



Consejo Económico y Social

Comunidad de Castilla y León

INFORME 9/95

*Informe previo sobre el proyecto de
Decreto por el que se establece el
Marco Jurídico de las
Subvenciones que puede conceder
la Agencia de Desarrollo Regional
de Castilla y León*

CES Castilla y León



22199509 EJE 2

Comisión Permanente 31/7/95

INFORME PREVIO EMITIDO POR EL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE CASTILLA Y LEÓN SOBRE EL PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE ESTABLECE EL MARCO JURÍDICO DE LAS SUBVENCIONES QUE PUEDE CONCEDER LA AGENCIA DE DESARROLLO ECONÓMICO DE CASTILLA Y LEÓN.

VISTO el Proyecto de Decreto, por el que se establece el marco jurídico de las subvenciones que puede conceder la Agencia de Desarrollo Económico de Castilla y León, remitido por la Consejería de Economía y Hacienda de la Junta de Castilla y León, con fecha de registro de entrada en el Consejo de 22 de junio de 1995, para su Informe Previo por el procedimiento de urgencia previsto en el art. 36 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Económico y Social.

VISTO el artículo 26.1.21 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León (Ley Orgánica 4/83, de 25 de febrero de 1983) que fija como competencia exclusiva de nuestra Comunidad Autónoma "el fomento del desarrollo económico de la Comunidad, dentro de los objetivos marcados por la política económica general.

VISTO el "Acuerdo para el Desarrollo Industrial de Castilla y León" suscrito el 28 de abril de 1993 entre la Junta de Castilla y León, las Organizaciones Sindicales, Unión General de Trabajadores y Comisiones Obreras, y la Confederación de Organizaciones Empresariales de Castilla y León, que recoge la creación de una Agencia de Desarrollo Regional en nuestra Comunidad.

VISTA la Ley 21/1994, de creación de la Agencia de Desarrollo Económico de Castilla y León.

VISTOS los artículos 3º a) de la Ley 13/1990, de creación del Consejo Económico y Social y 3º a) de su Reglamento de Organización y Funcionamiento, por los que se atribuye la competencia para emitir informes previos a su aprobación de los proyectos de Ley y de Decreto de carácter socio-económico de la Junta de Castilla y León.

La Comisión Permanente del Consejo en su sesión del día 3 de julio del año en curso, estudió y aprobó el presente informe.

CONSIDERACIONES GENERALES

PRIMERA.- La Ley 21/1994, de 15 de diciembre, crea la Agencia de Desarrollo Económico de Castilla y León configurándola como instrumento de la Comunidad de Castilla y León para promover el desarrollo de la actividad económica y el sistema productivo, y atribuyéndole funciones para instrumentar y gestionar incentivos a la inversión, correspondiendo a la Junta de Castilla y León la determinación de las subvenciones que puede gestionar y conceder, así como los procedimientos y criterios para su concesión.

SEGUNDA.- La delimitación del ámbito de actuación de la Agencia para la gestión de incentivos a la inversión requiere la definición de un marco jurídico,

que es lo que se pretende con la norma que ahora se remite a Informe del Consejo.

Los agentes económicos y sociales que integran el Consejo Económico y Social tuvieron un notorio protagonismo en el Acuerdo para el Desarrollo Industrial de Castilla y León de 28 de abril de 1993, del que trae causa la Agencia de Desarrollo Económico y el Consejo tuvo ocasión de manifestar la oportunidad de la creación de la citada Agencia, por los beneficios que en términos de promoción económica, aprovechamiento de los Fondos de la Unión Europea y de homogeneización de criterios y coordinación de políticas de fomento han de derivarse para nuestra Comunidad. No obstante dada la participación de los Agentes Sociales más representativos de la Comunidad, a través de la Comisión de Seguimiento, en todo el proceso de creación de la Agencia para el Desarrollo Económico de Castilla y León, el C.E.S. considera que en coherencia con los antecedentes señalados, este proyecto de Decreto debería haber sido objeto del mismo tratamiento en su proceso de elaboración.

CONSIDERACIONES PARTICULARES

PRIMERA.- El articulado es respetuoso con la Ley 30/1992 de la L.R.J.A.P. y P.A.C., adaptándose a esta norma básica del régimen jurídico, el procedimiento administrativo común y el sistema de responsabilidad de la Administración y acoge expresamente algunas de sus novedosas soluciones, como la certificación de actos presuntos, la posibilidad de terminación convencional, la tramitación simultánea de actuaciones, el acceso de los interesados al expediente o los efectos del silencio administrativo que se neutralizan en su efecto positivo con la redacción del art. 7 del texto.

