

INFORME SOBRE LA CONSULTA DEL AYUNTAMIENTO DE CHICLANA DE LA FRONTERA SOBRE UNA SUBVENCIÓN DIRECTA A LA SOCIEDAD DE AVALES Y GARANTÍAS DE ANDALUCÍA S.G.R.

INF/CNMC/282/23

26/07/2023

www.cnmc.es

INFORME SOBRE LA CONSULTA DEL AYUNTAMIENTO DE CHICLANA DE LA FRONTERA SOBRE UNA SUBVENCIÓN DIRECTA A LA SOCIEDAD DE AVALES Y GARANTÍAS DE ANDALUCÍA S.G.R.

Expediente nº: INF/CNMC/282/23

SALA DE COMPETENCIA

Presidenta

D^a. Cani Fernández Vicién

Consejeros

D. Carlos Aguilar Paredes

D. Josep Maria Salas Prat

D^a. María Jesús Martín Martínez

D. Bernardo Lorenzo Almendros

Secretaria del Consejo

D^a María Ángeles Rodríguez Paraja

En Madrid, a 26 de julio de 2023

Vista la solicitud de informe del Ayuntamiento de Chiclana de la Frontera, relativa a una subvención a la Sociedad de Avalos y Garantías de Andalucía S.G.R., que tuvo entrada en la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) el 26 de abril de 2023, en ejercicio de las competencias que le atribuye el artículo 5.2 de la [Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la CNMC](#) así como el artículo 11 de la [Ley 15/2007, de 3 de julio, de defensa de la competencia](#), la SALA acuerda emitir el presente informe.

1. ANTECEDENTES

Las Sociedades de Avalos y Garantías recíprocas (SGR, en adelante) nacieron para resolver los problemas financieros de pequeñas y medianas empresas (PYMES), autónomos y sociedades cooperativas para obtener financiación para sus proyectos empresariales, lo que limitaba su capacidad de expansión y crecimiento. La actividad de las SGR viene a dar solución por tanto a un fallo de

mercado como es la inadecuación de las PYMES a las exigencias de solvencia y garantías establecidas por las entidades financieras para el acceso al crédito.

Las SGR son entidades financieras reguladas por la [Ley 1/1994](#), de 11 de marzo, sobre el Régimen Jurídico de las Sociedades de Garantía Recíproca como un tipo especial de sociedad con base mutualista, formada por dos tipos de socios¹. Están sujetas a un régimen de autorización previa por el Ministerio de Asuntos Económicos y transformación Digital y a la supervisión e inspección del Banco de España².

Estas entidades proporcionan garantías personales (a través de avales o de cualquier otro medio), tanto financieras como técnicas, a los socios para las operaciones que éstos realicen dentro del giro o tráfico de sus empresas, así como servicios de información, asesoramiento, formación financiera y promoción empresarial³.

Tienen obligación de disponer de un fondo de provisiones técnicas, que formará parte de su patrimonio, y tendrá como finalidad reforzar la solvencia de la sociedad. Este fondo podrá ser integrado, esencialmente, por dotaciones propias, por subvenciones, donaciones u otras aportaciones no reintegrables que efectúen entidades públicas.

Existen en la actualidad 18 SGR en España de este tipo, y están agrupadas en CESGAR, que es una asociación sin ánimo de lucro, constituida en 1980, con el

¹ Por un lado, están los **socios partícipes**, personas físicas o jurídicas que realicen una actividad empresarial, principalmente pymes, y que son beneficiarios de los avales o cualesquiera otros servicios de la SGR. Según la normativa de aplicación, para acceder a dichos servicios las empresas han de adquirir la condición de socio partícipe de la SGR, mediante la suscripción de un porcentaje de su capital social. Por otro, están los **socios protectores**, instituciones que aportan recursos a la entidad, mejorando su solvencia, fundamentalmente Comunidades Autónomas, cámaras de comercio, diputaciones provinciales, asociaciones de empresarios, entidades de crédito o empresas privadas. Estos socios no tienen derecho a solicitar garantías a la SGR. Al menos, las cuatro quintas partes de sus socios estarán integradas por pymes.

² Puede verse igualmente el Real Decreto 2345/1996, de 8 de noviembre, relativo a las normas de autorización administrativa y requisitos de solvencia de las sociedades de garantía recíproca.

³ Los **avales financieros** garantizan el cumplimiento de compromisos económicos asumidos por la empresa y garantizan la devolución de créditos, préstamos o de cualquier otro tipo de facilidad crediticia concedida por entidades financieras al cliente avalado. Los **avales técnicos** garantizan el cumplimiento de compromisos no económicos contraídos por la empresa, entre otros los vinculados a su participación en concursos y subastas convocados por Administraciones públicas, licitaciones internacionales o para garantizar el cumplimiento de contratos entre empresas (proveedores, clientes, etc).

objeto social de asumir las funciones de coordinación, cooperación, defensa y representación de los intereses de todas ellas.

Aun cuando no parece existir limitación legal ni económica alguna a la existencia de más de una SGR por Comunidad Autónoma, la realidad muestra que la mayor parte de ellas cuentan con una sola SGR radicada en su territorio. Asimismo, hay que tener en cuenta la presencia de los gobiernos autonómicos como socios protectores de la SGR establecidas en su territorio, formando asimismo parte del sistema de cobertura parcial del riego de dichas SGR.

Los estatutos sociales de la **Sociedad de Avaluos y Garantías de Andalucía (GARANTIA)** establecen que, a 31 de diciembre de 2022, es la segunda SGR de España en número de socios y la tercera en volumen de negocio⁴. Se han identificado diferentes ejemplos de comunidades autónomas que han subvencionado a SGR utilizando diferentes vías⁵:

Por otro parte, cabe destacar que la CNMC actúa como órgano consultivo sobre cuestiones relativas al mantenimiento de la competencia efectiva y buen funcionamiento de los mercados y sectores económicos. En particular, puede ser

⁴ Algunas cifras de interés: 23.300 socios; 734 millones de euros de riesgo vivo; 14.514 operaciones vivas; 1.725 millones de euros de inversión vinculada (acumulados desde 2009) y 13,63 % de ratio de solvencia.

