

RESPUESTA A INFORME DE FISCALIZACIÓN DE LA INTERVENCIÓN DELEGADA SOBRE EL PAGO DE UNA SUBVENCIÓN AL AYTO. DE IRURTZUN.

Introducción:

En el informe de fiscalización de la Intervención Delegada (ID) sobre el pago de una subvención al Ayto. de Irurtzun dentro de la convocatoria la promoción de polígonos industriales municipales de 2019, se produce una serie de errores e incongruencias sobre la interpretación por parte de la ID de la aplicación de Ayudas de Estado a la citada actuación.

El objeto de la ayuda es la rehabilitación por parte del Ayuntamiento de Irurtzun de unos locales abandonados de las antiguas oficinas de Inasa para que en dichos locales se realicen actividades económicas. Dicha actuación se presentó a la convocatoria de polígonos municipales de 2019, aprobada por Resolución 458/2019, de 31 de julio de la Directora General de Política Económica y Empresarial y Trabajo. La ayuda fue concedida por Resolución 211/2019 del 4 de noviembre de la Directora de Política de Empresa, Proyección Internacional y Trabajo, junto al resto de entidades beneficiarias.

Discrepancias del Servicio de Fomento de la Industria (SFI) con el citado informe de fiscalización:

- **Incongruencia de la argumentación de la ID respecto a actuaciones anteriores relacionadas con el expediente cuestionado:**
 - En las bases reguladoras de la convocatoria de ayudas a polígonos municipales de 2019, al igual que las convocatorias de años anteriores se considera que la promoción de áreas de actividad económica por los entes locales repartidos por toda la geografía navarra no constituyen actividad económica de mercado.
 - Dentro de las actuaciones subvencionables en la citada convocatoria de 2019 especificadas en su base 3, en el punto 3 dice que serán subvencionables:

“La habilitación de edificios para uso posterior de empresas o profesionales del sector secundario o terciario, siempre que se cumplan los siguientes requisitos:

- a) *El edificio donde se intervenga deberá ser de propiedad pública local.*
- b) *Las obras tendrán por objeto la obtención de oficinas, talleres, naves nido o espacios similares para el ejercicio de actividades económicas (excluidas las de hostelería). Excepcionalmente, se considerarán subvencionables los locales que se habiliten para acoger actividades que fomenten*

el turismo local, cuando en el término municipal no exista posibilidad de ubicar actividades industriales por falta de infraestructuras.”

- Dicho expediente de la convocatoria de 2019, como los de los años anteriores han sido fiscalizados favorablemente por parte de la misma persona que ejerce la labor de ID.
- Posteriormente, la Resolución de concesión de las ayudas (en la cual se aprobaron un total de 8 actuaciones, entre ellas el del Ayto de Irutzun) también fue fiscalizado favorablemente por la ID.
- **Aplicación contradictoria y selectiva de los criterios puestos de manifiesto en el presente Reparo suspensivo de la ID:**
 - Aparentemente, a la luz de la actuación realizada por parte de la ID respecto a las actuaciones subvencionadas recientemente en la presente convocatoria el SFI concluye de una aplicación contradictoria y selectiva del criterio de que la actividad a desarrollar dentro del local o del suelo subvencionado sea actividad económica. Todas las restantes actuaciones subvencionadas en 2019 y otras de años anteriores para la rehabilitación de locales en Lumbier, Imotz o Zizur Mayor han tenido la fiscalización favorable por parte de la ID. Solamente en el presente expediente de Irutzun y la subvención al Ayuntamiento de Altsasu/Alsasua para cubrir las necesidades básicas de saneamiento del polígono Ibarrea reciben el rechazo de la ID.
- **Interpretación equivocada del concepto de Ayudas de Estado:**
 - La Comunicación de la Comisión (2016/C/262/01) relativa al concepto de ayuda estatal es clara al respecto en su art. 2.2:dice *“El artículo 107, apartado 1, del Tratado no se aplica cuando el Estado actúa «ejerciendo la autoridad pública» o cuando las entidades públicas actúan «en calidad de Administraciones públicas». En términos generales, salvo que el Estado miembro en cuestión haya decidido introducir mecanismos de mercado, las actividades que forman parte intrínseca de las prerrogativas de la autoridad oficial y que son desempeñadas por el Estado no constituyen actividades económicas”.*

Está claro que la promoción de áreas de actividad económica (fundamentalmente polígonos industriales) no es un actividad económica de mercado porque no se conoce a ninguna entidad privada que actúe en dicho mercado sin financiación pública, salvo en zonas de muy alta densidad de población. Ni en este expediente ni en el resto de expedientes de la convocatoria de polígonos municipales se vislumbra que haya operadores

privados, ni que las administraciones públicas hayan decidido introducir *mecanismos de mercado*.

