

## **INFORME SOBRE EL PROYECTO DE ORDEN POR EL QUE SE APRUEBAN LAS BASES REGULADORAS PARA LA CONCESIÓN DE SUBVENCIONES DIRIGIDAS A DOTAR DE PABELLÓN DEPORTIVO PÚBLICO, EN FUNCIÓN DE SU NÚMERO DE HABITANTES, A AQUELLAS ENTIDADES LOCALES DE ANDALUCÍA QUE CAREZCAN DEL MISMO.**

---

En relación con su escrito nº 5600-1529, de fecha 23 de marzo de 2018, por el que se remite el proyecto de Orden de referencia, se emite el presente informe desde la perspectiva de las competencias atribuidas a esta Secretaría General de Acción Exterior por el artículo 8.e) del Decreto 204/2015, de 14 de julio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de la Presidencia y Administración Local. Desde esta perspectiva, se indica que:

1. El presente informe se centra en el análisis del proyecto de Orden, a la vista de la normativa europea de competencia y, en concreto, de las normas reguladoras de las ayudas de Estado que recoge el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea en sus artículos 107, 108 y 109 (antiguos artículos 87, 88 y 89 TCE).
2. La competencia exclusiva para determinar lo que es ayuda de Estado corresponde exclusivamente a la Comisión Europea, de conformidad con el artículo 108.3 del TFUE. Por tanto, este informe no tiene más valor que el de orientar sobre la concurrencia o no, en los incentivos objeto de informe, de los elementos que determinan la aplicación del artículo 107 del TFUE. Por consiguiente, en caso de duda sobre la concurrencia de los elementos señalados en este informe, siempre podrá practicarse una notificación a la Comisión Europea para que dicha institución determine si la medida es constitutiva o no de ayuda de Estado.
3. Del cuadro resumen de las bases reguladoras se extrae que:
  - 3.1. De conformidad con el punto 2 el objeto de la ayuda es la construcción de un pabellón deportivo cubierto que deberá cumplir con la normativa sobre Instalaciones Deportivas y de Esparcimiento del Consejo Superior de Deportes, y en concreto las condiciones de diseño y tipología de las salas y pabellones denominados Salas de Barrio.
  - 3.2. Los beneficiarios son, conforme al punto 4.a del Cuadro Resumen, Municipios, Organismos Autónomos o Agencias Públicas Administrativas Locales en los que la Entidad Local tenga delegada su competencia, que cuenten con una población igual o superior a 7.500 habitantes.
  - 3.3. La intensidad de la ayuda puede, conforme al punto 5.a del Cuadro Resumen, alcanzar el 50 % de la inversión subvencionable, con una cuantía máxima de 750.000 €.
  - 3.4. Los gastos subvencionables, recogidos en el punto 5.b) del Cuadro Resumen, son los relativos a la ejecución de la obra, así como el equipamiento deportivo que deba ser empleado en la misma. Se excluyen expresamente, entre otros, honorarios de redacción de proyectos, así como equipamiento, espacios complementarios y auxiliares, y material fungible vinculado al espacio deportivo.
4. En primer término, procede analizar los criterios utilizados por la práctica de la Comisión para determinar si la medida puede ser calificada como medida constitutiva de ayuda de Estado o no. En este sentido, se traslada que **para que una medida tenga carácter de ayuda de Estado**, conforme al artículo 107.1 del Tratado, **es necesario que concurren en la misma la totalidad de las condiciones** que se señalan a continuación:



- 4.1. Que la medida constituya una transferencia de recursos públicos. En el Proyecto de Orden objeto de informe, en la medida en que se otorgan subvenciones a los beneficiarios, está clara la concurrencia de esta condición.
- 4.2. Que exista una ventaja que la empresa no hubiera obtenido en el desempeño normal de su actividad. A continuación, se facilitan los criterios para el análisis de la concurrencia o no de este requisito en el presente caso:

- 4.2.1. Empresa:

Según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, una empresa es una entidad que ejerce una actividad económica, con independencia de su estatuto jurídico y de su modo de financiación (Sentencia del Tribunal de Justicia de 12 de septiembre de 2000, Pavlov y otros, asuntos acumulados C-180/98 a C-184/98, apartado 74; sentencia del Tribunal de Justicia de 10 de enero de 2006, Cassa di Risparmio di Firenze SpA y otros, C-222/04, apartado 107).

Para aclarar la distinción entre actividades económicas y no económicas, el Tribunal de Justicia ha dictaminado reiteradamente que cualquier actividad consistente en *"ofrecer bienes y servicios en un determinado mercado y que podría, en principio, ser desarrollada por un operador privado con el fin de obtener beneficios"* (Conclusiones del Abogado General Sr. Jacobs de 13.09.2001, en el asunto C-218/00 Cital di Battistello Venancio y C. Cámara).

