

RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS SUBVENCIONES A EMPRESAS INNOVADORAS

CONCLUSIONES DEL GRUPO DE TRABAJO DE FIDE

Madrid, septiembre de 2025

Analizamos el régimen jurídico aplicable a las subvenciones dirigidas a empresas innovadoras, con especial atención al análisis e interpretación del concepto de “empresa en crisis”.

INTRODUCCIÓN

El Grupo de Trabajo “Régimen jurídico de las subvenciones a empresas innovadoras” ha celebrado dos sesiones presenciales en la sede de FIDE, Paseo del General Martínez Campos, 46-2ºB, Madrid.

Las reuniones se desarrollaron en un ambiente de colaboración y alto nivel técnico, contando con la participación de representantes de entidades públicas y privadas, todos ellos con amplio conocimiento de la materia.

1. PROPÓSITO DEL GRUPO DE TRABAJO

El objetivo central del Grupo de Trabajo ha sido reflexionar y debatir sobre el régimen jurídico aplicable a las subvenciones dirigidas a empresas innovadoras, con especial atención al análisis e interpretación del concepto de “empresa en crisis” conforme al Reglamento (UE) 651/2014 (Reglamento General de Exención por Categorías, RGECE).

De acuerdo con el RGECE, se establecen criterios para determinar cuándo una empresa debe ser considerada en crisis. Esta definición es fundamental para la correcta aplicación de las ayudas públicas, ya que las empresas en crisis, salvo excepciones muy concretas, quedan excluidas del ámbito de aplicación de la mayoría de los regímenes de ayudas.

Se ha buscado identificar los retos interpretativos y normativos que afectan a la financiación pública de la innovación, así como proponer criterios que aporten seguridad jurídica y coherencia con el marco europeo y nacional.

2. DOCUMENTACIÓN COMPARTIDA

Durante las sesiones se han compartido y analizado diversos documentos de referencia, entre los que destacan los anexos con FAQs y guías interpretativas de la Comisión Europea, así como el dossier sobre el concepto de empresa en crisis y la normativa aplicable, que han servido de base para las deliberaciones y conclusiones.

ÍNDICE

PRINCIPALES CONCLUSIONES	4
A. Cuestiones que Requieren Modificación o Desarrollo Normativo	4
B. Cuestiones de Interpretación Normativa	5
CONSIDERACIONES FINALES	6
INTEGRANTES DEL GRUPO DE TRABAJO	7

PRINCIPALES CONCLUSIONES

Se estructuró el trabajo en dos bloques, un primer bloque dirigido a proponer modificaciones normativas que den encaje a las concretas necesidades de las empresas innovadoras, y un segundo, dirigido a plantear vías interpretativas a la redacción vigente.

A. CUESTIONES QUE REQUIEREN MODIFICACIÓN O DESARROLLO NORMATIVO

PLAZO PARA PYMES INNOVADORAS:

El RGEN establece para las PYMES con antigüedad inferior a tres años la no aplicación de las reglas recogidas en las letras a y b del apartado 18 del artículo 2 del RGEN que definen qué se entiende por “empresa en crisis”.

Este plazo, de 3 años, puede ser insuficiente respecto de las PYMES innovadoras en la medida en que los proyectos de innovación pueden precisar de plazos de maduración superiores a tres años, por lo que la viabilidad o no de los proyectos y por ende de la empresa se demora en el tiempo. Por ello, el plazo de 3 años puede resultar breve en comparación con los tiempos necesarios para la comercialización de productos o servicios innovadores. Durante los periodos iniciales de maduración hay un elevado consumo de recursos propios que afecta a las ratios previstas en el RGEN, de suerte que al transcurso de los 3 años es previsible que concurran los supuestos recogidos en las mencionadas letras a y b conduciendo a la empresa a su catalogación como empresa en crisis.

Se valoró, por ello, la conveniencia de establecer un plazo superior, considerándose adecuado el plazo de 5 años para la consideración de PYMES innovadoras, propuesta fundamentada en la coherencia con la normativa de contratación pública, que utiliza este plazo para establecer un régimen singular para las empresas de nueva creación.

Asimismo, este plazo sería coherente con lo establecido en el propio RGEN, que en su artículo 22 regula las ayudas a nuevos proyectos empresariales, destinadas a las pequeñas empresas no cotizadas, con una antigüedad máxima de 5 años como máximo, y que no quedan sujetas a la condición no ser empresa en crisis.

Se subrayó la necesidad de armonizar esta previsión con la definición de empresa innovadora recogida tanto en el apartado 80 del artículo 2 del RGEN, como, de modo similar, en la Ley 28/2022, de 21 de diciembre, de fomento del ecosistema de las empresas emergentes, proponiendo la introducción de un régimen singular que aproveche la autonomía de los Estados miembros para definir condiciones específicas, siempre en consonancia con el RGEN, actualmente en fase de revisión.

B. CUESTIONES DE INTERPRETACIÓN NORMATIVA

CONCEPTO DE RECURSOS PROPIOS.

