



INFORME SOBRE CENTROS ESPECIALES DE EMPLEO Y EMPRESAS DE INSERCIÓN COMO PRESTADORAS DE SERVICIOS ECONÓMICOS DE INTERÉS GENERAL

En relación a la consulta efectuada por el Servicio de Igualdad de oportunidades en el empleo, dependiente de la Subdirección General de Empleo del SERVEF, sobre la posibilidad de aplicación de la normativa comunitaria reguladora de los servicios económicos de interés general (en adelante, SIEG) a los Centros Especiales de Empleo y a las Empresas de Inserción, al centro gestor solicitante le surgen determinadas dudas en el siguiente contexto:

Encontrándose la tramitación de una nueva Orden reguladora de bases de ayudas a las Empresas de inserción en fase de alegaciones, la patronal de Empresas de Inserción ha solicitado la inclusión en dicha Orden, *“no sólo del Reglamento 360/2012, sino también de la Decisión de la Comisión de 20 de diciembre de 2011, de ayudas estatales en forma de compensación por servicio público”* ya que consideran *“que la atención a las personas en situación de riesgo de exclusión social es un servicio público, y que las ayudas deberían regirse por el Reglamento 360/2012 mientras las entidades afectadas no superen los límites de 500.000 € durante 3 ejercicios fiscales”* y que *“para las que superen este umbral, solicitan se aplique la Decisión de 20 de diciembre de 2011, como servicio público”*.

En el texto de la consulta se indica que la normativa aplicable sería:

- Decisión de la Comisión de 20 de diciembre de 2011, relativa a la aplicación de las disposiciones del artículo 106, apartado 2, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea a las ayudas estatales en forma de compensación por servicio público concedidas a algunas empresas encargadas de la gestión de servicios de interés económico general
- Comunicación de la Comisión relativa a la aplicación de las normas de la Unión Europea en materia de ayudas estatales a las compensaciones concedidas por la prestación de servicios de interés económico general
- Comunicación de la Comisión: Marco de la Unión Europea sobre ayudas estatales en forma de compensación por servicio público (2011)

Es oportuno señalar a efectos aclaratorios, que la novedad de la propuesta incluye únicamente la normativa que acaba de citarse, no siendo novedad la inclusión en el nuevo borrador de Orden la derivada del Reglamento (UE) n.º 360/2012 de la Comisión, de 25 de abril de 2012 relativo a la aplicación de los artículos 107 y 108 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea a las ayudas de minimis concedidas a empresas que prestan servicios de interés económico general, puesto que, tal como el centro gestor argumenta en la consulta, dicha normativa de minimis ya viene aplicándose, en base a normativa estatal y autonómica actualmente en vigor. No así a las ayudas a los Centros Especiales de Empleo, cuya normativa autonómica reguladora, acoge dichas ayudas al Reglamento (UE) n.º 651/2014 de la Comisión, por el que se declaran determinadas categorías de ayudas compatibles con el mercado interior en aplicación de los artículos 107 y 108 del Tratado.

Así pues, en este contexto, el centro gestor se plantea las siguientes dudas:

- 1.- La actividad desarrollada por los Centros Especiales de Empleo y por las Empresas de Inserción ¿constituye un SIEG que pueda suponer un “servicio público”?
- 2.- Teniendo en cuenta que la legislación vigente establece tanto el objeto social de los Centros Especiales de Empleo y de las Empresas de Inserción, como la consideración de dichas entidades como prestadoras de SIEG ¿debería existir un acto formal de atribución de ejecución de un servicio público o sería suficiente la publicación de una Orden de ayudas y una convocatoria de subvenciones concediendo las ayudas?
- 3.- A efectos del cumplimiento de los parámetros para el cálculo de la compensación, ¿sería suficiente la subvención de gastos concretos o debería establecerse el coste del servicio obtenido de las cuentas presentadas en el Registro Mercantil o registro correspondiente, puesto que no puede obtenerse por comparación con otras empresas al no



existir? En este último caso, el centro gestor se plantea el inconveniente de que el establecimiento del coste del servicio en base a las cuentas registradas por cada entidad, supondría cuantías de compensación distintas, dado que cada entidad contabilizará unos ingresos y gastos diferentes.

4.- El concepto de "beneficio razonable" ¿es propio de la contratación pública o también puede incluirse en las subvenciones?

5.- Considerar a estas entidades como servicios públicos y regular las ayudas que se les concede por la Decisión de la Comisión de 20 de diciembre de 2011 ¿que implicaciones o consecuencias supondría tanto a las beneficiarias como al centro gestor?

