección del proveedor de SIEG.⁴⁷

⁴³ Véase a este respecto la Comunicación de la Comisión sobre la aplicación de las normas de la Unión Europea en materia de ayudas estatales a las compensaciones concedidas por la prestación de servicios de interés económico general, DO C 8 de 11.1.2012.

⁴⁴ Comisión Europea, Un marco de calidad para los servicios de interés general en Europa, Bruselas, 20.12.2011 COM(2011) 900 final, p. 4.

⁴⁵ STGUE 12 febrero 2008, T-289/03, BUPA y otros/Comisión, EU:T:2008:29, apartado 165.

⁴⁶ Véanse a este respecto, entre otras, MONJAL, P.Y. *et al.*, “Service d’intérêt général”, *Revue du Marché commun et de l’Union européenne*, n. 570, juillet-août 2013, pp. 391-424; A. SEGURA SERRANO, « Los “Servicios de Interés Económico General” tras el Tratado de Lisboa: de la excepción a la regulación positiva », *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n.º 38, 2011, en especial pp. 76 et seq; A. MAZIARZ, « Services of General Economic Interest: Towards Common Values? », *European State Aid Law Quarterly*, Vol 15, 2016, pp. 16-30; J.J. PIERNAS LÓPEZ, “La definición de Servicio de interés económico general en la Unión Europea ... ¿De qué margen disponen los Estados Miembros?”, *Revista española de derecho europeo*, Nº. 61, 2017, pp. 101-128.

⁴⁷ Véase en particular la sentencia Altmark (C-280/00 Altmark Trans GmbH y Regierungspräsidium Magdeburg contra Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH, ECLI:EU:C:2003:415) en la que el Tribunal de Justicia estableció las condiciones en las que la compensación pública de un servicio de interés económico general no constituye una ventaja en el sentido del artículo 107(1) TFUE.

38. La Comisión Europea ha proporcionado orientaciones sobre cómo se pueden conceder ayudas estatales para compensar la prestación de SIEG. Estas orientaciones, que incluyen derecho derivado y *soft law*, son las siguientes:

- La “Comunicación SIEG” que aclara conceptos clave relacionados con las ayudas estatales para los SIEG, por ejemplo, la naturaleza económica de determinadas actividades;⁴⁸
- El ya mencionado Reglamento de minimis para los prestadores de SIEG;⁴⁹
- La “Decisión SIEG”, que declara compatibles y exentos de notificación determinados tipos de compensación de SIEG que constituyen ayudas estatales superiores a 500.000 euros;⁵⁰ y
- el Marco SIEG, que establece las condiciones en las que todas las demás ayudas estatales a los SIEG pueden declararse compatibles, previa notificación.⁵¹

39. La normativa de la UE sobre SIEG hace referencia específica a los servicios sociales en reconocimiento de sus características específicas y de su impacto particularmente positivo. En concreto, la Decisión 2012/21/UE aclara que pueden concederse ayudas estatales de cuantía significativa para la prestación, entre otros, de numerosos servicios sociales, como:

- asistencia sanitaria,
- asistencia de larga duración,
- asistencia infantil,
- acceso a la reintegración en el mercado laboral,
- viviendas sociales⁵² y
- protección e inclusión social de grupos vulnerables.⁵³

40. Como regla general, la Decisión SIEG cubre las compensaciones que no superen un importe anual de 15 millones de euros para la prestación de SIEG en ámbitos distintos de los transportes y las infraestructuras de transporte. Sin embargo, en el caso de los servicios sociales mencionados la decisión no prevé un umbral económico máximo, pudiendo ser superiores por tanto a los 15 millones de euros. Lo anterior demuestra, a nuestro juicio, una mayor sensibilidad por parte del legislador europeo hacia estos servicios.

41. En efecto, la aplicación de las normas sobre SIEG de la Unión debe ser, a nuestro juicio, flexible y tendente a reforzar la protección social, particularmente en relación con la aplicación del principio de proporcionalidad. Lo anterior se desprende de una serie de disposiciones que tienen rango de Derecho primario tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa. En concreto, el artículo 14 TFUE reconoce que los servicios de interés económico general tienen un papel en la “promoción de la cohesión social y territorial”. Por su parte, el artículo 34 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea (“CDFUE”) establece que la Unión reconoce y respeta el derecho de acceso “a los servicios sociales que garantizan una protección en casos como la maternidad, la enfermedad, los accidentes laborales, la dependencia o la vejez [y] el derecho a una ayuda social y a una ayuda de vivienda [Con el fin de combatir la exclusión social y la pobreza]”.

