

# Cuadernos **Jean** **Monnet**

sobre integración europea  
fiscal y económica



Universidad de Oviedo  
*Universidá d'Oviéu*  
University of Oviedo

## MERCADO INTERIOR. AVANCES Y DESAFÍOS

Coordinadora:

**Ana Isabel González González**

Colección  
Cuadernos Jean Monnet  
sobre integración europea fiscal y económica

1

**Mercado Interior.  
Avances Y Desafíos.**

Ana Isabel González González  
(coordinadora)



Universidad de Oviedo  
*Universidá d'Uviéu*  
*University of Oviedo*

*Director de*

*Colección:* Mariano Abad Fernández  
catedrático Jean Monnet *ad personam*.

*Consejo científico:*

Adriano di Pietro (Universidad de Bolonia)  
Ana Isabel González González (Universidad de Oviedo)  
Patricia Herrero de la Escosura (Universidad de Oviedo)  
Jaroslaw Kundera (Universidad de Wroclaw)  
Philippe Marchessou (Universidad de Estrasburgo)  
Jesús Ramos Prieto (Universidad Pablo de Olavide)

© 2016 Ediciones de la Universidad de Oviedo

© Los autores

Ediciones de la Universidad de Oviedo  
Servicio de Publicaciones de la Universidad de Oviedo  
Campus de Humanidades. Edificio de Servicios.  
33011 Oviedo (Asturias)  
Tel. 985 10 95 03 Fax 985 10 95 07  
<http://www.uniovi.es/publicaciones>  
[servipub@uniovi.es](mailto:servipub@uniovi.es)

Este libro ha sido sometido a evaluación externa y aprobado por la Comisión de Publicaciones de acuerdo con el Reglamento del Servicio de Publicaciones de la Universidad de Oviedo.

Esta publicación ha sido financiada gracias al apoyo de la Comisión Europea. El apoyo de la Comisión Europea a la producción de esta publicación no constituye una aprobación de los contenidos que reflejan únicamente las opiniones de los autores y la Comisión no es responsable del uso que pueda hacerse de la información contenida en ella.



Esta Editorial es miembro de la UNE, lo que garantiza la difusión y comercialización de sus publicaciones a nivel nacional e internacional.

ISBN: 978-84-16343-41-6

D. Legal: AS 3209-2016

Todos los derechos reservados. De conformidad con lo dispuesto en la legislación vigente, podrán ser castigados con penas de multa y privación de libertad quienes reproduzcan o plagien, en todo o en parte, una obra literaria, artística o científica, fijada en cualquier tipo de soporte, sin la preceptiva autorización.

# Análisis del impacto del sistema español de arrendamiento fiscal sobre la actividad del sector naviero

Celina González Mieres  
Universidad de Oviedo

Cristina López Duarte  
Universidad de Oviedo

Marta M. Vidal Suárez  
Universidad de Oviedo

## Resumen:

El presente estudio analiza el impacto del Sistema Español de Arrendamiento Fiscal (SEAF) en la actividad desarrollada por los astilleros españoles en términos de volumen de producción y proyección geográfica del mercado final. El sector naval español inició en la década de los 80 del pasado siglo un fuerte proceso de reconversión dilatado en el tiempo que implicó la necesidad de transformar y modernizar una actividad que en España había representado tradicionalmente un motor industrial muy significativo en determinadas regiones. Entre los instrumentos de carácter institucional desarrollados al objeto de favorecer la competitividad y expansión internacional del sector destaca el Sistema Español de Arrendamiento Fiscal, de aplicación en nuestro país desde el pasado 2002. El SEAF es un sistema jurídico-financiero que permite a los armadores adquirir buques con una notable reducción en el precio final fruto de la aplicación de determinados beneficios fiscales. La Comisión Europea consideró que la primera versión de este sistema constituía una ayuda de estado contraria al derecho europeo. Si bien esta decisión de la Comisión fue anulada posteriormente por el Tribunal General de la Unión Europea, el proceso jurídico ha tenido un fuerte impacto negativo en la actividad del sector.

## Abstract:

This article analyzes the impact of the Spanish tax lease scheme on the Spanish shipbuilding industry in term of both figures/activity volume and geographical scope. The Spanish shipbuilding industry went through a deep restructuring process in the last decades of the XX Century. Through this process huge investments were developed as to renovate and technically develop a traditional industry. The restructuring process was particularly relevant for some regions whose economy, gross product and employment were highly dependent on this industry. Different institutional programs and tools were developed in order to boost the Spanish shipyards' degree of competitiveness and internationalization, among them, the Spanish tax lease scheme. This is a legal-financial scheme that allows final ship owners to buy ships at a discount by benefiting from different tax advantages. The European Commission decided that the first version of this scheme constituted state aid and, therefore, was not legal. Although the General Court of the European Union annulled the Commission's decision, this legal process has negatively influenced the industry's activity.

## Palabras clave:

Sistema Español de Arrendamiento Fiscal, construcción naval, astillero, Unión Europea.

## Keywords:

Spanish tax lease scheme, shipbuilding, shipyard, European Union.

## 1. INTRODUCCIÓN

La supervivencia y, en su caso, crecimiento de las empresas españolas que desarrollan su actividad en el sector de la construcción naval pasa necesariamente por la expansión internacional de las mismas. La proyección fuera de nuestras fronteras requiere, a su vez, del incremento de la competitividad de las empresas españolas frente a los rivales procedentes de terceros países, en particular, los procedentes del sudeste asiático. Al esfuerzo realizado por las propias empresas del sector en aras de incrementar su competitividad a través de procesos de reorientación estratégica y la realización de fuertes inversiones en investigación y desarrollo, se han unido las instituciones mediante la articulación de un amplio abanico de instrumentos dirigidos a promover el crecimiento internacional de las empresas españolas, en general, y las empresas del sector naval, en particular. El diseño y desarrollo del Sistema Español de Arrendamiento Fiscal (SEAF) constituye un hito en este proceso a cuyo estudio dedicamos el presente trabajo.

El trabajo se estructura de la siguiente forma: en primer lugar se lleva a cabo una breve aproximación al sector de construcción naval en España en las décadas previas a la entrada en vigor del SEAF, al objeto de contextualizar el desarrollo y aplicación de este sistema como instrumento dirigido a incrementar la competitividad y proyección internacional de los astilleros españoles. En el marco del siguiente epígrafe se analiza el contenido y funcionamiento del SEAF, así como los obstáculos a los que se han enfrentado los astilleros e inversores españoles fruto de su potencial incompatibilidad con los contenidos del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) relativos al libre comercio entre los estados miembros. Se analiza, a continuación, el efecto de este sistema de financiación sobre la evolución de la actividad los astilleros españoles. El trabajo concluye con unas breves reflexiones al respecto.