- **Préstamos Participativos:** Se descartó la consideración de los préstamos participativos como recursos propios, en atención a la posición consolidada de que tales préstamos deben ser tratados como deuda. Aun cuando puedan tener un tratamiento singular en sede concursal en el Derecho español, su configuración como deuda según normas de contabilidad internacional impide su asimilación a recursos propios.
- **Compromisos Firmes de Suscripción de Capital:** Se aceptó que los compromisos firmes de suscripción de capital puedan ser considerados como recursos propios a efectos del análisis de solvencia¹. Para ello se entendió que es preciso que sean jurídicamente exigibles y cumplan requisitos estrictos. Al menos, debe acreditarse la inscripción registral de la ampliación de capital y su reflejo en los estados financieros intermedios debidamente auditados.
- **Subvenciones Percibidas como Recursos Propios:** Se entendió que las subvenciones ya percibidas podrían ser consideradas, en determinadas circunstancias, como recursos propios en el análisis de la situación financiera de la entidad, siempre y cuando se cumplan las condiciones para su devengo, se integren en el patrimonio y permitan la financiación de inversiones, gastos o actividades.

MOMENTO DE VALORACIÓN.

- **Momento de Análisis de la Situación Financiera:** Se aceptó como válido realizar el análisis financiero en el momento del otorgamiento de la subvención. No obstante, se expuso la conveniencia operativa de poder anticipar este momento a la solicitud o, en su caso, a un momento posterior que evite comportamientos oportunistas por parte de los solicitantes, consistentes en esperar al último momento para justificar su situación financiera.
- Se admitió la posibilidad de utilizar estados financieros intermedios, siempre que estén debidamente auditados. Los estados financieros intermedios proporcionan información actualizada y relevante sobre la situación financiera y el rendimiento de la entidad durante el periodo contable intermedio, lo que permite una evaluación más continua y precisa de su salud financiera. De manera que la valoración no se limite únicamente a las últimas cuentas anuales aprobadas. La normativa contable y prudencial reconoce su importancia y establece requisitos específicos para su elaboración y presentación.
- **Valor de Capitalización en Entidades Cotizadas:** Se entendió que, en el caso de entidades cotizadas en mercados oficiales, puede atenderse al valor de capitalización bursátil como referencia válida para la valoración de capital al poder considerarse un valor de mercado. El valor de

¹ Al respecto, véase sentencia del TJUE de 27 de enero de 2022, asunto C-347/20.

cotización de una empresa cotizada en un mercado oficial puede ser entendido como el valor de su capital debido a la transparencia, eficiencia y regulación de los mercados oficiales, así como a la normativa contable y financiera que establece que el valor razonable de las acciones cotizadas es su valor de mercado. No obstante, esta opción no parece tener cabida en el vigente RGE.

- **Activación de Gastos de I+D:** Se valoró positivamente la posibilidad de activar los gastos de investigación y desarrollo, siempre que exista un informe de un tercero independiente que acredite el cumplimiento de los requisitos para su tratamiento como activo. En favor de esta posición se partió de la posibilidad de activar los gastos de investigación y desarrollo (I+D) que en la contabilidad de una empresa está sujeta al cumplimiento de una serie de requisitos estrictos, tanto desde el punto de vista contable como fiscal. Uno de los mecanismos que refuerzan la seguridad jurídica en la activación de estos gastos es la obtención de un informe de un tercero independiente que acredite que se cumplen los requisitos exigidos para su tratamiento como activo.
- **Valoración a Nivel de Grupo de Sociedades:** Se consensuó que la exigencia de valorar la situación financiera a nivel de grupo debe ser respetada, impidiendo que una entidad integrante de un grupo pueda ser evaluada de forma aislada.
- **Aplicación de la Normativa Europea:** Se concluyó que la normativa europea es de aplicación preferente, incluso cuando la entidad a valorar tenga nacionalidad de un Estado no miembro, en la medida en que la normativa europea desplaza a otras normativas en el ámbito de las ayudas públicas.

CONSIDERACIONES FINALES

El Grupo de Trabajo ha identificado con claridad los ámbitos en los que sería conveniente promover cambios normativos y aquellos en los que la interpretación de la normativa vigente permite una aplicación flexible y coherente con los objetivos de fomento de la innovación. Las conclusiones alcanzadas constituyen una base sólida para futuras propuestas regulatorias y para la mejora de los procedimientos de concesión de subvenciones a empresas innovadoras, contribuyendo a la seguridad jurídica y a la eficacia de las políticas públicas de apoyo a la innovación.