Es oportuno señalar, que el centro gestor adjunta a la consulta dos ejemplos de ayudas acogidas a la Decisión de la Comisión de 20 de diciembre de 2011: ayudas a Centros Especiales de Empleo (en la Comunidad Autónoma de Andalucía) y ayudas a empresas de Inserción (en la Comunidad Autónoma de Cataluña). Asimismo cabe señalar que la consulta se acompaña, tanto de la normativa que se entiende aplicable (señalada anteriormente), como por un Informe del Ministerio de Empleo y Seguridad Social sobre las Empresas de inserción como prestadoras de SIEG solicitado a instancias del Gobierno de Aragón. También se acompaña a la consulta un Documento de trabajo de los servicios de la Comisión de 29.04.13 (Guía relativa a la aplicación a los SIEG, y en particular, a los servicios sociales de interés general), documento que no compromete a la Comisión Europea como Institución.

Como cuestión previa, conviene recordar en qué consisten los SIEG. Según la Comisión, **son aquellos que las administraciones públicas de los Estados miembros de la UE consideran como tales** y que, en consecuencia, **están sujetos a obligaciones específicas de servicio público**. Estos servicios pueden ser prestados tanto directamente por las administraciones públicas de los Estados miembros como por el sector privado. Ejemplos de estos servicios de interés general pueden ser los transportes públicos, los servicios postales y la asistencia sanitaria.

Existen tres categorías de servicios de interés general: económicos, no económicos y sociales.

- Los **servicios de interés económico general** son servicios básicos que se prestan a cambio de una remuneración (por ejemplo, los servicios postales). Estos servicios, aunque están sujetos a las normas europeas de competencia y mercado interior, cuando sea necesario pueden hacerse excepciones para garantizar el acceso de los ciudadanos a los servicios básicos.
- Los **servicios no económicos** (por ejemplo, la policía, la justicia y los regímenes obligatorios de seguridad social) que no están sometidos a ninguna legislación europea específica ni a las normas de competencia y mercado interior
- Los **servicios sociales de interés general**, que atienden a las necesidades de los ciudadanos más vulnerables y se basan en los principios de solidaridad e igualdad de acceso. **Pueden ser tanto económicos como no económicos**. Podrían citarse como ejemplo los regímenes de seguridad social, los servicios de empleo y la vivienda social.

Los Centros Especiales de Empleo vienen regulados en los artículos 43 y siguientes del Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social. Concretamente, el artículo 43 define los Centros especiales de empleo para la inclusión laboral de las personas con discapacidad en los términos siguientes: *"son aquellos cuyo objetivo principal es el de **realizar una actividad productiva de bienes o de servicios, participando regularmente en las operaciones del mercado**, y tienen como finalidad el asegurar un empleo remunerado para las personas con discapacidad; a la vez que son un medio de inclusión del mayor número de estas personas en el régimen de empleo ordinario.*

Las empresas de Inserción vienen reguladas en la Ley 44/2007, de 13 de diciembre, para la regulación del régimen



de las empresas de inserción en cuyo artículo 4 se indica: *“Tendrá la consideración de empresa de inserción aquella sociedad mercantil o sociedad cooperativa legalmente constituida que, debidamente calificada por los organismos autonómicos competentes en la materia, realice cualquier actividad económica de producción de bienes y servicios, cuyo objeto social tenga como fin la integración y formación sociolaboral de personas en situación de exclusión social como tránsito al empleo ordinario.”* Asimismo, el artículo 3 b) de la Ley 1/2007, de 5 de febrero, de la Generalitat, por la que se regulan las empresas de inserción para fomentar la inclusión social en la Comunitat Valenciana establece como requisito u obligación de las Empresas de inserción: *“Desarrollar una actividad económica de producción de bienes o prestación de servicios en cualquier sector del mercado”*.

Sin perjuicio de la función social que realizan estas entidades, es evidente, dado el tenor literal de la legislación que las define, que la actividad que realizan es una actividad económica en el sentido de ofrecer bienes y servicios en el mercado.

El concepto de SIEG aparece en los artículos 14 y 106.2 del TFUE, así como en el Protocolo n.º 26 anejo al TFUE, pero ni el TFUE ni el Derecho derivado lo definen. La Comisión ha aclarado que los SIEG son actividades económicas que producen resultados en aras del bien público general y que el mercado no realizaría (o lo haría en condiciones distintas por lo que respecta a la calidad objetiva, seguridad, asequibilidad, igualdad de trato y acceso universal) sin una intervención pública. La obligación de servicio público se impone al prestador mediante una atribución y sobre la base de un criterio de interés general que garantice que el servicio se presta en condiciones que le permitan desempeñar su misión.

El concepto de SIEG puede abarcar realidades y denominaciones diferentes según cada Estado miembro.