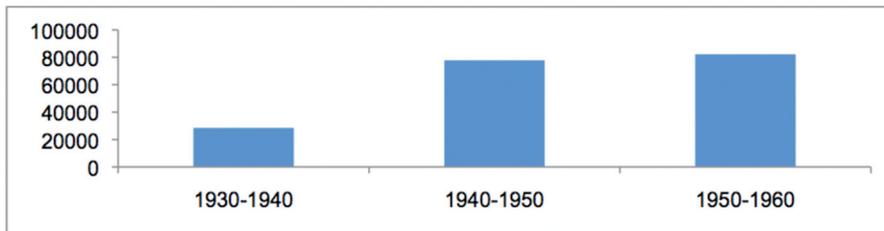
## 2. CONTEXTUALIZACIÓN DE LA CREACIÓN DEL SEAF: EL SECTOR NAVAL ESPAÑOL ANTES DE 2002

El sector de construcción naval español puede ser definido como una industria de síntesis y ensamblaje que fabrica un producto singular, difícilmente estandarizable, de elevado valor unitario y largo periodo de producción y muy sensible al ciclo económico (CEREZO, 2004; SUAZ, 2012).

Se trata de una industria que desde mediados de los años 80 viene realizando un importante esfuerzo de reconversión, principalmente mediante el ajuste de las plantillas propias, la externalización de costes y la consecuente utilización intensiva de empresas de la industria auxiliar. Consecuencia de ello, cabe afirmar que el sector está en la actualidad integrado por dos tipos de empresas claramente diferenciados no solo en lo que a la actividad que desarrollan se refiere, sino también al perfil de plantillas de empleados que presentan: de un lado, los astilleros (empresas tractoras), encargados del diseño de los proyectos y la construcción de los buques, cuyas plantillas se caracterizan por una elevada formación y cualificación, mayor edad media y superior grado de estabilidad en el empleo. Del otro, las empresas de la industria auxiliar suministradoras de equipos, componentes y servicios que cuentan con trabajadores más jóvenes y menos cualificados cuyos contratos son altamente inestables al depender en gran medida del ciclo que atraviese en cada momento el sector.

Una primera aproximación a la evolución del sector en nuestro país durante el pasado siglo XX nos lleva a la época franquista y a una etapa de crecimiento de la actividad cimentada en las políticas articuladas por el gobierno. En concreto, la demanda de nuevas unidades realizadas por los armadores resultaba altamente dependiente de la política de crédito y las diferentes leyes de crédito naval dirigidas, principalmente, a favorecer el crecimiento y desarrollo del sector pesquero en nuestro país. En el Gráfico 1 se puede observar el importante incremento que experimentó la producción del sector naval entre 1930 y 1960, así como el fuerte incremento que se produjo en el volumen de toneladas construidas en pesqueros de altura y gran altura tras la promulgación de la Ley de Crédito de 1939, llegando casi a triplicar el volumen de producción en el marco de dos décadas.

*Gráfico1: Toneladas de Registro Bruto construidas durante el periodo 1930-1960 en el sector naval español*



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos publicados en SINDE (2008).

Sin embargo, este gran crecimiento de la construcción naval durante el periodo 1940-1960 no se vio acompañado de un desarrollo tecnológico paralelo. La política proteccionista y de fomento de la industria nacional adoptada por el estado español no se complementó con un plan de I+D dirigido a favorecer el desarrollo de tecnologías propias, lo que muy probablemente supuso una pérdida de competitividad importante en las décadas posteriores (SINDE, 2008).

De hecho, en la década de los ochenta del pasado siglo, el sector naval español se vio abocado a un fuerte proceso de reconversión que se dilató en el tiempo e implicó la necesidad de transformar y modernizar una actividad que en España tradicionalmente había representado un motor industrial muy significativo en determinadas regiones (Noroeste y Cornisa Cantábrica, Levante y Andalucía). Desde mediados de la década de los setenta este sector tuvo que hacer frente a un doble reto, de un lado la caída de la demanda interna y el incremento de la competencia consecuencia de la crisis del transporte marítimo a nivel internacional. Del otro, la entrada unos años más tarde de España en la entonces Comunidad Económica Europea (CEE) que obligaba a las empresas del sector a adaptarse a la normativa comunitaria y a abrir su mercado interior al resto de los constructores europeos (LÓPEZ Y FARIÑA, 2012). Es en este contexto que en 1985 nace Pequeños y Medianos Astilleros Sociedad de Reconversión S.A. (PYMAR) al objeto de integrar, representar y defender los intereses de los pequeños y medianos astilleros privados españoles. PYMAR se erige en un órgano de gestión del sector que coordina e impulsa las decisiones adoptadas de común acuerdo por sus socios. Su misión es contribuir a la mejora competitiva

de los astilleros privados españoles, atendiendo a las necesidades de financiación de sus proyectos y sirviendo de interlocutor con las diferentes administraciones nacionales y europeas —esta última actividad resultará particularmente relevante en el diseño y defensa ante las instituciones europeas del SEAF, según se verá más adelante. En la actualidad agrupa a 19 astilleros que si bien son competidores directos, comparten objetivos estratégicos comunes.

Un dato especialmente representativo de las dificultades que atravesó el sector tras la incorporación de España a la CEE es la reducción progresiva y constante desde el año 1986 y hasta el año 2002 de la plantilla de trabajadores del conjunto de astilleros españoles. Dicha plantilla quedó reducida a una cuarta parte, pasando de más de 10.000 trabajadores en el año 1986 a tan sólo unos 2.500 en 2002 (Informe Gerencia Sector Naval, 2002). Durante los primeros años de la reconversión (1984-1987) la actividad fue muy reducida quedando muy lejos de los objetivos previstos, debido fundamentalmente a la deprimida situación del mercado de buques mercantes y al reducido nivel de ayudas al sector existente en España en relación con otros países competidores. Es a partir de 1988 cuando se llega a un nivel de producción relativamente estable y dentro de los objetivos establecidos. La crisis de contratación del bienio 1992-1993 dio origen, sin embargo, a un importante descenso de producción en los años 1993 y 1994, que comenzó a recuperarse a mediados de la década, consolidándose en los últimos años de la misma. Debe matizarse que dicha recuperación se produjo con un cierto retardo en los astilleros privados respecto a los del sector público.

