

Dictamen núm. 1/2004, sobre l'esborrany d'ordre del conseller de Treball i Formació per la qual s'aproven les bases reguladores de subvencions, la gestió i l'atorgament de les quals correspon a la Conselleria de Treball i Formació

Dictamen núm. 1/2004, sobre l'esborrany d'ordre del conseller de Treball i Formació per la qual s'aproven les bases reguladores de subvencions, la gestió i l'atorgament de les quals correspon a la Conselleria de Treball i Formació

Atès el que disposa l'article 2, núm. 1, lletra b), incís primer de la Llei 10/2000, de 30 de novembre, del Consell Econòmic i Social de les Illes Balears i l'article 4, lletra b), incís primer del Decret 128/2001, de 9 de novembre, pel qual se n'aprova el Reglament d'organització i funcionament, el Consell Econòmic i Social emet el següent

DICTAMEN

I. Antecedents

Primer. El dia 5 de gener de 2004 té entrada en aquest Consell Econòmic i Social la sol·licitud, per part del secretari general de la Conselleria de Treball i Formació, de dictamen facultatiu, en virtut de l'article 2.1. b) de la Llei del CES (Llei 10/2000, de 30 de novembre), relatiu a l'esborrany d'ordre del conseller de Treball i Formació per la qual s'aproven les bases reguladores de subvencions, la gestió i atorgament de les quals correspon a la conselleria esmentada. En la sol·licitud es fa referència a la conveniència de "l'elaboració d'una ordre genèrica de subvencions amb caràcter de permanència que pugui aplicar-se a totes aquelles línies de subvencions de la Conselleria de Treball i Formació que per les seves característiques admetin unes bases comunes, així com per la necessitat de finalitzar el

procediment d'elaboració de l'Ordre el més aviat possible per tal que les noves convocatòries se subvencions de l'any 2004 puguin fer-se d'acord amb les noves bases reguladores”.

Segon. Atesa la disposició addicional primera del Reglament d'organització i funcionament del CES, aprovat pel Decret 128/2001, de 9 de novembre, la Presidència del CES adreça, el dia 7 de gener de 2004, un escrit a la Conselleria de Treball i Formació sol·licitant la tramesa, en suport informàtic, de la sol·licitud de dictamen, de l'esborrany d'ordre i de l'expedient i/o informes previs a la conclusió de l'esborrany. Igualment, es sol·licita tota la informació “que pugui considerar-se rellevant entorn de l'objecte de l'ordre”.

Tercer. D'acord amb la sol·licitud esmentada en l'antecedent anterior, el secretari general de la Conselleria de Treball i Formació tramet, el dia 8 de gener de 2004, la sol·licitud de dictamen i l'esborrany en suport informàtic i una còpia de l'expedient de l'esborrany en format paper. L'expedient està format per quatre esborranys de l'ordre i pels documents següents:

- Resolució del conseller de Treball i Formació de 14 d'octubre de 2003 per la qual s'acorda l'inici del procediment per elaborar l'ordre
- Taula de vigències i disposicions afectades per l'ordre (16 d'octubre de 2003)
- Memòria justificativa (15 d'octubre)
- Resolució del conseller de Treball i Formació de 16 d'octubre de 2003 per la qual s'acorda la urgència en el tràmit d'audiència en relació a l'esborrany d'ordre
- Oficis de tramesa de l'esborrany (17 d'octubre) al director general de Formació i a la directora general de Treball i Salut Laboral de la Conselleria de Treball i Formació