El concepto de Servicio social de interés general (SSIG) no está definido en el TFUE ni en el Derecho derivado. La Comunicación «Aplicación del programa comunitario de Lisboa - Servicios sociales de interés general en la Unión Europea» identifica, más allá de los servicios de salud propiamente dichos, dos grandes grupos de SSIG:

- los sistemas legales y los complementarios de protección social que cubren los riesgos fundamentales de la vida, como los relacionados con la salud, la vejez, los accidentes laborales, el desempleo, la jubilación o la discapacidad
- los demás servicios esenciales prestados directamente a la persona. Éstos, ejercen una función de prevención y cohesión social, y aportan una ayuda personalizada para facilitar la inclusión de las personas en la sociedad y garantizar la realización de sus derechos fundamentales: ofrecen ayuda a las personas para afrontar retos inmediatos de la vida o crisis (endeudamiento, desempleo, toxicomanía o ruptura familiar, abarcan actividades destinadas a asegurar que las personas en cuestión posean las competencias necesarias para su inserción completa en la sociedad (rehabilitación o formación lingüística para inmigrantes) y, en particular, en el mercado laboral (formación o reinserción profesional), también forman parte de estos servicios las actividades destinadas a garantizar la inclusión de las personas con necesidades a largo plazo debidas a una discapacidad o problema de salud...

Los SSIG pueden ser de carácter económico o no económico, en función de la actividad en cuestión. El hecho de que una actividad se califique como «social» no es en sí mismo suficiente para sustraerse a la calificación de «actividad económica» con arreglo a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la UE. **Los SSIG de carácter económico son SIEG.**

En la **sentencia Altmark**, el Tribunal de Justicia manifestó que las compensaciones por servicio público no constituían ayuda estatal a tenor del artículo 107 del Tratado, siempre y cuando se cumplieran **cuatro criterios acumulativos**:



- 1.- La empresa beneficiaria debe estar efectivamente encargada de la ejecución de obligaciones de servicio público y estas deben estar claramente definidas
- 2.- Los parámetros para el cálculo de la compensación deben establecerse previamente de forma objetiva y transparente, para evitar que ésta confiera una ventaja económica que pueda favorecer a la empresa beneficiaria respecto a las empresas competidoras
- 3.- La compensación no debe superar el nivel necesario para cubrir total o parcialmente los gastos ocasionados por la ejecución de las obligaciones de servicio público, teniendo en cuenta los ingresos correspondientes y un beneficio razonable
- 4.- Cuando la elección de la empresa encargada de ejecutar obligaciones de servicio público, en un caso concreto, no se haya realizado en el marco de un procedimiento de contratación pública que permita seleccionar al candidato capaz de prestar estos servicios originando el menor coste para la colectividad, el nivel de compensación necesaria debe calcularse sobre la base de un análisis de los costes que habría soportado una empresa media, bien gestionada y adecuadamente equipada con los medios pertinentes

Si los Estados miembros no respetan estos cuatro requisitos y se cumplen las condiciones generales contempladas en el artículo 107.1 del TFUE, la compensación por servicio público constituye ayuda estatal. Debe tenerse en cuenta la normativa sobre ayudas estatales para los SIEG a estos efectos ("Paquete de ayudas estatales para los SIEG") que consta de cuatro instrumentos aplicables a todas las autoridades (nacionales, regionales y locales) que concedan compensaciones por la prestación de SIEG:

- *Comunicación de la Comisión relativa a la aplicación de las normas de la Unión Europea en materia de ayudas estatales a las compensaciones concedidas por la prestación de servicios de interés económico general* (en adelante, la **Comunicación**) que **aclara nociones** básicas de ayuda estatal relevantes para los SIEG, como los conceptos de ayuda, SIEG, actividad económica, la relación entre las normas sobre ayudas estatales y la contratación pública...
- *Reglamento (UE) n.º 360 de la Comisión, de 25 de abril de 2012 relativo a la aplicación de los artículos 107 y 108 del TFUE a las ayudas de minimis concedidas a empresas que prestan servicios de interés económico general* (en adelante, el **Reglamento SIEG de minimis**) que dispone que la compensación por SIEG que no supere los 500.000 euros durante un período de tres ejercicios fiscales no entra en el control de las ayudas estatales (puesto que **no se considera una ayuda estatal**) sin perjuicio de los controles específicos establecidos por el propio Reglamento
- *Decisión de la Comisión de 20 de diciembre de 2011, relativa a la aplicación de las disposiciones del artículo 106, apartado 2, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea a las ayudas estatales en forma de compensación por servicio público concedidas a algunas empresas encargadas de la gestión de servicios de interés económico general* (en adelante, la **Decisión**), que **exime a los Estados miembros de la obligación de notificar** a la Comisión la compensación por servicio público **siempre que se cumplan las condiciones de compatibilidad** exigidas por la Decisión (**son ayudas estatales compatibles**)
- *Marco de la Unión Europea sobre ayudas estatales en forma de compensación por servicio público (2011)* (en adelante, el **Marco**) que establece las normas para evaluar la compensación por los SIEG que **constituyen ayuda estatal**, compensaciones que no están exentas de la notificación por la Decisión. Estas compensaciones **deben notificarse a la Comisión** debido al mayor riesgo de falseamiento de la competencia y **podrían ser declaradas compatibles** por la Comisión tras una evaluación pormenorizada

