



BORRADOR

REGLAMENTO GENERAL DE EXENCIÓN POR CATEGORÍAS II: MODIFICACIÓN.

Comité Consultivo de Ayudas, 24 de mayo de 2016.

COMENTARIOS DE LA DELEGACIÓN ESPAÑOLA.

EN GENERAL. El Reino de España **valora muy favorablemente** la revisión del Reglamento General de Exención por Categorías II y la inclusión de nuevas categorías. Apoyamos la finalidad de simplificar y aclarar las normas sobre ayudas públicas, reducir la carga administrativa de las Administraciones y permitir a la Comisión centrarse en los casos que más pudieran falsear la competencia.

En resumen:

- **apoyamos la nueva redacción para el artículo 7.1.3º**, puesto que con ello se soluciona una de las inconsistencias existentes entre el Reglamento 1303/2013 y la normativa de ayudas públicas. Entendemos que el sentido de esta modificación será trasladado al resto de normativas sobre formas de cálculo para los costes elegibles, en especial al Marco de I+D+i.
- estamos de acuerdo con el incremento del umbral para las ayudas a la cultura y conservación del patrimonio (artículo 53); sin embargo, en línea con las ayudas del artículo 53 –artículo 6.5.h.-, **las ayudas para obras audiovisuales** (artículo 54) **también deberían gozar de la presunción de efecto incentivador** o, por lo menos, los regímenes de ayuda con un presupuesto anual reducido;
- respecto a las **RUP** reiteramos el contenido de la *Posición conjunta* de los tres Estados miembros (Francia, Portugal y España) transmitida a la Comisaria Vestager en la carta de 15 de febrero pasado. Además, destacamos:
 1. **la exclusión de determinados sectores de las ayudas regionales a la inversión no debe aplicarse a las RUP**, en las que ha de tenerse en cuenta el objetivo transversal de desarrollo económico, social y territorial, y no determinadas consideraciones sectoriales;
 2. sobre a las ayudas regionales de funcionamiento (artículo 15), consideramos necesario añadir una alternativa de **determinación de los límites en función del importe acumulado por sector de actividad**



de los costes subvencionables elegibles (aproximadamente el 15% del volumen de negocios en el sector comercial y de servicios, y del 30% en el sector industrial);

3. no consideramos acertado el criterio exclusivo de la distancia para la graduación de la intensidad, siendo incluso contrario al artículo 349 del TFUE (nuevo artículo 15.3.a.punto iii.: empresas "situadas a más de 4.000 km. de la capital del Estado miembro"). Si la Comisión quiere establecer diferencias entre las RUP, **el único criterio válido es el PIB**, tal y como se hace actualmente, por ejemplo, para las ayudas regionales a la inversión;
4. si bien no hay objeciones a favorecer las microempresas, proponemos **ampliar el abanico de empresas** que podrían acogerse a esta excepción reduciendo, en contrapartida, la intensidad de ayuda; puede hacerse utilizando la propia definición de microempresa del Anexo I del Reglamento 651/2014 (artículo 2.3.);
5. respecto a los aeropuertos, **el criterio de la distancia de 100 kilómetros** (artículo 56.7) **no debería aplicarse en las RUP**: si bien entendemos que no debería aplicarse criterio alguno de distancia, consideramos que en todo caso debiera reducirse un 50% (50 kilómetros);
6. debería incluirse una exención a la categoría de aeropuertos con un volumen de **pasajeros entre 3 y 5 millones anuales**, criterio claramente recogido en las *Directrices sobre ayudas a aeropuertos y compañías aéreas*;
7. en materia de ayudas a puertos marítimos, el Reglamento debe recoger la diferencia objetiva entre las RUP y las regiones continentales: proponemos un incremento del 20% para las RUP (artículo 56ter, apartado 5.bis).

Se anexa a esta Nota un documento explicativo y justificativo de las propuestas sobre RUP, elaborado por el Gobierno de Canarias (Anexo I).