En relación con el elemento empresa, ha de señalarse que el estatuto jurídico de la entidad en virtud de la legislación nacional no es decisivo. Por ejemplo, una entidad que formalmente sea parte de la administración pública puede tener la calificación de empresa. El único criterio relevante es si ejerce una actividad económica, conforme se ha señalado anteriormente.

En este sentido, en lo que se refiere a los Ayuntamientos, se recuerda el tratamiento como "empresas" otorgado a Ayuntamientos en la decisión relativa a la Ayuda N 261/2008 Promoción de la energía renovable en La Coruña (apartado 20).

- 4.2.2. Ventaja: En materia de ayudas de Estado se entiende que existe una "ventaja" siempre que la situación financiera de una empresa mejore como resultado de la intervención estatal. Para evaluarla, debe compararse la situación financiera de la empresa a raíz de la medida con su situación financiera si no se hubiera introducido la medida (Asunto 173/73, Italia/Comisión, Rec. 1974, p. 709, apartado 13). La forma precisa de la medida es irrelevante para determinar si confiere una ventaja económica a la empresa: no sólo la concesión de ventajas económicas positivas es relevante para el concepto de ayuda estatal, sino que la liberación de cargas económicas también puede constituir una ventaja.

- 4.2.3. En función de lo anterior, para que la subvención no tenga consideración de ayuda de Estado deberá bien excluirse el elemento de empresa (conforme al punto 4.2.1) o bien excluir el elemento de ventaja (conforme al punto 4.2.2).

- 4.3. Que tenga un carácter selectivo: en el presente caso, la medida tiene carácter selectivo en cuanto a que no afecta a todas las empresas de todos los sectores y de todo el territorio nacional, por lo que ha de considerarse cumplida la condición de selectividad.

- 4.4. Que tenga efecto sobre la competencia y los intercambios intracomunitarios: En relación con este requisito, ha de señalarse que si los beneficiarios ejercen una actividad económica y operan en un mercado en el que existen intercambios comerciales entre los Estados

Miembros, la práctica de la Comisión Europea es entender que la medida tiene un efecto potencial en la competencia y en el comercio entre Estados Miembros.

Efectivamente, la Comisión ha presumido un potencial efecto en la competencia y en el comercio entre Estados miembros con carácter general, de forma que muy excepcionalmente, la Comisión ha considerado que determinadas actividades tenían un impacto estrictamente local y, por consiguiente, no afectaban a los intercambios comerciales entre Estados miembros.

En función de lo anteriormente señalado, y en la medida en que las citadas ayudas cumplen los criterios señalados en los apartados 4.1 y 4.3 anteriores, su consideración como ayuda de Estado dependerá de la valoración que se realice en relación con el criterio señalado en el apartado 4.2 y, por consiguiente, de la valoración del apartado 4.4.

Para **facilitar el citado análisis puede acudir al documento interno de la Comisión Europea** denominado "INFRASTRUCTURE ANALYTICAL GRID FOR SPORT AND MULTIFUNCTIONAL RECREATIONAL INFRASTRUCTURES" recientemente publicado en la Web de la Comisión Europea. Del citado documento se extraen la siguiente información relevante:

*(...)*

*(2) La construcción, la renovación y el funcionamiento de infraestructuras recreativas deportivas y multifuncionales que se explotan comercialmente constituye una actividad económica. Cuando los usuarios, incluidos los usuarios profesionales y no profesionales, tienen que pagar una tarifa por el uso de la infraestructura, o cuando la infraestructura se alquila para la organización de diversos eventos a cambio de una remuneración, se utiliza con fines comerciales, es decir, para una actividad económica. Por lo tanto, la financiación pública de dicha infraestructura está, en principio, sujeta a las normas sobre ayudas de Estado.*

*(...)*

*(4) La financiación de la infraestructura que no está destinada a ser explotada comercialmente está excluida en principio de la aplicación de las normas sobre ayudas estatales. La financiación pública de la infraestructura deportiva que es accesible al público en general de forma gratuita cumple un objetivo general que no es de naturaleza económica.*

*(5) Si la infraestructura deportiva se utiliza para actividades económicas y no económicas, la financiación pública de las mismas se regirá por las normas sobre ayudas estatales sólo en la medida en que cubra los gastos vinculados a las actividades económicas en cuestión. En tales casos, los Estados miembros deben garantizar que la financiación pública concedida para las actividades no económicas no se pueda utilizar para subvencionar de forma cruzada las actividades económicas de la entidad. Esto puede garantizarse especialmente limitando la financiación pública al coste neto (incluido el coste del capital) de las actividades no económicas, que se determinará sobre la base de una clara separación de las cuentas.*

*(6) En los casos de uso mixto, la financiación de la infraestructura deportiva que se utiliza casi exclusivamente para una actividad no económica puede quedar excluida de la totalidad de las normas sobre ayudas estatales, siempre que el uso económico siga siendo puramente accesorio, es decir, una actividad directamente relacionada y necesaria para el funcionamiento de la infraestructura deportiva, o intrínsecamente vinculada a su uso principal no económico. Esto puede considerarse cuando las actividades económicas consuman los mismos insumos que las actividades no económicas primarias, por ejemplo, materiales, equipos, mano de obra o*

capital fijo.