- Ofici de tramesa de l'esborrany al cap de servei de la Unitat de Gestió Econòmica de la Conselleria de Treball i Formació (21 d'octubre de 2003)
- Informe econòmic, signat pel cap de la Unitat de Gestió Econòmica amb el vist-i-plau del secretari general de la Conselleria de Treball i Formació (21 de novembre de 2003)
- Ofici de la Directora General de Treball i Salut Laboral pel qual es trameten una sèrie d'observacions a l'esborrany (2 de desembre de 2003)
- Ofici de la Direcció General de Formació de la Conselleria de Treball i Formació pel qual es trameten els suggeriments i propostes en relació amb l'esborrany d'ordre (15 de desembre de 2003)
- Ofici pel qual se sotmet "l'avantprojecte d'ordre" (16 de desembre de 2003)
- Oficis del secretari general de la Conselleria de Treball i Formació, amb data 17 de desembre de 2003, pels quals es tramet l'esborrany, en compliment del tràmit d'audiència als consells insulars de Mallorca i Eivissa i Formentera, a la Federació d'Entitats Locals de les Illes Balears (FELIB), a l'Agrupació de Municipis de les Illes Balears, a la Confederació d'Associacions Empresariales de Balears (CAEB) i a les organitzacions sindicals UGT i CCOO
- Oficis del secretari general de la Conselleria de Treball i Formació, amb data 18 de desembre de 2003, pels quals es tramet l'esborrany a les conselleries de Turisme, Economia, Hisenda i Innovació, Salut i Consum, Educació i Cultura, Relacions Institucionals, Comerç, Indústria i Energia, Presidència i Esports, Agricultura i Pesca, Obres Públiques, Habitatge i Transports, Medi Ambient i Interior

Quart. El dia 8 de gener de 2004 es fa el corresponent anunci d'entrada de la sol·licitud de dictamen als consellers del CES. Igualment, es designa la

Comissió de Treball d'Ocupació i Relacions Laborals per elaborar la corresponent proposta de dictamen.

Cinquè. El dia 13 de gener, la Presidència del CES sol·licita al Ple, “atesa la naturalesa de la norma (...), l'aprovació de la delegació a la Comissió Permanent per a l'aprovació del corresponent dictamen”, d'acord amb el que estableix l'article 24 a) del Reglament d'organització i funcionament del CES. Tots els consellers donen la seva conformitat a la delegació plantejada.

Sisè. La Comissió de Treball d'Ocupació i Relacions Laborals és convocada el dia 21 de gener de 2004, amb l'objecte d'aprovar una proposta de dictamen. La proposta és sotmesa a la consideració de la Comissió Permanent, que, en virtut de la delegació feta pel Ple, finalment aprova el dictamen en la primera sessió ordinària de 2004, que té lloc el dia 21 de gener.

II. Contingut de la norma sotmesa a dictamen

L'esborrany d'ordre consta d'un preàmbul, 19 articles, una disposició transitòria, una disposició derogatòria i una disposició final.

- En el **preàmbul** es fan referències a l'activitat de foment definida com l'activitat de l'Administració que incentiva o promou de forma indirecta l'activitat d'altres persones físiques o jurídiques quan actuen amb la finalitat de servir l'interès general. També es fa referència al concepte de subvenció, que es correspon al que estableix l'article 2, núm. 1, de la Llei 5/2002, de 21 de juny, de subvencions i, en general, a les novetats que incorpora a la regulació de les subvencions la Llei 5/2002.

- **L'article 1** descriu l'objecte de l'ordre ("establir les bases que regulen les subvencions de la Conselleria de Treball i formació que per les seves característiques permeten unes bases comunes, amb la finalitat de realitzar activitats d'utilitat pública o d'interès social o per la consecució d'una finalitat pública, relacionades amb les competències d'aquesta Conselleria") i s'estableix un llistat de vint-i-sis tipus d'activitats que "podran ser objecte" de les ajudes regulades. D'altra banda, es remet a cada convocatòria perquè, "en el marc de les matèries esmentades" s'estableixi "l'objecte o els objectes concrets a subvencionar".