⁵ Sin ánimo de ser exhaustivo, por ejemplo, son los casos e Extremadura: Decreto-ley 9/2020, de 8 de mayo, por el que se aprueba una subvención para refuerzo del sistema de garantías de Extremadura, se establecen ayudas financieras a autónomos y empresas [...]. Castilla y León: Resolución de fecha 14 de diciembre de 2020 de la Presidenta del servicio público de empleo de Castilla y León sobre la concesión directa de una subvención a la empresa IBERAVAL, S.G.R. Comunitat Valenciana: Acuerdo relativo a la instrumentalización de aportación del IVF al fondo de provisiones técnicas de Afín SGR. **Andalucía**: (i) subvención de carácter excepcional a la entidad sociedad de avales y garantías de Andalucía SGR con el fin de contribuir a su fondo de provisiones técnicas para ampliar su capacidad ordinaria para avalar las operaciones financieras que se concedan a las pymes y autónomos andaluces del sector de las estaciones de servicio de distribución de combustible (ii) subvención de carácter excepcional a la entidad sociedad de avales y garantías de Andalucía SGR con el fin de contribuir a su fondo de provisiones técnicas para ampliar su capacidad ordinaria para avalar las operaciones financieras que se concedan a las pymes y autónomos andaluces del sector industrial. **Cataluña**: Convenio de colaboración entre el departamento de economía y hacienda de la Generalitat de Catalunya y avalis de Cataluña, SGR para regular el régimen de aportaciones a avalis de Cataluña, SGR. **Madrid**: Convenio entre la Comunidad de Madrid y CREA SGR por el que se instrumenta la concesión directa de una subvención para el apoyo a la financiación de PYMES, empresarios individuales y entidades sin ánimo de lucro de los sectores de las artes escénicas, la música, la cinematografía, el audiovisual y el videojuego como consecuencia de la crisis sanitaria derivada del Covid-19. Convenio del **Ayuntamiento de Málaga** y la SGR Andalucía para otorgarle subvención directa con destino el fondo de provisiones técnicas por importe de 500.000 euros. Similar al borrador remitido por el Ayuntamiento de Chiclana de la Frontera.

consultada, entre otros, por las Corporaciones locales. En dicho ámbito local se han analizado diversas problemáticas, desde la prestación de servicios postales a la instrumentación del servicio de transporte urbano o de la normativa del mercado de abastos⁶. En el ámbito del derecho de la competencia, procede destacar la resolución por la CNMC de dos expedientes de concentración económica⁷.

2. CONTENIDO DE LA SOLICITUD

El escrito del Ayuntamiento de Chiclana de la Frontera manifiesta la intención de conceder una subvención a la Sociedad de Avals y Garantías de Andalucía S.G.R. en estos términos:

“El Ayuntamiento pretende subvencionar a la Sociedad de Avals y Garantías de Andalucía S.G.R., aportando a su Fondo de Provisiones Técnicas un 2,5%

⁶ Sin ánimo de ser exhaustivo, se han realizado informes sobre la contratación del **servicio postal** a petición de los **Ayuntamientos de Gijón y de Almería** ([INF/DP/0010/14](#) e [INF/CNMC/032/20](#)). En concreto, se ha analizado la posibilidad de introducir mejoras en los borradores de pliegos para acudir a procedimientos más competitivos, así como evitar diferencias de trato injustificadas entre los operadores postales. Se ha realizado un informe a petición del **Ayuntamiento de Cabra** acerca del borrador de **reglamento municipal del mercado de abastos**. En el mismo se recordaba que, sin perjuicio de la posibilidad de prestar estos servicios por los entes locales, ya no existe una reserva legal en lo que respecta a la actividad de mercado de abastos en favor del Ayuntamiento ([IPN/DP/0016/14](#)). Se emitió informe a petición del **Ayuntamiento de A Coruña** sobre las **tarifas aplicables al transporte urbano de la ciudad** ([INF/CNMC/015/18](#)) y otro del **Ayuntamiento de Cádiz** sobre la adecuación de la **retribución en concepto de beneficio industrial** ([INF/CNMC/153/18](#)). En dicho informe se recordaban las exigencias recogidas fundamentalmente en la normativa de la UE. Asimismo, se consideraba necesaria la revisión de las condiciones económicas que se han venido aplicando a la explotación del servicio de transporte sobre la base de lo establecido en dicha normativa de la UE para asegurar que no había sobrecompensación y por ello de ayuda de Estado.

⁷ [C/807/16](#) ELKARGI/ OINARRI y [C/0855/17](#) AVALUNION/SURAVAL. La operación comportó la disolución sin liquidación de ambas sociedades y la creación de una nueva entidad (SOCIEDAD DE AVALES Y GARANTÍAS DE ANDALUCÍA, S.G.R.). Se destacaba que, junto a los avales financieros, que constituyen el grueso de su actividad, las SGR ofrecen a las pymes avales técnicos que garantizan el cumplimiento de sus obligaciones contractuales frente a terceros (proveedores o clientes). Este tipo de avales se distinguen de los financieros tanto por su finalidad (necesidad de financiación en un caso y de cobertura de responsabilidad en el otro) como por las condiciones de su prestación. En el caso de los avales técnicos, la actividad de las SGR compite con la realizada por otras entidades financieras integrándose en un hipotético mercado general de la prestación de avales técnicos. Por el contrario, los servicios de prestación de avales financieros a las pymes podrían conformar un mercado de producto propio. **En cualquier caso, estas consideraciones no son extensibles al ámbito de ayudas de Estado, sino que solo se realizan en el ámbito de la concentración económica analizada.**

de los importes que avale a las pequeñas y medianas empresas de la localidad de Chiclana de la Frontera, hasta un máximo de 250.000,00 euros y con el objeto de favorecer su financiación así como facilitarles el acceso al circulante e incentivar los proyectos destinados a la inversión, la mejora de la productividad y el crecimiento. La Sociedad de Avaless y Garantías de Andalucía S.G.R. queda obligada a integrar la subvención que se le abone como aportación no retornable a su fondo de Provisiones Técnicas.