(7) Las actividades económicas auxiliares deben seguir siendo de alcance limitado en lo que respecta a la capacidad de la infraestructura. A este respecto, el uso económico de la infraestructura puede considerarse auxiliar cuando la capacidad asignada cada año a dicha actividad no supera el 20% de la capacidad total de la infraestructura.

(...) Impacto puramente local

(10) Puede haber **casos de medidas de apoyo que tengan un impacto puramente local** y, en consecuencia, no tengan ningún efecto sobre el comercio entre los Estados miembros. Este es el caso si el beneficiario suministra servicios a un área limitada dentro de un Estado miembro, es poco probable que atraiga clientes de otros Estados miembros, y no puede preverse que la medida tendrá más que un efecto marginal sobre las condiciones de los flujos transfronterizos, inversiones o establecimientos. Por ejemplo, **la financiación pública de instalaciones deportivas y recreativas que prestan servicios predominantemente a un público local y es improbable que atraigan clientes o inversiones de otros Estados miembros.**

(...) La falta de efecto en el comercio puede evaluarse sobre la base de datos que muestran que la utilización de la infraestructura deportiva desde fuera del Estado miembro es limitada y que el impacto en las inversiones transfronterizas de la medida considerada no es más que marginal.

Finalmente, ha de tenerse en cuenta que, aun cuando la ayuda se conceda a los Municipios o Entidades Locales Autónomas, si la gestión de la infraestructura se encomienda a un tercero debe garantizarse que este no reciba una ventaja constitutiva de ayuda de Estado. Lo anterior puede realizarse, según el citado documento interno de la Comisión:

"(...)

*Inexistencia de ventaja a nivel del operador/concesionario.*

(14) Los operadores que hacen uso de la infraestructura para prestar servicios a los usuarios finales reciben una ventaja si el uso de la infraestructura les proporciona un beneficio económico que no habrían obtenido en condiciones normales de mercado. Esto normalmente se aplica si lo que pagan por el derecho a explotar la infraestructura es menor de lo que pagarían por una infraestructura comparable en condiciones normales de mercado.

(15) Si el funcionamiento de una infraestructura deportiva se asigna a un operador/concesionario por un precio positivo sobre la base de una licitación competitiva, transparente, no discriminatoria e incondicional, de conformidad con los principios del TFUE sobre contratación pública, puede excluirse una ventaja a nivel del operador, ya que se puede suponer que la tarifa que paga por el derecho a explotar la infraestructura deportiva está en línea con las condiciones del mercado.

(16) Si el operador/concesionario no ha sido seleccionado a través de una licitación de acuerdo con las condiciones anteriores, también puede ser posible establecer que las tarifas pagadas por el operador/concesionario se ajustan a las condiciones normales del mercado mediante (i) evaluación comparativa con situaciones comparables; o (ii) sobre la base de una metodología de evaluación estándar generalmente aceptada.

5. **Si**, en función de los criterios señalados en el punto 4 de este informe, **el Centro Directivo considera la medida puede ser constitutiva de ayuda de Estado**, procede determinar si estas ayudas cumplen con las condiciones establecidas en la normativa comunitaria para ser compatibles con el Tratado.

Teniendo en cuenta la cuantía máxima de las ayudas, que puede alcanzar los 750.000 €, no resultaría aplicable el Reglamento (UE) 1407/2013 DE LA COMISIÓN de 18 de diciembre de 2013 relativo a la aplicación de los artículos 107 y 108 del TFUE a las ayudas de minimis, ya que establece el límite de 200.000 € para el total de las ayudas recibidas por una empresa única en un período de tres ejercicios fiscales.

No obstante, en caso de considerar que la medida es constitutiva de ayuda de Estado, el Centro Gestor puede optar por acogerse al Reglamento 651/2014, por el que se declaran determinadas categorías de ayudas compatibles con el mercado interior en aplicación de los artículos 107 y 108 del Tratado; y, en concreto, dentro de las líneas de ayuda previstas en el mismo, a las previstas en su artículo 55, esto es, ayudas a infraestructuras deportivas y recreativas multifuncionales.