⁴⁸ Comunicación de la Comisión relativa a la aplicación de las normas de la Unión Europea en materia de ayudas estatales a las compensaciones concedidas por la prestación de servicios de interés económico general. DO C 8 de 11.1.2012, p. 4–14.

⁴⁹ Reglamento (UE) 2023/2832 de la Comisión, cit.

⁵⁰ Decisión de la Comisión, de 20 de diciembre de 2011, relativa a la aplicación de las disposiciones del artículo 106, apartado 2, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea a las ayudas estatales en forma de compensación por servicio público concedidas a algunas empresas encargadas de la gestión de servicios de interés económico general [notificada con el número C(2011) 9380], DO L 7 de 11.1.2012, p. 3–10, artículo 2(1)(b).

⁵¹ Comunicación de la Comisión — Marco de la Unión Europea sobre ayudas estatales en forma de compensación por servicio público (2011). DO C 8 de 11.1.2012, p. 15–22.

⁵² Véase en este ámbito A. BARTOSCH, “Social Housing and European State Aid Control”, *European Competition Law Review* (2007), 28, 2007, pp. 563-570.

⁵³ Decisión de la Comisión, de 20 de diciembre de 2011, cit., artículo 2(1)(b).

42. Además, el artículo 35 CDFUE reconoce el derecho de toda persona a la prevención sanitaria y a beneficiarse de la atención sanitaria “en las condiciones establecidas por las legislaciones y prácticas nacionales”. De manera general, el artículo 36 CDFUE “reconoce y respeta el acceso a los servicios de interés económico general [...] con el fin de promover la cohesión social y territorial de la Unión.”

43. En relación con lo anterior, el propio Presidente del Tribunal de Justicia ha sostenido en una publicación académica, con referencia en concreto al artículo 9 TFUE, que la Comisión Europea, en su papel de guardiana de los Tratados, podría interpretar de manera más flexible la aplicación del principio de proporcionalidad del artículo 106, apartado 2, del TFUE cuando se trate de SIEG con el fin de combinar la protección de la competencia leal en el mercado interior con la garantía de una protección social adecuada y la lucha contra la exclusión social, también consagradas ahora en el Tratado (y en la Carta).⁵⁴

44. En este marco, la Comisión Europea ha adoptado varias decisiones relativas a SIEG de carácter social. Por ejemplo, la Comisión confirmó en 2014 que la compensación para establecer y gestionar el Fondo Nacional de Ahorro para el Empleo del Reino Unido (“NEST”) con el fin de ampliar los ahorros de pensiones de bajo coste a las personas con ingresos bajos a moderados constituye un SIEG compatible en virtud del artículo 106(2) TFUE, como ya había establecido previamente.⁵⁵

45. Asimismo, la Comisión declaró compatible la ayuda concedida a Samhall, una empresa pública sueca cuyo cometido es crear trabajo que favorezca el desarrollo de las personas con discapacidad funcional. La ayuda tenía por objeto compensar los costes adicionales de emplear a trabajadores con discapacidad.⁵⁶

46. Del mismo modo, la Comisión Europea declaró compatible con arreglo al artículo 106(2) TFUE una ayuda al Ente Nazionale Sordi, la Asociación Italiana de Personas Sordas consistente en una subvención de 1 millón de euros para crear y poner en funcionamiento un centro para la autonomía de las personas sordas.⁵⁷

47. Por otro lado, se pueden encontrar ejemplos valiosos de servicios sociales considerados SIEG por los Estados miembros de la UE en los informes que deben presentar cada dos años según el artículo 9 de la Decisión SIEG de la Comisión de 2012 y el apartado 62 del Marco SIEG de la Comisión de 2012.⁵⁸