Finalmente, una nueva crisis en la contratación en el bienio 1998-1999 provocó una fuerte caída en la producción a comienzos del 2000, reduciéndose los niveles de ocupación de la capacidad instalada al 75% aproximadamente (Informe Gerencia del Sector Naval, 2000). En el Gráfico 2 se puede observar la evolución de la producción del sector de construcción naval en términos de Arqueo Bruto Compensado —más utilizado en el sector en su término anglosajón: Compensated Gross Tones (CGT)—, medida establecida por la OCDE al objeto de aproximar la cantidad de trabajo necesario para construir un buque en función del tamaño del mismo (expresado en toneladas brutas) y el grado de sofisticación (aproximada por un coeficiente creciente con la complejidad del tipo

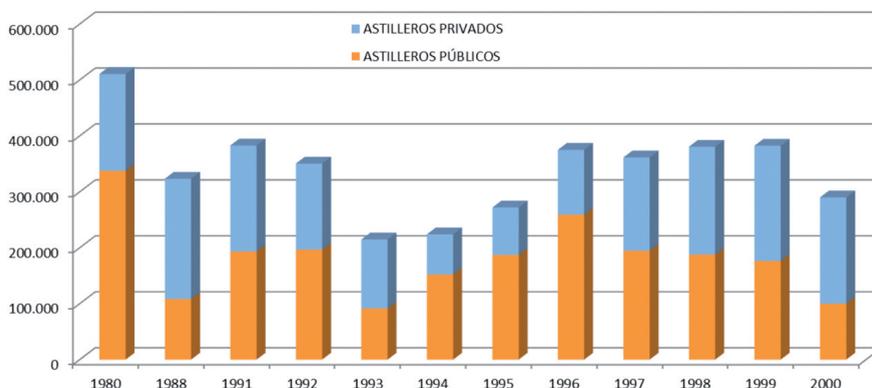
de buque). La consideración de la CGT inherente a un buque/contrato permite una aproximación relativa o ponderada que facilita la realización de comparativas más ajustadas a la realidad que las inherentes al mero número de buques/contratos. Resulta posible constatar un importante retroceso del sector en el marco de las dos décadas consideradas. Si bien se produjo una cierta recuperación durante la segunda mitad de la década de los 90, en ningún caso se recuperaron los niveles de producción alcanzados durante los años setenta.

Tal y como apunta CERESO (2004), parte de las dificultades enfrentadas por el sector naval español tiene su origen en los instrumentos de carácter financiero contemplados por el Real Decreto (RD) 442/1994 sobre primas y financiación a la construcción de buques. Tales dificultades se derivan de la actitud dilatoria de los servicios de la Comisión Europea al aprobar la modificación de tal RD dirigida a adaptar las condiciones de los préstamos al sector a las del nuevo acuerdo sectorial sobre créditos a la exportación de buques de la OCDE (años 2000), incorporado al derecho comunitario por decisión del Consejo del 22 de julio de ese mismo año.

El fuerte proceso de reconversión industrial llevó a numerosas empresas del sector a optar por la diversificación hacia nuevas áreas de negocio y segmentos de mercado que demandan buques de gran tamaño, alta complejidad y elevado valor añadido. El desarrollo y sofisticación tecnológicos se erigen en la principal fuente de ventaja competitiva ante la falta de competitividad frente a los constructores asiáticos en el segmento de mercado en el que éstos se centran: productos de reducido valor añadido comercializados en el mercado siguiendo una marcada estrategia competitiva de liderazgo en costes y reducido precio final. No obstante, seguir dicha estrategia de diferenciación por parte del sector naval español ha supuesto una importante reducción en la capacidad productiva y el empleo (VALDALISO, 2003).

Tal y como se recoge en LÓPEZ-DUARTE ET AL (2015), al esfuerzo realizado por las empresas del sector al objeto de afrontar el proceso de reconversión se ha unido el apoyo institucional articulado en torno al desarrollo de determinados instrumentos dirigidos a promover y fomentar la competitividad internacional de las navieras españolas, entre los que cabe destacar el Sistema Español de Arrendamiento Fiscal (SEAF), también conocido como *tax lease*.

Gráfico 2: Evolución de la producción del sector de construcción naval español (1980-2000) –CGT construida



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos publicados por Gerencia Sector Naval (2000).

### 3. EL SISTEMA ESPAÑOL DE ARRENDAMIENTO FISCAL

#### 3.1. Una primera aproximación al concepto

El SEAF, en su primera versión, es un sistema jurídico-financiero-fiscal diseñado *ad hoc* para la realización de transacciones vinculadas a la construcción y comercialización de buques. El mismo se estructura en torno a (I) una compleja red de contratos entre las diferentes partes implicadas y (II) la utilización conjunta y combinada de diferentes medidas fiscales individuales recogidas en la legislación española. En última instancia, el sistema genera una serie de ventajas fiscales que redundan en beneficio no sólo de las propias empresas del sector, sino también de terceras empresas o grupos empresariales ajenos al mismo que actúan como intermediarios y/o inversores.

Así, en el marco de la transacción de un buque, entre el astillero que lo construye (fabricante-vendedor) y el armador o empresa naviera que lo adquiere (cliente final) se interpone una compleja estructura jurídica y financiera organizada por un banco en la que participan una sociedad de arrendamiento

financiero o *leasing* y diversas empresas/inversores agrupados a través de una Asociación de Interés Económico (AIE).

De forma resumida, el sistema supone que la empresa naviera no compra el buque directamente al astillero, sino a la mencionada AIE que es la encargada de financiar la construcción del buque y adquirir la nave al astillero. Posteriormente, y con la intermediación de la empresa de *leasing*, la AIE realiza un contrato de arrendamiento con el armador o cliente final en el que se incluye una opción de compra. Dicho arrendamiento «a casco desnudo» implica un contrato de alquiler por el que la agrupación cede plenamente la gestión y explotación del buque al armador —véase la Figura 1.

Los beneficiarios directos de la operación son las empresas navieras, en tanto que logran una notable reducción en el precio final de adquisición del buque, y las empresas participantes en la AIE, en tanto que logran una importante disminución de su factura fiscal. Los beneficiarios indirectos de la operación son los astilleros españoles, cuya competitividad frente a rivales procedentes de terceros países se ve notablemente incrementada fruto de la reducción en el precio de venta del buque a cliente final.