No obstante es preciso adecuar la configuración de los procedimientos a las garantías que la citada Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común establece para los ciudadanos así como los principios de carácter básico que inspiran el Proyecto de Decreto.

En este sentido, parece oportuno recoger las siguientes consideraciones normativas:

a) respecto a la presentación de documentos, el proyecto podría suponer una restricción del derecho recogido en el artículo 35, J) de la Ley 30, debiendo contemplarse la posibilidad de subsanar en los plazos establecidos legalmente.

b) Dada la importancia de los actos de instrucción, debería contemplarse la necesidad que estos vayan dirigidos a la evaluación de las solicitudes conforme a los criterios de valoración establecidas en las diferentes convocatorias, así como cuantas actuaciones se estimen necesarias para la determinación, conocimiento y comprobación de los datos en virtud de los cuales debe dictarse la resolución motivada.

c) El art. 7 del texto regula el plazo para resolver el procedimiento de concesión de las ayudas, sin embargo, no prevé la ampliación de plazos, como permite el art. 49 de la Ley 30/1992 y, de hecho, supone una flexibilidad de la que frecuentemente suele hacer uso la Administración.

d) Si bien el Proyecto contempla la notificación de las resoluciones dictadas en éstos procedimientos, en aras a los principios de publicidad y transparencia en la gestión de éstos fondos públicos, podría contemplarse la posibilidad de que la misma se efectuase mediante publicación en el Boletín Oficial o en los tabloneros de anuncios o a través de medios de comunicación cuando así se indique en las respectivas convocatorias.

SEGUNDA.- El art. 2 del Decreto ofrece una definición de subvención, a los efectos de aplicación del Decreto, que pudiera resultar incompleta. Prescindiendo de matices y singularidades de los diferentes tipos de ayudas, están presentes unos caracteres comunes, como es la existencia de una prestación o atribución de bienes o derechos susceptibles de producir un beneficio económico en el que el elemento finalista, en el sentido de causa o fin de subvención, es la parte esencial de su contenido, lo que se manifiesta en unos particulares y determinados efectos jurídicos.

Por lo expuesto, la definición de subvención del Proyecto de Decreto debería completarse subrayando la nota más destacada de la subvención, como es la afectación concreta de la entrega de dinero a un fin específico, y cuyo cumplimiento es de obligada justificación, y donde el reintegro va asociado a cualquier desviación de la finalidad establecida

TERCERA.- En los arts. 9, 18 y 20 se establecen unas consecuencias derivadas del incumplimiento de las condiciones establecidas en la resolución, por razones imputables al interesado, que no alcanzan a configurar un auténtico régimen sancionador, como resultaría más acorde con la L.R.J.A.P. y P.A.C y deseable para garantizar la correcta aplicación de los fondos públicos,

si bien la reserva de Ley en materia de procedimiento sancionador obligaría a ubicar el mismo en la Ley de 15 de diciembre 1994 creadora de la Agencia.

CUARTA.- Respecto a las justificaciones y pago de las subvenciones, el Consejo considera que la normativa reguladora de convocatorias de las subvenciones deberían generar confianza en los ciudadanos de forma que la concesión de las mismas no se condicione a las disponibilidades presupuestarias, de forma que las bases de las respectivas convocatorias determinen la previa autorización del gasto que se derive de las diferentes líneas de subvenciones.

Asimismo, debería acreditarse en las bases la necesidad por parte de los solicitantes de no tener contraída ninguna deuda, por cualquier concepto con la Junta de Castilla y León.

QUINTA.- No se concreta un régimen de control de las subvenciones, ni un procedimiento de evaluación de su eficacia, que aparece establecido en el título IV de la Ley 15/94.

Si en general la actividad de la Administración es una actividad por naturaleza sometida a control, la concesión de ayudas debe necesariamente estar sometida a mecanismos que permitan fiscalizar, y en su caso restablecer dicha subvención.

La actividad administrativa de fomento de la actividad económica, en la medida en que puede afectar y condicionar derechos y libertades de los ciudadanos, y determinar ventajas económicas a particulares o grupos

concretos, hace que el sometimiento de esta actividad a un efectivo control tenga una mayor trascendencia y exigencias para contrastar la legalidad y legitimidad de las actuaciones para la concesión de ayudas e incentivos, por lo que debería desarrollarse el régimen de control de la subvenciones previsto en la Ley 15/1994.

SEXTA.- Introduce la posibilidad de terminación convencional, en el art. 10, cuando así esté prevista esta posibilidad en los programas o convocatorias. Si bien ésta es una posibilidad que la Ley 30/1992 reconoce en su art. 88, lo hace en virtud de su carácter básico y general y previene "que no versen sobre materias no susceptibles de transacción...".

