



Lehiaren
Euskal Agintaritza
Autoridad Vasca
de la Competencia

INFORME SOBRE EL PROGRAMA DE AYUDAS “BONO COMERCIO 10+”

Proyecto LEA/AVC nº 257-PROM-2017

Sumario:

I. Objeto del Informe	1
II. El programa “Bono Comercio 10+”	2
1. Características	2
2. Objetivos y justificación	4
3. Necesidad	4
4. Adecuación y proporcionalidad	5
III. Consideraciones desde la perspectiva de competencia	5
1. Discriminación entre formatos comerciales	5
2. Necesidad, adecuación y proporcionalidad	7
3. Obligación de remitir información comercial a Euskomer	7
4. Relación de Euskomer con los comercios adheridos al programa.....	8
IV. Conclusiones.....	8

Pleno

Dña. Alba Urresola Clavero, Presidenta

D. Rafael Iturriaga Nieva, Vocal

Dña. Enara Venturini Álvarez, Vocal

Secretaria: María Lourdes Muñoa Corral

El Pleno del Consejo Vasco de la Competencia (en adelante, CVC), en su reunión del 27 de noviembre de 2017, con la composición arriba indicada, ha decidido emitir el presente informe sobre el programa del Departamento de Turismo, Comercio y Consumo del Gobierno Vasco de ayudas al comercio, denominado “Bono Comercio 10+”.

I. OBJETO DEL INFORME

1. El presente informe se emite en virtud de la facultad que las leyes 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia (LDC) (artículo 11.5) y 1/2012, de 2 de febrero, de la Autoridad Vasca de la Competencia (artículos 3.1, 3.3.d y 10.n), atribuyen a la LEA/AVC para elaborar informes sobre ayudas públicas concedidas por las administraciones.



2. De acuerdo con la CNMC¹, en el ejercicio de sus competencias, cuando la administración adopte una medida, otorgando una posible ventaja a un operador económico, que sea susceptible de producir potenciales efectos en el mercado debe justificarse en alguna de estas razones:

- La existencia de fallos del mercado, es decir, situaciones donde el mercado deja de ser necesariamente el mecanismo óptimo para la asignación de los recursos, o
- la búsqueda de otros objetivos como una mejora de los resultados del mercado en términos de redistribución o la consecución de fines no económicos.

3. La intervención de la administración puede tener ventajas —beneficios que deberán ser cuantificados en términos económicos para compararlos con los costes— pero también inconvenientes y, para minimizar estos segundos, es necesario evaluar, *ex ante*, si la medida proyectada es discriminatoria o cumple los requisitos de necesidad; adecuación y mínima restricción competitiva, y proporcionalidad. Esta evaluación se fundamenta en tres pasos:

1. **Necesidad:** la ayuda debe ser imprescindible para corregir un fallo de mercado o para conseguir un objetivo de interés común, como la redistribución o la consecución de otros objetivos no económicos. Para ello es fundamental una adecuada identificación del objetivo perseguido.
2. **Adecuación** y mínima restricción competitiva: la ayuda ha de ser la medida adecuada para hacer frente al fallo de mercado o para alcanzar el objetivo de interés común. Por tanto, es preciso sopesar otras formas alternativas de intervención pública u otros posibles diseños del propio instrumento de ayuda. Tampoco deberían obviarse las posibilidades que soluciones de mercado pueden ofrecer para mejorar el bienestar de los ciudadanos.
3. **Proporcionalidad:** la medida debe contener los elementos imprescindibles para conseguir el objetivo. Además, los beneficios de la ayuda deben superar sus costes potenciales sobre la competencia, pero también sobre la eficiencia y las arcas públicas.

II. EL PROGRAMA “BONO COMERCIO 10+”

1. Características

4. El “Bono Comercio 10+” es un bono que incluye una subvención de 10€. Su precio es de 20€, pero da derecho a una compra de 30€, por lo que las personas consumidoras reciben 10€, que abonará el Gobierno Vasco, con un máximo de 20€ (2 bonos) por persona.

¹ Documento metodológico para la evaluación de ayudas públicas, PRO/CNMC/001/16.



5. El “Bono Comercio 10+” está limitado a empresas minoristas con establecimiento en la CAE que tengan la condición de PYME².

6. El número de comercios que reúnen los requisitos para adherirse a la campaña es de 25.400, de un total de 26.900 empresas de comercio minorista. El Departamento de Turismo, Comercio y Consumo espera una participación de 10.500 comercios.