Tales beneficios se derivan de la aplicación conjunta de diferentes medidas fiscales individuales cuya combinación genera, en última instancia, una notable reducción en la factura fiscal de las diversas empresas implicadas. En concreto, las diferentes medidas individuales que se combinan en el SEAF son las siguientes:

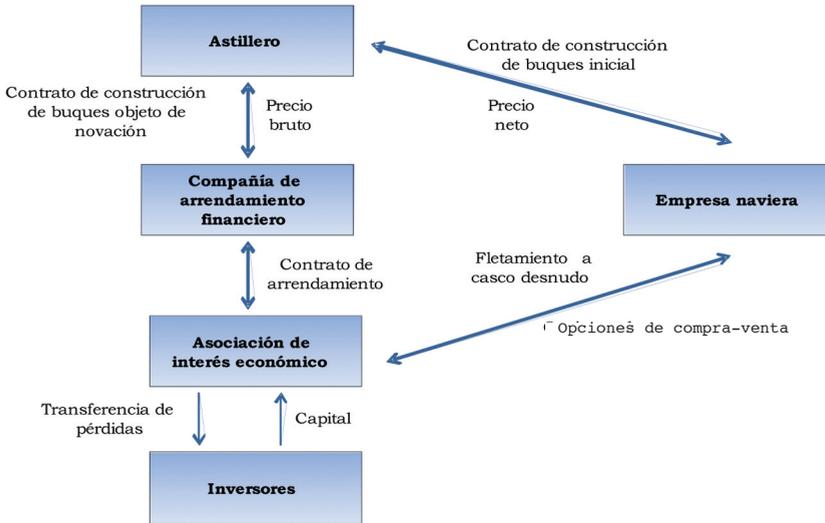
- La amortización acelerada de los activos arrendados.
- La amortización anticipada de los activos arrendados.<sup>1</sup>
- La transparencia fiscal de la AIE.
- El régimen de Tributación por Tonelaje (TT) o *tonner leaxe*.<sup>2</sup>

En virtud del proceso de amortización acelerada, la AIE realiza una amortización completa del buque en un período particularmente corto de tiempo (entre 3 y 5 años) en relación a la vida útil del mismo. En consecuen-

<sup>1</sup> Véase el artículo 115, apartados 6 y 11, de la Ley del Impuesto de Sociedades.

<sup>2</sup> Véase la Ley 24/2001 de 27 de Diciembre de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social.

Figura 1: Esquema de funcionamiento del Sistema Español de Arrendamiento Fiscal



Fuente: Comisión Europea (2013)

cia, las partidas de gasto por dotaciones anuales a la amortización resultan muy elevadas y, en última instancia, derivan en relevantes pérdidas para la AIE. Por su parte, la aplicación de la amortización anticipada<sup>3</sup> implica que el proceso de amortización comienza antes de que el activo se encuentre en condiciones de funcionamiento o utilización; en otras palabras, la AIE inicia la amortización del buque en cuanto da comienzo el proceso de construcción del mismo.

La aplicación del principio de transparencia fiscal respecto a los miembros residentes en España implica que los resultados (beneficios o pérdidas) obtenidos por la AIE se atribuyan directamente y a prorrata a los miembros (residentes en España) que conforman la agrupación. En consecuencia, las mencionadas pérdidas fruto de la amortización acelerada y anticipada del buque repercuten directamente en las empresas que conforman la AIE, consolidándose en sus respectivas bases impositivas, compensando los beneficios generados por las actividades económicas propias de su sector de actividad y, por ende, reduciendo el monto final de los impuestos devengados por dichas actividades.

<sup>3</sup> Su aplicación requiere la solicitud del interesado al Ministerio de Economía y Hacienda y la autorización explícita de este último.

Por último, una vez completada la amortización del buque y antes de la transmisión a la empresa naviera, la AIE abandona el régimen ordinario del Impuesto de Sociedades para optar por el régimen de Tributación por Tonelaje<sup>4</sup> y, posteriormente, traspasar el buque al armador o cliente final. El TT es un método de tributación optativo al que pueden acogerse las empresas que desarrollan su actividad en el sector de transporte marítimo, autorizado por la Comisión en 2002<sup>5</sup> como una ayuda de estado (ADE) compatible en virtud de las Directrices Comunitarias sobre Ayudas de Estado al Transporte Marítimo. En función del mismo, los ingresos impositivos se establecen en función de la capacidad de carga o tonelaje de los buques (tonelaje multiplicado por un importe fijo particularmente reducido) en vez de en relación con la diferencia entre los ingresos y gastos. En última instancia, la aplicación de este sistema de tributación implica que la plusvalía generada por la transmisión del buque queda totalmente exenta del impuesto de sociedades, ya que la AIE está sujeta en el momento de la venta a las normas alternativas del *tonner leaxe*.

A modo de resumen, la AIE acumula los beneficios de la amortización anticipada y acelerada del buque con arreglo a las medidas del Impuesto de Sociedades y a las ventajas inherentes a la transparencia fiscal, a continuación opta por el sistema de tributación *tonner leaxe* y, una vez acogida a este sistema, transfiere la propiedad del buque a la empresa naviera con exención fiscal total de la plusvalía resultante de la transacción. La aplicación combinada de estas medidas redundará en una acumulación de beneficios fiscales cuyo importe alcanza el 25-30% del precio bruto inicial del buque. Dicho beneficio se distribuye, a su vez, entre la empresa naviera o cliente final, mediante una notable reducción en el precio de adquisición del buque, y las empresas/grupos inversores integrantes de la AIE, mediante una reducción en su factura fiscal.<sup>6</sup>

<sup>4</sup> La legislación española relativa al régimen de TT se aplica desde 2002. Prevé un cálculo alternativo de los beneficios impositivos de las empresas navieras por sus actividades de transporte elegibles, basado en el tonelaje explotado y no en la diferencia entre ingresos y gastos.

<sup>5</sup> Véase el texto íntegro de la Decisión C (2002) 582 final de la Comisión, de 27 de febrero de 2002.

<sup>6</sup> El grueso de dicho beneficio (85-90%) repercute al cliente final mediante descuento en el precio de adquisición del buque, de tal forma que este resulta inferior al precio inicial en un 25-30%. El 10-15% restante se distribuye entre los diferentes miembros de la AIE.

### 3.2. El tortuoso camino del SEAF en las instituciones europeas

La aplicación de este sistema jurídico-financiero a la construcción y financiación de buques en nuestro país no ha estado exenta de obstáculos y polémicas; antes al contrario, el mismo ha seguido un tortuoso camino desde su primera aplicación en 2002 y hasta nuestros días. El *tax lease* en los términos definidos en el apartado anterior entró en vigor en nuestro país el 1 de Enero de 2002. Según se ha mencionado, la aplicación del sistema supuso un importante impulso a la competitividad de los astilleros españoles en el contexto internacional. En todo caso, es relevante mencionar que desde comienzos de la década del 2000 diversos países del entorno europeo diseñaron e implementaron sistemas susceptibles de ser calificados como similares al SEAF cuyos matices diferenciadores respondían a la adaptación por parte de los diferentes gobiernos nacionales a las circunstancias específicas del sector naval en sus respectivos países. El objetivo principal de estos sistemas radicaba en incrementar la competitividad en precios de los astilleros europeos al objeto de neutralizar la creciente presencia y rivalidad de las empresas no europeas, en particular, las procedentes del sudeste asiático.