Teniendo en cuenta que la consulta no se refiere específicamente a la aplicación del Reglamento SIEG de minimis, no se tendrá en cuenta este Reglamento para contestar a la consulta. En lo referente al resto de normativa SIEG que acaba de citarse, cabe señalar que, **únicamente si el centro gestor tuviera interés en notificar** a la Comisión las compensaciones derivadas de la atribución de SIEG a los prestatarios del servicio **por no poder cumplirse los requisitos y condiciones establecidas en la Decisión** de la Comisión de 20 de diciembre de 2011, **sería aplicable el**



Marco. Entendiendo que el objeto de la consulta se refiere exclusivamente a la gestión de SIEG atribuida a prestadores de servicio cuya compensación interesa al centro gestor que sea compatible con el TFUE sin necesidad de notificación previa a la Comisión, cabría contestar a la consulta teniendo en cuenta la aplicación de la Decisión de la Comisión de 20 de diciembre de 2011 y la Comunicación que aclara determinados conceptos claves subyacentes a la aplicación de las normas sobre ayudas estatales a las compensaciones por servicio público.

En consecuencia, el centro gestor debe tener en cuenta, en aplicación tanto de la Decisión de la Comisión de 20 de diciembre de 2011, como de la Comunicación de la Comisión de la misma fecha:

1.- Según lo establecido en el considerando n.º 8 de la Decisión, *“Parece claro, según la jurisprudencia, que, cuando no exista una normativa sectorial de la Unión en la materia, los Estados miembros disponen de un amplio poder de valoración en cuanto a la definición de los servicios susceptibles de ser calificados de interés económico general. Por consiguiente, la tarea de la Comisión consiste en velar por que no exista un error manifiesto en la definición de los mismos”*. En la misma línea argumental, la Comunicación reitera en el apartado n.º 46 que *“al no existir unas normas de la Unión que definan el alcance de la existencia de un SIEG, los Estados miembros disponen de un amplio margen de apreciación a la hora de definir un determinado servicio como SIEG y de conceder una compensación al proveedor del servicio. Las competencias de la Comisión al respecto se limitan a comprobar si el Estado miembro ha incurrido en error manifiesto al definir el servicio como SIEG y a evaluar la ayuda estatal contenida en la compensación. Cuando existan normas específicas de la Unión, el margen de apreciación de los Estados miembros está aún más vinculado a esas normas, sin perjuicio del deber de la Comisión de realizar una evaluación sobre si el SIEG ha sido definido correctamente a efectos del control de las ayudas estatales”*.

En este sentido, y como contestación a la primera de las preguntas efectuadas por el centro gestor, **la autoridad competente en la materia** (ya sea a nivel nacional, regional o local según cuál sera el reparto de competencias entre ellas en el Derecho interno) tendría la posibilidad de **valorar qué servicios, previa y correctamente definidos, pueden calificarse de interés económico general**. No obstante, tal como señala la normativa citada, debería asegurarse de la inexistencia de normativa sectorial en la materia para disfrutar de este amplio margen de apreciación, puesto que este margen de apreciación no puede ser contrario a las normas sectoriales, y en caso de existencia de dicha normativa, tomarla en consideración a la hora de calificar el servicio en cuestión como SIEG.

Dado que el margen de apreciación de los Estados miembros está siempre sometido al control del error manifiesto, pueden señalarse a efectos aclaratorios, algunos ejemplos de “error manifiesto de apreciación en la definición de SIEG”, los cuales vienen enumerados en el Documento de trabajo de la Comisión de fecha 29.04.2013 que el centro gestor acompaña a la consulta. Destacamos los siguientes:

- Las operaciones portuarias (embarque, desembarque, transbordo, depósito y movimientos en general de mercancías de cualquier material en los puertos nacionales) no revisten necesariamente un interés económico general que presente características específicas con respecto al interés económico general que revisten otras actividades económicas
- Las actividades de publicidad, comercio electrónico, patrocinio... Su inclusión en el ámbito del servicio público del sector audiovisual constituye un error manifiesto de apreciación
- Banda ancha limitada a polígonos industriales, por lo que no beneficia a la población en su conjunto

En este sentido el apartado n.º 50. de la Comunicación establece que *“la Comisión considera también que los servicios que se clasifiquen como SIEG deben estar destinados a los ciudadanos o ser de interés para la sociedad en su conjunto”*.