Por ello, y con motivo de la tramitación del expediente relativo al asunto de referencia, se solicita informe de las siguientes materias:

- *Análisis de esta ayuda pública desde la perspectiva de la competencia y la posible alteración de la misma.*
- *El procedimiento de concesión de forma directa.*
- *La competencia de este Ayuntamiento en materia de sociedades de garantía recíproca y de cooperación financiera con las mismas”.*

Con fecha 9 de junio de 2023 la CNMC requirió al Ayuntamiento que ampliase la información recibida aportando aclaraciones sobre el objeto del informe, así como documentación relevante para su elaboración⁸.

Con fechas 19 y 26 de junio de 2023 se recibieron en la CNMC sendos escritos del Ayuntamiento por el que se contestaba al requerimiento de información de la CNMC, indicando que:

- El objetivo de la subvención es incrementar los recursos propios de la Sociedad de Avaless y Garantías de Andalucía (Garantía SGR) con el fin de ampliar la capacidad operativa ordinaria de la que dispone, contribuyendo parcialmente a los recursos que necesita la entidad para asumir el riesgo de la puesta en marcha de una línea especial para avalar las operaciones financieras que se concedan a las PYMES y personas autónomas chiclaneras del sector delimitado por el marco de competencias propias del municipio, y que se concedan al amparo de lo establecido en el futuro Convenio Regulador.

⁸ Entre la que se encuentra el plan estratégico de subvenciones del Ayuntamiento correspondiente al año 2023; explicar detalladamente el objetivo de la medida, valorando, en su caso, la posible existencia de alternativas; en caso de decidirse la concesión a la SGR descrita, el procedimiento a través del cual se instrumentalizaría y la identificación del marco regulatorio de ayudas de Estado que pretende aplicarse.

- La subvención aparece determinada en los estados de gasto del Presupuesto General del Ayuntamiento.
- Concurren razones de interés público, de carácter social y económico, que dificultan la posibilidad de promover una convocatoria pública para la subvención como la pandemia de COVID-19, la guerra de Ucrania además de otros factores como la sequía.
- La concesión directa a la SGR se justifica ya que es la única Sociedad de Garantía Recíproca andaluza con presencia estable y permanente en todo el conjunto del territorio andaluz, cuya actividad principal consiste en facilitar el acceso a la financiación a las pequeñas y medianas empresas y personas autónomas andaluzas, mediante la prestación de avales y servicios de asesoramiento financiero a las mismas, manteniendo convenios de colaboración suscritos en condiciones preferenciales con los principales operadores del mercado financiero.
- Respecto al marco regulatorio relativo a las ayudas de Estado, se indica su exclusión de la medida como ayuda de estado, para lo que se aporta informe de la Junta de Andalucía y del borrador de convenio a firmar con la SGR.
- Asimismo, se adjunta documentación sobre otras subvenciones directas a la Sociedad de Avales y Garantías de Andalucía SGR de esta naturaleza por parte de otras Administraciones Públicas, informe de la consultora Grant Thornton y el Plan Estratégico de Subvenciones 2023 del Ayuntamiento de Chiclana de la Frontera, aprobado por Junta de Gobierno Local el día 18 de abril de 2023.
- El Borrador del Convenio con Garàntia presenta estos elementos:
 - o El Ayuntamiento se compromete a aportar al Fondo de Provisiones Técnicas de Garàntia SGR una cantidad equivalente al 2,5% de los importes que la SGR avale durante la duración del convenio a PYMES, autónomos y mutualistas con actividad comercial en Chiclana de la Frontera, hasta un máximo de 250.000 €.
 - o La subvención servirá para incrementar los recursos propios de Garàntia SGR para garantizar el cumplimiento de los requisitos mínimos de solvencia por parte de ésta con ocasión del riesgo de crédito que asume por los avales que se concedan al amparo de lo establecido en el Convenio.
 - o La Confederación de Empresarios de Cádiz se compromete a difundir e informar entre los empresarios de Chiclana de la Frontera el contenido del convenio.
 - o El Convenio entrará en vigor en la fecha de su firma y su vigencia se extenderá hasta la finalización de las actuaciones, o como

- máximo en dos años, con posibilidad de prorrogar por un año adicional.
- o No considera necesaria la apertura de un proceso ordinario de concesión y gestión en régimen de concurrencia competitiva sino de concesión directa mediante la firma del presente Convenio, conforme a los artículos 22.2 y 28 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, siendo las empresas las beneficiarias de las ayudas y concurriendo razones de interés público económico que justifican la promoción por esta vía de la actividad de las pequeñas y medianas empresas de Chiclana de la Frontera.

3. VALORACIÓN

La libertad de empresa y el libre juego competitivo entre los operadores permiten, idealmente, que la asignación de recursos sea eficiente. Sin embargo, a veces se producen situaciones en las que el mercado no funciona correctamente.

Cuando existe un fallo de mercado, existen variables que no pueden ser solucionadas sin intervención pública. En otras ocasiones, puede ser necesario intervenir en los mercados para alcanzar resultados o asignaciones más equitativas, o para alcanzar objetivos de interés general relacionados con el medio ambiente, la seguridad o la salud pública.

En esta misma línea, el artículo 8 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, general de subvenciones afirma que: *“Cuando los objetivos que se pretenden conseguir afecten al mercado, su orientación debe dirigirse a corregir fallos claramente identificados y sus efectos deben ser mínimamente distorsionadores”*.