INTEGRANTES DEL GRUPO DE TRABAJO

HAN PARTICIPADO EN LAS REFLEXIONES DE ESTE GT:

- **Francisco Marín**, Vice Presidente del Foro de Empresas Innovadoras, Presidente Consejo Asesor de AYMING, Patrono de COTEC a título personal, Director del Clúster del Espacio de la Comunidad de Madrid, Miembro del Consejo Asesor del CDTI.
- **José Moisés Marín**, Director General, Centro para el Desarrollo Tecnológico y la Innovación, E.P.E. (CDTI).
- **David Mellado Ramírez**, Socio de PwC. Abogado del Estado. Consejero Académico de Fide.
- **Paula Novo Cuba**, Abogada del Estado-Jefe del Área Concursal en el Instituto De Crédito Oficial.
- **Javier Peñalver Hernandez**, Socio en PWC. Abogado del Estado.
- **Diego Pérez Martínez**, Director de la División Jurídico-Institucional de la AIReF. Abogado del Estado. Consejero Académico de Fide.
- **Francisco Javier Pérez Torrijos**, Secretario General, Centro para el Desarrollo Tecnológico y la Innovación, E.P.E. (CDTI).
- **Concepción Urda**, Jefa del Departamento de Asesoría Jurídica, Centro para el Desarrollo Tecnológico y la Innovación, E.P.E. (CDTI).
- **José Antonio Monge**, Jefe de la División de Evaluación Financiera, Centro para el Desarrollo Tecnológico y la Innovación, E.P.E. (CDTI).
- **Alba Valencia**, Jefa del Departamento de Ayuda a la Innovación, Centro para el Desarrollo Tecnológico y la Innovación, E.P.E. (CDTI).

Las conclusiones del Grupo de Trabajo han sido elaboradas a partir de las aportaciones e intervenciones de todos los participantes en dicho grupo.

Todas las personas que han participado en este Grupo de Trabajo de Fide, lo han hecho a título personal y no en representación de las entidades, despachos, o empresas, donde llevan a cabo su labor profesional, por lo que estas conclusiones no reflejan y no recogen posturas institucionales sino particulares de cada uno de los miembros del grupo.

AGRADECIMIENTOS

Fide agradece expresamente la participación activa, rigurosa y constructiva de todos los miembros del Grupo de Trabajo, cuyo conocimiento y experiencia han enriquecido el debate y permitido alcanzar consensos relevantes y a **David Mellado**, Socio de PwC. Abogado del Estado, el magnífico trabajo de dirección realizado y el haber incorporado todas las aportaciones de cada uno de los integrantes del grupo de trabajo, cuyo resultado es este Documento de Conclusiones.

Han sido sesiones donde hemos podido debatir y trabajar intensamente y ha sido un honor y un privilegio contar con las aportaciones de todos los miembros del Grupo.

FIDE

La Fundación FIDE constituye hoy un lugar de encuentro permanente de profesionales del más alto nivel o con una larga trayectoria profesional, que desarrollan su actividad en las empresas, los despachos profesionales y la Administración Pública.

Fide es un think-tank jurídico-económico, un centro operacional del conocimiento en estado práctico, que se hace posible gracias a la participación activa de todos los estamentos de la sociedad civil que tienen algo que decir al respecto: desde la alta dirección de las empresas a los despachos de abogados, desde las cátedras universitarias hasta los tribunales de justicia, desde todas las instancias de la administración hasta los profesionales de diferentes ámbitos relacionados con el mundo del Derecho y de la Empresa.

En Fide hemos constituido una serie de grupos de trabajo que tienen por finalidad hacer una reflexión continuada y profunda sobre algunos de los grandes temas que hemos considerado que, por su urgencia, necesidad de reforma o capacidad de mejora merecen ser objeto de una especial reflexión por un conjunto de expertos. Algunos ya han publicado sus primeras conclusiones, han hecho propuestas normativas concretas o han avanzado un primer análisis de la situación. Otros lo irán haciendo a lo largo del año. Pero de lo que no cabe duda es que en cada grupo tenemos un punto de referencia imprescindible. La composición de cada grupo, con profesionales con amplia experiencia y profundo conocimiento de cada materia permite ir abordando todas aquellas cuestiones que colectivamente consideramos que merecen una reflexión. En ocasiones esta puede reflejarse en unas conclusiones mayoritariamente aceptadas, o en propuestas normativas específicas, en otras el propio debate revela la complejidad y distancia de las posiciones y por tanto el valor de trabajo se refleja en resúmenes puntuales sobre los temas abordados. En cualquier caso, cualquier profesional ocupado en la evolución, desarrollo, aplicación o mejora de la regulación y especialmente de la regulación económica debe conocer estos trabajos y contribuir a su desarrollo, conocimiento y difusión.

Los integrantes de estos grupos de trabajo son miembros de Fide y asistentes habituales a las sesiones y foros de Fide, que están estrechamente vinculados a las materias abordadas en las respectivas áreas de análisis.

COORDINACIÓN ACADÉMICA DEL GRUPO DE TRABAJO

Carmen Hermida Díaz, Directora General, Fundación Fide. (carmen.hermida@thinkfide.com)

Victoria Dal Lago Demmi, Directora Académica, Fundación Fide. (victoria.dallago@thinkfide.com)

DOCUMENTO DE PROPUESTAS

Grupo de Trabajo Régimen jurídico de las subvenciones a empresas innovadoras

Fundación Fide

Septiembre de 2025

