

10/15

dictamen

Sobre el Proyecto de Decreto
por el que se regula la concesión de
subvenciones a empresas para la
realización de inversiones
destinadas a la protección del medio
ambiente

Bilbao, 3 julio de 2015



CES
EGAB

Consejo Económico
y Social Vasco

Euskadiko Ekonomia eta Gizarte
Araozetarako Batzordea

I.- ANTECEDENTES

El día 9 de junio de 2015 tuvo entrada en el Consejo Económico y Social Vasco escrito del Departamento de Medio Ambiente y Política Territorial, solicitando informe sobre el Proyecto de Decreto por el que se regula la concesión de subvenciones a empresas para la realización de inversiones destinadas a la protección del medio ambiente según lo establecido en el artículo 3.1.b) de la Ley 8/2012, de 17 de mayo del Consejo Económico y Social Vasco.

Se trata de un Proyecto de Decreto que, en virtud de las competencias que en materia de medio ambiente ostenta la Comunidad Autónoma del País Vasco, y con pleno respeto a la normativa comunitaria en materia de ayudas de estado, sustituye al Decreto 260/2010, de 19 de octubre, en materia de concesión de subvenciones a empresas para la realización de inversiones destinadas a la protección del medio ambiente, dotando a esta regulación de la necesaria coherencia con las nuevas Directrices Comunitarias sobre ayudas de estado en materia de protección del medio ambiente y energía 2014-2020 de 1 de julio 2014 y con el Reglamento UE 651/2014 de 17 de junio de 2014 por el que se declaran determinadas categorías de ayudas compatibles con el mercado interior.

El día 9 de junio de 2015 se dio traslado del Proyecto de Decreto a todos los miembros del Pleno del Consejo a fin de que remitieran sus propuestas y opiniones, dándose traslado de todas ellas a la Comisión de Trabajo pertinente, la Comisión de Desarrollo Económico, según lo establecido en el Reglamento de Funcionamiento del Consejo Económico y Social Vasco.

El día 22 de junio de 2015 se reunió en sesión de trabajo la Comisión de Desarrollo Económico para debatir una propuesta de Anteproyecto de Dictamen, acordando emitir Proyecto de Dictamen que se elevó al Pleno del CES Vasco del 3 de julio de 2015 donde se aprueba por unanimidad.

II.- CONTENIDO

El texto del Proyecto de Decreto sometido a consulta consta de un Preámbulo, 22 artículos, una Disposición Transitoria, una Disposición Derogatoria y cuatro Disposiciones Finales.

Preámbulo

La Exposición de Motivos destaca los hitos que marcan la regulación de la concesión de subvenciones a empresas para la realización de inversiones destinadas a la protección del medio ambiente. Las nuevas directrices comunitarias sobre ayudas estatales en materia de protección del medio ambiente y energía publicadas en junio 2014 y el Reglamento UE 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, en vigor desde el 1 de julio de 2014 imponen la sustitución del Decreto 260/2010 actualmente vigente por el nuevo Decreto.

El programa subvencional podrá ser cofinanciado por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional, FEDER en el marco del Programa Operativo FEDER País Vasco 2014-2020, entrañando obligaciones adicionales para los beneficiarios de las subvenciones.

Cuerpo Dispositivo

El Artículo 1 define el objeto del decreto, consistente en la regulación de la concesión de subvenciones a empresas para la realización de inversiones en la CAPV destinadas a la protección del medio ambiente, dentro de las condiciones y límites establecidos en el Reglamento UE 651/2014 de 17 de junio de 2014.

El Artículo 2 define las personas beneficiarias de la concesión de subvenciones contempladas por el Decreto y de la línea de ayudas a las PYME para servicios de asesoramiento en materia de medio ambiente, así como las situaciones en que las empresas elegibles no podrán acceder a las subvenciones.

El Artículo 3 establece los procedimientos de adjudicación y de cuantificación de las subvenciones y regula las diferentes variantes de los mismos.

