C/2025/1183

21.3.2025

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo

Cómo apoyar a las entidades de la economía social de conformidad con las normas sobre ayudas estatales: algunas reflexiones a raíz de las propuestas del informe de Enrico Letta

(Dictamen de iniciativa)

(C/2025/1183)

Ponente: **Giuseppe GUERINI**

Asesor	Samuel CORNELLA
Decisión del pleno	11.7.2024
Base jurídica	Artículo 52, apartado 2, del Reglamento interno
Sección competente	Sección de Mercado Único, Producción y Consumo
Aprobado en sección	12.12.2024
Aprobado en el pleno	22.1.2025
Pleno n.º	593
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	216/4/1

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El Comité Económico y Social Europeo (CESE) destaca la importancia de conciliar la necesidad de un fuerte apoyo público a las entidades de la economía social —que a menudo desempeñan funciones que antes ejercían los Estados nacionales— con la normativa europea sobre ayudas estatales.

1.2. Teniendo en cuenta que el informe de Mario Draghi sobre el futuro de la competitividad europea también subraya el vínculo entre la competitividad y el modelo social europeo, así como la importancia de salvaguardar los sistemas europeos de bienestar y protección social, el CESE recuerda la trascendencia de las entidades de la economía social como garantes de respuestas concretas a las necesidades sociales de la ciudadanía europea. Por lo tanto, la normativa europea sobre ayudas estatales debe reconocer estas funciones, orientadas al bien común.

1.3. El CESE señala que, en una serie de circunstancias y ante determinados supuestos, las actividades de las entidades de la economía social se fundamentan en la solidaridad y quedan por ello fuera del ámbito de las actividades económicas. Al mismo tiempo, existen muchos casos en los que el carácter transfronterizo de las actividades de estas entidades en el sector sociosanitario debe considerarse residual y de una escala tan reducida que no afectan sustancialmente a la competencia entre los Estados miembros. Por lo tanto, se necesitan con carácter de urgencia más aclaraciones por parte de la Comisión sobre el concepto de actividad económica y la importancia transfronteriza en estos ámbitos.

1.4. El CESE considera que deben reforzarse y simplificarse las normas para la concesión de ayudas a la contratación de trabajadores desfavorecidos o con discapacidad establecidas en la sección 6 del Reglamento general de exención por categorías (RGEC) n.º 651/2014. Tal y como proponen el informe de Enrico Letta sobre el mercado interior y la Comunicación de la Comisión «Criterios para el análisis de compatibilidad de las ayudas estatales para el empleo de los trabajadores desfavorecidos y discapacitados sujetas a notificación individual» (en lo sucesivo, «Comunicación relativa a las ayudas al empleo», DO C 188 de 11.8.2009), estas normas deben actualizarse para reflejar la realidad económica actual.

1.5. El CESE defiende la necesidad de que en la anunciada revisión del Reglamento general de exención por categorías se mantengan ambas categorías de ayuda de manera específica y diferenciada, y subraya la importancia de respetar los plazos establecidos para actualizar el marco normativo.

1.6. El CESE también acoge favorablemente la nueva propuesta del informe Letta sobre la necesidad de adaptar el marco jurídico vigente sobre ayudas estatales para facilitar a las empresas de la economía social un mejor acceso al crédito y a la financiación.

1.7. El CESE señala que las autoridades públicas no aprovechan suficientemente el marco jurídico de las ayudas a los servicios de interés económico general y que a menudo no prestan atención al importante margen de apreciación que les conceden los Tratados en relación con su potestad de clasificar determinadas actividades como servicios de esta índole. El CESE considera que este margen de apreciación es especialmente pronunciado en el caso de los servicios sociosanitarios, tanto por razones de subsidiariedad vertical y cohesión social como por la ausencia de limitaciones normativas específicas, que se encuentran, por ejemplo, en otros servicios de interés económico general de mayor importancia económica, como las industrias de red. Dado que la financiación insuficiente de los servicios de interés económico general de índole social es una característica común entre los Estados miembros de la UE, debe hacerse hincapié en la importancia y pertinencia del artículo 2, apartado 1, letra c) de la Decisión SIEG. En vez de recurrirse de manera predominante al Reglamento general *de minimis* en el ámbito de los SIEG de índole social, los Estados miembros de la UE deberían aplicar con carácter prioritario el artículo 2 apartado 1, letra c) de la Decisión SIEG, siempre que el ámbito de aplicación de la disposición les permita hacerlo.

