

Dictamen núm. 2/2007, relatiu al Projecte d'ordre pel qual s'estableixen les bases reguladores de la concessió de subvencions en el marc del Programa de Desenvolupament Rural de les Illes Balears

Dictamen núm. 2/2007, relatiu al Projecte d'Ordre de la Conselleria d'Agricultura i Pesca per la qual s'estableixen les bases reguladores de la concessió de subvencions en el marc del Programa de Desenvolupament Rural de les Illes Balears

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 15 d'octubre 2007 es registra l'entrada en el CES de la sol·licitud de dictamen, pel procediment d'urgència, de la Conselleria d'Agricultura i Pesca relativa al Projecte d'Ordre per la qual s'estableixen les bases reguladores de la concessió de subvencions en el marc del Programa de Desenvolupament Rural de les Illes Balears. L'expedient tramès des de la conselleria esmentada inclou exclusivament els documents següents:

- La sol·licitud de dictamen, signada pel secretari general de la conselleria.
- El Projecte d'Ordre
- La Memòria sobre la necessitat i oportunitat i l'estudi econòmic sobre el Projecte d'Ordre

Atès que aquests documents només es trameten en format paper, la Presidència del CES tramet un escrit, a través del correu electrònic, a la Secretaria General de la conselleria sol·licitant, requerint la tramesa en suport informàtic del projecte d'ordre, de l'expedient o informes previs a la conclusió del projecte i de tota la informació que pugui considerar-se rellevant, d'acord amb la disposició addicional primera del Reglament d'organització i funcionament del CES. Aquesta tramesa té lloc el dia 16 d'octubre.

Segon. El dia 16 d'octubre de 2007 s'emet l'acord de Presidència del CES pel qual s'aplica el procediment especial abreujat previst en la norma de funcionament intern aprovada pel Ple del Consell en la seva sessió extraordinària del 20 de novembre de 2001 .

Tercer. El mateix dia 16 d'octubre s'anuncia l'entrada de la sol·licitud als consellers del CES i, seguidament, a organitzacions que no hi estan representades, donant-los un termini per fer les observacions que considerin oportunes. Responen a la tramesa "La Caixa" i L'Il·lustre Col·legi d'Advocats de Balears.

Quart. D'acord amb el procediment aplicable, els Serveis Tècnics elaboren una proposta de dictamen que és elevada a la Comissió Permanent. Aquest òrgan aprova, finalment, el dictamen en la sessió que té lloc el 24 d'octubre de 2007.

II. Contingut del Projecte d'ordre

El Projecte d'ordre consta d'un preàmbul –tot i que no consta així formalment -, vint-i-nou articles, tres disposicions addicionals, una disposició transitòria i una disposició final.

En el preàmbul s'expressa, d'acord amb el que estableix l'article 39.4 de la Llei 4/2001, de 14 de març, del Govern, el marc normatiu que l'habilita – Reglaments comunitari 1698/2005, de 20 de setembre i 1974/2006, de 15 de desembre, el Decret legislatiu 2/2005, de 28 de desembre, pel qual s'aprova el text refòs de la Llei de subvencions i articles 30.10 i 115 de l'Estatut d'autonomia-i la finalitat de la regulació: establir, d'acord amb la competència que li és atribuïda, les bases que regulen la concessió de subvencions en el marc del Pla de Desenvolupament Rural de les Illes Balears (PDRIB).

En l'article 1 es regula l'objecte -establir les bases reguladores autonòmiques per a la concessió de subvencions previstes en el PDRIB- i l'àmbit d'aplicació de l'Ordre –territori de les Illes Balears-. Igualment, estableix a quines diverses normes d'àmbit comunitari, estatal i autonòmic (en aquest darrer cas, la pròpia Ordre) es troben les bases reguladores objecte de regulació i recorda la subjecció a la regulació que el Marc Nacional, aprovat per Decisió comunitària, realitzi.

En l'article 2 s'estableixen les mesures susceptibles de subvenció i els eixos d'actuació, d'acord amb el que estableix el PDRIB. D'altra banda, els articles 4 i 5 regulen, respectivament, les despeses subvencionables i la durabilitat de les operacions relatives a inversions.

L'article 3 regula l'acte de convocatòria i els articles 7 a 29 estableixen el procediment de sol·licitud, concessió i control de les subvencions, com també els drets i deures dels beneficiaris i la regulació de les entitats col·laboradores.