El Artículo 4 establece las condiciones generales a reunir por las inversiones subvencionables bajo el amparo del Decreto.

El Artículo 5 fija las líneas subvencionales del régimen de ayudas establecido por el Decreto.

El Artículo 6 define los costes subvencionables de las ayudas, limitados al coste adicional necesario para alcanzar los objetivos medioambientales, y su determinación.

El Artículo 7 regula la cuantía de la subvención a otorgar.

El Artículo 8 establece los criterios de adjudicación de las subvenciones dentro del procedimiento ordinario.

El Artículo 9 regula la tramitación del procedimiento de solicitud y consulta de las ayudas, que habrá de ser electrónica.

El artículo 10 establece la documentación que deberá acompañar ñas solicitudes de subvenciones del régimen de ayudas del Decreto.

El Artículo 11 regula las modalidades de acreditación de determinados requisitos de la entidad solicitante de las ayudas contempladas por el Decreto.

El Artículo 12 regula la subsanación de defectos en las solicitudes de ayuda presentadas.

El Artículo 13 establece los aspectos que habrán de establecerse anualmente, para cada ejercicio presupuestario , mediante Orden de la Consejera de Medio Ambiente y Política Territorial.

El Artículo 14 establece el órgano encargado de la gestión de las subvenciones, que recaerá en la Dirección que tenga atribuidas las competencias en relación con el régimen de ayudas contemplado por el Decreto.

El Artículo 15 contempla la posibilidad de que se designe a la Sociedad Pública de Gestión Ambiental IHOBE como Entidad Colaboradora para la gestión de las subvenciones que se regulan en el Decreto y se fijan las funciones que podrá llevar a cabo a este título.

El Artículo 16 regula la composición del Tribunal de valoración de las solicitudes de subvención presentadas al amparo del régimen establecido por el Decreto, y el procedimiento de resolución de las convocatorias por parte del mismo.

El Artículo 17 se dedica a las resoluciones adoptadas en cada procedimiento de adjudicación de las subvenciones, regulando la notificación de las mismas, el silencio negativo, y su publicación y publicidad.

El Artículo 18 regula el Pliego de Condiciones en que habrán de recogerse las condiciones técnicas o económicas de observancia obligatoria para la realización de proyectos subvencionados de conformidad con el procedimiento ordinario.

El Artículo 19 regula la acreditación de la efectiva materialización y coste de la inversión subvencionada, la verificación por parte del órgano gestor del cumplimiento de las obligaciones previstas en la resolución de concesión de la subvención, y en su caso, del pliego de condiciones, y las inspecciones necesarias para verificar la ejecución de la inversión objeto de subvención.

El Artículo 20 versa sobre otras obligaciones de las personas beneficiarias de las subvenciones reguladas por el Decreto.

El Artículo 21 aborda la alteración de las condiciones de subvención y la acumulación de ayudas.

El Artículo 22 establece que el incumplimiento de las condiciones que motivaron la concesión de la subvención, la negativa a facilitar la inspección y el no cumplimiento de las obligaciones atribuidas a las personas beneficiarias, darán lugar a la obligación de reintegrar las cantidades percibidas, más los intereses legales que procedan.

La Disposición Transitoria establece la sujeción a las disposiciones del Decreto 260/2010 de las ayudas concedidas con anterioridad a la entrada en vigor del presente Decreto.

La Disposición Derogatoria establece la derogación del Decreto 260/2010 que regula la concesión de subvenciones a empresas para la realización de inversiones destinadas a la protección del medio ambiente y de las disposiciones de rango igual o inferior opuestas a lo dispuesto en el nuevo Decreto.

La Disposición Final Primera establece la aplicación del Reglamento UE 651/2014 de la Comisión por el que se declaran determinadas categorías de ayudas compatibles con el mercado interior, el Reglamento UE del Parlamento Europeo y del Consejo y del Decreto Legislativo 1/1997 por el

que se aprueba el Texto refundido de la Ley de Principios Ordenadores de la hacienda General del País Vasco en todo lo no previsto por el presente Decreto.