1.8. El CESE acoge favorablemente las Orientaciones políticas para la próxima Comisión Europea 2024-2029, publicadas el 18 de julio de 2024, que anuncian la revisión de las «normas sobre ayudas estatales para permitir medidas de apoyo a la vivienda, especialmente para viviendas asequibles y eficientes desde el punto de vista energético y para viviendas sociales». Asimismo, señala que la normativa sobre ayudas estatales aplicable a la compensación por la prestación de servicios de interés económico general podría ser importante a este respecto, en función de los logros que alcancen las entidades de la economía social en la lucha contra la crisis de la vivienda, en la línea de los que ya tienen en su haber las cooperativas y fundaciones de viviendas, las mutualidades y numerosas entidades filantrópicas.

1.9. El CESE señala que podrían introducirse cláusulas que permitan flexibilizar la aplicación de la normativa sobre ayudas estatales cuando la financiación se realice con recursos en parte europeos y en parte nacionales, como en el caso del Fondo Social Europeo (FSE) y el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), que se asignan a escala nacional. En la actualidad, aunque estos fondos se rigen en gran medida por la legislación la UE, están sujetos a la normativa sobre ayudas estatales debido al margen de apreciación de las autoridades nacionales en su asignación, mientras que estas normas no se aplican a los fondos de origen puramente europeo, como Horizonte Europa, que se gestionan a escala de la UE sin intervención estatal.

1.10. Por último, el CESE insta a la Comisión Europea a que prosiga sus esfuerzos por aplicar el plan de acción para la economía social, en consonancia con la Hoja de Ruta de Lieja para la Economía Social en la Unión Europea, firmada el 12 de febrero de 2024 por los representantes de diecinueve Gobiernos, y a que delegue en uno de los comisarios del nuevo Colegio la responsabilidad específica de coordinar su ejecución.

2. **Contexto general**

2.1. Según el reciente informe «Study on benchmarking the socio-economic performance of the EU social economy» publicado por la Comisión Europea, más de 11 millones de personas —el 6,3 % de la población activa— trabajan en entidades de la economía social en los 27 Estados miembros de la UE; de los 4 millones de entidades de este tipo, 246 000 están constituidas en forma de empresa y ofrecen soluciones a los principales retos en materia de ayuda a la ciudadanía europea. Abarcan una amplia gama de sectores, como los servicios de asistencia social y sanitaria, la economía circular, la lucha contra la pobreza, la vivienda social, la lucha contra el desperdicio de alimentos y la producción participativa de energía procedente de fuentes renovables.

2.2. En el plan de acción para la economía social promovido por la Comisión Europea [COM(2021) 778 final] se indica que «[l]as entidades de la economía social no siempre disponen fácilmente de un capital invertido de forma paciente y a largo plazo. Las autoridades públicas no aprovechan plenamente las posibilidades existentes para facilitar el acceso de las empresas sociales a la contratación pública o a la financiación, ni la flexibilidad que ofrecen las actuales normas de la UE sobre ayudas estatales».

2.3. El mismo documento señala que los Estados miembros no aprovechan plenamente el potencial que ofrecen, por un lado, la normativa sobre ayudas estatales para los sectores de interés económico general y, por el otro, el Reglamento general de exención por categorías, lo que podría conducir a la concesión de ayudas estatales compatibles con el mercado interior.

2.4. Por su parte, la Recomendación del Consejo sobre el desarrollo de condiciones marco para la economía social [2023/0179 (NLE)] señala que «[e]n muchas ocasiones, para apoyar la economía social las autoridades públicas no le sacan todo el partido posible al actual ámbito de aplicación de la normativa sobre ayudas públicas, cuando el mercado es incapaz por sí solo de propiciar un acceso satisfactorio al mercado laboral y a la inclusión social; por ello, se limitan a

tomar medidas por debajo del umbral general de minimis y no se recurre a la opción de establecer otras acciones en virtud del Reglamento (UE) n.º 651/2014 de la Comisión (Reglamento General de Exención por Categorías), como las ayudas regionales, las ayudas a la financiación de riesgo y las ayudas para la contratación de trabajadores desfavorecidos».