Les disposicions addicionals primera i segona tenen contingut fonamentalment organitzatiu i la disposició addicional tercera estableix l'aplicació supletòria de la Llei General de Subvencions (Llei estatal 38/2003, de 17 de novembre) i de del text refòs de la llei autonòmica de subvencions, aprovat pel Decret legislatiu 2/2005, de 28 de desembre.

La disposició transitòria única disposa l'aplicació de l'Ordre a les subvencions realitzades abans de la seva sol·licitud, sempre que s'hagin realitzat després del dia 1 de gener de 2007.

I, finalment, al disposició final única disposa l'entrada en vigor de l'Ordre el dia següent al de la seva publicació en el Butlletí Oficial de les Illes Balears.

III. Observacions generals

Sense perjudici del que s'afirma en les observacions particulars d'aquest dictamen, el Consell Econòmic i Social va una valoració general positiva sobre l'oportunitat de la norma consultada i considera que la seva redacció és prou clara i entenedora.

Atès que correspon al Consell Consultiu fer una valoració jurídica sobre la norma i avaluar la seva adequació a la legalitat i, especialment, a la legislació sobre subvencions i la competència de la Comunitat Autònoma per elaborar aquest tipus d'ordres, es considera oportú posar de manifest, en

aquest apartat d'observacions generals, algunes de les dades rellevants sobre el sector primari i, dintre d'aquest, el subsector agrari, d'acord amb les dades de la Memòria del CES sobre l'economia, el treball i la societat 2006:

I. En primer lloc, segons les dades estadístiques de la Conselleria d'Agricultura i Pesca i de Medi Ambient relatives a l'any 2006, el sector primari gaudeix d'un VAB a cost de factors de 230 milions d'euros, la major part des quals correspon al sector agrari (agricultura més ramaderia), amb el 87,97% del total, la qual cosa supera els 202,95 milions d'euros, mentre que el sector forestal i el pesquer representen, respectivament, el 2,30% i el 9,72%. D'altra banda, en el pressupost de la Conselleria d'Agricultura i Pesca de 2006 destaca de manera especial el pes significatiu de la partida dedicada a foment del sector agrari de les Illes Balears, que suposa gairebé un 40% del total i també són dignes de menció les partides dedicades a infraestructures agràries de les zones rurals (al voltant d'un 16%), al Fons Europeu d'Orientació i Garantia Agrària (FEOGA –GARANTIA) (12,79%) i al Pla de desenvolupament de les zones rurals (9,62%). Pel que fa a les quantitats en milions d'euros destinades a foment de la producció agrària i ramadera, l'any 2006 es varen invertir gairebé 57 milions.

II. En segon lloc, destacam les dades sobre la superfície agrícola de producció que han ocupat els cultius l'any 2006 és de 139.644 hectàrees, extensió que representaria aproximadament el 27% del territori total de les Illes Balears, tot i que hi ha algunes divergències segons les distintes fonts originals. Pel que fa a la distribució de superfícies ocupades, es destaquen els conreus agrupats en la tipologia de cereals i dels farratges que ocupen el 31,85% i el 23,17%. Ambdós tipus de cultius ocupen més del 55% del sòl ocupat agrícolament en el 2006. Si s'afegeixen els fruiters no cítrics, aquestes tres grans agrupacions s'estenen sobre les tres quartes parts del

sòl en producció, essent definitòries dels principals trets característics que dominen l'estructura territorial agrària de les Illes Balears.

III. En tercer lloc, recordam que la producció agrícola de 2006 va ser de 778.865 tones. Per grups de cultius, els més productius foren les hortalisses, que amb una extensió de tan sols el 1,64% de la superfície agrícola ocupada aportaren 36,52 milions d'euros a la producció final agrícola, xifra que representa el 33,22%.

IV. I, en quart lloc, posam de relleu com, en el marc de noves estratègies de la Conselleria d'Agricultura i Pesca, han aparegut diferents iniciatives de promoció i campanyes de coneixement, com per exemple, el programa Illes Balears Qualitat, des d'on s'impulsa el paper de les denominacions de diferents tipologies de productes illencs, la qual cosa ha implicat un revifament en la promoció de diferents productes originaris de les Illes Balears i un conseqüent volum considerable de la seva comercialització. En el mateix marc de promoció de productes illencs, també s'hi troba la implantació de les Agrorutes del Bon Gust, que permeten conèixer els productes de les Illes i els seus principals productors, a través d'un seguit de rutes proposades per la Conselleria d'Agricultura i Pesca que permeten la visita a distintes empreses agroalimentàries illenques.