- En el mismo punto 2.2 cita algunas actividades típicas de la autoridad pública: *"... el desarrollo y revitalización de suelo público por parte de las autoridades públicas)..."*. Hay que resaltar que dicho listado no marca todas las posibles actividades de no mercado realizadas por las administraciones públicas, sino sólo son unas cuantas mencionadas a título de ejemplo. La cuestión clave es si existen operadores privados que funcionen en mercado de la promoción de suelo y espacios para realizar en ellos actividades económicas. Está claro que en zonas de baja densidad de población como es Navarra, y todavía más en todas las zonas rurales no existen operadores.
- El apartado 211 de la citada Comunicación dice: *"La Comisión considera que generalmente se descarta un efecto sobre los intercambios entre Estados miembros o un falseamiento de la competencia por lo que se refiere a la construcción de infraestructuras en casos en los que, al mismo tiempo: i) una infraestructura generalmente no se enfrenta a competencia directa, ii) la financiación privada es insignificante en el sector y en el Estado miembro en cuestión, y iii) la infraestructura no está diseñada para favorecer selectivamente a una empresa o sector específicos, sino para aportar beneficios a la sociedad en general."*
- La Decisión de la Comisión de 27 de marzo de 2014 relativa a la ayuda estatal SA.36346 — Alemania — Plan de desarrollo del espacio para uso industrial y comercial de la GRW (DO C 141 de 9.5.2014). En el contexto de una medida que apoyaba la revitalización (incluida la descontaminación) de suelo público por parte de las autoridades públicas, la Comisión consideró que acondicionar terrenos públicos para construir en ellos y garantizar que llegaran allí los servicios (agua, gas, alcantarillado y electricidad) y redes de transporte (trenes y carreteras) no constituía una actividad económica, sino que formaba parte del cometido público del Estado, en concreto, facilitar y supervisar terrenos en consonancia con los planes de desarrollo del espacio y urbano locales.
- La Decisión (UE) 2015/1072 de la Comisión de 1 de octubre de 2014 relativa a las medidas adoptadas por Alemania a favor de Propapier PM2 GmbH — Ayuda estatal SA.23827.
- Decisión (UE) 2015/508 de la Comisión de 1 de octubre de 2014 relativa a la presunta ayuda en infraestructuras concedida por Alemania a Propapier PM2 GmbH — Ayuda estatal SA.36147

- En dicha decisión la Comisión expone: *“En el pasado, la Comisión ha considerado que los poderes públicos pueden ejecutar obras de ordenación de sus territorios. Así, pueden financiar las infraestructuras susceptibles de beneficiar al conjunto de la población. Además, la Comisión considera que la razón por la cual estas infraestructuras se establecen es indiferente, siempre que lo hagan en beneficio de la colectividad en su conjunto. Por el contrario, la Comisión considera que si tales infraestructuras o servicios solo son útiles para una empresa privada, esta debe asumir su financiación. Ello es consecuencia de que, en materia de ayudas estatales, la Comisión debe analizar los efectos concretos de la medida y no los objetivos perseguidos. Por consiguiente, en el caso que nos ocupa, la Comisión considera que lo que importa es analizar cuáles son las infraestructuras que benefician a la colectividad en su conjunto (incluida Propapier) y cuáles son las que solo son útiles para Propapier. Solo estas últimas deberían ser financiadas por Propapier.”*
- Sobre dicha cuestión, el SFI a realizó el 14 de febrero un informe al respecto, el cual fue remitido con posterioridad a Intervención la conclusión del citado Informe es: *“El Servicio de Fomento de la Industria propone que no sean consideradas como ayuda Estatal las actuaciones que se vienen realizando en materia de suelo industrial debido a que dichas actividades no constituyen actividad económica según lo definido por la Comunicación de la Comisión relativa al concepto de ayuda estatal conforme a lo dispuesto en el artículo 107”.*
- A ello se le añade el reciente Acuerdo de Gobierno, de 24 de junio de 2020 por el que se estima el requerimiento previo interpuesto por el Ayuntamiento de Altsasu/Alsasua contra la desestimación, por silencio administrativo, de la concesión y abono de la subvención nominativa prevista en los Presupuestos Generales de Navarra para el año 2019, para las obras de la primera fase del colector de saneamiento del polígono industrial Ibarrea.
- El resto de comunidades autónomas, es su política de apoyo al desarrollo de suelo y espacios para realizar actividades económicas no interpretan que dicha actividad de promoción constituya una actividad económica. Solamente, cuando los promotores del suelo industrial son empresas privadas (lo cual se da en muy contadas excepciones en zonas de gran escasez de suelo y fuerte cultura industrial), aplican el concepto de ayudas de estado a través de mínimis para dichos casos. Sin embargo, en la misma convocatoria, cuando el promotor del suelo es una administración, no se considera que es Ayuda de Estado.

