Intervención

CONSEJERO DE ECONOMÍA Y HACIENDA, PEDRO AZPIAZU

LEY SUBVENCIONES

PARLAMENTO VASCO

30 mayo 2023

Egun on denoi, presidente jauna, legebiltzar kideok, egunon,

Comparezco hoy ante esta Comisión de Economía, Hacienda y Presupuestos junto al Director de la Oficina de Control Económico, Javier Losa, y el asesor jurídico Fernando Iturriaga, para presentar el proyecto de Ley reguladora del régimen de subvenciones, proyecto que figura en el Programa Legislativo del Gobierno Vasco para la presente legislatura.

Este proyecto de ley tiene por objeto la regulación del régimen general de ayudas y subvenciones cuya gestión y otorgamiento corresponda a la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Euskadi.

La gestión de subvenciones constituye una parte importante de la actividad del sector público de la Comunidad Autónoma de Euskadi que es preciso considerar desde una doble perspectiva:

- como modalidad del gasto público y
- como actuación administrativa dirigida a fomentar determinadas actividades y comportamientos considerados de interés público.

Como modalidad del gasto público, las subvenciones deben ajustarse necesariamente a la legislación presupuestaria. Como todo gasto público, la gestión de las subvenciones ha de estar sometida a principios tales como la transparencia, la objetividad, la eficacia y la eficiencia.

Desde la perspectiva administrativa, las subvenciones son una técnica de fomento de determinados comportamientos en los diferentes campos en que los poderes públicos han de ejercer sus competencias. A través de su concesión, las Administraciones Públicas fomentan la consecución de actividades de utilidad pública o interés social o de promoción de una finalidad pública.

La importancia que han adquirido las subvenciones ha producido una diversificación de supuestos cuya complejidad ha desbordado la regulación recogida en la actual normativa.

Euskadi fue una de las Comunidades Autónomas pioneras en regular el régimen de las ayudas y subvenciones públicas, seis años antes de que el Estado aprobase la Ley 38/2003 General de Subvenciones.

Pero, tras más de veinticinco años, resulta conveniente la reordenación de dicha normativa, atendiendo a la experiencia acumulada por la aplicación de la normativa vigente hasta ahora, acomodándola a la normativa básica e incorporando preceptos legales introducidos por la normativa autonómica tales como la *Ley para la Igualdad de mujeres y hombres*, la *Ley de Administración Ambiental* o la *Ley de residuos y suelos contaminados para una economía circular*, al objeto de procurar un tratamiento integral y acabado de la materia, en un único texto.

A la luz de lo anterior, con el fin de afianzar la seguridad jurídica, tanto de los órganos encargados de la gestión y control como de los destinatarios de las subvenciones públicas, aclarando las distintas dudas que han ido surgiendo a lo largo de estos años, se ha abordado esta nueva Ley que recoge una regulación completa e integrada y con el objetivo de incrementar, además, los niveles de eficiencia y eficacia en la gestión del gasto público.

En 2016 se remitió también por el Gobierno Vasco a esta Cámara, para su tramitación, un proyecto de Ley reguladora del régimen de subvenciones, si bien el mismo decayó por la finalización de la legislatura.

Habida cuenta del mantenimiento de los motivos que originaron su elaboración, se ha considerado oportuna la recuperación del texto que ya fue aprobado en 2016, incorporando los preceptos legales introducidos desde entonces, bien por la normativa básica, bien por modificaciones legales de la normativa autonómica posterior,

directamente aplicables, al objeto de procurar un tratamiento integral y acabado de la materia, en un mismo texto.

Al objeto de asegurar la viabilidad jurídica de tal proceder, se ha solicitado de la Dirección de Desarrollo Legislativo y Control Normativo, opinión sobre la viabilidad jurídica de que se vuelva a tramitar el texto anteriormente aprobado, admitiéndose por esta como válidos los trámites procedimentales realizados en su día.

Hay que tener en cuenta que en la tramitación del anterior anteproyecto de Ley ya se substanció el trámite de información pública, y en su elaboración colaboraron numerosas personas, entidades, órganos e instituciones públicas y privadas. Se recabaron, entre otros, los informes de la Dirección de Normalización Lingüística, de la Dirección de Atención a la Ciudadanía e Innovación y Mejora de la Administración, de la Agencia Vasca de Protección de Datos, de EMAKUNDE, del Consejo Económico y Social Vasco, de la Oficina de Control Económico y de la COJUA.