Igualment, aquest Consell Econòmic i Social creu oportú recordar el que disposava el Dictamen 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, on es feien les reflexions següents:

“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 doctrina¹, 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.

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

¹ MARTIN RETORTILLO, S., "Derecho Administrativo Económico, I", Madrid 1989.

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) 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 ley², 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 del text refòs de la Llei de subvencions, aprovat pel Decret legislatiu 2/2005, de 28 de desembre, disposa que “1. A l'efecte d'aquesta llei, té la consideració de subvenció qualsevol disposició dinerària duta a terme per les entitats a què es refereix l'article 3.1³ a favor de persones públiques . 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”.

² 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 Administracions Públiques.

Des del punt de vista de l'anàlisi econòmica⁴, recordem que “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.

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.

³ L'administració de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears, les entitats autònomes que en depenen i la resta d'entitats de dret públic que en depenen.

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.

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”

IV. Observacions particulars

Ateses les consideracions inicials de l'apartat precedent, aquestes observacions particulars se centraran, d'una banda, en qüestions que afecten el procediment de sol·licitud del dictamen, que no són de menor importància tenint en compte que aquest procediment és l'instrument a través del qual es realitza la funció consultiva encomanada per l'Estatut d'autonomia a aquest Consell i que, per tant, el rigor en el seu compliment constitueix un barem sobre l'efectivitat de la pròpia tasca consultiva d'aquesta institució. Pel que fa a l'articulat, cal tenir en compte que el contingut de l'ordre ha d'atenir-se al que disposa la normativa comunitària que s'esmenta al preàmbul del Projecte d'ordre.

I. En primer lloc, hem de recordar que la norma sotmesa a dictamen s'ha tramès a aquest CES en virtut de l'article 2.1.b), incís primer, de la seva llei reguladora, la qual cosa implica el caràcter facultatiu de la consulta, atès que es tracta d'un projecte de disposició administrativa que regula una matèria socioeconòmica i la preceptivitat de la sol·licitud de dictamen es reserva, d'acord amb l'article 2.1.a) de la llei esmentada, a avantprojectes de llei i projectes de decret que regulin matèries socioeconòmiques, laborals

i d'ocupació, a aquells que afectin substancialment l'organització, competències o funcionament del CES o a aquells sobre els quals sigui obligatòria la consulta d'acord amb una llei. Tenint en compte, doncs, que la consulta al CES no és, en aquest cas, obligatòria, creim que, una vegada feta ha de complir amb el mateix rigor que qualsevol altra els requisits que estableix la regulació a aquest efecte.

II. En segon lloc, hem de fer al·lusió, en relació amb la menció en la sol·licitud de la conselleria a l'"esborrany d'ordre", 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, abans esmentat, 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, en la sol·licitud que se'ns ha tramés no s'hauria de fer referència a un "esborrany d'ordre", sinó a 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.

III. En tercer lloc, hem de recordar que, d'acord amb l'article 1.2 de la llei reguladora del CES i la disposició addicional primera del seu Reglament d'organització i funcionament del CES, la sol·licitud de dictamen ha d'adreçar-se al president de la institució però ha de trametre's a la conselleria competent en matèria de treball, a qui s'ha encomanat la funció de canalitzar les relacions entre el Govern i aquest Consell. Tenint en compte que la sol·licitud indicava la necessitat urgent de resposta, no s'ha considerat oportú en aquesta ocasió retornar la sol·licitud perquè sigui enviada com pertoca per raons d'eficiència. No obstant, creiem que és

convenient que la conselleria tengui en compte que, en properes sol·licituds, s'ha de dirigir a la Conselleria de Treball i Formació perquè faci arribar al CES la sol·licitud de dictamen el CES.

IV. En quart lloc, no s'ha pogut valorar la consulta feta als agents socials i les associacions representatives dels interessos del sector agrari en la fase d'elaboració de la norma perquè no s'ha incorporat la corresponent documentació en l'expedient tramès a aquest CES. En relació amb aquesta qüestió, volem recordar la importància de la participació dels agents socials en l'elaboració de disposicions generals, la qual fonamenta la tasca consultiva del CES.

V. Conclusions

Al llarg del dictamen s'han donat les diverses opinions d'aquest Consell sobre el Projecte d'ordre sotmès a dictamen.

La secretària general

Núria Garcia Canals
Palma, 24 d'octubre de 2007

Vist i plau

El president

Llorenç Huguet Rotger