Teniendo en cuenta la posible intencionalidad del centro gestor de aplicar la Decisión de la Comisión a las compensaciones recibidas por los Centros Especiales de Empleo y por los Centros de Inserción por la ejecución de un servicio público definido como SIEG, cabría completar la contestación desde el punto de vista del ámbito de aplicación definido en el artículo 2. En este sentido, entre las categorías de compensaciones que enumera el citado artículo se encuentra la siguiente: *“compensación por la prestación de SIEG que atiendan necesidades sociales en lo*



referente a (...) acceso a la reintegración en el mercado laboral (...) y protección e inclusión social de grupos vulnerables". Además, el Documento de trabajo de la Comisión de fecha 29.04.2013, en el apartado n.º 100 establece: "Las empresas de integración social pueden tener diferentes características y adoptar diversas formas, pero en general ofrecen oportunidades de empleo a distintos grupos de trabajadores desfavorecidos, facilitando su acceso al mercado laboral y su reinserción en él y promoviendo su inclusión social. Suelen beneficiarse de medidas de apoyo tales como la exención o reducción de las cotizaciones sociales con arreglo a las legislaciones y reglamentaciones nacionales. En determinadas condiciones, estas ayudas pueden estar cubiertas por el RGEN o por el Reglamento general de minimis. Las autoridades de los Estados miembros también podrían definir la integración social y laboral como SIEG y encomendar a las empresas de integración social y laboral la prestación de un SIEG. En estos casos, la Decisión SIEG se aplica a esos servicios."

2.- Respecto de la consulta realizada por el centro gestor en relación con el acto de atribución, debe señalarse que, sin perjuicio del margen de apreciación en cuanto a la manera en la que un Estado miembro defina, organice y financie sus SIEG (apartado 37 de la Comunicación), la financiación queda supeditada al control de las ayudas estatales en aquellos casos en los que se conceda una compensación al prestador del SIEG. Si el centro gestor interesa supeditar la compatibilidad de dicha compensación a la Decisión, deberá tener en cuenta los requisitos que respecto del acto de atribución establece la Decisión, así como su cumplimiento. Al respecto, la Decisión establece, que "para poder beneficiarse de la exención de la notificación, los servicios sociales deben estar claramente identificados como servicios que responden a necesidades sociales esenciales en lo referente a (...) acceso al mercado laboral (...) y protección e inclusión social de grupos vulnerables" (considerando n.º 11 de la Decisión), lo cual debe tenerse en cuenta en relación con el acto de atribución a los prestadores del SIEG.

Respecto de los requisitos que debe contener el acto (o actos) de atribución y con independencia de la forma que revistan, se establecen explícitamente y con detalle en el artículo 4 de la Decisión:

"a) el contenido y la duración de las obligaciones de servicio público

b) las empresas afectadas y, si procede, el territorio afectado

c) la naturaleza de cualesquiera derechos exclusivos o especiales atribuidos a las empresas por la autoridad otorgante

d) una descripción del mecanismo de compensación y los parámetros aplicados al cálculo, control y revisión de la compensación

e) las modalidades para evitar recuperar las posibles compensaciones excesivas

f) una referencia a la presente Decisión"

Estos requisitos deberían tenerse en cuenta por el centro gestor al efecto tanto del análisis de determinada normativa preexistente como posible acto de atribución, como de la elaboración de futuros actos de atribución para el caso concreto. A este respecto, debería tenerse en cuenta lo dispuesto por la Decisión respecto del período máximo de atribución de la misión de servicio público, ya que en el artículo 2.2 establece que la Decisión sólo se aplicará "cuando el período durante el que se ha encomendado a la empresa el funcionamiento del SIEG no supere los diez años", con alguna excepción relativa al requerimiento de "una inversión importante" cuya amortización fuera necesaria durante un período más extenso.

La forma específica del acto (o actos) puede ser determinada por cada Estado miembro, de acuerdo con su organización política y/o administrativa. No es necesario que ese acto se denomine "atribución" aunque sí se requiere que dichos actos sean jurídicamente vinculantes (apartado 47 del Documento de trabajo de la Comisión de fecha 29.04.13). No hay pues, una atribución "estandar", sino que esta depende tanto de la autoridad pública que encomienda el servicio como de la actividad de que se trate. Asimismo no se excluye la posibilidad de que las autoridades de los Estados miembros puedan añadir aún más detalles en la atribución.

El apartado n.º 52 de la Comunicación establece que "la misión de servicio público debe atribuirse mediante un acto



que, dependiendo de la legislación del Estado miembro, puede revestir la forma de un instrumento legislativo o regulador o de un contrato". A efectos aclaratorios se indican algunos ejemplos de actos de atribución: contratos de concesión, contratos de servicios públicos, contratos ministeriales de programación, instrucciones ministeriales, leyes y actos reglamentarios, Decretos legislativos y todo tipo de decisiones reglamentarias, así como decisiones o actos municipales.