- **L'article 2** disposa qui podrà ser beneficiari de les subvencions: "qualsevol persona o entitat, física o jurídica, pública o privada, que a més de realitzar l'activitat o objecte que fonamenti l'atorgament de la subvenció, complimenti les obligacions assenyalades a l'article 9 de la Llei 5/2002, de subvencions, els requisits indicats a les presents bases, així com els que s'estableixin en les corresponents convocatòries".

- **L'article 3** regula l'acte de convocatòria.

- **L'article 4** es regula els requisits de procediment per presentar les sol·licituds de les subvencions regulades.

- **L'article 5** recull els principis i criteris de concessió de les subvencions, remetent-se a cada convocatòria per a l'establiment de criteris concrets, sempre que es respectin els principis de publicitat, concurrència i objectivitat. Els criteris de les convocatòries s'han de redactar, segons aquest article, "emprant una terminologia clara, concisa i simple a l'objecte d'evitar, en la mesura del possible, que l'interessat pugui sofrir equivocacions, errades o interpretacions

indegudes que ocasionin la seva exclusió en el procés de concessió de la subvenció” .

- **L'article 6** es refereix a l'òrgan competent per a la iniciació i instrucció del procediment , establint que és el conseller de Treball i Formació, “sense perjudici de les delegacions o desconcentracions que d'acord amb la legalitat vigent puguin fer-se en altres òrgans administratius”.
- **L'article 7** regula la comissió avaluadora, que és “l'òrgan col·legiat a qui correspon examinar les sol·licituds presentades i emetre'n l'informe que ha de servir de base per elaborar la proposta de resolució que ha de formular l'òrgan instructor competent”.
- **L'article 8** tracta aspectes de procediment , com són la resolució i notificació de la concessió de les subvencions.
- En **l'article 9** es regulen les entitats col·laboradores.
- En **l'article 10** s'estableixen les obligacions dels beneficiaris
- En **l'article 11** es regulen aspectes de procediment de la concessió de subvencions, com són els terminis, les pròrrogues i el deure de comunicació.
- **L'article 12** es refereix a la determinació de l'import de la subvenció.
- **L'article 13** regula el pagament i justificació de les subvencions.
- **L'article 14** estableix les normes sobre revocació i reintegrament de les subvencions.

- **L'article 15** estableix les garanties i la possibilitat de revisió de les subvencions.
- A l'**article 16** es disposa que a cada convocatòria s'assenyalarà la compatibilitat o incompatibilitat de la subvenció amb altres ajudes.
- **L'article 17** es refereix al límit de les subvencions i la concurrència amb altres ajudes.
- **L'article 18** estableix el règim d'infraccions i sancions.
- **L'article 19** regula la informació i coordinació amb el Registre de Subvencions.
- **La disposició transitòria única** estableix que els procediments d'atorgament de subvencions iniciats abans de l'entrada en vigor de l'ordre, "es regiran pel que disposin les ordres de bases reguladores de les diferents línies de subvencions d'acord amb les quals es van dictar les resolucions de convocatòria que donaren inici als procediments de tràmit".
- **La disposició derogatòria única** deroga un seguit d'ordres que estableixen bases reguladores de subvencions que atorga la Conselleria de Treball i Formació en diversos àmbits materials.

III. Observacions generals

I¹. L'activitat de foment de l'Estat com a intervencionisme en la política econòmica comença a ser rellevant a partir del segle XIX, en què els estímuls econòmics comencen a tenir importància en la realització d'obres públiques per part de particulars. En aquest sentit, la Llei General de 13 d'abril de 1877 defineix la subvenció en un sentit ampli, com a qualsevol auxili directe o indirecte de fons públics. En el segle XX, les ajudes públiques a la iniciativa privada en tots els sectors econòmics es racionalitzen després de la Llei 152/1963, de 2 de desembre, sobre Indústries d'Interès Preferent en els Plans de Desenvolupament Econòmic i Social. En la Constitució de 1978 es fan nombroses referències a l'activitat administrativa de foment: d'aquesta manera, quan sanciona els principis rectors de la política social i econòmica, indica que els poders públics fomentaran l'educació sanitària, l'educació física i l'esport (art. 43.3), les organitzacions de consumidors (art. 51.2), les societats cooperatives (art. 129.2) etc. També en fan referències a l'activitat de foment com a títol competencial específic de l'Estat (art: 149.1.15: foment i coordinació general de la investigació científica i tècnica) o de les comunitats autònomes (art. 148.1.13: foment del desenvolupament econòmic de la Comunitat).