- apoyamos la **inclusión de las infraestructuras portuarias**, que puede ofrecer seguridad jurídica, aligerar la carga administrativa y estimular la participación de la inversión privada. Sin embargo:

1. dada la inconcreción de los conceptos de infraestructura y superestructura y la amplitud interpretativa para la determinación de los costes elegibles, resulta arriesgada la aplicación directa de los umbrales de inversión (artículo 56.b.4), por lo que es necesario **explicitar criterios cualitativos** (56.ter.2): Las infraestructuras subvencionables no beneficiarán a un usuario o grupo de ellos, estarán abiertas a todos los usuarios, incluidos los



potenciales, y el acceso a las mismas se realizará sobre una base no discriminatoria, no siendo susceptibles de un aprovechamiento especial o individualizado por parte de ningún operador, ni del gestor de la infraestructura. La amortización de dichas infraestructuras subvencionadas será repercutida a los usuarios de los puertos a través de los precios establecidos por el organismo gestor del puerto u otro mecanismo establecido a tal efecto. Dicha repercusión debe estar prevista en la concesión de la ayuda;

2. debe recoger que los **costes de mantenimiento** de las infraestructuras, incluidos los relativos a las infraestructuras de acceso, **no son subvencionables** (56.ter.2);
3. consideramos que la financiación pública de la **superestructura** portuaria (artículo 56.ter.2.a) debe estar sujeta a **notificación previa**;
4. la alusión a las **concesiones** u otro tipo de atribuciones a terceros y el plazo máximo de **30 años** debe ser **suprimida** (56.ter.7);
5. asumir que toda inversión en el mismo puerto, realizada por el beneficiario en los tres años siguientes a la primera, constituye una misma inversión *no responde a la realidad*, sino que el proyecto debe ser concebido como una **actuación unitaria** desde el punto funcional (artículo 56.ter.6);
6. se propone aclarar que la infraestructura portuaria es la que se encuentra **dentro de la zona portuaria**, e introducir *en la definición de infraestructura* la adaptación de las infraestructuras al uso de combustibles alternativos, para promover el cumplimiento de las exigencias UE en materia medioambiental (en línea con el Considerando 5);
7. es necesario **eliminar** la mención al Reglamento de Servicios Portuarios (Considerando 9) porque plantea la **autonomía** del órgano gestor del puerto para establecer las tasas portuarias, lo que no se ajusta a nuestro ordenamiento jurídico (principio de reserva de Ley);
8. estamos de acuerdo con el incremento del 20% de las intensidades máximas para los puertos de las RUP.
9. en concordancia con lo anterior, proponemos modificaciones al texto.

Se anexan a esta Nota otros dos documentos: uno, explicativo y justificativo de las propuestas sobre puertos y, otro, con las modificaciones del texto, elaborados por el organismo público Puertos del Estado (Anexo II y Anexo III).



- Estas mismas consideraciones se repiten para **puertos interiores** (artículo 56. quater), ya que la redacción es idéntica a excepción del establecimiento de umbrales de inversión, que no se incluyen en los puertos marítimos.

Además, se realizan los siguientes comentarios sobre puntos susceptibles de mejora.

COMENTARIOS.

ARTÍCULO 4.3. En lo relativo a las *Ayudas regionales* se realizan las siguientes observaciones:

- En el punto (3), Artículo 4 Umbrales de notificación, letra a) se solicita **incluir umbrales de notificación para proyectos de nuevos productos o nuevos procesos innovadores de grandes empresas en zonas c).**

En la práctica se están notificando proyectos que, por su cuantía, *es poco probable que tengan efectos sobre los intercambios comerciales y la competencia en el mercado interior*. Sin embargo la obligación de notificación de todos los proyectos realizados por grandes empresas en zonas c), con independencia de las inversiones realizadas, genera unas cargas administrativas muy elevadas, debiendo servir la experiencia de anteriores periodos, en particular en el comprendido de 2007-2013, en que se debían notificar solamente grandes proyectos que superaran un determinado porcentaje de subvención, por debajo de la cual solo existía la obligación de informar a posteriori (puntos 64 a 67 de las DAR 2007-2013).