El documento de trabajo de la Comisión de fecha 29.04.13 llega a indicar que: "En algunos Estados miembros, es frecuente que los prestadores desarrollen y propongan servicios que luego discuten con las autoridades públicas y estas financian. El concepto de atribución en virtud del artículo 106, apartado 2, del TFUE y de la legislación sobre ayudas estatales en general no impone limitaciones a la participación del prestador en la elaboración del acto de atribución. No obstante, la decisión última de si encomienda el servicio al prestador tiene que tomarla la autoridad pública. Este requisito puede satisfacerse, por ejemplo, aprobando la propuesta del prestador (punto n.º 53 de la Comunicación).

Es preciso indicar al centro gestor, que además del establecimiento de los requisitos exigidos por la Decisión para el acto de atribución, cuanto mayor sea la precisión con la que el acto de atribución especifique la misión asignada, mayor será el grado de protección contra posibles denuncias (por ejemplo, de los competidores) por las compensaciones concedidas, sobre la base de las normas en materia de ayudas estatales.

Finalmente cabe señalar que, el que la Ley 5/2011, de 29 de marzo, de Economía social, declare entidades prestadoras de SIEG a los Centros Especiales de Empleo y las Empresas de inserción, "este reconocimiento supone que las subvenciones concedidas a estas entidades estén sometidas ahora al Reglamento 360/2012 de la Comisión" (Reglamento SIEG minimis). Sin embargo esta atribución no tiene por qué incluir (ni incluye) toda la información requerida por la Decisión SIEG, puesto que la compensación por el SIEG no se regula por la Decisión, sino por el Reglamento SIEG de minimis, cuyas condiciones y requisitos para su aplicación son distintos.

3.- El centro gestor hace referencia también en su consulta a los **parámetros de la compensación**. Al respecto debe tenerse en cuenta lo dispuesto en los artículos 5 y 6 de la Decisión SIEG para que la compensación pueda ser compatible con arreglo a la citada Decisión. Así pues, el acto de atribución deberá tener en cuenta los criterios establecidos en estos artículos a efectos de la descripción del mecanismo de compensación y de los parámetros aplicados al cálculo, control y revisión de la compensación.

Los parámetros que servirán de base para calcular la compensación, **deberán haberse establecido previamente de forma objetiva y transparente**, con el fin de **garantizar que no confieren una ventaja económica** que pueda favorecer a la empresa prestataria respecto a las empresas competidoras. Tal como establece el apartado n.º 55 de la Comunicación, "la necesidad de establecer los parámetros de la compensación previamente no significa que esta deba calcularse en función de una fórmula específica (por ejemplo, un determinado precio diario, por comida, por pasajero o por número de usuarios). Lo único importante es que esté claro desde un principio cómo se determinará la compensación".

Según el artículo 5.1 de la Decisión: "el importe de la compensación **no superará lo necesario para cubrir el coste neto derivado del cumplimiento de las obligaciones de servicio público, incluido un beneficio razonable**". Los artículos 5.3 y 5.4 establecen los costes que deberán tenerse en cuenta y los ingresos que entren en el cálculo, respectivamente, y el artículo 5.2 determina cómo puede calcularse el **coste neto**, esto es, "como la diferencia entre los costes definidos en el apartado 3 y los ingresos definidos en el apartado 4". De forma alternativa, la Decisión también admite como forma de cálculo del coste neto "la diferencia entre el coste neto para la empresa de operar con la obligación de servicio público y el coste neto o el beneficio de la misma empresa que opere sin obligación de servicio público". El centro gestor deberá tener en cuenta que, en base a estos criterios, que deberán estar previamente determinados en el acto de atribución y siempre que no se supere el coste neto derivado del cumplimiento de la obligación de servicio público, la compensación estaría en disposición de ser compatible.

A estos efectos, el apartado n.º 56 de la Comunicación establece con carácter condicional: "Cuando la autoridad



decida compensar todas las partidas de costes del proveedor, debe determinar desde un principio cómo se determinarán y calcularán estos costes. A este respecto, solo pueden tenerse en cuenta los costes directamente vinculados a la prestación del SIEG. Todos los ingresos para la empresa procedentes de la prestación del SIEG deben deducirse". Se establece con carácter condicional puesto que el artículo 5.3 de la Decisión SIEG al regular los principios de cálculo de los costes determina que:

- a) si las actividades de la empresa se limitan al SIEG, **podrán tenerse en cuenta** todos sus costes.
- b) si la empresa realiza también actividades fuera del ámbito del SIEG, **solo podrán tenerse en cuenta los costes relacionados con el mismo**.
- c) los costes asignados al SIEG **podrán cubrir** todos los costes directos y una contribución adecuada a los costes comunes (del SIEG y de otras actividades).
- d) los costes vinculados a inversiones, en especial los correspondientes a infraestructuras, **podrán tenerse en cuenta** cuando sean necesarios para el funcionamiento del SIEG.