- **Interpretación equivocada de los posible beneficiarios de Ayudas de Estado:**

-
- En el caso de que se considerara que existen Ayudas de Estado, se tendrían que aplicar en todo caso a los beneficiarios finales, es decir, todas las empresas, entidades o personas que vayan a recibir la labor de dinamización, motivación formación y asesoramiento de proyecto Dinabide, realizada por Sakanako Garapen Agentzia, sociedad pública de la Mancomunidad de la Sakana. La aplicación de Ayudas de Estado a través de minimis al Ayto. de Irurtzun no tiene ninguna lógica jurídica. Tampoco la tiene aplicárselo a Sakanako Garapen Agentzia porque, como el anterior son meros intermediarios para los beneficiarios finales de una actuación sin coste alguno para ellos.
- No obstante, el SFI opina que las actividades que el proyecto Dinabide que se va a desarrollar en las instalaciones rehabilitadas, no es una actividad económica de mercado por las siguientes razones:
 - Los objetivos del proyecto Dinabide son:
 - Acelerar la transformación digital de las empresas y la adopción tecnológica hacia la Economía Conectada y la Industria 4.0.
 - Impulsar especialmente la capacitación de sus trabajadores. Favorecer la cultura de innovación en toda la cadena de valor, la colaboración con actores tecnológicos, la identificación de posibles parternariados y el desarrollo de pilotos.
 - Favorecer la atracción, captación, concentración, creación y desarrollo de empresas de base tecnológica (especialmente habilitadoras en Fabricación avanzada).
 - Favorecer los procesos de innovación abierta tanto de forma colaborativa entre ellas como con el tejido productivo de Navarra.
 - Impulsar la renovación y reposicionamiento de la FP navarra, dotándole de conocimientos, competencias, capacidades y herramientas avanzadas que le permitan jugar un papel central en:
 - Las necesidades actuales de cualificación profesional del mundo laboral que demanda el Cambio Tecnológico y la Industria 4.0.
 - La realfabetización digital y tecnológica de los ciudadanos así como la promoción y extensión de las nuevas competencias y

valores, tanto básicas como específicas profesionales.

- Las actividades para lograr los citados objetivos son claramente actividades de no mercado que vienen realizando las diferentes administraciones públicas. Concretamente existe una gran similitud entre el proyecto Dinabide y el Taller de Industria 4.0 promovido y gestionado por el Servicio Navarro de Empleo. La diferencia fundamentalmente entre los dos es que el proyecto Dinabide tiene un marcado carácter de dinamización rural, basándose en el potencial de transformación digital del potente sector industrial de la Sakana (un 37% del empleo total frente al 25 del conjunto de Navarra)
- El hecho de que en el proyecto financiado por el Servicio de Competitividad se haya considerado la financiación de la actividad como actividad de mínimos no está basado en ninguna argumentación, sino más bien, como otras muchas ayudas de otras administraciones, para evitar problemas interpretativos a posteriori.
- Sobre la aplicación de la actuación subvencionada a la actividad de una empresa en concreto, hay que considerar que no es lo mismo la ayuda a la adecuación de los locales, los cuales sirven, tanto para el proyecto Dinabide, o para cualquier otra iniciativa empresarial de la Sakana que se pudiera dar en el futuro Sin embargo el proyecto de inversión subvencionado por el Servicio de Competitividad está claramente enfocado al proyecto Dinabide. En todo caso, ambas actuaciones finalmente repercuten en los múltiples beneficiarios finales, empresas, autónomos, personas y otras entidades que participen en el proyecto Dinabide.
- El trasvase de fondos de esta ayuda es entre administraciones públicas, tanto la que invierte y recibe la ayuda, el Ayto. de Irurtzun, como la que realiza la actuación sin aplicar los costes de las inversiones, Sakanako Garapen Agentzia, sociedad pública de la Mancomunidad de la Sakana. en ninguno de los dos casos, en opinión del SFI realiza actividad económica de mercado. Ambas forman parte de la administración pública de Navarra. Encajan en lo que el art 2.2 de la Comunicación de la Comisión entiende que ambas en “calidad de administraciones públicas”.
- Aunque las actividades de rehabilitación de instalaciones fabriles abandonadas para realizar en ellos actividades

económicas y la dinamización del empleo rural a través del proyecto Dinabide no estén claramente especificados en los ejemplos citados en el citado punto 2.2, tiene que quedar claro que los supuestos citados en el citado artículo, letras a) a g) son sólo ejemplos y el conjunto de ellos no recogen la multitud de tareas que las administraciones públicas y que no son actividades económicas de mercado porque no existen operadores privados que actúen en dichos mercados. Potentes áreas de la Administración pública como Salud, Educación, Protección Civil, Bomberos, Programas Sociales, Lucha contra la despoblación o el Cambio Climático no están recogidos en dicho supuestos. Yo creo que a nadie se le ocurre pensar que los conciertos educativos con los colegios privados son Ayudas de Estado.

Conclusiones:

El Servicio de Fomento de la Industria discrepa totalmente del Informe de la Intervención Delegada por las razones expuestas anteriormente y concluye que la actuación cuestionada **no supone Ayuda Estatal**.

Pamplona, a 3 de julio de 2020.

ARTAZCOZ SANZ Firmado digitalmente por
JUAN CARLOS - Fecha: 2020.07.03