Las ayudas públicas, en la medida en que estén correctamente diseñadas, tienen un enorme potencial para ayudar a que la recuperación económica sea más rápida, sostenible y duradera, y también para paliar los efectos nocivos de potenciales crisis, especialmente sobre los colectivos más desfavorecidos y vulnerables, como empresas pequeñas y medianas, autónomos y trabajadores.

Sin embargo, las ayudas públicas deben instrumentarse evitando que alteren el funcionamiento eficiente de los mercados, o que introduzcan distorsiones e ineficiencias que perjudiquen la libre competencia y el bienestar económico general.

De acuerdo con las funciones consultivas y de propuesta de recomendaciones que la normativa atribuye a la CNMC en materia de ayudas públicas, esta ha tenido ocasión de pronunciarse sobre diferentes aspectos relacionados con la concesión de aquellas en nuestro país⁹.

Destacan en este sentido las *Recomendaciones a los poderes públicos para una intervención favorecedora de la competencia en los mercados y la recuperación económica inclusiva*, que contienen un apartado específico sobre ayudas públicas¹⁰.

En el mismo se recuerda que debe reforzarse la justificación de su utilización como instrumento de política pública frente a otras alternativas, así como la planificación y evaluación de resultados. De igual modo, se invita a las administraciones públicas a que, a través de la concesión de ayudas públicas, apuesten por una estrategia dirigida a la consecución de una transformación digital y medioambiental de nuestro tejido productivo a través de la promoción de la competencia y de mejoras de la competitividad empresarial.

Sin perjuicio de estas reflexiones generales, pasamos a analizar las tres preguntas formuladas.

3.1. Análisis de esta ayuda pública desde la perspectiva de la competencia

Desde una perspectiva de competencia, el marco de análisis de esta medida debe realizarse de acuerdo con la normativa de ayudas de Estado de la UE.

El apartado primero del artículo 107 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea ([TFUE](#)) no aporta una definición de ayuda de Estado, sino que se limita a declarar incompatibles con el mercado interior ciertos tipos de ayudas, contemplando los apartados segundo y tercero de dicho precepto las ayudas que pueden considerarse compatibles con el mercado interior.

De acuerdo con el TFUE y la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE), se ha ido perfilando una definición de ayuda de Estado que

⁹ Puede consultarse a este respecto los [informes anuales de ayudas públicas](#) en los que, además de ofrecer un panorama estadístico de las mismas, se recogen de una forma didáctica otras consideraciones de tipo analítico.

¹⁰ [G-2021-01](#): Recomendaciones a los poderes públicos para una intervención favorecedora de la competencia en los mercados y la recuperación económica inclusiva (págs.18 y ss.).

exige la presencia de cuatro elementos: (i) debe ser otorgada por los Estados o mediante fondos estatales; (ii) generar una ventaja económica en el beneficiario que no habría obtenido en el ejercicio normal de su actividad; (iii) tener un carácter selectivo para determinadas empresas o sectores, de forma que se altere el equilibrio existente entre estos operadores y sus competidores; y (iv) afectar a los intercambios comerciales entre Estados miembros, falseando la competencia.¹¹

A pesar de que la postura del Ayuntamiento reflejada en la documentación remitida es que esta medida no reúne acumulativamente los cuatro elementos referidos y por ello no sería una ayuda de Estado, desde esta Comisión se considera procedente realizar estas consideraciones.

Con la información disponible, existen argumentos para defender la presencia de fondos públicos y el hecho de que va a generar una ventaja económica en los beneficiarios y, probablemente, también en la SGR: los primeros se podrán financiar en mejores condiciones que las que ofrece el mercado, la segunda verá fortalecida su solvencia empresarial en ejercicio de su actividad económica. Además, será una medida de carácter selectivo por cuanto tanto la SGR como las PYMES que recibirán los potenciales avales de aquella deberán reunir ciertos requisitos de establecimiento y vinculación territorial. Y adicionalmente, la

¹¹ Para aproximarse al concepto de ayuda de Estado véase la [Comunicación de la Comisión relativa al concepto de ayuda estatal](#) con arreglo al artículo 107, apartado 1, del TFUE, con la interpretación de la CE del artículo 107.1 del TFUE, elaborada sobre la base de la jurisprudencia del TJUE. Una definición alternativa para el ámbito internacional sería la del *Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias* (ASMC) de 1995 de la Organización Mundial del Comercio (OMC), por la cual una “subvención” (*subsidy*) supone “una contribución financiera pública y la concesión de un beneficio que sea específicamente destinado a una empresa o grupo de empresas”. Todo ello sin perjuicio de que, a efectos internos, el artículo 2 de la [Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones](#), entiende por subvención toda disposición de dinero realizada por las Administraciones Públicas, a favor de personas públicas o privadas, y que cumpla los siguientes requisitos: que la entrega se realice sin contraprestación directa de los beneficiarios; que la entrega esté sujeta al cumplimiento de un determinado objetivo, la ejecución de un proyecto, la realización de una actividad, la adopción de un comportamiento singular, ya realizados o por desarrollar, o la concurrencia de una situación, debiendo el beneficiario cumplir las obligaciones materiales y formales que se hubieran establecido; que el proyecto, la acción, conducta o situación financiada tenga por objeto el fomento de una actividad de utilidad pública o interés social o de promoción de una finalidad pública.

medida afectará a los intercambios comerciales, salvo que se acredite que la medida pueda ser calificada como ayuda de minimis¹².

Salvando las diferencias, la Comisión Europea ha mantenido una posición similar cuando analizó en 2014 una ayuda a la SGR de la Comunidad Valenciana¹³. En esta decisión, resolvió algunos de los elementos que acaban de ser analizados:

- No hay duda de la naturaleza pública de los fondos utilizados.
- La SGR realizaba una actividad económica que consiste en la provisión de avales a sus clientes, las PYMES.
- Realiza esta actividad en competencia con otras entidades financieras (que también ofrecen avales), por lo que una ayuda es susceptible de distorsionar la competencia.
- Mediante la ayuda se otorga una ventaja económica, al reforzar la solvencia de la entidad.
- Dicha ventaja es una ventaja selectiva, al concedérsele a la SGR valenciana de forma individual.