Es preciso destacar también lo dispuesto por el artículo 5.9 de la Decisión para aquellos casos en los que una empresa realizara actividades que se hallen tanto dentro como fuera del ámbito del SIEG. En estos casos *"la contabilidad interna deberá indicar por separado los costes e ingresos asociados al SIEG y los de los otros servicios, así como los parámetros para la asignación de costes e ingresos. Los costes vinculados a cualesquiera actividades ajenas al SIEG deben cubrir todos los costes directos, una contribución apropiada a los costes comunes y una remuneración adecuada del capital. No se concederá compensación alguna correspondiente a estos costes."*

4.- Respecto de la cuestión que plantea el centro gestor en relación con el concepto de "beneficio" sobre si es propio exclusivamente de la contratación pública o también del ámbito de las subvenciones, no es competencia de la Dirección General de Financiación y Fondos Europeos el análisis de esta cuestión, puesto que no es determinante a los efectos de asegurar la adecuación de las ayudas públicas concedidas con cargo a los presupuestos de la Administración de la Generalitat o de su sector público instrumental a la política de competencia de la UE. No obstante, puesto que sí que incide en nuestro ámbito de competencia el análisis de la adecuación de la compensación de la consulta realizada a la normativa sobre competencia de la UE, debe señalarse que, a pesar del tenor literal del citado artículo 5.1 de la Decisión: *"El importe de la compensación no superará lo necesario para cubrir el coste neto derivado del cumplimiento de las obligaciones de servicio público, incluido un beneficio razonable"*, la Comunicación establece en el apartado n.º 56 con carácter condicional *"cuando se ofrezca a la empresa un beneficio razonable como parte de la compensación..."*, por lo que parece ser que la inclusión de un beneficio razonable en la compensación es una posibilidad y no una obligación para los Estados miembros. Puede destacarse lo establecido en el Considerando n.º 2 de la Decisión SIEG a este respecto: *"Para que algunos SIEG funcionen (...), puede resultar necesario un apoyo financiero del Estado que asuma total o parcialmente los costes específicos derivados de las obligaciones de servicio público"*

En cualquier caso, si el centro gestor valora la posibilidad de introducir un "beneficio razonable" en el cálculo de la compensación, deberá tomar en consideración lo dispuesto tanto por la Decisión como por la Comunicación ya que establecen lo que debe entenderse por beneficio razonable (Artículo 5.5 y 5.6 de la Decisión y apartado n.º 61 de la Comunicación).

5.- Finalmente, el centro gestor realiza consulta relativa a las implicaciones y/o consecuencias que tendría la posible consideración de estas entidades como servicios públicos si se regularan las ayudas por la Decisión SIEG, tanto en relación con las entidades beneficiarias como en relación con la gestión por la Administración.

Sin perjuicio del resto de normativa autonómica, nacional o comunitaria que en su caso fuera aplicable, si el centro gestor decidiera atribuir a una o varias entidades una misión de servicio público cuya compensación se regulase por la Decisión SIEG :



- Respecto de las entidades prestadoras del servicio público: Tal como establece el apartado n.º 22 del Documento de trabajo de los servicios de la Comisión de fecha 29.04.13 para toda la normativa comunitaria de un SIEG: ***“el Paquete SIEG no impone obligaciones específicas a los prestadores de SIEG. La autoridad pública que encomienda el SIEG al prestador tiene que garantizar que se respeten las normas sobre ayudas estatales. No obstante, las condiciones necesarias para garantizar que la compensación concedida respeta dichas normas deben reflejarse en el acto de atribución para que el prestador sea plenamente consciente de ellas. El prestador en última instancia corre el riesgo de tener que devolver la compensación si esta se ha concedido infringiendo las normas sobre ayudas estatales”***. Así lo establece específicamente el artículo 6 de la Decisión SIEG: ***“Cuando una empresa haya recibido compensación que supere el importe determinado en el artículo 5, el Estado miembro exigirá a la empresa en cuestión que reembolse cualquier compensación excesiva”***.

El prestador del SIEG que recibe una compensación en base a la Decisión SIEG, deberá estar informado de ello. El acto de atribución deberá hacer referencia a la Decisión de manera que el prestador pueda verificar que se respeta la Decisión SIEG.