En este supuesto, para garantizar la compatibilidad de las ayudas con el Reglamento en un hipotético examen por parte de la Comisión Europea es necesario que se incluyan en las bases reguladoras objeto de informe las siguientes precisiones:

1.1.1. Precisiones de carácter general (derivadas del artículo 6, 7 y 8 del Reglamento 651/2014):

- El proyecto deberá incluir que sólo se concederán ayudas que cumplan con el efecto incentivador. En este sentido, de conformidad con el Artículo 6.2 del Reglamento *“Se considerará que las ayudas tienen un efecto incentivador si, antes de comenzar a trabajar en el proyecto o actividad, el beneficiario ha presentado por escrito una solicitud de ayuda al Estado miembro de que se trate. La solicitud de ayuda contendrá al menos la siguiente información: a) nombre y tamaño de la empresa; b) descripción del proyecto, incluidas sus fechas de inicio y finalización; c) ubicación del proyecto; d) lista de costes del proyecto; e) tipo de ayuda (subvención, préstamo, garantía, anticipo reembolsable, aportación de capital u otros) y el importe de la financiación pública necesaria para el proyecto.”*
- A efectos del cálculo de la intensidad de ayuda y los costes subvencionables, todas las cifras empleadas se entenderán antes de cualquier deducción fiscal u otras cargas. Los costes subvencionables serán avalados por pruebas documentales claras, específicas y actualizadas. (Artículo 7.1 del Reglamento)
- Respetar las reglas de acumulación previstas en el artículo 8 del Reglamento 651/2014.

1.1.2. Precisiones de carácter particular (derivadas del artículo 55 del Reglamento 651/2014):

- La necesidad de que las infraestructuras deportivas no sean para uso exclusivo de un único usuario deportivo profesional, de forma que la misma se destine anualmente al menos en un 20 % de su capacidad a otros usuarios deportivos profesionales o no profesionales. Si la infraestructura es utilizada simultáneamente por varios usuarios, se calcularán las fracciones temporales de utilización correspondientes.
- El acceso a las infraestructuras deportivas estará abierto a varios usuarios y se

---

Deberán recogerse expresamente en el Cuadro Resumen de las Bases Reguladoras o, en caso de no proceder su inclusión en la parte dispositiva del proyecto, deberá motivarse la no inclusión de la condición en la parte expositiva del Borrador.

concederá sobre una base transparente y no discriminatoria. No obstante, las empresas que hayan financiado al menos un 30 % de los costes de inversión de la infraestructura podrán beneficiarse de acceso preferente en condiciones más favorables, siempre que dichas condiciones se hagan públicas.

- Si la infraestructura deportiva es utilizada por clubes deportivos profesionales, se deberá garantizar que el régimen de precios por su utilización se haga público.
- Cualquier concesión u otro tipo de atribución a terceros para construir, mejorar y/o explotar la infraestructura deportiva se realizará sobre una base abierta, transparente y no discriminatoria, teniendo en cuenta las normas de contratación pública aplicables.
- Solo serán subvencionables los costes de inversión en activos materiales e inmateriales.
- El importe de la ayuda deberá limitarse a no superar la diferencia entre los costes subvencionables y el beneficio de explotación de la inversión. El beneficio de explotación se deducirá de los costes subvencionables ex ante, sobre la base de previsiones realistas, o mediante un mecanismo de reembolso. No obstante, dada las cuantías de ayuda máxima, podrá establecerse la alternativa prevista en el artículo 55.12, esto es, una intensidad máxima del 80 % de los costes subvencionables.

6. Finalmente, se indica que, en caso de que el proyecto de Orden se acoja al Reglamento 651/2014 **debe realizarse a la Comisión Europea la comunicación prevista en el artículo 11 del Reglamento 651/2014**. Para realizar dicha comunicación en el plazo de 20 días laborales a partir de la entrada en vigor de la Orden, la Consejería de Cultura deberá trasladar a esta Secretaría General de Acción Exterior la información prevista en el Anexo II del Reglamento.

En la medida en que la citada comunicación puede dar lugar a una verificación por la Comisión Europea del cumplimiento de las condiciones establecidas en el Reglamento 651/2014 se aconseja se tenga en cuenta lo señalado en el punto 5 de este informe con el fin de evitar un reintegro de las ayudas conforme a lo establecido en el artículo 37.1.h de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones.

Sevilla, a 30 de abril de 2018

Vº Bº

El Secretario General de Acción Exterior

El Jefe de Servicio de Negociativa Europea

Fdo. Ángel Luis Sánchez Muñoz

Fdo. Javier Visus Arbesu

<sup>1</sup> Disponible en: [http://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/modernisation/grid\\_sports\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/competition/state_aid/modernisation/grid_sports_en.pdf)