- Se solicita aclaración en el punto (8) artículo 13, última frase del punto d); en particular, sobre "...actividad en una *Parte Contratante* del EEE...".

ARTÍCULO 7.1. Nos congratulamos de la nueva redacción que se propone para el artículo 7.1.3º, puesto que con ello *se soluciona una de las inconsistencias* existentes entre el Reglamento 1303/2013 y la normativa de ayudas públicas.

1.- En las categorías de I+D+i, la forma de cálculo de determinados costes, en especial los indirectos, tiene gran relevancia tanto para el apoyo del proyecto como para el control y la justificación de las ayudas.

Así, a este respecto:

1. Entendemos que el sentido de esta modificación será trasladado al resto de normativas sobre formas de cálculo para los costes elegibles, en especial al Marco de I+D+i.



2. Por lo que se refiere a los costes indirectos asociados a los costes de personal, para evitar que la modificación del artículo 7 quede vacía de contenido o sólo afecte a la categoría de ayudas a la formación, sería recomendable que de la misma forma que en el artículo 31.3.d se indica: "los costes de personal de los beneficiarios de la formación y los costes indirectos generales (gastos administrativos, alquileres, gastos generales) por las horas en las que los beneficiarios participan en la formación.", en el artículo 25.3.a. donde pone: "los costes de personal: investigadores, técnicos y demás personal auxiliar, en la medida en que estén dedicados al proyecto", pusiera: **"...los costes de personal: investigadores, técnicos y demás personal auxiliar, en la medida en que estén dedicados al proyecto. Estos costes podrán incluir en esta misma medida los costes indirectos generales (gastos administrativos, alquileres, gastos generales) que les estén asociados, siempre que estos costes generales no se hayan incluido siguiendo lo establecido en el apartado e) siguiente"**.

De la misma forma, en el artículo 28.3.a. dónde pone: "los costes de personal", debería sustituirse por **"los costes de personal y los costes indirectos generales (gastos administrativos, alquileres, gastos generales) que les estén asociados, siempre y cuando no se hayan financiado entre los incluidos en el apartado d) siguiente"**.

Con estas modificaciones quedaría más claro el concepto de costes generales indirectos asociados a los gastos de personal por lo que se refiere al ámbito de la I+D+i y su elegibilidad para ser subvencionados.

2.- En otro orden de cosas, debemos **insistir en la necesidad de resolver otras inconsistencias entre la normativa de ayudas y los ESIF**. En efecto, los Fondos estructurales pueden contener elementos de ayuda pero las diferentes normas aplicables no están alineadas, siendo a veces incluso contradictorias.

En cuanto a la innovación, la Política de Cohesión financia en principio actividades que están cerradas al mercado, con el fin de abordar las oportunidades emergentes y la evolución del mercado. Sin embargo, la regulación de las ayudas estatales no lo permite: la definición de ayuda a la innovación de las PYME prevista en el RGEC es muy restrictiva y los costes elegibles (apoyo y servicios de asesoramiento) son muy limitados. En estas circunstancias, *los Estados miembros no son capaces de cumplir con los objetivos de los Fondos*.



La regulación de los instrumentos financieros tampoco está del todo alineada, ya que no siempre se considera como ayuda transparente y, por lo tanto, no cabe bajo el RGEC.

El mismo problema se plantea en relación con las definiciones H2020. En efecto, por un lado, la Comisión promueve sinergias entre los diferentes Fondos UE para amplificar las inversiones en investigación e innovación e insta a los Estados miembros para combinar fondos ESIF y H2020. Sin embargo, por otro lado, las normas sobre ayudas estatales hacen que sea difícil.