2.5. Un reciente estudio sobre las ayudas estatales para el acceso a la financiación de las empresas de la economía social y para la contratación de trabajadores desfavorecidos mediante el recurso a subvenciones salariales ([1]) examinó la aplicación y el impacto del Reglamento general de exención por categorías en este tipo de empresas y contrataciones en los Estados miembros. Los resultados muestran que las autoridades nacionales suelen aplicar normas alternativas al Reglamento general de exención por categorías, alegando razones como la falta de conocimiento de la normativa europea sobre ayudas estatales, la complejidad del Reglamento y otras dificultades administrativas.

3. **Observaciones generales**

3.1. El informe de Mario Draghi sobre el futuro de la competitividad europea subraya el vínculo entre la competitividad y el modelo social europeo, así como la importancia de salvaguardar los sistemas europeos de bienestar y protección social. A tal propósito, el presente Dictamen destaca la importancia de conciliar la necesidad de un fuerte apoyo público a las entidades de la economía social —que a menudo desempeñan funciones que antes ejercían los Estados nacionales— con la normativa europea sobre ayudas estatales. En particular, hay que tener debidamente en cuenta la naturaleza peculiar del mercado de servicios sociosanitarios en el que operan las entidades de la economía social. En este sentido, el CESE recuerda que el objetivo de las empresas de la economía social no es maximizar los beneficios que han de repartirse entre los inversores, sino reinvertir dichos beneficios en las actividades de la institución o con el fin de alcanzar objetivos sociales o de interés general.

3.2. Al respecto, conviene remitirse a la histórica sentencia «Paint Graphos», de 8 de septiembre de 2011, en los asuntos acumulados C-78/08 y C-80/08, en la que el Tribunal de Justicia de la Unión Europea se pronunció sobre el régimen de exención del impuesto de sociedades para las cooperativas, argumentando que, precisamente por sus características, no se encuentran en la misma situación que las sociedades mercantiles. El reconocimiento de la legitimidad de un régimen tributario específico en función de las características propias de una entidad debe inspirar a los colegisladores a adoptar la misma orientación política para las diversas entidades de la economía social.

3.3. Aunque el CESE acoge con gran satisfacción el reciente ajuste del límite máximo de minimis a 300 000 EUR y 750 000 EUR sobre una base trienal para el sector ordinario y los servicios de interés económico general, respectivamente, señala que las ayudas de minimis no pueden considerarse base jurídica suficiente con arreglo a las normas de la UE sobre ayudas estatales para la concesión de ayudas públicas a las entidades de la economía social del sector social y sociosanitario ([2]). Pese a ello, muchas administraciones nacionales recurren principalmente al marco de minimis, y no al Reglamento general de exención por categorías, a la Comunicación relativa a las ayudas al empleo o al marco normativo sobre ayudas estatales para los servicios de interés económico general, debido a la estructura simplificada de dichas normas y a su fácil aplicación, así como al desconocimiento del Reglamento pese a estar en vigor desde 2014.

3.4. Si bien el CESE es consciente de la imposibilidad de determinar ex ante un catálogo predefinido de actividades de naturaleza económica y no económica —y de que, en última instancia, este concepto debe valorarse caso por caso—, subraya que las actividades de las entidades de la economía social —bien cuando las lleven a cabo estructuras de base asociativa con la contribución de voluntarios en un contexto no lucrativo, bien cuando, en determinados casos, las realicen entidades de la economía social como cooperativas, mutualidades o fundaciones— pueden fundamentarse en la solidaridad, y no ser de naturaleza económica. En consecuencia, deberían considerarse fuera del ámbito de aplicación del artículo 107 del TFUE.

3.5. El CESE señala que, en el ámbito de los servicios sociales y sociosanitarios, la movilidad y la importancia transfronteriza suelen ser inexistentes o irrelevantes en el lado de la demanda, ya que dichos servicios tienen un carácter exclusivamente local y de proximidad. En algunos casos, se observa incluso una falta de movilidad interna entre las distintas regiones de un mismo Estado, lo que subraya aún más la fuerte impronta localista de los servicios sociosanitarios.

3.6. Si bien es cierto que la movilidad transfronteriza en el ámbito de los servicios sociales y sociosanitarios puede producirse en el lado de la oferta, el CESE considera necesario que las autoridades nacionales garanticen un acceso no discriminatorio a un sistema sólido de apoyo financiero a los servicios sociales y sociosanitarios que sea compatible con el artículo 107 del TFUE, sin que la normativa sobre ayudas estatales se convierta en justificación para reducir la financiación pública en un sector crucial para la cohesión social a escala local.