Els incentius econòmics constitueixen actualment un fet rellevant entre les mesures de foment de l'activitat de particulars per perseguir fins considerats d'interès general. Com assenyala part de la doctrina², aquestes mesures són un dels procediments més eficaços de promoció de la iniciativa econòmica privada i un camí a través del qual els poders públics orienten i corregeixen el sistema de mercat en una determinada direcció.

¹ Vegeu PARADA VÁZQUEZ, *Actividad administrativa de fomento*, a "Derecho Administrativo I (parte general)", Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, Madrid 2000, p. 427 i ss.

² MARTIN RETORTILLO, S., "Derecho Administrativo Económico, I", Madrid 1989.

Gran part de la doctrina administrativista manté un concepte molt estricte de la subvenció caracteritzada, com indica el professor PARADA VÁZQUEZ, per ser una atribució patrimonial a fons perdut, atorgada per una Administració Pública a favor d'un particular i afectada al desenvolupament d'una activitat per part del beneficiari. No obstant, la legislació aplica sovint un concepte més ampli, on caben tot tipus d'estímul econòmics. En aquest sentit i com s'assenyala a les observacions particulars, la Llei estatal 38/2003, de 17 de novembre, general de subvencions (BOE núm. 276, de 18 de novembre), que ha d'entrar en vigor el proper 18 de febrer de 2004, defineix en l'article 2 –considerat legislació bàsica de l'Estat- el concepte de subvenció com a *“toda disposición dineraria realizada por cualesquiera de los sujetos contemplados en el artículo 3 de esta ley³, a favor de personas públicas y privadas, y que cumpla los siguientes requisitos:*

- a) *Que la entrega se realice sin contraprestación directa de los beneficiarios.*
- b) *Que la entrega esté sujeta al cumplimiento de un determinado objetivo, la ejecución de un proyecto, la realización de una actividad, la adopción de un comportamiento singular, ya realizados o por desarrollar, o la concurrencia de una situación, debiendo el beneficiario cumplir las obligaciones materiales y formales que se hubieran establecido.*
- c) *Que el proyecto, la acción, conducta o situación financiada tenga por objeto el fomento de una actividad de utilidad pública o interés social o de promoción de una finalidad pública”*

D'altra banda, l'article 2 de la Llei autonòmica 5/2002, de subvencions disposa que “1. Als efectes d'aquesta llei, té la consideració de subvenció qualsevol disposició gratuïta de fons públics i, en general, de qualsevol recurs públic avaluable econòmicament, realitzada per l'Administració a favor d'una persona física o jurídica, pública o privada, que s'afecta a la realització

³ Administració General de l'Estat, entitats que integren l'Administració Local, Administració de les comunitats autònomes, organismes autònoms i altres entitats de dret públic de les

d'una activitat d'utilitat pública o d'interès social, o a la consecució d'una finalitat pública. 2. Així mateix, es considera subvenció qualsevol ajuda econòmica prestada amb càrrec als pressuposts generals de la comunitat autònoma, així com les ajudes finançades, totalment o parcialment, amb fons de la Unió Europea o d'altres ens públics”.