Lógicamente, tales sistemas debían ser diseñados por los diferentes gobiernos nacionales respetando los contenidos de las Directrices Comunitarias sobre Ayudas de Estado al Transporte Marítimo y del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE). En este último se incluye la prohibición explícita de las ayudas otorgadas por los Estados que afecten al comercio entre Estados miembros falseando (o amenazando con falsear) la competencia y favoreciendo a determinadas empresas o producciones.<sup>7</sup> En la aplicación de estos contenidos se consideran ADE tanto las prestaciones que implican una transferencia de recursos públicos a empresas/productores (por ejemplo, las subvenciones), como las medidas que privan al Estado de ingresos al disminuir las cargas que recaen sobre las empresas (por ejemplo, determinadas exenciones fiscales). La calificación de una medida como ADE requiere el cumplimiento de todos los requisitos del artículo 107.1 del TFUE, a saber, atribución de ventaja

---

<sup>7</sup> Véase el artículo 107 del TFUE.

patrimonial a las empresas beneficiarias, concesión por el Estado que afecte a la competencia y a los intercambios o comercio entre los estados miembros y carácter específico o selectivo de la ayuda.

En el año 2006 la Comisión Europea hizo pública una decisión<sup>8</sup> contra la aplicación de lo que podríamos denominar el *tax lease* francés prohibiendo su aplicación en el futuro por considerar que su utilización vulneraba determinados principios del TFUE al afectar a la competencia y libre comercio entre los estados miembros. Con todo, es relevante mencionar que dicha decisión no exigió la devolución de las ayudas o ahorros fiscales obtenidos por las empresas/inversores en las transacciones realizadas hasta la fecha.

En el período comprendido entre 2006 y mediados de 2010 la Comisión Europea recibió diversas denuncias relativas a la aplicación del *tax lease* español procedentes de empresas individuales y asociaciones o federaciones de empresas navales, todas ellas de ámbito europeo. Las mismas manifestaban que la aplicación del SEAF en nuestro país provocaba la pérdida de contratos de construcción naval a sus miembros en beneficio de los astilleros españoles y, por tanto, afectaba al libre comercio en el marco de la UE. Fruto de estas denuncias y en el marco del citado período de tiempo, la Comisión solicitó a nuestro país en diversas ocasiones información adicional sobre el sistema (agentes económicos implicados, medidas fiscales aplicadas, importe de las transacciones y los beneficios fiscales, etc.), sin que ello derivara en una investigación formal/oficial ni afectara de forma significativa al desarrollo de transacciones en las que se aplicaba el sistema.

La denuncia interpuesta en Julio de 2010 por las asociaciones navales de 7 naciones europeas (apoyada, al menos, por una empresa a título individual) y la consecuente decisión de la Comisión en Septiembre de 2011 de incoar procedimiento formal de investigación sobre la potencial incompatibilidad del SEAF con el Derecho Europeo marcaron sendos hitos en la aplicación de este sistema y, por ende, en la evolución de la actividad económica del sector de construcción naval español. Así, la Comisión consideró en 2011 que a través del

---

<sup>8</sup> Véase la Decisión de la Comisión, de 20 de diciembre de 2006, relativa al régimen de ayudas al sector implementado por Francia a través de la intermediación de las Groupements d'Intérêt Economique fiscales (GIEs fiscales), el equivalente a las AIE utilizadas en nuestro país.

SEAF se podrían estar llevando a cabo ayudas de estado a las Asociaciones de Interés Económico implicadas y a sus socios residentes en España, a las empresas navieras compradoras de los buques, a los astilleros constructores de los mismos e, incluso, a los intermediarios financieros (bancos y empresas de *leasing*) implicadas en las operaciones. En consecuencia, entendió que se hacía necesaria la investigación no sólo del sistema en su conjunto (enfoque global), sino de las diferentes medidas individuales que lo conformaban, ya que algunas de ellas podrían constituir una ADE incluso considerada aisladamente y no el marco del sistema (enfoque individual).

El proceso de investigación se dilató durante casi dos años en los que la Comisión recibió observaciones de las autoridades españolas y de 41 terceros, entre los que se incluyen asociaciones sectoriales y empresas españolas (astilleros, entidades financieras, inversores) que en algún momento habían participado en operaciones de SEAF, así como empresas o asociaciones de empresas de construcción naval europeas competidoras directas de los constructores españoles. La ya mencionada PYMAR, en representación del conjunto de astilleros españoles, resultó particularmente activa en el planteamiento de observaciones dirigidas a defender la legalidad del SEAF.

En Julio de 2013 la Comisión hizo pública una Decisión en la que declaró al SEAF en tanto que sistema (enfoque global) una Ayuda de Estado a las agrupaciones de interés económico y a sus inversores incompatible con el Derecho Europeo y ejecutada ilegalmente por España, prohibiendo su aplicación en el futuro y exigiendo la devolución de (buena parte de) las ayudas/beneficios fiscales obtenidos por las empresas implicadas, así como el abono de los intereses devengados desde la fecha en que se produjeron los mismos y hasta la fecha en que se produjera efectivamente la devolución. Tal exigencia de devolución afectaba únicamente a las transacciones realizadas con posterioridad al 30 de abril de 2007, fecha en la que se hizo pública la decisión definitiva sobre el ya mencionado *tax lease* francés.

En paralelo con el proceso de investigación descrito y con el desarrollo de una serie de recursos contra la decisión de la Comisión a los que se hace referencia en los siguientes párrafos, las autoridades españolas y los agentes económicos implicados iniciaron el diseño de un nuevo sistema de fi-

nanciación que contara con la aprobación explícita de la Comisión Europea. De nuevo PYMAR jugó un papel determinante en el desarrollo del nuevo sistema y en la presentación del mismo ante la Comisión que aprobó el nuevo SEAF en Diciembre de 2012; es decir, con fecha anterior a la ya mencionada Decisión de la Comisión sobre el sistema inicial —los principales rasgos distintivos del nuevo *tax lease* se recogen en el siguiente epígrafe de este trabajo—.