([1]) *Study on State aid for access to finance for social enterprises and for the recruitment of disadvantaged workers in the form of wage subsidies.*

([2]) Para la definición de servicios sociales y sanitarios, véase el Plan de Acción del Pilar Europeo de Derechos Sociales o, más concretamente, la Comunicación sobre la Estrategia Europea de Cuidados [COM(2022) 440 final].

3.7. En consonancia con la voluntad política que se desprende de los textos del plan de acción para la economía social y en la Recomendación del Consejo, en los que se insta a las instituciones a actuar para que el potencial de las entidades de la economía social se desarrolle plenamente, el CESE considera que la normativa sobre ayudas estatales debe reconocer la naturaleza y la misión específicas de estas entidades y establecer condiciones normativas que tengan en cuenta las características de la economía social; en primer lugar, la obligación legal de reinvertir todos o la mayoría de los beneficios y excedentes en la consecución de objetivos de interés general, tal como se establece en los marcos jurídicos nacionales y en la Recomendación del Consejo.

4. **Hacia una normativa sobre ayudas estatales coherente con los objetivos de la economía social**

4.1. En cuanto a la posible concesión de ayudas compatibles con el mercado interior, el CESE considera que deben reforzarse y simplificarse las normas sobre la concesión de ayudas para la contratación de trabajadores desfavorecidos y para el empleo de trabajadores con discapacidad establecidas en la sección 6 del Reglamento general de exención por categorías, y que debe actualizarse la Comunicación relativa a las ayudas al empleo para reflejar la realidad económica actual. A este respecto, una medida concreta y rápida que la Comisión podría adoptar sería ajustar los umbrales máximos de las ayudas que pueden concederse en relación con la reintegración laboral. El CESE subraya asimismo la necesidad de mantener ambas categorías de ayuda de manera específica y diferenciada, así como la importancia de respetar los plazos establecidos para actualizar el Reglamento general de exención por categorías.

4.2. El CESE comparte y apoya decididamente la propuesta formulada en el informe de Enrico Letta sobre el mercado interior de que se reevalúen y mejoren estas normas (informe Letta: Much more than a market, p. 106).

4.3. El CESE acoge favorablemente la propuesta —que también figura en el informe Letta— de adaptar el marco jurídico vigente sobre ayudas estatales para facilitar a las empresas de la economía social un mejor acceso al crédito y a la financiación.

4.4. El CESE considera que cualquier revisión del Reglamento (UE) n.º 651/2014 general de exención por categorías —en la que se establezcan las condiciones específicas para las «ayudas compatibles» que pueden concederse sin la aprobación previa de la Comisión— debe reconocer explícitamente a las entidades de la economía social, para lo cual sería necesario acuñar en el mismo una definición normativa del concepto «entidad de la economía social», como también se propone en el informe Letta. Esta es precisamente la razón por la que, en una serie de circunstancias y ante determinados supuestos, las actividades de las entidades de la economía social no vulnerarían las normas de competencia de la UE que regulan los mercados, ya que se llevan a cabo en el marco de un modelo de empresa que no pretende maximizar los beneficios, sino reinvertirlos para alcanzar objetivos sociales o medioambientales sobre la base de la solidaridad.

4.5. El CESE señala asimismo que las autoridades nacionales no aprovechan suficientemente el artículo 56 del Reglamento general de exención por categorías relativo a las ayudas a la inversión para infraestructuras locales, en especial en lo que se refiere a las inversiones necesarias en el ámbito de los servicios sociosanitarios, a pesar de que este artículo puede proporcionar en muchos casos una base jurídica adecuada de compatibilidad con un potencial mayor que las normas de minimis.

4.6. El CESE señala asimismo que las autoridades públicas no aprovechan suficientemente el marco jurídico de las ayudas a los servicios de interés económico general por lo que respecta a los servicios sociosanitarios. En efecto, las autoridades estatales competentes a menudo no prestan atención al importante margen de apreciación que les conceden los Tratados en relación con su potestad de clasificar determinadas actividades como servicios de esta índole. El CESE considera que este margen de apreciación es especialmente pronunciado en el caso de los servicios sociosanitarios, tanto por razones de subsidiariedad vertical y cohesión social como por la ausencia de limitaciones normativas específicas, que se encuentran, por ejemplo, en otros servicios de interés económico general de mayor importancia económica, como las industrias de red.