II. Des del punt de vista de l'**anàlisi econòmica**⁴, fem les consideracions següents:

- En una economia de mercat, la competència i el mecanisme de preus garanteix l'assignació eficient dels recursos productius per a la producció de béns privats. En el cas dels béns públics no funciona el mecanisme dels preus de mercat i per tant, l'assignació dels recursos públics no es pot fer a partir del mercat⁵.
- L'assignació dels béns públics es fa per la via dels pressuposts públics, que són aprovats pels representants democràticament escollits pels ciutadans. Les votacions dels ciutadans poden donar una visió general de les seves preferències, però no donen en cap cas una visió detallada i explícita a partir de la qual es pugui fer una assignació de la despesa pública. L'assignació pressupostària és una decisió col·lectiva que prenen els polítics i que és l'expressió d'un determinat sistema de votació.

Administracions Públiques.

⁴ Vegeu STIGLITZ, J.E., “La economía del sector público”. Antoni Bosch Ed., Barcelona 2002.

⁵ Es consideren béns privats aquells que tenen assignats uns “drets de propietat” i per tant permet excloure del seu consum a tots aquells que no gaudeixen dels dits drets de propietat. La demanda de béns privats és doncs, la demanda per comprar uns “drets de propietat” o un “ús exclusiu” d'un bé es consumeixi o no. Una altra característica dels béns privats és que són “rivals” en el sentit que si una persona l'utilitza o el consumeix, aquest fet impossibilita el seu consum per part d'un tercer. Per definició, els béns públics no són exclusius ni són rivals. El cas paradigmàtic és la defensa nacional.

- Per evitar el perill d'entrar en una dinàmica creixent de la despesa pública és fonamental des del punt de vista de l'anàlisi econòmica dissenyar "regles clares" per controlar el creixement de la despesa pública, tal com ha defensat James Buchanan, Premi Nobel d'Economia de 1986. Per exemple la limitació de finançar la despesa pública mitjançant dèficit, que en el cas, del Pacte d'Estabilitat de la UE, s'ha fixat no superar el límit del 3% del PIB.

- En resum des del punt de vista de marcar unes "regles del joc" clares en el cas de les subvencions, ens sembla recomanable aconsellar:
 - a) La simplificació de normatives
 - b) La justificació clara dels objectius
 - c) Una anàlisi cost-eficàcia de la seva aplicació
 - d) El control del seu creixement
 - e) La delimitació temporal que justifica la seva aplicació

- Finalment, i en relació als nous instruments de la gestió pública⁶, cal tenir en compte que les experiències europees demostren empíricament que els xecs-serveis en la promoció de l'ocupació relacionada, entre d'altres activitats, amb l'atenció a persones grans, l'atenció domiciliària a la infantesa, el personal domèstic, els serveis de vigilància o els serveis de conservació del patrimoni cultural, són l'instrument més eficient en front d'altres com ara la creació d'ocupació pública o les subvencions a les empreses per a la creació d'aquests nous llocs de treball.

⁶ Vegeu LÓPEZ CASASNOVAS, G. "Els nous instruments de la gestió pública", Servei d'Estudis LA Caixa, 2003 p. 122-123.

IV. Observacions particulars

Sense perjudici del superior criteri del Consell Consultiu, aquest CES fa, en relació amb la norma sotmesa a dictamen, les observacions particulars següents:

- I. Des del punt de vista de la denominació del text tramés com a “esborrany d’ordre”, hem de fer al·lusió a la distinció entre les fases d’elaboració i de tramitació d’una norma, tot recordant que és en aquesta segona fase on es produeix, si s’escau, la consulta al Consell Econòmic i Social. En aquest sentit, l’article 2 núm. 1 b) de la Llei del CES és clar quan inclou, entre les funcions de la institució, l’emissió de dictàmens de caràcter facultatiu respecte de “projectes de disposicions administratives que regulin matèries socioeconòmiques, laborals i d’ocupació”. Tot i que es tracta d’una matisació que afecta la terminologia, el text que se’ns ha tramés no hauria de ser denominat “esborrany d’ordre”, sinó un “projecte d’ordre”, la qual cosa implica que la fase d’elaboració ja està concloua i que el text es troba en fase de tramitació.