La Comisión Europea consideraba que la medida era una ayuda de Estado y procedía a evaluar su compatibilidad, al mismo tiempo que dejaba clara la obligación del Estado Miembro de notificar la medida previamente a su aprobación.

En la ayuda a la SGR valenciana, se trataba de una ayuda a una entidad financiera en crisis¹⁴, y el objetivo de la ayuda era la de solventar los problemas financieros de la propia SGR para que siguiera realizando su función de otorgar avales a las PYMES valencianas. Se argumentó entonces que una quiebra de la SGR valenciana supondría un daño sistémico dentro del ecosistema de PYMES

¹² Las ayudas pueden adoptar diferentes formas: subvención; exención fiscal; diferimiento fiscal; participación en el capital, préstamos blandos y garantías o avales prestados por el sector público.

¹³ [SA.36663](#) – Decisión de la CE C (2014) 962, de 13 de febrero de 2014 “*Support measure for SGR - Spain*”

¹⁴ Para empresas en crisis la normativa aplicable sería la Decisión de la CE de 2014 aplicaba las Comunicaciones en materia de ayudas de Estado a entidades financieras en crisis, que se aprobaron a consecuencia de la crisis financiera comenzada en 2008. En concreto, la Decisión de la SGR valenciana aplicaba la Comunicación de la Comisión Europea de Reestructuración de 2009, pero posteriormente ésta fue sustituida por la Comisión Bancaria de 2013, que sigue en vigor hasta hoy en día.

valencianas y por tanto la ayuda podía ser considerada compatible a la luz del art. 107.3.b) del TFUE.

Sin perjuicio de que en el caso analizado el Ayuntamiento de Chiclana no ha comunicado que la justificación de la inyección de fondos públicas en Garàntia sea por problemas de solvencia de esta entidad, sino para incentivar la concesión de avales a PYMES del término municipal, se considera que el planteamiento acerca de la existencia de una ayuda de Estado debe ser análogo, salvo que se demuestren de forma fehaciente las razones que justifiquen una postura diferente, que no se han aportado.

Una vez resumido este planteamiento inicial, como es bien sabido, las administraciones públicas cuentan con opciones diferentes a la hora de cumplir con la normativa de ayudas de Estado de la UE, sobre todo a efectos del de la obligación de notificación previa de la medida a la Comisión Europea.

A este respecto, en general, son tres las opciones que pueden tomar las administraciones públicas concedentes de ayudas:

En primer lugar, proceder a la notificación ad hoc de la medida proyectada o bien considerar que la medida puede estar cubierta por alguna medida ya previamente notificada por el Reino de España a la CE, bien porque se acoja al régimen general de ayudas de Estado o bien porque se acoja a alguno de los Marcos temporales que se han aprobado en los últimos años como consecuencia de la pandemia de COVID-19 o de la invasión de Ucrania por Rusia¹⁵. Y esta

¹⁵ El [marco temporal](#) sobre ayudas estatales por la COVID-19 se adoptó el 19 de marzo de 2020 para permitir a los Estados miembros utilizar la plena flexibilidad prevista en las normas sobre ayudas estatales para apoyar la economía en el contexto de la pandemia de coronavirus. Tal como se anunció en mayo de 2022, el Marco Temporal de Ayudas Estatales COVID no se prorrogará más allá de la actual fecha de expiración del 30 de junio de 2022, con algunas excepciones. En particular, pueden aplicarse medidas de apoyo a la inversión y a la solvencia hasta el 31 de diciembre de 2023. Además, este Marco Temporal ya prevé una transición flexible, con garantías claras, en particular para las opciones de conversión y reestructuración de instrumentos de deuda, como préstamos y garantías, en otras formas de ayuda, como las subvenciones directas, hasta el 30 de junio de 2023.

Por su parte, hasta el 31 de diciembre de 2023, el [marco temporal](#) de Crisis y Transición permite a los Estados miembros amortiguar el impacto económico de la agresión rusa a Ucrania y i) conceder cantidades limitadas de ayuda a las empresas afectadas por la crisis actual; ii) garantizar que las empresas dispongan de suficiente liquidez; iii) compensar a las empresas por los costes adicionales ocasionados por los precios excepcionalmente elevados del gas y la electricidad; y iv) incentivar una reducción adicional del consumo de electricidad. En el mismo se señala que las ayudas concedidas por los Estados miembros a las empresas en virtud de la presente Comunicación, canalizadas a través de entidades de crédito en calidad de intermediarios financieros, deberán beneficiar directamente a dichas empresas. Sin embargo, pueden conferir una ventaja indirecta a los intermediarios financieros.

verificación previa de las medidas ya puestas en marcha, no solo debe hacerse desde el punto de vista de la obligación de notificación o no, sino de verificar que no existen ya actuaciones en ejecución a nivel regional o estatal que permitan a las PYMES beneficiarias poder acogerse a medidas similares, pasa así evitar duplicidades innecesarias¹⁶.

En segundo lugar, puede ser mencionada la opción de acogerse a la normativa de ayudas de *minimis* o de ayudas exentas de notificación previa. En ambos casos no hay que proceder a la notificación previa de la medida a la CE, si bien en el caso de las ayudas exentas debe realizarse una comunicación a posteriori.