7. El total de bonos que emitirá el Departamento de Turismo, Comercio y Consumo será de 250.000. La cantidad destinada al programa será, por tanto, de 2.500.000€.

8. Las personas consumidoras podrán adquirir los bonos en los comercios que publiquen el distintivo de la campaña y podrán hacer uso de los mismos en cualquiera de ellos, con la única condición de que cada bono se utilice en una única compra.

9. Euskomer (Confederación Vasca de Comercio)³ es la entidad seleccionada como colaboradora para la coordinación de las actividades de gestión y para el reparto de los fondos subvencionales, por agrupar a la mayor parte del sector. En la gestión participan, asimismo:

- las Oficinas Técnicas de Comercio⁴,
- potestativamente, otras asociaciones no integradas en las referidas federaciones de comercio.

10. A Euskomer se le impone la obligación de ofrecer participar en las actividades de difusión a todo el movimiento asociativo, coordinarse con las Oficinas Técnicas de Comercio y ofrecer un trato igualitario a todos los comercios, con independencia del hecho de su asociación.

² De acuerdo con lo establecido en el artículo 2 del Anexo I del **Reglamento (UE) nº 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** (DOUE nº L 187/1, de 26 de junio de 2014), la categoría de microempresas, pequeñas y medianas empresas (PYME) está constituida por las empresas que ocupan a menos de 250 personas y cuyo volumen de negocios anual no excede de 50 millones de euros o cuyo balance general anual no excede de 43 millones de euros.

³ Integrada por la Confederación Empresarial de Comercio de Bizkaia, la Federación Mercantil de Gipuzkoa y la Federación Alavesa de Empresarios de Comercio y Servicios.

⁴ Servicio promovido por las asociaciones de comerciantes o por las agrupaciones o Federaciones de asociaciones (y, subsidiariamente, por los Ayuntamientos, a través de las agencias de desarrollo) y subvencionado por el Departamento de Turismo, Comercio y Consumo del Gobierno Vasco para desarrollar, mediante personal cualificado y de forma gratuita, funciones de asesoramiento a todas las empresas comerciales y a todas las organizaciones del sector, con el fin de impulsar y orientar las políticas del Gobierno Vasco en el área de Comercio. Actualmente existen 38 Oficinas Técnicas de Comercio.



2. Objetivos y justificación

11. De acuerdo con lo manifestado en la Memoria Justificativa del programa “Bono Comercio 10+” los objetivos del mismo son los siguientes:

- Dinamizar la actividad comercial en los entornos urbanos, actuando como complemento y refuerzo de otras medidas.
- Detener el descenso del número de establecimientos de comercio minorista de la CAE, descenso que afecta a las PYME.
- Mejorar el fondo de maniobra de los comercios como condición necesaria para permitirles abordar proyectos o acciones de mejora de la competitividad.

12. La justificación principal del programa se basa en la consideración de las externalidades⁵ positivas que genera el comercio minorista de proximidad. Según la Memoria Justificativa, la Administración puede, consideradas esas externalidades positivas, otorgar ayudas para compensar al productor y/o promoverlas activamente por constituir objetivos de interés general, una vez justificadas y analizadas otras alternativas.

3. Necesidad

13. La Memoria justifica la necesidad del programa “Bono Comercio 10+” en los siguientes apartados:

- las externalidades positivas que produce el comercio minorista, al dar vida a los entorno urbanos, incrementando el nivel de bienestar social de la ciudadanía y la cohesión social en su componente de relaciones sociales.
- la existencia de elementos disruptivos que exigen al comercio minorista de proximidad fuertes inversiones, capacidad tecnológica y la utilización intensiva de tecnologías de la información y las comunicaciones.

14. Por ello, concluye la Memoria que el programa “Bono Comercio 10+” busca ayudar a los ciudadanos en la adquisición de bienes de consumo como medio de fortalecer el comercio minorista realizado en establecimientos abiertos al público por PYMEs, frenando la destrucción de establecimientos como objetivo operativo para conseguir el objetivo final de dinamización de entornos urbanos.

⁵ Las externalidades son negativas cuando nos encontramos ante supuestos en los que el libre mercado no garantiza cotas máximas de bienestar y eficacia en la asignación de recursos, ya que el mercado no está considerando los costes o los beneficios sociales de la actividad analizada.