Según se ha mencionado, la Decisión de la Comisión fue objeto de varios recursos de anulación ante el Tribunal General de la Unión Europea (TGUE) —PYMAR fue uno de los agentes más activos en la interposición de los mismos—, cuyo primer fallo al respecto se produjo en Diciembre de 2015 y en contra de la Decisión adoptada por la Comisión; es decir, defendiendo la legalidad del SEAF en su versión inicial. Así, la sentencia del TGUE anula la mencionada decisión al considerar que la misma adolece de diversos errores y de una insuficiente motivación en lo que respecta a la calificación de ayuda estatal en favor de las AIE y sus inversores (se cuestiona, en concreto, el carácter selectivo de la ayuda). En lógica consecuencia, la sentencia anula, igualmente, la orden de recuperar de los inversores los presuntos beneficios obtenidos por la aplicación del SEAF, Si bien la Comisión recurrió dicho fallo ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TUE) en Febrero de 2016, de forma reciente (Abril de 2016) este tribunal ha desestimado tal recurso, confirmando la sentencia del TGUE.

Si bien dicha anulación beneficia a las empresas implicadas en tanto que evita la devolución de los beneficios obtenidos, el reconocimiento explícito de la legalidad del sistema no supone su aplicación de nuevo, en tanto que, según se ha mencionado, el sector cuenta con un nuevo sistema aprobado por la Comisión a finales de 2012 cuya aplicación *de facto* se inició en 2013. De igual forma, esta anulación llega tarde para los astilleros españoles, que se vieron seriamente perjudicados en el desarrollo de su actividad no solo por la propia Decisión de la Comisión, sino por el conjunto del proceso legal. Tal y como se verá en el siguiente epígrafe.

### 3.3. El nuevo SEAF

Según se ha mencionado en el epígrafe anterior, a finales de 2012 la Comisión aprobó la propuesta española<sup>9</sup> de una nueva versión del SEAF cuya aplicación efectiva se demoró hasta la resolución definitiva del expediente de investigación sobre el sistema inicial en Julio de 2013. La misma permite al cliente final un ahorro del 20-22% en el precio de adquisición del bien. Si bien el nuevo sistema se basa en una estructura similar al modelo inicial, varios son los elementos que lo diferencian:

- El nuevo sistema no es de aplicación específica o individualizada a buques, sino que pueden acogerse a la misma otro tipo de activos, permitiendo la aplicación de la amortización acelerada de determinados bienes siempre que su construcción requiera al menos 12 meses y se construya bajo especificaciones del cliente final (construcción por proyecto versus fabricación en serie).
- La nueva regulación se aplica con independencia del lugar de construcción del mencionado bien; es decir, es de aplicación aunque dicha construcción se lleve a cabo fuera de España.
- La aplicación del sistema no requiere de la autorización previa del Ministerio de Hacienda, siendo suficiente la mera comunicación al mismo.
- Se exige a la AIE que interviene en la operación que no limite su actividad a la mera intermediación financiera en la construcción y comercialización del buque; sino que, al objeto de que pueda acogerse al ya mencionado régimen de Tributación por Tonelaje, desarrolle alguna actividad propia del sector.<sup>10</sup>

---

<sup>9</sup> Véase la Ley 16/2012 de 27 de Diciembre por la que se adoptan diversas medidas tributarias dirigidas a la consolidación de las finanzas públicas y al impulso de la actividad económica.

<sup>10</sup> Si bien en el mencionado enfoque individual de la investigación relativa al sistema inicial no se consideró ilegal el sistema de tributación por tonelaje, al entenderla una ayuda compatible, la Comisión sí cuestionó el que las AEI implicadas en la financiación del buque pudieran acogerse a dicho sistema, en tanto que las mismas limitan su actividad a la intermediación financiera y no desarrollan actividad alguna en el sector del transporte marítimo.

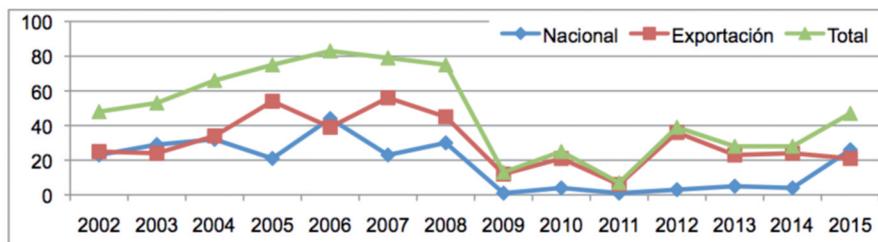
Tal y como se recoge en MARONO (2015), el nuevo *tax lease* presenta dos grandes ventajas sobre su predecesor: (I) seguridad jurídica, en tanto que cuenta con el aval de la Dirección General de Competencia y la Comisión Europea garantizando su compatibilidad con el TFUE y su respeto a las normas sobre la libre competencia y la libre circulación de bienes y suministro de servicios entre los estados miembros y (II) sencillez y rapidez en su aplicación, fruto de la eliminación de determinados trámites (i.e.: la solicitud formal del proceso de amortización anticipada por parte de la AIE al Ministerio de Hacienda y la aprobación explícita de este último).

Dicha seguridad jurídica ha quedado de manifiesto con la sentencia en primera instancia del TGUE avalando la legalidad del nuevo sistema ante el recurso interpuesto en Marzo de 2013, de nuevo por una asociación de astilleros holandeses, contra la aprobación por parte de la Comisión del nuevo SEAF.

#### 4. LA ACTIVIDAD DEL SECTOR TRAS LA IMPLEMENTACIÓN DEL SEAF

Los gráficos 3 y 4 muestran la evolución seguida desde el año 2002 (entrada en vigor del SEAF) por el volumen de nuevos contratos de construcción de buques en nuestro país y la contratación en términos de CGT. Los gráficos muestran un crecimiento sostenido en el número de contratos (principalmente procedentes de los mercados exteriores) en el período 2002-2008 que no se refleja de idéntica forma en la CGT. Así, el crecimiento más fuerte y sostenido de la CGT se concentra fuertemente en el trienio 2005-2007, apuntando a la contratación de buques de mayor tamaño y sofisticación tecnológica y, por tanto, superior valor añadido, dirigidos, principalmente al mercado exterior —las exportaciones superan el 80% de la contratación del sector en el 2005. El crecimiento del número de contratos y, particularmente, de la contratación de naves de mayor valor añadido permitió a las empresas españolas mejorar su peso relativo en el conjunto de la exportación mundial durante la primera mitad de la década del 2000 (Informe Feria ICEX, 2008), así como incrementar de forma muy significativa sus márgenes brutos de explotación y ratios de rentabilidad

Gráfico 3. Evolución del número de nuevos contratos de buques 2002-2015.