La Disposición Final Segunda establece que el otorgamiento de subvenciones a empresas integradas en sectores regulados por normativas comunitarias específicas habrá de respetar los criterios y contenidos de las mismas.

La Disposición Final Tercera faculta a la Consejera de Medio Ambiente y Política Territorial para dictar la normativa de desarrollo del Decreto.

La Disposición Final Cuarta prevé la entrada en vigor del nuevo Decreto al día siguiente de su publicación en el Boletín Oficial del País Vasco.

III.- CONSIDERACIONES GENERALES

La política ambiental vasca viene desde hace más de dos décadas ofreciendo programas de subvenciones dirigidos a incentivar inversiones medioambientales en el sector empresarial vasco, con la finalidad de favorecer la introducción de tecnologías limpias en los sistemas de producción, de alcanzar los objetivos de la política medioambiental vasca y europea, y de caminar en la senda del desarrollo sostenible. Para ello ha recurrido a la promulgación de Decretos de ayudas, como el que es objeto del presente dictamen, que sin establecer de forma completa el régimen subvencional, establece el marco en el que a través de Ordenes de convocatoria anuales éste irá siendo completado y concretado.

Estas subvenciones constituyen un apoyo importante para que las empresas puedan realizar las inversiones que les permitan alcanzar mayores cotas de protección medioambiental y de competitividad a través de una mayor eficiencia en la utilización de los recursos y de la puesta en valor económico de la protección medioambiental, muy particularmente para las PYME y en el ciclo económico de crisis, donde los datos del INE de inversión de las empresas en protección del medio ambiente muestran una disminución en el periodo 2008-2012.

El referente de estos programas de subvenciones es doble. Por un lado, las estrategias y programas ambientales de la administración vasca, que incorporan de forma evolutiva los compromisos de nuestra Comunidad Autónoma para avanzar en el camino del desarrollo sostenible. Por otro lado, la normativa comunitaria de la competencia, que concibe estas subvenciones como ayudas de estado, incompatibles con el mercado interior.

El control de las ayudas de estado constituye una de las piedras angulares del mercado único europeo, salvaguardando la competencia efectiva y el libre comercio, garantizando condiciones equitativas a las empresas europeas y evitando el recurso a subvenciones que falseen las condiciones de competencia y minen la competitividad en su conjunto.

La incompatibilidad de las ayudas de estado no es, sin embargo, sinónimo de prohibición total, puesto que éstas pueden contribuir eficazmente a la consecución de objetivos de interés común, y, por consiguiente, el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea prevé supuestos de excepción, que permitan que en determinadas condiciones las ayudas de estado puedan aceptarse.

Es en este punto donde las Directrices Comunitarias y los Reglamentos de exención por categorías juegan un papel clave al plasmar y hacer públicos los criterios empleados por la Comisión Europea en su tarea de determinación de si una ayuda de estado puede ser

declarada o no compatible con el mercado interior y establecer las categorías de ayudas, que sin autorización previa, son consideradas compatibles con el mercado interior, dotando, así, a esta materia con la transparencia, previsibilidad y seguridad jurídica necesarias.

En este contexto, se han producido cambios importantes en los pilares de la actual regulación vasca de concesión de subvenciones para la realización de inversiones destinadas a la protección del medio ambiente, contenida en el Decreto 260/2010, de 19 de octubre. No solamente inicia el Departamento de Medio Ambiente y Ordenación Territorial una nueva etapa en el ámbito de la política medioambiental con la adopción del nuevo programa marco ambiental 2020, sino que en junio de 2014 publicó la Comisión Europea nuevas Directrices comunitarias sobre ayudas estatales en materia de protección del medio ambiente y energía y el 1 de julio de 2014 entró en vigor el Reglamento (UE) 651/2014 por el que se declaran determinadas categorías de ayudas compatibles con el mercado interior. En estas circunstancias la revisión de la normativa vasca de concesión de subvenciones para la realización de inversiones destinadas a la protección del medio ambiente es obligada y de suma importancia, tanto porque el desajuste de nuestra normativa de concesión de estas subvenciones con los criterios comunitarios de aplicación a la materia podría acarrear consecuencias negativas para dichas subvenciones y para sus beneficiarios, como porque los nuevos criterios y el Reglamento pudieran permitir la subvencionalidad de proyectos actualmente no contemplados por la regulación vasca, beneficiosos para las empresas y la protección del medio ambiente de la CAPV.