Siendo el reparto de beneficios públicos una materia que exige de la Administración la más estricta aplicación de los principios de objetividad e imparcialidad resulta dudoso que pueda aplicarse un instrumento negocial desde un punto de vista legal y que en todo caso nunca podría confiarse a instrumentos como los programas o las convocatorias, cuando la propia Ley 30/1992 exige una previa habilitación legal específica en aquellos supuestos que la satisfacción del interés público lo aconseje, y con el alcance, objeto y régimen jurídico que se especifique en la disposición que lo regule.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

PRIMERA.- El Consejo valora positivamente esta norma, en cuanto instrumento jurídico necesario para la puesta en marcha de la actividad de la Agencia que deberá suponer una mejora en la gestión de los fondos comunitarios y en el impulso del desarrollo económico de nuestra Región, por

cuanto ha de ganarse en transparencia, homogeneización de criterios y coordinación en la política de fomento.

SEGUNDA.- La simplificación del procedimiento en la tramitación y concesión de las subvenciones merece así mismo la favorable valoración de este Consejo que así lo venía reclamando de la Administración en la conclusión 3.3 del Informe Previo emitido sobre el Anteproyecto de Ley de Creación de la Agencia de Desarrollo, por cuanto redundará en una más correcta satisfacción de las necesidades públicas y en una mayor garantía de los derechos de los administrados.

TERCERA.- El Consejo estima que, la definición de subvención del Proyecto de Decreto debería completarse subrayando la nota más destacada de la subvención, como es la afectación concreta de la entrega de dinero a un fin específico, y cuyo cumplimiento es de obligada justificación, y donde el reintegro va asociado a cualquier desviación de la finalidad establecida

CUARTA.- El art. 7 del texto regula el plazo para resolver el procedimiento de concesión de las ayudas, sin embargo, no prevé la ampliación de plazos, como permite el art. 49 de la Ley 30/1992 y, de hecho, supone una flexibilidad de la que frecuentemente suele hacer uso la Administración.

QUINTA.- Asimismo, debería establecerse los instrumentos que garanticen que los solicitantes no tengan contraída ninguna deuda, por cualquier concepto con la Junta de Castilla y León.

SEXTA.- Recomienda el Consejo que el texto del Decreto se complete dotándose de unas garantías sancionadoras, de evaluación de la eficacia y control financiero en consonancia de la Ley de Hacienda de la Comunidad, y los Reglamentos de la Unión Europea..

SEPTIMA.- El Consejo considera necesaria para conseguir la transparencia de actuación la publicidad no sólo de las bases reguladoras y de las convocatorias, sino también de las Resoluciones posteriores, y de los beneficiarios que obtienen la subvención. En relación con esto, el Consejo valora positivamente la creación del Registro de Ayudas.

OCTAVA.- Puede resultar un instrumento de gran utilidad contar con la participación de los interlocutores sociales más representativos como entidades colaboradoras y así debería estudiarse la conveniencia de su regulación en el texto del Decreto, siempre teniendo en cuenta que su actuación se enmarcaría en el nombre y por cuenta del ente concedente y en el ámbito de la entrega, distribución de fondos, recogida de documentación y otras tareas auxiliares de colaboración.

NOVENA.- Entiende, por último el Consejo, por las consideraciones que se hacen en la observación particular sexta, que debería suprimirse la posibilidad de terminación convencional del procedimiento.

DECIMA.- El artículo 30, en cuanto a los requisitos de las inversiones de las Pymes, exige que se autofinancien en, al menos, el 30%, como ya exigían otros Decretos anteriores de la Junta sobre inversiones (ayudas a Pymes industriales). Se ha detectado, en la ejecución de esta previsión en aquellas otras ayudas, que la Junta interpreta que autofinanciación equivale necesaria e indisolublemente, a incremento de los recursos propios de las empresas,

independientemente de su situación financiera anterior, obviando, por ello, otras posibilidades de generación de financiación propia: inmovilizado, amortizaciones, etc.

UNDECIMA.- El Consejo considera excesiva la amplitud de posibilidades con que contaría la Agencia de financiar los déficits de entes participados, en los términos del artículo 35, "sin necesidad de cumplir los principios de publicidad y concurrencia".

En Valladolid, 6 de julio de 1995

EI SECRETARIO GENERAL

Vº Bº EL PRESIDENTE

Fdo.: Carlos Villacé Fernández

Fdo.: José Manuel García-Verdugo