A modo meramente informativo, se recuerda que, con carácter general, las ayudas de *minimis* están reguladas en el [Reglamento](#) 1407/2013 de la CE de 18 de diciembre de 2013 relativo a la aplicación de los artículos 107 y 108 del TFUE (Reglamento de *minimis*). Según este Reglamento, para entender que estamos ante ayudas de *minimis* su importe máximo deber ser de 200.000 euros por empresa a lo largo de un período de 3 años. Además de la cuantía y el plazo, la

Asimismo, con arreglo a las salvaguardias contempladas en las secciones 2.2 y 2.3, tales ventajas indirectas no tienen por objeto preservar o restablecer la viabilidad, la liquidez o la solvencia de las entidades de crédito. Como consecuencia de ello, dichas ayudas no se considerarían ayudas financieras públicas extraordinarias en virtud de la Directiva 2014/59/UE del Parlamento Europeo y del Consejo (Directiva sobre reestructuración y resolución bancaria) o del Reglamento (UE) n. 806/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo [Reglamento sobre el Mecanismo Único de Resolución («Reglamento MUR»), y no se evaluarían con arreglo a las normas sobre ayudas estatales aplicables al sector bancario”.

¹⁶ A nivel nacional, habría que destacar el Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de noviembre de 2022, que realiza una segunda modificación del Acuerdo de 10 de mayo de 2022, por el que se establecen los términos y condiciones del primer tramo de la línea de avales a financiación concedida a empresas y autónomos establecida por el Real Decreto-ley 6/2022, de 29 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes en el marco del Plan Nacional de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la guerra en Ucrania. Esta medida está sujeta a la normativa de ayudas de Estado de la UE. La finalidad de esta línea de Avales es cubrir la parte correspondiente del principal de las nuevas operaciones de financiación concedidas por entidades financieras supervisadas a empresas y autónomos, pertenecientes a todos los sectores productivos con excepción del sector financiero y de seguros, que se encuentren afectadas por los efectos económicos de la guerra en Ucrania, como el incremento de los precios de la energía, materias primas o electricidad. La financiación avalada se destina a cubrir las necesidades de liquidez de las empresas y autónomos (gastos corrientes, capital circulante e inversiones). Los autónomos, pymes y empresas que quieran acogerse a esta medida han de presentar su solicitud en la entidad financiera. Las entidades financieras tienen de plazo hasta el 1 de diciembre de 2023 para comunicar las operaciones formalizadas al [ICO](#). En este supuesto cabría plantearse si el objetivo de la subvención del Ayuntamiento es el mismo que el de esta línea para no duplicar ayudas existentes con la misma finalidad.

ayuda de minimis debe cumplir otros requisitos: transparencia, efecto incentivador, costes subvencionables, entre otros¹⁷.

Por su parte, si las ayudas se califican como exentas, deberán cumplir, en general, con el [Reglamento](#) 651/2014 de la CE por el que se declaran determinadas categorías de ayudas compatibles con el mercado interior en aplicación de los artículos 107 y 108 del TFUE. Además de la cuantía en ciertos casos, la ayuda debe cumplir otros requisitos similares a los ya recogidos anteriormente: transparencia, efecto incentivador, costes subvencionables, entre otros¹⁸.

Dado que el Ayuntamiento ha indicado que el objetivo de la subvención es favorecer la financiación de las PYMES, se recuerda que la sección 3 del Reglamento citado está dedicada a las “Ayudas para el acceso de las PYME a la financiación” por lo que el Ayuntamiento debería constatar si cumple con los requisitos establecidos en la normativa específica para los supuestos definidos en el mismo.

En resumen, de acuerdo con la información aportada, a priori, la medida presenta indicios para su consideración como posible ayuda de Estado dado que, salvo que se acredite lo contrario, reúne los elementos característicos de las mismas, entre los que se encuentra la concesión de ventajas económicas a dos perfiles de operadores (SGR, como operador intermediario, y PYMES, como beneficiarios finales).

Sin embargo, se recuerda que las administraciones públicas cuentan con opciones diferentes a la hora de cumplir con la normativa de ayudas de Estado de la UE, sobre todo a efectos de la verificación, en caso de ser necesaria, de la obligación de notificación previa de la medida a la Comisión Europea. Pero de pretender acogerse a alguna de las vías existentes que evitan tener que notificar la medida a la CE (ayudas exentas o ayudas de minimis), debería recoger esta circunstancia en la documentación justificativa de forma que pudiera probarse

¹⁷ Debe tenerse especialmente en cuenta lo regulado en el apartado 6 del artículo 4 del Reglamento 1407/2013 de la CE de 18 de diciembre de 2013, que recoge los requisitos que deben reunir las ayudas en forma de garantía para ser transparentes.

¹⁸ A efectos internos, debe recordarse adicionalmente el necesario respeto de la normativa de subvenciones ([RD 130/2019](#)) y la inscripción de las medidas de avales en la base de datos nacional de subvenciones. Por ejemplo, CERSA (Compañía Española de Reafianzamiento) está registrando en la BDNS (Base de datos nacional de subvenciones) las coberturas por reafianzamiento de los avales que conceden las Sociedades de Garantía Recíproca como ayudas de minimis.

que se reúnen los requisitos exigidos en la normativa reguladora de aquellas, e informar a las entidades beneficiarias (SGR, PYMES) de sus responsabilidades al respecto.

3.2. El procedimiento de concesión de forma directa

Las decisiones que las administraciones públicas adoptan en relación con la planificación, el procedimiento o las bases reguladoras de las ayudas son determinantes para la promoción de la competencia y, por ende, para maximizar la eficiencia de los recursos públicos utilizados en la consecución de los objetivos pretendidos.

Para justificar la decisión de acudir a un procedimiento de concesión directa, el escrito remitido por el Ayuntamiento señala las siguientes razones:

“ [...] Una convocatoria pública para atender las necesidades económicas y sociales referidas carecería de utilidad por cuanto un modelo de concesión de avales a través de una Sociedad de Garantía Recíproca en Andalucía no podrían ser desarrollado más que precisamente a través de la SGR que opera habitualmente en Andalucía, y en caso de llevarse a cabo retrasaría el proceso de concesión de avales, lo cual no solo agravaría la situación de las empresas del sector sino que podría conducir al cierre de muchas de ellas.”