En aquest sentit hem de recordar el que dèiem en el Dictamen núm, 6/2002, sobre Projecte de decret sobre programació de l’edificació, : “L’article 42 núm. 1 de la Llei del Govern estableix (...) que “[L]’elaboració de disposicions administratives és iniciada pel conseller competent (...). Per fer-ne la tramitació, s’ha d’adjuntar a l’avantprojecte una memòria i, si s’escau, un estudi econòmic”. Els articles 43 a 46, relatius a l’audiència i participació, la informació pública, la intervenció dels ens territorials i els informes i dictàmens es refereixen en tot cas a projectes de decret. De la lectura sistemàtica de la Llei del Govern es dedueix que el text amb relació al qual s’ha de sol·licitar dictamen és un projecte en tramitació i no un esborrany en fase d’elaboració”.

- II. Pel que fa a la lectura de l'expedient tramès, on consten les consultes fetes a diversos òrgans, ens i organitzacions, cal fer un advertiment respecte de la necessitat de convocar la Mesa de Diàleg Social, atès el que disposa l'article 2 núm. 2 del Decret 59/1997, de 25 d'abril (BOCAIB núm. 58, de 13 de maig), pel qual es crea aquest òrgan. Cal recordar que aquest òrgan és concebut (art. 2 núm. 1 del Decret 59/1997) com a "òrgan consulti, participatiu i de seguiment entre els sindicats i organitzacions empresarials més representatius i l'Administració pública de la CAIB, en el disseny i promoció de les competències relatives a relacions laborals, economia social, política d'ocupació i en el seguiment de la seva execució".
- III. Cal tenir en compte, com s'avança en les observacions generals, l'existència de la Llei estatal 38/2003, de 17 de novembre, general de subvencions (BOE núm. 276, de 18 de novembre), que ha d'entrar en vigor tres mesos després de la seva publicació, és a dir, el dia 18 de febrer de 2004. Aquesta llei estableix en les seves disposicions finals primera i segona, el caràcter de legislació bàsica d'alguns dels seus articles i de determinades normes de desenvolupament, entre les quals es troba, per exemple, l'article 2, que regula el concepte de subvenció, el qual no coincideix plenament amb el que es manté en la Llei autonòmica.
- IV. En relació a l'articulat de la norma, fem els comentaris següents:
- IV.A) Suggerim que en el procediment de gestió i justificació de la subvenció, s'hauria de regular amb criteris realistes la figura de la subcontractació, especialment quan el beneficiari pugui veure's obligat a concertar amb tercers l'execució total o parcial de l'activitat que

constitueixi l'objecte de la subvenció, reservant-se la Conselleria la facultat d'autoritzar el contracte que se celebri.

IV.B) Consideram que l'ordre hauria de recollir el procediment de concessió directa de la subvenció, en línia del que disposa l'article 7 de la Llei 5/2002.

IV.C) En l'article 1 núm. 2 consideram que no s'hauria de fer la diferència entre els apartats b) i c). Per tant, s'hauria de fomentar l'activitat sindical i igualment l'activitat empresarial.

D'altra banda, proposam una nova redacció de la lletra w) de l'article esmentat: "Integració i promoció laboral dels treballadors, manteniment del nivell formatiu, perfeccionament en l'àmbit laboral, **programes de perfeccionament alternatiu per a treballadors majors de 40 anys i en perill de pèrdua de feina**, adequada inserció i formació dels joves i dels col·lectius amb especials dificultats d'integració laboral".

IV.D) Pel que fa al pagament de la subvenció (art. 13), entenem que s'hauria d'incloure la possibilitat que el beneficiari de la subvenció pugui obtenir un aval d'una entitat financera del total de l'ajut rebut, amb la simple presentació de la resolució de concessió i amb càrrec al cost del projecte. En tot cas es podria establir un límit màxim per fer aquesta operació d'aval.