48. Por último, la Comisión Europea ha publicado recientemente los resultados de la evaluación de “las normas sobre subvenciones estatales para los servicios sanitarios y sociales de interés económico general (“SIEG”) y del Reglamento de minimis de los SIEG”. Aunque la evaluación concluye que la normativa sobre SIEG alcanzó en líneas generales los objetivos de clarificación y simplificación que pretendía, también señaló que hay margen de mejora, en particular, para aclarar determinados conceptos como actividad económica/no económica, efecto sobre el comercio, beneficio razonable, deficiencia del mercado y vivienda social.⁵⁹

⁵⁴ K. LENAERTS, ‘Defining the Concept of “Services of General Interest” in Light of the “Checks and Balances” Set Out in the EU Treaties’, *Jurisprudence*, 2012, pp. 1247–1267, at p. 1255. Véase también a este respecto J.J. Piernas López, “Services of general economic interest and social considerations”, en D. FERRI, F. CORTESE (CORDS.), *The EU Social Market Economy and the Law: Theoretical Perspectives and Practical Challenges for the EU*, Routledge, 2019, pp. 166-180, en p. 172.

⁵⁵ Ayuda estatal SA.36410 (2014/N) “NEST”. Véase también la Decisión de la Comisión N 158/2009 -Reino Unido “NEST”, DO C 96 de 29.3.2011, p. 1.

⁵⁶ Ayuda estatal SA.38469 (2017/E) - “Sheltered employment in Sweden”

⁵⁷ Ayudas de Estado SA.49313 (2017/FC) y SA.61536 (2021/N) Italia.

⁵⁸ Los informes pueden consultarse en la lengua nacional y en inglés en https://competition-policy.ec.europa.eu/state-aid/legislation/sgei_en

⁵⁹ Documento de trabajo de los servicios de la Comisión, Executive Summary of the Evaluation, Evaluation of the State subsidy rules for health and social services of general economic interest (“SGEIs”) and of the SGEI de minimis Regulation. {SWD(2022) 388 final}, página 2.

V. Conclusiones

49. A la luz de lo anterior, se pueden deducir una serie de conclusiones:

50. *En primer lugar*, a pesar del carácter objetivo de la noción de ayuda estatal con arreglo a la jurisprudencia del TJUE, los tribunales europeos han tenido en cuenta consideraciones sociales e incluso las especificidades de la economía social en asuntos como el mencionado *Paint Graphos*, relativo a cooperativas. Asimismo, la Comisión Europea también ha aplicado en algunos casos con flexibilidad los criterios establecidos por la jurisprudencia en relación con entidades que operan en ámbitos de carácter social como el de la salud o el de la atención de personas mayores.

51. En relación con la compatibilidad de las ayudas estatales, algunas disposiciones del Reglamento de Exención General por Categorías son especialmente adecuadas para que las administraciones públicas puedan apoyar a entidades de la economía social sin necesidad de notificación previa a la Comisión Europea.

52. Por otro lado, para aquellas ayudas estatales que deban ser notificadas a la Comisión Europea por su elevada cuantía o por no cumplir cualquier otro requisito previsto en el RGEC, los Tratados vigentes, y en particular el artículo 3.3 TUE y los artículos 7 y 9 TFUE obligan a las instituciones a tener en cuenta la protección social en el ejercicio de sus competencias, como lo es la política de competencia. Estas disposiciones, y en concreto los artículos 7 y 9 TFUE son disposiciones de aplicación general de carácter transversal que vinculan a las instituciones, como ha subrayado recientemente la Gran Sala del TJUE.

53. De manera similar, el Derecho primario vigente, incluida la Carta de Derechos Fundamentales de la UE, constituye un marco que permite a la Comisión Europea aplicar con mayor flexibilidad el artículo 106(2) TFUE, y en particular el principio de proporcionalidad que esta disposición requiere, como hace ya algunos años apuntaba el actual Presidente del Tribunal.

54. Por último, las vigentes normas de la Unión Europea sobre ayudas estatales ofrecen notables oportunidades para financiar las actividades de las entidades de la economía social y que la Comisión Europea es consciente de que se puede hacer aún más para aclarar su aplicación, que debe ser a nuestro juicio, y por las razones expuestas, flexible y tendente a reforzar la protección social.