Fuente: Elaboración propia a partir de los Boletines Trimestrales editados por la Gerencia del Sector Naval y la Secretaría General de Industria y de la PYME del Ministerio de Industria, Energía y Turismo (Gobierno de España).

sobre activos y fondos propios.<sup>11</sup> Considerado en su conjunto, el sector presentaba valores negativos de todas estas ratios en el año 2000, apuntando claramente a la destrucción de valor/riqueza fruto de las operaciones realizadas. De hecho, la rentabilidad sobre los fondos propios se encontraba 20 puntos porcentuales por debajo de la rentabilidad de los activos (negativa, según se ha mencionado), apuntando a elevadas ratios de endeudamiento y a un fuerte efecto palanca negativo de la deuda. Las 3 ratios (margen bruto, rentabilidad de los activos y rentabilidad de los fondos propios) toman valores positivos a partir del 2005.

El volumen de CGT contratada comienza a experimentar un período de decrecimiento en el 2008 que se refleja con un año de retardo en el número de contratos. En todo caso, tanto la contratación de naves como de CGT inician un fortísimo decrecimiento en el 2009 para tocar suelo en el 2011, fruto del drástico decrecimiento del mercado de exportación y la práctica desaparición de la demanda nacional. Entre los factores que subyacen tras este decrecimiento de la actividad en el sector se encuentran la caída de la economía global y la consecuente reducción del tráfico marítimo.<sup>12</sup> No obstante, se hace necesario destacar que el sector alcanza sus mínimos de contratación en 2011, coincidiendo,

<sup>11</sup> Véase la presentación sobre el sector de construcción naval (actualización correspondiente a Abril de 2016) elaborada por el Ministerio de Industria, Energía y Turismo.

<sup>12</sup> Véanse los informes anuales 2008-2011 sobre el sector de construcción naval publicados por la Gerencia del Sector Naval.

por tanto, con la incoación del procedimiento formal de investigación sobre el SEAF por parte de la Comisión Europea. En otras palabras, el inicio de tal procedimiento combinado con el declive del conjunto de la actividad económica sumió al sector en un drástico proceso de decrecimiento que se alargó hasta el 2014.

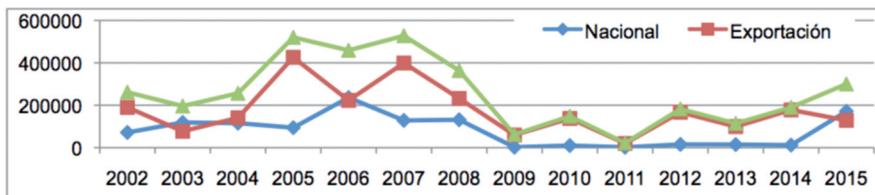
Así, tras lo que podríamos catalogar como el *año negro* del sector, se experimentó un muy ligero repunte en el bienio 2012-2013 (procedente, principalmente, del mercado exterior) que parece consolidarse en el 2014-2015; en todo caso, los datos relativos al número de contratos muestran una evolución más positiva que los de contratación de CGT, apuntando a un menor peso de las naves de mayor valor añadido.<sup>13</sup> Este inicio de la recuperación coincide con el comienzo de la aplicación de la nueva versión del sistema de arrendamiento fiscal; en este sentido, se hace importante señalar que si bien el nuevo *tax lease* fue aprobado a finales del 2012, la aplicación del mismo no se llevó a cabo hasta la resolución definitiva del mencionado proceso de investigación sobre el *tax lease* en su versión inicial. De hecho no fue hasta Diciembre de 2013 que un astillero español (la empresa vasca Astilleros Balenciaga) consolidó la contratación de las primeras operaciones financiadas con el nuevo sistema. Esta situación derivó en la no aplicación de sistema alguno durante un período de 2 años con el consiguiente perjuicio para el conjunto del sector de construcción naval en nuestro país.<sup>14</sup>

En el período comprendido entre comienzo del 2002 (entrada en vigor de la aplicación de la primera versión del SEAF) y mediados del 2010 (denuncia de 7 asociaciones de construcción naval europeas), el sistema fue utilizado en un total de 273 transacciones inherentes a la financiación de la construcción y co-

<sup>13</sup> Los datos muestran, no obstante, una muy desigual evolución de los dos grupos diferenciados de astilleros españoles: privados y públicos. Así, a la escasa contribución de los astilleros públicos al crecimiento experimentado hasta 2007/2008, se une un amplio período de inactividad en lo que a nueva contratación se refiere—no se adjudican ni un solo contrato entre 2008 y 2013, período posterior a la liquidación Izar y la creación Navantia— y una inferior presencia sistemática en términos de CGT que de volumen de contratos, apuntando a naves de menor tamaño, complejidad y valor añadido.

<sup>14</sup> Fuentes del sector, entre ellas PYMAR en diversos comunicados de prensa, señalan a los astilleros holandeses como los principales beneficiarios de esta situación. Así, en el período comprendido entre 2010 y el 2013 y coincidiendo, por tanto, con la fuerte recesión del sector en nuestro país, la cartera de trabajo sectorial creció en Holanda un 80 %, apuntando a un posible trasvase de pedidos desde nuestros astilleros.

Gráfico 4. Evolución de la CGT de los nuevos contratos de buques 2002-2015.



Fuente: Elaboración propia a partir de los Boletines Trimestrales editados por la Gerencia del Sector Naval y la Secretaría General de Industria y de la PYME del Ministerio de Industria, Energía y Turismo (Gobierno de España).

mercantilización de buques cuyos clientes finales fueron, principalmente, armadores extranjeros (europeos y no europeos). Cabe concluir, por tanto, que más de la mitad de los contratos realizados en este período utilizaron el SEAF como instrumento de financiación. A su vez, de los datos recogidos en los Gráficos 3 y 4 se desprende que el 60% de los buques y el 70% de la CGT contratados durante tal período responde a operaciones de exportación, lo que permite apuntar al papel del SEAF como catalizador de la internacionalización de los astilleros de nuestro país.

El monto total de las transacciones financiadas mediante el *tax lease* en este período superó los ocho mil millones de euros. Considerando promedios, durante este período se financiaron más de 28 transacciones al año cuyo importe medio superaba los 30 millones de euros —la Tabla 1 recoge las cifras del sistema—. En todas estas transacciones los astilleros encargados de la construcción de los buques eran de nacionalidad española, registrándose una única excepción relativa a un contrato de uno 6 millones de euros ejecutado por un astillero francés.