Por ejemplo, la iniciativa "*Sello de Excelencia*" anima a los Estados miembros que faciliten financiación alternativa (a través de ESIF u otros fondos) a las propuestas que han pasado los criterios de adjudicación de H2020, pero para los que falta disponibilidad presupuestaria. Especialmente para la fase II, esta financiación es difícil de proporcionar bajo el RGEC ya que los proyectos son en su mayoría acciones de investigación y de innovación a pequeña escala, cercanas al mercado.

En resumen, **los objetivos de las diferentes políticas de la UE, como la cohesión regional o el apoyo a la innovación, se ven obstaculizados debido a las normas sobre ayudas**. La *armonización* de las normas beneficiaría claramente tanto a las Administraciones como a los beneficiarios, especialmente las PYME; reduciría la carga administrativa y aumentaría la eficiencia de la financiación y la seguridad jurídica, mejorando la participación privada.

Por ejemplo, la regulación de las ayudas a la inversión para infraestructuras de investigación en el RGEC y, en particular, el mecanismo de devolución en caso de que se supere el umbral de las actividades económicas, conduce a un alto grado de incertidumbre jurídica que disuade la participación de inversores privados en estas infraestructuras.

En definitiva, para que el RGEC puede ser aplicado a las ayudas cofinanciadas con el ESIF, sería necesario:

- a) **Alinear definiciones**, tales como "innovación" y "ayuda a la innovación".
- b) **Incluir nuevas categorías** de ayudas exentas que cumplan con otras iniciativas de la UE.
- c) Aclarar la regulación de los instrumentos financieros y las *ayudas transparentes*, para que sea compatible con las normas ESIF.
- d) Racionalizar y simplificar la regulación de las ayudas a infraestructuras, para proporcionar el grado necesario de seguridad jurídica.



ARTÍCULO 22. El apartado 12 del borrador de Reglamento modifica el artículo 22 para añadir un nuevo requisito a las ayudas para nuevos proyectos empresariales ("start-up aid"), exigiendo que las empresas subvencionables "inicien una actividad nueva":

(12) En el artículo 22, el apartado 2 se sustituye por el texto siguiente: «Serán subvencionables las pequeñas empresas no cotizadas, registradas desde hace cinco años como máximo, siempre que la pequeña empresa nuevamente registrada:

- a) inicie una actividad nueva para esta empresa,*
- b) todavía no haya distribuido beneficios, y*
- c) no surja de una operación de concentración.*

El nuevo requisito de la letra a) no parece justificado ni necesario. El Reglamento ya prevé que las empresas elegibles deben ser pequeñas empresas de antigüedad inferior a 5 años, lo que implica que generalmente estas empresas acaban de iniciar sus actividades pero no una "nueva actividad" para la empresa, en comparación con otra. Además, supone una importante carga burocrática verificar el cumplimiento de este requisito.

En consecuencia, se propone su **supresión**.

ARTÍCULO 53. Estamos de acuerdo con esta propuesta que incrementa el umbral máximo por debajo del cual pueden quedar exentas las ayudas a la cultura y conservación del patrimonio cultural.

Sin embargo, consideramos que sería necesario introducir otros cambios en relación con las ayudas comprendidas en la sección 11 del RGEI II, ayudas a la cultura y la conservación del patrimonio.

Concretamente, son dos:

Propuesta 1: presunción de efecto incentivador para las ayudas a obras audiovisuales.

Creemos que, en línea con las ayudas a la cultura y la conservación del patrimonio del artículo 53 –artículo 6.5.h.-, **las ayudas para obras audiovisuales (artículo 54) también deberían gozar de la presunción de efecto incentivador** o, por lo menos, los regímenes de ayuda con un presupuesto anual reducido (por ejemplo, inferior a 1,5 millones de euros anuales).



Así, se propone una nueva redacción del artículo 6, conforme a una de las siguientes alternativas:

- i) *Modificar la letra h)* Las ayudas a la cultura y la conservación del patrimonio, si se cumplen las condiciones establecidas en el artículo 53 y 54, respectivamente."
- ii) *Añadir la letra i)* los regímenes de ayudas para obras audiovisuales, si se cumplen las condiciones establecidas en el artículo 54.
- iii) *Añadir la letra i)* los regímenes de ayudas para obras audiovisuales con un presupuesto anual inferior a 1,5 millones de euros, si se cumplen las condiciones establecidas en el artículo 54.