- Respecto de la gestión de la Administración que ha encomendado la misión de servicio público a las empresas: la Decisión SIEG establece las condiciones en las que las ayudas estatales consistentes en una compensación por SIEG no están sujetas a la obligación de notificación previa a la Comisión, puesto que pueden considerarse compatibles con el artículo 106, apartado 2 del TFUE. En consecuencia, las implicaciones o consecuencias para la Administración derivarán de las condiciones y requisitos que la Decisión SIEG exige para que la compensación por SIEG se considere compatible y no exista por tanto, obligación de comunicación. Además de las ya comentadas en epígrafes anteriores (ámbito de aplicación de la Decisión, requisitos del acto de atribución, requisitos de la compensación...) el centro gestor deberá tener en cuenta los artículos 6 y siguientes de la Decisión SIEG:

- artículo 6: de este artículo se derivan las siguientes obligaciones:
 - a) ***“Los Estados miembros garantizarán que la compensación concedida por el funcionamiento del SIEG cumple los requisitos establecidos en la presente Decisión y, en particular, que la empresa no recibe una compensación que supere el importe determinado de conformidad con el artículo 5.***
 - b) ***“Los Estados miembros aportarán pruebas cuando lo solicite la Comisión”***
 - c) ***“Procederán, o velarán por que se proceda a controles periódicos, al menos cada tres años durante el período de atribución y al término de dicho período”***
 - d) Si la empresa hubiera recibido compensación que supere el importe determinado en el artículo 5 de la Decisión, el centro gestor deberá ***exigir a la empresa en cuestión que “reembolse cualquier compensación excesiva”***
- artículo 7: de este artículo se derivan las siguientes obligaciones en aquellos casos en los que la compensación concedida a una empresa que tenga también actividades fuera del ámbito del SIEG fuera superior a 15 millones de euros: ***“el Estado miembro afectado publicará la siguiente información en internet o por otro medio adecuado: a) el acto de atribución o un resumen que incluya los requisitos que figuran en el artículo 4; b) los importes de ayuda concedidos a la empresa anualmente***
- artículo 8: de este artículo se derivan las siguientes obligaciones:
 - a) tener a disposición de la Comisión durante el período de atribución y durante un mínimo de 10 años desde que termine dicha atribución ***toda la información necesaria para establecer si las compensaciones atribuidas son compatibles con la Decisión***
 - b) Previa solicitud por escrito de la Comisión, el Estado miembro le comunicará ***toda la información que considere necesaria para determinar si las medidas de compensación vigentes son compatibles con la presente Decisión***
- artículo 9: Con carácter bianual los Estados miembros presentarán a la Comisión un ***Informe relativo a la aplicación de la Decisión SIEG***. Este informe incluirá:



- a) una descripción de la aplicación de la Decisión SIEG a los servicios que entran en su ámbito de aplicación, incluidas las actividades internas
 - b) el importe total de ayuda concedida en virtud de la Decisión SIEG con un desglose por sector económico de los beneficiarios
 - c) una indicación de si la aplicación de la Decisión SIEG a un tipo de servicio específico ha suscitado problemas a quejas de terceros
- y
- d) cualquier otra información referente a la aplicación de la Decisión SIEG solicitada por la Comisión y que se precisará en su momento antes de que se deba presentar el Informe

En definitiva, el centro gestor **deberá cumplir todos los requisitos y condiciones establecidas por la Decisión SIEG** para que la ayuda estatal en forma de compensación por SIEG a una o varias empresas **sea compatible** con el mercado interior y **esté exenta de la obligación de notificación** establecida en el artículo 108.3 TFUE. Si durante al vigencia de la atribución dejaran de cumplirse las condiciones para la aplicación de la Decisión SIEG, la medida deberá notificarse a la Comisión para su aprobación, ya que si no se cumplen las condiciones, la Decisión SIEG deja sin cobertura a las compensaciones. Si no se cumplieran los requisitos de la Decisión SIEG y tuviera que notificarse a la Comisión, deberá notificarse con arreglo al Marco.

El centro gestor puede valorar también la posibilidad de realizar una consulta a la Comisión sobre las dudas planteadas. A estos efectos, el apartado n.º 6 de la Comunicación establece que la Comisión *“responderá a las preguntas individuales que surjan en el contexto de la aplicación de las normas sobre ayudas estatales a los SIEG. Entre otros medios, lo hará, por ejemplo, a través de su Servicio de Información Interactiva sobre los SIEG, accesible en el sitio web de la Comisión: http://ec.europa.eu/services_general_interest/registration/form_en.html”*.

En el mismo sentido, teniendo en cuenta la diversidad de normativas sobre ayudas estatales a las que se acogen las ayudas otorgadas a Centros especiales de empleo y empresas de inserción en las distintas Comunidades Autónomas podría resultar interesante para el centro gestor a estos efectos, la realización de una consulta a la autoridad competente a nivel nacional.

Valencia, 9 de julio de 2018
Servicio de Política Regional de la UE y la CV
Coordinación Ayudas estado