Si bien la aprobación del nuevo *tax lease* ha supuesto un importante balón de oxígeno para el sector; su impacto medio anual dista (aún) mucho del logrado por la primera versión, tal y como muestran los datos recogidos en la Tabla 1. Según datos de PYMAR, en el período comprendido entre Diciembre de 2013 y Abril de 2016 se han financiado con este sistema uno total de 27 operaciones por valor superior a los 925 millones de euros —unas 10 operaciones anuales por un importe aproximado de 350 millones de euros/año. En otras

Tabla 1: El SEAF en cifras

	Inicio 2002- Mediados 2011	Mediados 2011- Mediados 2013	Julio 2013- Abril 2016
Número operaciones	273		27
Importe total operaciones (millones euros)	8728		925
Valor medio operaciones (millones de euros)	31.970,6	Sin operaciones	34.259,3
Valor medio anual (millones euros)	919		370
Promedio anual operaciones	28.7		10.8

Fuente: Elaboración propia

palabras, únicamente un tercio de las operaciones de contratación se han financiado mediante este instrumento. Tampoco los ratios de rentabilidad del sector han retornado a los máximos alcanzados durante la década del 2000: los últimos datos agregados publicados por el Ministerio (año 2014), apuntan a un margen bruto medio superior al 4,5% y a rentabilidades sobre activos y fondos propios del 3,6 y 8,2% respectivamente. Este último dato, considerado conjuntamente con el relativo al incremento relativo del endeudamiento del conjunto de las empresas del sector, apunta a un fuerte efecto palanca positivo de la deuda fruto del aumento en sus dos componentes (ratio de endeudamiento y diferencia entre la rentabilidad sobre activos y tipo de interés afrontado por las deudas).

## 5. A MODO DE REFLEXIÓN

Los datos analizados en los párrafos y gráficos anteriores evidencian que el crecimiento (primeros años de la década del 2000) y la supervivencia (período inmediatamente posterior) del sector de construcción naval en nuestro país dependen de su proyección en los mercados internacionales. Esta, a su vez, depende del grado de competitividad de las empresas españolas en relación con sus rivales procedentes de terceros países y de su capacidad de ofertar a los clientes finales proyectos integrales que abarquen desde el diseño inicial de la

nave hasta la formación de la tripulación para el uso de la misma, pasando por la propia construcción y la articulación de instrumentos para su financiación. En nuestro país el conjunto del sector ha apostado por una estrategia de diferenciación basada en la innovación y el desarrollo tecnológico como principal ventaja competitiva, lo que deriva, a su vez, en productos finales de elevado valor añadido cuyo mercado objetivo son las naciones más desarrolladas económicamente.

En relación con los mencionados instrumentos de financiación, la primera versión del Sistema Español de Arrendamiento fiscal supuso un fuerte catalizador de la exportación del sector, aunque la utilización del mismo (y, consecuentemente, su impacto sobre la actividad del sector) se vio truncada por el proceso de investigación incoado por la Comisión Europea. Si bien las cifras aún no lo corroboran, cabe esperar que la nueva versión del *tax lease* ejerza un efecto igualmente positivo sobre tal proyección internacional.

## 6. BIBLIOGRAFÍA

- CEREZO PREYSLER, J.L. (2004): «El Sector de la Construcción Naval en España. Situación y Perspectivas», *Economía Industrial*, nº 355-356, págs. 185-196.
- GERENCIA DEL SECTOR NAVAL (2000-2011): Informes Anuales, Ministerio de Industria, Energía y Turismo ([www.minetur.gob.es](http://www.minetur.gob.es)).
- LÓPEZ DEL POZO, A. Y FARIÑA DE PARADA, N. (2012): «Situación y perspectiva de los pequeños y medianos astilleros: el reto de la financiación», *Economía Industrial*, vol. 386, págs. 61-67.
- LÓPEZ DUARTE, C.; VIDAL SUÁREZ, M.M. Y GONZÁLEZ MIERES, C. (2015): «Internacionalización de Astilleros Gondán: Tecnología y Tradición al Servicio de la Construcción Naval», *Información Comercial Española*, nº 887, págs. 69-79.
- MARONO ABOY, J. (2015): «La Problemática del Tax Lease Español como Ayuda de Estado», *Cuadernos Electrónico de Estudios Jurídicos* ([www.ceej.es](http://www.ceej.es)), nº 4, págs. 67-92.
- OFICINA ECONÓMICA Y COMERCIAL DE LA EMBAJADA DE ESPAÑA EN BERLÍN (2008): Informe Feria Shipbuilding-Machinery & Marine Technology SMM (2008), ICEX.
- SECRETARÍA GENERAL DE INDUSTRIA Y PYME (2002-2015): Boletines Informativos Trimestrales sobre Construcción Naval, Ministerio de Industria, Energía y Turismo.
- SINDE CANTORNA, A.I. (2008): «Expansión y Modernización del a Flota Pesquera Española tras la Guerra Civil: Estado, Empresa y Construcción Naval», *AREAS; Revista Internacional de Ciencias Sociales*, nº 27, págs. 57-67.

- SUAZ GONZÁLEZ, A. (2012): «La Situación de la Construcción Naval en España». Perspectivas en un Mercado Global», *Economía Industrial*, nº 386, págs. 49-60.
- SUBSECRETARÍA DE INDUSTRIA, ENERGÍA Y TURISMO (2016): Presentación Sector Construcción Naval, Ministerio de Industria, Energía y Turismo.
- VALDALISO, J.M. (2003): «Crisis y Reconversión de la Industria de Construcción Naval en el País Vasco», *Ekonomiaz, Revista Vasca de Economía*, nº 54, págs. 52-67.

## LEGISLACIÓN

- Decisión C (2002) 582 final de la Comisión de 27 de febrero de 2002 en el asunto N 736/2001. Diario Oficial de la Unión Europea.
- Decisión C (2006) de la Comisión de 20 de diciembre de 2006, relativa al régimen de ayudas al sector naval. Diario Oficial de la Unión Europea.
- Decisión C (2011) 4494 final de la Comisión de 29 de junio de 2011, sobre ayudas estatales SA.21233 C/2011. Comisión Europea.
- Decisión C (2013) 4426 final de la Comisión de 17 de julio de 2013 relativa a la ayuda estatal SA.21233 C/2011. Comisión Europea.
- Ley 24/2001, de 27 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social (BOE núm. 313, de 31 de diciembre de 2001, páginas 50493 a 50619).
- Ley 16/2012, de 27 de diciembre, por la que se adoptan diversas medidas tributarias dirigidas a la consolidación de las finanzas públicas y al impulso de la actividad económica (BOE núm. 312, de 28 de diciembre de 2012, páginas 88097 a 88155).
- Ley 27/2014, de 27 de noviembre, del Impuesto sobre Sociedades (BOE núm. 288, de 28 de noviembre de 2014).
- Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, Versión Consolidada (2012): Artículo 107 sobre ayudas otorgadas por los Estados.