4. Adecuación y proporcionalidad

15. La Memoria justifica la adecuación y proporcionalidad del programa “Bono Comercio 10+” del siguiente modo:

- la incidencia sobre el mercado será de entre un 0,32‰ a un 0,97‰ del volumen de ventas del sector de la distribución comercial minorista a nivel anual, efecto despreciable pero crucial para el sector, beneficiando a aquellos comercios PYME que siguiendo las reglas del mercado se encuentren en situación de merecerlo.
- otras alternativas para conseguir los mismos objetivos, como los programas de fomento de la competitividad e innovación, no están teniendo el impacto esperado en las PYME, ya que la apuesta por la digitalización o por herramientas de gestión avanzada requiere capacitación y disponibilidad de tiempo y recursos humanos.
- medidas alternativas con la misma finalidad de dinamización de los entornos urbanos, como la peatonalización de calles o los Planes de Revitalización Comercial (PERCO), que presentan limitaciones de espacio o de tiempo, resultando eficaces sólo en áreas muy concretas y delimitadas y a largo plazo
- no se prevé posible desvío de los flujos comerciales desde otros países, ya que los beneficiarios directos de las ayudas son los ciudadanos de la CAE, no los turistas que nos visitan.
- el bono se plantea como una medida complementaria que promueve el mantenimiento de una externalidad positiva del comercio de proximidad en un momento crítico en el proceso de reconversión del sector.
- la dinámica de consolidación empresarial que puede generar este tipo de ayudas no se considera incompatible con el libre juego de las fuerzas competitivas, en tanto en cuanto se realiza con la mínima restricción competitiva y con medidas para evitar la concentración en unas pocas empresas de distribución comercial beneficiarias indirectas.

III. CONSIDERACIONES DESDE LA PERSPECTIVA DE COMPETENCIA

1. Discriminación entre formatos comerciales

16. La Sentencia 19/2012, de 15 de febrero, del Tribunal Constitucional (ECLI:ES:TC:2012:19) expresa que:

(...) conforme a reiterada doctrina de este Tribunal, **el principio constitucional de igualdad** no consagra “un derecho a la desigualdad de trato, ni ampara la falta de distinción entre supuestos desiguales, por lo que no existe ningún derecho subjetivo al trato normativo desigual” [STC 69/2007, de 16 de abril, FJ 4, en relación con el principio de igualdad del art. 14 CE; en el mismo sentido, SSTC 117/2006, de 24 de abril, FJ 2 c); 257/2005, de 24 de octubre, FJ 4;



231/2005, de 26 de septiembre, FJ 5; 104/2005, de 9 de mayo, FJ 3; 156/2003, de 15 de septiembre, FJ 3; 88/2001, de 2 de abril, FJ 3; 21/2001, de 29 de enero, FJ 2; 181/2000, de 29 de junio, FJ 11; 36/1999, de 22 de marzo, FJ 4; 211/1996, de 17 de diciembre, FJ 4; y 308/1994, de 21 de noviembre, FJ 5], **menos consagra un pretendido derecho al trato igual de situaciones desiguales.**

Continúa el Tribunal Constitucional manifestando que:

(...) este Tribunal ha venido exigiendo para permitir el trato dispar de situaciones homologables, además del fin lícito, la concurrencia de una doble garantía: a) La **razonabilidad** de la medida, pues no toda desigualdad de trato en la Ley supone una infracción del artículo 14 CE, sino que dicha infracción la produce sólo aquella desigualdad que introduce una diferencia entre situaciones que pueden considerarse iguales y que carece de una justificación objetiva y razonable; b) la **proporcionalidad** de la medida, pues el principio de igualdad no prohíbe al legislador cualquier desigualdad de trato sino sólo aquellas desigualdades en las que no existe relación de proporcionalidad entre los medios empleados y la finalidad perseguida, pues para que la diferenciación resulte constitucionalmente lícita no basta con que lo sea el fin que con ella se persigue, sino que es indispensable además que las consecuencias jurídicas que resultan de tal distinción sean adecuadas y proporcionadas a dicho fin, de manera que la relación entre la medida adoptada, el resultado que se produce y el fin pretendido por el legislador superen un juicio de proporcionalidad desde una perspectiva constitucional, evitando resultados especialmente gravosos o desmedidos (por todas, las SSTC 76/1990, de 26 de abril, FJ 9; 214/1994, de 14 de julio, FJ 8; 46/1999, de 22 de marzo, FJ 2; 200/2001, de 4 de octubre, FJ 4; 39/2002, de 14 de febrero, FJ 4; y 96/2002, de 25 de abril, FJ 7).