En consecuencia, el CES Vasco valora como positiva y necesaria la iniciativa normativa adoptada por el Departamento de Medio Ambiente y Ordenación Territorial con la elaboración de un nuevo Decreto que regule las subvenciones a las inversiones empresariales en materia de protección del medio ambiente, adaptando el régimen de concesión de este tipo de subvenciones al contenido de los criterios de valoración y control comunitarios de las ayudas de estado que le son aplicables, plasmados en las nuevas Directrices sobre ayudas estatales en materia de protección del medio ambiente y energía 2014-2020 y en el Reglamento (UE) 651/2014 de la Comisión de 17 de junio de 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.

IV.- CONSIDERACIONES ESPECIFICAS

Artículo 2, apartado 1.- Personas beneficiarias

La definición de PYME que determina el acceso a la línea de ayudas reservadas a este tipo de empresas para la financiación de servicios de asesoramiento en materia de medio ambiente es la establecida por la Recomendación 2003/361/CE de la Comisión, de 6 de mayo de 2003, sobre la definición de microempresas, pequeñas y medianas empresas (Diario Oficial L 124 de 20.5.2003), acto comunitario que por su relevancia para la determinación de las personas beneficiarias de este tipo de ayudas sugerimos sea citado con su referencia completa, incluida la del Boletín Oficial a pie de página, para su fácil localización por los interesados.

*Art. 2.1.-“Para acceder a la línea de ayudas a las PYME para servicios de asesoramiento en materia de medio ambiente será necesario que la persona solicitante ostente la condición de pequeña o mediana empresa de conformidad con lo establecido en la **Recomendación 2003/361/CE de la Comisión, de 6 de mayo de 2003** sobre la definición de microempresas, pequeñas y medianas empresa”.*

Artículo 5.- Líneas subvencionales

1.- En los apartados 1 y 2 se señala que se podrán conceder ayudas en el marco del régimen del Decreto a las inversiones que permitan ir más allá de las normas de protección medioambiental de la UE, incrementar el nivel de protección medioambiental en ausencia de normas de la Unión y la adaptación anticipada a futuras normas de la Unión. En este contexto, consideramos útil mencionar expresamente la exclusión de las inversiones que se realizan para la adecuación de las empresas a normas de la Unión ya adoptadas, aunque todavía no en vigor, tal y como lo establece el art. 36.3 del Reglamento (UE) 651/2014 de la Comisión de 17 de junio de 2014, con el fin de disipar todo atisbo de duda que la redacción actual del Decreto pudiera suscitar respecto de este tipo de inversiones y evitar equívocos sobre la naturaleza de las subvenciones contempladas en el marco de este Decreto.

*Art. 5.1.- “Ayudas a la inversión que permitan ir más allá de las normas de la Unión en materia de protección medioambiental o incrementar el nivel de protección medioambiental en ausencia de normas de la Unión, **excluidas las inversiones que se realicen para que las empresas se adecuen a normas de la Unión ya adoptadas que no estén aún en vigor”.***

2.- En cuanto a otras líneas subvencionales específicas recogidas en esta disposición, quisiéramos hacer constar una reflexión sobre las ayudas para estudios medioambientales y las ayudas a las PYME para servicios de asesoramiento en materia de medio ambiente.

Estos dos tipos de líneas subvencionales se diferencian de las demás recogidas en el artículo 5 en que subvencionan proyectos que no constituyen en sí mismos inversiones en protección del medio ambiente y que, tras su realización, no siempre culminan en una inversión medioambiental, lo que puede suscitar alguna duda en cuanto a su verdadera repercusión sobre el estado del medio ambiente y su relación coste/efecto.