Por su parte, en el borrador de convenio igualmente remitido se añade:

“[...] Como quiera que el objeto del presente Convenio es favorecer la actividad de las pymes y autónomos de Chiclana de la Frontera mediante la participación de una Sociedad de Garantía Recíproca, en cuanto entidad experta y dedicada profesionalmente con exclusividad al aval a pymes, como avalista en las operaciones de financiación que éstas precisen y existiendo en el ámbito de la provincia de Cádiz una única Sociedad de Garantía Recíproca (GARANTÍA SGR) [...], no se considera necesaria la apertura de un proceso ordinario de concesión y gestión en régimen de concurrencia competitiva sino de CONCESIÓN DIRECTA mediante la firma del presente Convenio, conforme a los arts. 22.2 y art. 28 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, siendo las empresas las beneficiarias de las ayudas y fondos de subvención y concurriendo evidentes razones de interés público económico que justifican la promoción por esta vía de la actividad de las pequeñas y medianas empresas de Chiclana de la Frontera.”

Por otro lado, a diferencia de la normativa de ayudas de Estado, que no regula de forma expresa la necesidad de cumplir con un determinado procedimiento de concesión, la normativa española de subvenciones contempla dos tipos de procedimientos, el de concurrencia competitiva y el de concesión directa.

De acuerdo con el de **concurrencia competitiva**, que es el procedimiento ordinario de concesión de subvenciones (artículo 23 y ss. de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, general de subvenciones) se aplican los principios de publicidad, igualdad y concurrencia, que permite maximizar la eficiencia de los fondos públicos gestionados, de forma que se pueden obtener por la colectividad mayores beneficios (mejoras en la productividad, el empleo, las condiciones socio-económicas o medioambientales...) que los que se obtendrían si se adjudicaran las subvenciones de forma directa, otorgando la ayuda a aquellos proyectos que mejor se ajusten a los criterios de valoración objetivos previamente fijados.

Pero la normativa de subvenciones también regula el **procedimiento de concesión directa**, aplicable únicamente en los supuestos previstos en la ley, y caracterizado por la no exigencia del cumplimiento de los principios de publicidad y concurrencia.

De conformidad con el apartado segundo del artículo 22 de la Ley 38/2003 ya citada, podrán concederse de forma directa las siguientes subvenciones¹⁹: “

a) las previstas nominativamente en los Presupuestos Generales del Estado, de las Comunidades Autónomas o de las Entidades Locales, en los términos recogidos en los convenios y en la normativa reguladora de estas subvenciones [...] b) aquellas cuyo otorgamiento o cuantía venga impuesto a la Administración por una norma de rango legal, que seguirán el procedimiento de concesión que les resulte de aplicación de acuerdo con su propia normativa; c) con carácter excepcional, aquellas otras subvenciones en que se acrediten razones de interés público, social, económico o humanitario, u otras debidamente justificadas que dificulten su convocatoria pública”.

Sin perjuicio de ser consciente de la falta de concreción con la que se expresa el legislador en este punto (razones de interés público, social...) y, por tanto, del margen de discrecionalidad con el que cuentan las administraciones públicas,

¹⁹ En análogos términos se expresa la normativa autonómica andaluza. Puede consultarse a este respecto, el artículo 2 del [Decreto 282/2010](#), de 4 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de los Procedimientos de Concesión de Subvenciones de la Administración de la Junta de Andalucía.

desde esta Comisión se considera preferible valorar la existencia de alternativas en las que puedan estar presentes elementos de competencia competitiva.

Debemos partir de que en la actividad de concesión de avales existe competencia entre los diferentes operadores activos en el mercado y que dicha competencia no debe ser limitada por delimitaciones territoriales como las que aparentemente están presentes en el esquema de funcionamiento de las SGR que están integradas en CESGAR.

Además, en la medida en que el objetivo fundamental del Ayuntamiento es favorecer el acceso a la liquidez a las PYMES de su término municipal, la actividad subvencionada podría ser realizada por cualquiera de las 18 SGR analizadas anteriormente o por cualesquiera otros operadores financieros que concedan avales, sin que el hecho de que estén establecidas en Andalucía o en cualquier otra comunidad autónoma deba ser un hecho relevante.

A través del fomento de la competencia entre dichos potenciales operadores intermediarios se favorece la eficiencia en la asignación de fondos públicos, de forma que se pueden establecer una serie de criterios de solvencia o adjudicación que permitan introducir elementos de calidad, innovación o, en general, mejoras en la prestación de la actividad subvencionada.

En resumen, a pesar de la falta de precisión del marco regulatorio en cuanto a las causas justificativas que habilitan para la concesión directa de ayudas a una entidad, se recomienda al Ayuntamiento que valore la introducción de un procedimiento de competencia competitiva, en la medida en que conseguirá fortalecer el principio de eficiencia en la asignación de los fondos públicos invertidos.

3.3. La competencia de este Ayuntamiento en materia de sociedades de garantía recíproca y de cooperación financiera con las mismas

El contenido de esta cuestión es muy abierto, por lo que la respuesta deberá necesariamente compartir esa naturaleza. Los entes locales disponen de una serie de funciones y competencias reconocidas por el ordenamiento jurídico. Para prestarlas, pueden utilizar diferentes vías (gestión directa con o sin medios propios personalizados, gestión indirecta...) cuya elección no corresponde determinar a esta Comisión. Todo ello sin perjuicio de que pueda realizar recomendaciones acerca de los riesgos para la competencia presentes en cada una de ellas.

En este sentido, esta Comisión ha venido reclamando que, en la medida en que la utilización de algunas de estas vías pudiera presentar ciertos riesgos para la competencia efectiva, la decisión se tome asegurando su adecuación tanto a la regulación sectorial más directamente aplicable (Ley 7/1985 de 3 de abril, reguladora de las bases del régimen local, entre otras) como a la de naturaleza más horizontal (Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, entre otras), en particular asegurando su adecuación a los principios de buena regulación y administración (necesidad, proporcionalidad, no discriminación, entre otros).