17. Esta doctrina del Tribunal Constitucional ha sido recogida por el Tribunal Supremo en su sentencia de 14 de mayo de 2012 (ECLI: ES:TS:2012:3335).

18. El Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, en su sentencia de 12 de enero de 2015 (ECLI: ES:TSJPV:2015:561), se hizo eco de la jurisprudencia referida y manifestó:

El núcleo esencial del examen de legalidad (...) de la Orden impugnada, lo relevante a efectos del principio de igualdad del art. 14 de la CE, lejos de ser los elementos que diferencian a las PYMEs de los grandes establecimientos y la legal protección de las primeras en los ámbitos correspondientes, es ver si la exclusión de los grandes establecimientos en la Orden impugnada (...), es **adecuada a los fines perseguidos** por dicha Orden.

19. Siendo como es el objetivo del programa “Bono Comercio 10+” el dinamizar la actividad comercial en los entornos urbanos y detener el descenso del número de



establecimientos de comercio minorista de la CAE, descenso que afecta especialmente a las PYMEs, esta LEA/AVC considera que el citado programa es **adecuado** a los fines perseguidos.

En efecto, no concordaría con los fines perseguidos por este programa el que contemplara otros formatos comerciales, los cuales, o no contribuyen a dinamizar la actividad comercial en los entornos urbanos por encontrarse situados fuera de éstos, o no tienen la consideración de PYME y, en consecuencia, están mejor preparados para resistir el embate de la crisis económica que está ocasionando el mencionado descenso del número de establecimientos de comercio minorista.

En consecuencia, esta LEA/AVC considera concorde con la libre competencia la discriminación que el programa “Bono Comercio 10+” establece en favor de los empresas minoristas con establecimientos en la CAE que tengan la condición de PYME, en función del objetivo perseguido por el programa.

2. Necesidad, adecuación y proporcionalidad

20. Esta LEA/AVC considera que el Departamento de Turismo, Comercio y Consumo del Gobierno Vasco ha justificado suficientemente la necesidad, adecuación y proporcionalidad del programa “Bono Comercio 10+”, como medio para dinamizar la actividad comercial en los entornos urbanos y detener el descenso del número de establecimientos de comercio minorista de la CAE.

3. Obligación de remitir información comercial a Euskomer

21. Euskomer es la entidad seleccionada como colaboradora para la coordinación de las actividades de gestión y para el reparto de los fondos subvencionales. Ello supondría que las empresas participantes en el programa deberían remitirle las facturas correspondientes a los bienes adquiridos por los consumidores utilizando el “Bono Comercio 10+”.

22. Esta exigencia supone que una asociación empresarial tendrá conocimiento de precios, proveedores y productos de empresas competidoras entre sí, algunas de ellas miembros de las asociaciones integrantes de Euskomer y otras no.

23. Por ello, Euskomer deberá ser escrupulosa en el manejo de la información recibida, utilizándola a los exclusivos fines del reparto de fondos subvencionales, impidiendo, en consecuencia, su transmisión a terceros competidores, puesto que cualquier tipo de transmisión podría influir en la política individual de precios de cada empresa y ocasionar una uniformización de precios, en perjuicio de las personas competidoras.



4. Relación de Euskomer con los comercios adheridos al programa

24. Euskomer, en su calidad de entidad seleccionada como colaboradora para la coordinación de las actividades de gestión y para el reparto de los fondos subvencionales, deberá otorgar un trato igualitario a todos los comercios, con independencia de su pertenencia o no a una u otra asociación empresarial.

25. Asimismo, deberá ofrecer participar en las actividades de difusión a todo el movimiento asociativo, estén integrados o no en Euskomer.

IV. CONCLUSIONES

PRIMERA. La LEA/AVC considera el programa del Departamento de Turismo, Comercio y Consumo del Gobierno Vasco de ayudas al comercio, denominado “Bono Comercio 10+”, como adecuado al fin perseguido por el mismo, cumpliendo con los requisitos de necesidad, adecuación y proporcionalidad de la medida.

SEGUNDA. Euskomer deberá ser escrupulosa en el manejo de la información recibida por parte de los comercios adheridos, utilizándola a los exclusivos fines del reparto de fondos subvencionales, impidiendo, en consecuencia, su transmisión a terceros competidores.

TERCERA. Asimismo, Euskomer deberá ofrecer un trato igualitario a todos los comercios, con independencia de su pertenencia o no a una u otra asociación empresarial, así como ofrecer participar en las actividades de difusión a todo el movimiento asociativo, estén integrados o no en Euskomer.