En este sentido queremos destacar que este tipo de ayudas se han revelado como un instrumento indispensable para la incorporación de las PYME a la cultura de la mejora medioambiental puesto que, frente a las grandes empresas que disponen de recursos propios para el diagnóstico de sus necesidades y aspiraciones medioambientales, las PYME carecen de los medios y competencias internas para implicarse en esta labor. Gracias a este tipo de ayudas se han experimentado notables avances en la sensibilización medioambiental de las PYME, con persistentes dificultades en el abordaje de la variable medioambiental. Siendo esto así, nos parece importante plantear al Departamento de Medio Ambiente y Ordenación Territorial **la realización de una evaluación específica de los proyectos de estas líneas subvencionales**, que no solo permita mejorar el control sobre este tipo de proyectos subvencionables, sino, también, disponer de una información sobre los resultados de este tipo de estudios y asesoramiento, que permita la orientación de la política medioambiental vasca hacia las PYME.

Artículo 8.- Criterios de adjudicación

Esta disposición enumera una serie de criterios que, tal y como reza la disposición, *entre otros*, se tendrán en cuenta como criterios de adjudicación en el otorgamiento de las subvenciones dentro del procedimiento ordinario.

En primer lugar, hemos de hacer una consideración sobre el hecho de que la enumeración de estos criterios no sea exhaustiva y deje una puerta abierta a la aplicación de “otros criterios de adjudicación” en la concesión de las subvenciones. **Razones de seguridad jurídica exigen**

que la enumeración de los criterios de adjudicación sobre la base de los cuales serán adoptadas las decisiones de cuantificación y/o concesión de las ayudas a los proyectos en las convocatorias de ayudas sea exhaustiva y esté fijada de antemano en el Decreto marco del que emanan las convocatorias, sin que éstos puedan quedar al libre albedrío del Departamento en la elaboración de las Órdenes que dan cobertura a las convocatorias concretas. La misión del Decreto marco es precisamente la de establecer el marco regulador esencial dentro del cual las convocatorias habrán de desenvolverse y los criterios de adjudicación deben, por tanto, estar perfectamente definidos por éste.

En segundo lugar, queremos hacer una consideración sobre el tratamiento de los *criterios sociales* en la normativa sectorial de concesión de ayudas. En el caso concreto del Decreto de concesión de ayudas para la protección del medio ambiente que analizamos, la relación de criterios de adjudicación recoge en la cláusula h) la acreditación de disponer un Plan de Igualdad para mujeres y hombres en la gestión de la plantilla, un reconocimiento como “Entidad Colaboradora para la Igualdad de Mujeres y Hombres” o una trayectoria en el desarrollo de políticas o actuaciones dirigidas a la igualdad de mujeres y hombres, mientras que todos los demás criterios se circunscriben a analizar y valorar el cumplimiento de la empresa en materia medioambiental, así como el esfuerzo económico e innovador que éstas llevan a cabo y van a realizar en la mejora ambiental.

Somos conscientes que desde ciertos ámbitos se trate de promover indirectamente la igualdad de trato a través de su configuración como criterio de adjudicación en la concesión de ayudas, y que en el decreto que nos ocupa ha adquirido reflejo, pero la duda que se suscita es por qué se otorga ese tratamiento preferencial a la igualdad y no a otras cuestiones que también pueden ser de interés social como la prevención de riesgos laborales, la promoción del empleo juvenil, u otras muchas, que este Decreto no menciona. Por otro lado, también somos conscientes que desde ciertos ámbitos se cuestione la bondad de utilizar los diversos decretos subvencionales para promover indirectamente cuestiones absolutamente ajenas al objeto de la acción subvencional que en cada caso se trate.