IV.E) Finalment, creim convenient advertir que la remissió constant a les convocatòries concretes de subvencions pot buidar de contingut l'ordre que es sotmet a dictamen, i, per tant, pot convertir-la en una norma innòcua. Aquest perill es pot traslladar, en conseqüència, a la consulta als agents socials a través del Consell Econòmic i Social. Entenem que aquesta consideració és especialment rellevant en relació

a la determinació de l'objecte de la norma (art. 1), les activitats que es poden subvencionar (art. 2) i els criteris per a la concessió de subvencions (art. 5):

- Pel que fa a l'objecte, ens sembla que definir-ho referint-se a les bases que regulen les subvencions “que per les seves característiques permeten unes bases comunes” resulta excessivament ambigu. Sense perjudici del criteri del Consell Consultiu, entenem que tot i que compleix, des del punt de vista formal, amb l'exigència de l'article 11 a) de la Llei 5/2002, de què les bases reguladores defineixin “l'objecte de la subvenció que expressi la finalitat d'utilitat pública o social a què es destina la subvenció”, aquest article no té un contingut concret.
- Pel que fa a la inclusió d'un llistat de 26 activitats diverses que “podran ser objecte d'ajudes” de l'article 2, ens sembla, igualment, poc definidor de l'orientació de la Conselleria de Treball i formació respecte del tipus d'activitats que pretén fomentar, ja que simplement s'estableix un marc de possibles activitats “subvencionables”, en funció de les competències de la Conselleria de Treball i Formació, sense fer cap altra concreció.
- Pel que fa als criteris de concessió de les subvencions, regulats en l'article 5, a la referència als principis de publicitat, concurrència i objectivitat s'afegeix el mandat (apartat 4) que “els criteris es redactaran emprant una terminologia clara, concisa i simple, a l'objecte d'evitar, en la mesura del possible, que l'interessat pugui sofrir equivocacions, errades o interpretacions indegudes que ocasionin la seva exclusió en el procés de concessió de la subvenció”. Aquesta redacció, que ens sembla correcta podria, no obstant, ser més precisa i concreta, tenint en compte que està inclosa en una

ordre de bases reguladores i no en una norma de caràcter general sobre l'activitat de foment.

V. Conclusions

Al llarg del Dictamen s'han donat les diverses opinions i conclusions d'aquest Consell sobre l'esborrany d'ordre del conseller de Treball i Formació per la qual s'aproven les bases reguladores de subvencions, la gestió i l'atorgament de les quals correspon a la Conselleria de Treball i Formació.

Vist i plau

El secretari general

El president

Pere Aguiló Crespí

Francesc Obrador Moratinos

Palma, 21 de gener de 2004

Voto particular que se efectua el Sr. Manuel Cámara Fernández, perteneciente al Grupo Segundo del CES, en representación de la organización sindical CCOO:

La utilización de las subvenciones por las administraciones públicas nos es un hecho pacífico, sino que existen diversos posicionamientos y opiniones al respecto.

La posición doctrinal de los fiscalistas es restrictiva ante la concesión de incentivos por el sacrificio del principio de capacidad económica. Ver Tejerizo López, J. M.: «Notas críticas sobre los beneficios tributarios a la inversión». Revista Española de Derecho Financiero núm. 11/76; Molina Morales, A. y otros: «El régimen fiscal de la inversión empresarial». Hacienda Pública núm. 70/81; García Luis, T.: Impuesto sobre Sociedades: Desgravaciones por inversión y creación de empleo. Lex Nova. Valladolid, 1990, págs. 136 y ss.

Desde la perspectiva de la doctrina iuslaboralista se critica el incumplimiento de los principios de contributividad y proporcionalidad en la financiación de las prestaciones. Ver Barrada Rodríguez, A. y González González, B.: La Financiación de la protección social en España. «A propósito del Pacto de Toledo». CES. Colección Estudios. Madrid, 1998. Págs. 214 y 215.