Este ha sido el planteamiento recogido en la **Guía sobre encargos a medios propios y convenios**, que ha sido aprobada recientemente por la CNMC²⁰. Si bien en lo que respecta a convenios se centra en identificar una serie de recomendaciones que pretenden evitar malas prácticas que llevan a una utilización incorrecta de aquellos, las mismas derivan fundamentalmente de actuaciones en el ámbito de la contratación pública y no específicamente de una actividad de fomento.

En cualquier caso, si a través de la utilización de convenios, sobre todo cuando se realizan con operadores privados, se produce como resultado la atribución de ventajas o el refuerzo de la posición en el mercado de los operadores participantes o, en líneas generales, el debilitamiento de la competencia en el mercado, su utilización debe asegurar el cumplimiento de un doble test de análisis: por un lado, que dicha relación es conforme con la normativa de ayudas de Estado de la UE; por otro, que responde adecuadamente a los principios de buena regulación y administración anteriormente referidos, además de a la normativa sectorial que los regula²¹.

En ese sentido, estas consideraciones serían aplicables si de la relación que pudiera establecerse entre el Ayuntamiento y Garantía se produjera un

²⁰ [Guía](#) de contratación pública y competencia: los encargos a medios propios y convenios (2023).

²¹ Cuya regulación queda establecida en el capítulo VI de la [Ley 40/2015](#), de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (artículos 47 a 53).

fortalecimiento de la posición competitiva de esta última, como parece derivarse de la cláusula sexta del borrador de convenio:

“[...] SEXTO. - Que los firmantes son conscientes de que GARÁNTIA, como entidad financiera, debe cumplir, para poder operar en el mercado financiero, los mismos requisitos que las Entidades de crédito en cuanto a recursos propios y coberturas por riesgo de crédito de los avales financieros concedidos. De acuerdo con la normativa en vigor, las SGR deben mantener unos recursos propios mínimos del 8% de las garantías crediticias que conceden.

Y con el fin de atender estos requisitos, reforzando y ampliando su solvencia y su capacidad avalística a favor de pymes y autónomos, la Ley 1/1994, de 11 de marzo, sobre el Régimen Jurídico de las Sociedades de Garantía Recíproca (en adelante, LSGR), crea el Fondo de Provisiones Técnicas (en adelante, FPT), estableciendo que podrá estar integrado por subvenciones, donaciones u otras aportaciones no reintegrables que efectúen las Administraciones Públicas [...]”

Por tanto, de la relación que se plantea entre el Ayuntamiento y Garàntia se derivan efectos económicos ventajosos para esta, por lo que si además se dan el resto de elementos indicados, necesariamente trae como consecuencia que dicha relación instrumentaliza una posible ayuda de Estado, con las consideraciones que al respecto se han recogido en los dos apartados anteriores. Todo ello sin perjuicio de las opciones existentes para las administraciones públicas ya reseñadas a la hora de cumplir con la normativa de ayudas de Estado de la UE.

Por último, cabe mencionar que la subvención objeto de este informe no aparece en el Plan estratégico del Ayuntamiento por lo que se recuerda su necesaria inclusión en el mismo.

4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Las ayudas públicas, en la medida en que estén correctamente diseñadas, tienen un enorme potencial para ayudar a que la recuperación económica de nuestras empresas sea más rápida, sostenible y duradera, y también para paliar los efectos nocivos de potenciales crisis, especialmente sobre los colectivos más desfavorecidos y vulnerables, como empresas pequeñas y medianas, autónomos y trabajadores.

Sin embargo, las ayudas públicas deben instrumentarse evitando que alteren el funcionamiento eficiente de los mercados, o que introduzcan distorsiones e ineficiencias que perjudiquen la libre competencia y el bienestar económico general.

Respecto a las tres cuestiones planteadas por el Ayuntamiento, se realizan estas consideraciones:

De acuerdo con la información aportada, a priori, la subvención a Garantía por el Ayuntamiento presenta indicios para su consideración como posible ayuda de Estado, dado que, salvo que se acredite lo contrario, reúne los elementos característicos de las mismas, concediendo ventajas económicas a dos perfiles de operadores (SGR, como operador intermediario, y PYMES, como beneficiarios finales).

Se recuerda que las administraciones públicas cuentan con opciones diferentes a la hora de cumplir con la normativa de ayudas de Estado de la UE, sobre todo a efectos de la verificación, en caso de ser necesaria, de la obligación de notificación previa de la medida a la Comisión Europea.

Pero de pretender acogerse a alguna de las vías existentes que evitan tener que notificar la medida a la CE (ayudas exentas o ayudas de minimis), debería recoger esta circunstancia en la documentación justificativa de forma que pudiera probarse que se reúnen los requisitos exigidos en la normativa reguladora de aquellas, e informar a las entidades beneficiarias (SGR, PYMES) de sus responsabilidades al respecto

A pesar de la falta de precisión del marco regulatorio en cuanto a las causas justificativas que habilitan para la concesión directa de ayudas a una entidad, se recomienda al Ayuntamiento que valore la introducción de un procedimiento de competencia competitiva, en la medida en que conseguirá fortalecer el principio de eficiencia en la asignación de los fondos públicos invertidos.

De la relación que se plantea entre el Ayuntamiento y Garantía se derivan efectos económicos ventajosos para esta, por lo que si además se dan el resto de elementos indicados, necesariamente trae como consecuencia que dicha relación instrumentaliza, a priori, una posible ayuda de Estado, con las consideraciones que al respecto se han recogido en los apartados anteriores. Todo ello sin perjuicio de las opciones existentes ya reseñadas en forma de ayudas exentas o de minimis a la hora de cumplir con la normativa referida.