Por todo ello **consideramos que la CAPV debería hacer una reflexión global sobre la utilización de dichos criterios sociales, que se materialice en directrices claras sobre en qué supuestos y cómo pueden o deben incorporarse a las normas sectoriales subvencionales. La falta de esas directrices globales está provocando un tratamiento fragmentado y aleatorio en cada norma subvencional sectorial que da lugar a un tratamiento desigual de los *criterios sociales*, cuando todos merecen el mismo impulso por parte de los poderes públicos y desvirtúa la finalidad de la propia ayuda**, en el caso concreto que nos ocupa, el fomento del medio ambiente, que ya por sí necesita ser intensamente promovido en la sociedad y que tan necesario resulta hacerse en las empresas, especialmente las de menor tamaño.

Señalar, finalmente, que la cláusula f) sobre la acreditación, por parte de las personas jurídicas solicitantes, de su condición de pequeña o mediana empresa, que se constituye como requisito para acceder a una determinada línea subvencional, prevista en el art. 5.6 y referida a los servicios de asesoramiento en materia de medio ambiente a PYME, debe aparecer, como tal requisito que es, en el artículo 11 y no en el artículo 8, dedicado a los criterios de adjudicación.

Artículo 9.- Tramitación Electrónica

La introducción de la tramitación telemática en la presentación y justificación de estas subvenciones, nos parece positiva ya que creemos que puede contribuir a la tan necesaria

simplificación administrativa y procedimental. Para que este objetivo de simplificación administrativa y procedimental pueda materializarse de forma efectiva en la práctica, nos parece oportuno sugerir que, siempre que resulte posible, se haga uso y se optimicen las aplicaciones telemáticas existentes que vienen funcionando correctamente en materia medioambiental y que son ya conocidas por la mayoría de usuarios (técnicos y gestores de empresas en su mayoría) que deben ocuparse de cuestiones medioambientales ante la Administración. Se trata de evitar, en la medida de lo posible, que los conocedores de las herramientas existentes en la materia, no tengan que volver a familiarizarse con nuevas herramientas, frustrando en la práctica la aligeración del esfuerzo y tiempo a dedicar a la cumplimentación de trámites administrativos asociados a las ayudas que la tramitación electrónica es susceptible de propiciar.

En línea con lo argumentado, proponemos que el artículo 9 mencione expresamente el objetivo de la simplificación administrativa al que la tramitación electrónica responde y la idea de que la Administración tratará de poner a disposición del usuario una tramitación electrónica sencilla y simplificada o, por lo menos, que se buscará la simplificación y optimización de la tramitación electrónica.

Por ello, se propone la siguiente modificación,

*Art. 9.1.- Las personas beneficiarias interesadas, **a efectos de avanzar en el objetivo de la simplificación administrativa y procedimental**, deberán solicitar, consultar y realizar todos los trámites de este procedimiento **de forma sencilla** utilizando medios electrónicos.*

Artículo 20.- Otras obligaciones de las personas beneficiarias

Esta disposición establece las obligaciones que habrán de ser cumplidas por las personas beneficiarias de las subvenciones reguladas por el Decreto. Se trata, por consiguiente, de exigencias que la norma impone a quienes ya han superado el proceso de solicitud y adjudicación de la subvención y, que, por tanto, ya superaron en su momento todos los requisitos exigidos por el Decreto para poder optar a la concesión de las ayudas. En este contexto, **no resulta técnicamente correcto incluir la obligación recogida en la cláusula j)** de cumplir con lo dispuesto en el art. 2.3 de la Ley 4/2005, de 18 de febrero, para la igualdad de mujeres y hombres, pues pertenece al ámbito de las obligaciones legales que deben cumplirse, y que a tal efecto el art. 11.4.d) prevé una declaración jurada en tal sentido del beneficiario.

V.- CONCLUSIONES

El CES Vasco considera adecuada la tramitación del Proyecto de Decreto por el que se regula la concesión de subvenciones a empresas para la realización de inversiones destinadas a la protección del medio ambiente con las observaciones efectuadas en el presente dictamen.

En Bilbao, a 03 de julio de 2015

Vº Bº El presidente

Francisco José Huidobro Burgos

La Secretaria General

Emilia Málaga Pérez