Justificación de la propuesta:

- *Por el principio de proporcionalidad.* Iniciar un procedimiento de notificación conforme al artículo 108.3 TFUE para regímenes con presupuestos tan bajos no está justificado y, de hecho, en ocasiones los propios Servicios de la Comisión se han mostrado contrarios a continuar con el proceso.

Tal vez, la Comisión considere que este tipo de ayudas debería someterse al Reglamento de ayudas *de minimis*, sin embargo, los límites *de minimis* resultan insuficientes para determinados proyectos audiovisuales que, por su naturaleza y por las elevadas necesidades de financiación, requerirían ayudas más cuantiosas.

- *Por el propio funcionamiento de la industria audiovisual.* Se trata de un conjunto de actividades que van desde la preparación del proyecto hasta la elaboración y producción de la primera copia; un proceso en el que no sólo se evoluciona desde una idea a un guion, sino también en el que se concreta la financiación del proyecto. Es precisamente a la hora de concretar la viabilidad del proyecto cuando las ayudas públicas juegan un papel fundamental.

Las fuentes de financiación privadas, finitas y orientadas al mercado, no dan respuesta a la diversidad de propuestas de la industria cinematográfica y audiovisual, por lo que las *ayudas al proyecto* por parte de la Administración pública se convierten en un incentivo e imprimen un impulso real y necesario a la producción cinematográfica y audiovisual, ofreciendo alternativas a los sistemas privados de financiación mediante la creación de un marco de estabilidad, en tanto responden a las necesidades de cada momento a tiempo real y tienen una vocación cíclica con la que cuenta el sector.



Debido a dicho marco de estabilidad, configurado con la participación activa del sector, las ayudas devienen un instrumento claramente incentivador, sin el cual buena parte de la producción cinematográfica y audiovisual resultaría totalmente inviable.

Propuesta 2: aclaración de las ayudas de Estado en el ámbito de la cultura y la conservación del patrimonio.

Consideramos que la Comisión Europea debe aclarar qué medidas deben ser consideradas ayudas de Estado en el ámbito de la cultura y la conservación del patrimonio (artículo 53).

Hay que señalar que la falta de claridad en este ámbito está afectando al número de ayudas comunicadas al amparo del RGEI II, lo que ha sido objeto de crítica por parte de los Servicios de la Comisión. Hay que ser conscientes de que *numerosos apoyos a la cultura no deberían de ser considerados ayuda de Estado, bien por no interferir en los intercambios comerciales entre los Estados Miembros, bien por otros motivos como el no falseamiento de la competencia.*

La propia Comisión reconoce estas particularidades en los párrafos 196 y 197¹ del [Proyecto de Comunicación de la Comisión relativa al concepto de ayuda estatal, artículo](#)

¹ (196) Sin embargo, en diversos asuntos la Comisión ha considerado que, por sus circunstancias específicas, determinadas actividades tenían un impacto estrictamente local y, por consiguiente, no afectaban a los intercambios comerciales entre Estados miembros. Estas decisiones tienen en común que:

- a) la ayuda no hace que la demanda ni las inversiones se desvíen a la región en cuestión y no crea obstáculos al establecimiento de empresas de otros Estados miembros;
- b) los bienes o servicios producidos por el beneficiario sean meramente locales o tienen una zona de atracción geográficamente limitada;
- c) tienen al menos un efecto marginal en los mercados y los consumidores en Estados miembros vecinos;

(197) He aquí algunos ejemplos:

- piscinas y otras instalaciones recreativas para uso predominante en una zona de influencia local.
- museos u otras infraestructuras culturales que probablemente no atraigan a visitantes de otros Estados miembros hospitales y otros centros sanitarios destinados a la población local;
- medios informativos o productos culturales que, por razones lingüísticas y geográficas, tienen un público restringido localmente;
- un centro de conferencias cuya ubicación y efecto potencial de la ayuda sobre los precios no es probable que quite usuarios a otros centros en otros Estados miembros;
- por lo que se refiere a la financiación de transporte por cable (y, en particular, de telesillas), la práctica de la Comisión aclaró que deben tenerse en cuenta habitualmente los siguientes factores para distinguir entre instalaciones que probablemente tengan una zona de influencia local y otros: a) la ubicación de la instalación (por ejemplo, dentro de ciudades o uniendo pueblos); b) su horario de funcionamiento; c) usuarios predominantemente locales (proporción de pases diarios/semanales); c) número total y capacidad de las instalaciones en relación al número de usuarios



[107.1 TFUE](#) (se corresponden –aunque no literalmente– con los párrafos 196 y 197 de la Comunicación publicada el 19 de mayo *solo en inglés*).

ARTÍCULOS 2.3 y 33. Ha de recordarse un problema ya suscitado con anterioridad y que permanece sin solución. Efectivamente, la aplicación del Reglamento de Exención sigue resultando dudosa respecto a las ayudas a los costes salariales de trabajadores con discapacidad en Centros Especiales de Empleo. Los Centros Especiales de Empleo participan en las operaciones del mercado y aseguran un empleo remunerado a personas que no pueden ejercer una actividad en condiciones habituales (un 70% de su plantilla al menos son personas con discapacidad).

No queda claro si el Reglamento ampara únicamente las nuevas contrataciones de trabajadores con discapacidad, o si también incluye mantenimiento de puestos de ejercicios anteriores. Tampoco, en el caso de nuevas contrataciones que no impliquen incremento de plantilla sino mantenimiento de la misma (o incluso existiendo reducción), si dichas contrataciones resultan subvencionables aunque el puesto no haya quedado vacante a raíz de la dimisión del trabajador, de su discapacidad, de su jubilación, de la reducción voluntaria del tiempo de trabajo o de su despido disciplinario procedente, sino que se trata de nuevos contratos suscritos como consecuencia de nuevos servicios y/o obras celebrados tras la finalización de otros contratos de servicios y/o obras.

Además, si bien en las ayudas a costes adicionales del artículo 34 sí existe una referencia concreta al empleo protegido ("...costes de construcción, instalación o modernización de las unidades de producción de la empresa en cuestión, así como cualesquiera costes de administración y transporte..."), no existe mención alguna al empleo protegido en las ayudas para el empleo de trabajadores con discapacidad en forma de subvenciones salariales del artículo 33.

Aún cuando no forma parte de esta propuesta y a fin de obtener mayor seguridad jurídica, se propone introducir:

a) un nuevo apartado 3.bis) en el artículo 2 - Definiciones: *"Trabajador con discapacidad severa": toda persona que reuniendo los requisitos del apartado 3) del presente artículo, reúna además alguno de los siguientes requisitos:*
- Que se trate de trabajadores con discapacidad intelectual o enfermedad mental con un grado igual o superior al 33%.

residentes; d) otras instalaciones relacionadas con el turismo en la zona. Factores similares podrían, con los necesarios ajustes, ser también relevantes para otros tipos de instalaciones.



- *Que se trate de trabajadores con discapacidad de carácter físico o sensorial, con un grado igual o superior al 65%.*

b) un nuevo apartado 6 en el artículo 33: "*6. Cuando el beneficiario proporcione empleo protegido, no le serán de aplicación las limitaciones establecidas en el apartado 3 del presente artículo.*

Además, en el caso de trabajadores con discapacidades muy severas, no les resultará de aplicación la limitación de intensidad de la ayuda regulada en el apartado 5 del presente artículo, siempre que la intensidad de la ayuda no exceda del 100% de los costes subvencionables."

Nota Posición RGEC-II 24-V-16