4.7. El CESE señala que el artículo 2, letra c), de la Decisión 2012/21/UE, que hace compatibles con el mercado interior determinadas compensaciones a los servicios de interés económico general, no prevé ningún límite máximo del importe para la «compensación por la prestación de servicios de interés económico general que atiendan necesidades sociales en lo referente a la asistencia sanitaria, asistencia de larga duración, asistencia infantil, acceso a la reintegración en el mercado laboral, viviendas sociales y protección e inclusión social de grupos vulnerables». Por consiguiente, el CESE insta a las autoridades nacionales a que hagan un mayor uso de estas disposiciones normativas.

4.8. El CESE comparte la observación de que el ámbito de los servicios sociosanitarios ha sido durante mucho tiempo el paradigma de la línea divisoria entre la interpretación negativa de las disposiciones sobre los servicios de interés económico general como excepción a la competencia de la UE y la nueva interpretación positiva de las mismas disposiciones como expresión de los derechos de la ciudadanía (Fiedziuk: «SGEI and the Treaty of Lisbon: Opening Door to a Whole New Approach or Maintaining the Status Quo», European Law Review, 2011, p. 229).

4.9. Las autoridades nacionales suelen encontrar dificultades técnicas y burocráticas para aplicar la normativa sobre los servicios de interés económico general, en particular por lo que se refiere a la elaboración de actos de atribución específicos o a la capacidad de desarrollar conceptos jurídicos complejos como el de «beneficio razonable». Esta circunstancia parece deberse a que la carga burocrática y de cumplimiento impuesta a las industrias de red con una fuerte estructura económica también pesa sobre los diversos sectores de los servicios sociosanitarios, lo que puede llegar a ser problemático por lo que respecta a servicios que tienen un carácter puramente social, que se prestan en gran medida a escala local (Merola, 2012, ESTLQ, 2/2012, p. 29).

4.10. Por consiguiente, el CESE pide que se realicen inversiones específicas a escala nacional y europea para promover la formación de las administraciones nacionales sobre el potencial inherente a la normativa sobre los servicios de interés económico general, con especial referencia a los servicios sociosanitarios, y espera que se recaben buenas prácticas y experiencias nacionales y que se pongan a disposición del público como ejemplos de referencia.

4.11. A este respecto, destaca la gran utilidad práctica que ha demostrado en el pasado la Guía relativa a la aplicación a los servicios de interés económico general y, en particular, a los servicios sociales de interés general, de las normas de la Unión en materia de ayudas estatales, de contratos públicos y de mercado interior» [SWD(2013) 53 final/2] publicada en 2013, y espera que se actualice tras más de diez años desde su publicación inicial.

4.12. El CESE acoge favorablemente las Orientaciones políticas para la próxima Comisión Europea 2024-2029, que anuncian la revisión de las «normas sobre ayudas estatales para permitir medidas de apoyo a la vivienda, especialmente para viviendas asequibles y eficientes desde el punto de vista energético y para viviendas sociales». Asimismo, señala que la normativa sobre ayudas estatales aplicable a la compensación por la prestación de servicios de interés económico general podría ser importante a este respecto, en función de los logros que alcancen las entidades de la economía social en la lucha contra la crisis de la vivienda, en la línea de los que ya tienen en su haber las cooperativas y fundaciones de viviendas, las mutualidades y numerosas entidades filantrópicas.

4.13. Por último, el CESE señala que podrían introducirse cláusulas que permitan flexibilizar la aplicación de la normativa sobre ayudas estatales en el caso de fondos como el FSE y el FEDER, que, en la actualidad, aunque se rigen en gran medida por la legislación de la UE, están sujetos a la normativa sobre ayudas estatales debido al margen de apreciación que conservan las autoridades nacionales, mientras que estas normas no se aplican a los fondos de origen puramente europeo y que se gestionan a escala de la UE sin intervención estatal.

4.14. El 12 de febrero de 2024, los representantes de diecinueve Gobiernos firmaron bajo los auspicios de la Presidencia belga la *Hoja de Ruta de Lieja para la Economía Social en la Unión Europea*, en la que proponían veinticinco acciones específicas para la aplicación del plan de acción para la economía social. El CESE espera que la nueva Comisión tenga en cuenta estas propuestas al ejecutar su mandato.

Bruselas, 22 de enero de 2025.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Oliver RÖPKE