Por su parte el CES en la página 84 de su Informe: Unidad de Mercado y Cohesión Social de julio de 2000, señalaba:

“la experiencia aplicativa de las políticas regionales de fomento de empleo, muestra una diversidad que no siempre está relacionada, con las propias características del mercado de trabajo regional, lo que puede provocar la inadecuación de las medidas a la situación sociolaboral del territorio. Existen ejemplos de Comunidades Autónomas con altas tasas de paro juvenil o femenino, que paradójicamente no contemplan medidas de fomento de la contratación de estos colectivos. En otros supuestos las medidas de fomento son tan genéricas que cabría dudar de su real efectividad.”

Por todo ello, y al margen del preceptivo dictamen que debe efectuar el Consell Consultiu, tal como dispone el apartado 6 del artículo 7 de la Ley 6/2000 del Consell Consultivo, consideramos que la refundición y simplificación del conjunto de ordenes existentes en la Consellería de Treball i Formació, en la que se regulaban la bases de cada una de las acciones, simplifica y hace prácticamente imposible saber que programas derivados del desarrollo de cada una de las acciones serán subvencionados, pasando a ser la ordenes de convocatoria la que contengan la motivación y el desarrollo de las acciones que son susceptibles de subvención, quedando por tanto por tanto el proyecto de orden del cual se solicita dictamen, limitado al mero trámite administrativo de los aspectos generales de la tramitación de las subvenciones

Por otra parte, la diversidad reguladora en la incentivación de la contratación laboral, al confluir medidas provenientes de la Unión Europea, la Administración Estatal y de la Comunidad Autónoma exige una articulación de las mismas que prevea su posible complementariedad e incluso superposición, por ello los acuerdos con los agentes sociales han de contribuir significativamente a una orientación común y complementaria sobre las políticas de fomento del empleo

Por ello se considera conveniente que el conjunto de la política de subvenciones y las diversas medidas de fomento de empleo que desarrolla la Consellería de Treball i Formació pudiera ser objeto de la preceptiva negociación con el conjunto de los agentes sociales en el ámbito de diálogo social correspondiente y si se considera necesario proceder a efectuar por el CES un dictamen sobre dichas políticas, al objeto de que se pudiera manifestar su opinión sobre las mismas y así valorar su relación y adecuación con las Directrices Comunitarias sobre Empleo y con el Plan Nacional de Empleo (PNAE) y ayudar con su opinión a su adecuado desarrollo en el ámbito de la Comunidad Balear.

Es en la Mesa de Diálogo Social donde correspondería, una vez definidas las prioridades y las políticas de fomento del empleo, analizar que tipo de medida financieras (bonificaciones o subvenciones) son las más apreciadas y útiles, dado que las primeras pueden ser de aplicación automática para las empresas beneficiarias, permiten el conocimiento anticipado de los costes (puesto que, en todo caso, constituyen una reducción de los mismos) y no precisan excesiva burocracia para su utilización.

Las segundas, si bien constituyen una fuente de liquidez para las empresas mediante ingreso directo de dinerario, tal percepción constituye renta objeto de gravamen en el Impuesto respectivo, precisan determinado soporte administrativo para su solicitud y posterior liquidación tributaria en el impuesto directo correspondiente, además de conllevar un tiempo de espera relativamente largo para su obtención.

Como conclusión y por los argumentos expuestos, reiteramos el criterio de que una normativa del carácter y de la importancia de la orden sometida a dictamen, donde se refunde tanto el conjunto de la política laboral de la consellería de Treball y Formació, y que aspectos de la misma se prioriza a través de un instrumento tan importante como son las ayudas públicas, necesita tanto su previa negociación con los agentes sociales en los órganos existentes para ello y la discusión de que instrumentos financieros son los más adecuados para el logro de los objetivos que dichas políticas establecen.

Palma, a 21 de enero de 2004