Se consultó también a los Departamentos del Gobierno Vasco y a los organismos autónomos y entes públicos de derecho privado. Las alegaciones fueron analizadas y en buena parte incorporadas al texto aprobado.

En consideración a todo ello, y, atendiendo además, a las pautas que ha positivizado el artículo 30.2 de la Ley 6/2022, de 30 de junio, de procedimiento de elaboración de disposiciones generales del País

Vasco, el proyecto de ley que ahora se presenta fue aprobado por el Gobierno el pasado 18 de abril.

La ley cuenta con una parte dispositiva que divide su articulado en un Título preliminar y otros cuatro Títulos, integrados por cuarenta y siete artículos, dos disposiciones adicionales, dos disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y dos disposiciones finales.

El **Título Preliminar** [artículos 1 al 18] recoge los principios generales que deben presidir la gestión de las subvenciones tales como los de planificación, publicidad, transparencia, concurrencia, objetividad, igualdad y no discriminación, eficacia y eficiencia.

En relación con ello, y en concreto para promover el cumplimiento del principio de igualdad de mujeres y hombres, se establece que no se podrá conceder ningún tipo de ayuda o subvención a ninguna actividad que sea discriminatoria por razón de sexo, y contempla la incorporación, cuando proceda, de la perspectiva de género en el diseño, la planificación, la gestión y el otorgamiento de las subvenciones a fin de promover la igualdad de oportunidades entre sexos mediante la eliminación de desigualdades y el fomento de la igualdad de mujeres y hombres.

Asimismo, en dicho Título se regulan, entre otros aspectos, el ámbito subjetivo de aplicación, el concepto de subvención, los requisitos generales para acceder a la condición de persona beneficiaria y entidad colaboradora en la gestión de subvenciones, así como de las circunstancias que impiden el acceso a tales condiciones, y las

obligaciones derivadas de su condición de beneficiaria o entidad colaboradora.

También se ocupa de la competencia para la concesión de las subvenciones públicas, así como de la financiación de las actividades subvencionadas, fijando el régimen de su posible concurrencia con otras fuentes de financiación, para la misma finalidad, procedentes de cualesquiera Administraciones, entes públicos o privados, Unión Europea u organismos internacionales, y estableciendo que en ningún caso podrá ser de tal cuantía que, aisladamente o en concurrencia con otras subvenciones, ingresos o recursos, supere el coste de la actividad subvencionada.

En cuanto al ámbito subjetivo, el proyecto regula aquellas subvenciones que van a ser gestionadas por la Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi, los organismos autónomos, los entes públicos de derecho privado en la medida que su ley de creación o sus normas estatutarias les atribuyan de manera expresa la potestad administrativa de fomento, y los consorcios del sector público de la Comunidad Autónoma de Euskadi.

Las fundaciones integradas en el sector público de la Comunidad Autónoma únicamente podrán conceder subvenciones cuando así se prevea expresamente en sus estatutos.

La aprobación de las bases, la autorización previa de la concesión, las funciones derivadas de la exigencia del reintegro y de la imposición de sanciones, así como las funciones de control y demás

que comporten el ejercicio de potestades administrativas, serán ejercidas por el departamento de la Administración General al que la fundación se encuentre adscrita.

Como se puede apreciar, el anteproyecto de ley no contempla la regulación de las subvenciones gestionadas y otorgadas por otras administraciones públicas vascas, como pueden ser las Diputaciones Forales y el resto de entidades locales.

La razón de no haber contemplado a estas entidades es que actualmente las Juntas Generales de los Territorios Históricos han regulado esta materia, sin discusión competencial y por auto-organización, mediante las correspondientes Normas Forales.

Asimismo, se ha excluido de la regulación a las entidades locales de la Comunidad Autónoma de Euskadi, dado que la especial concepción económico-financiera en las materias propias de la Hacienda de la Comunidad Autónoma aconseja un planteamiento en la línea de la normativa actual (la norma actual de la Comunidad Autónoma tampoco se aplica a las entidades locales vascas) toda vez que no es recomendable un cuestionamiento sobre el contenido y gestión de la tutela financiera del sector público local vasco en un terreno que se entiende pacífico y en el que, además, la existencia de una normativa básica de general aplicación a todas las administraciones públicas llevaría a una regulación muy similar y sin grandes novedades.

Es por ello que se ha preferido limitar el ámbito de aplicación al sector público de la Comunidad Autónoma, como indica en este momento la normativa vigente en materia de Principios Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco.

Igualmente, el Título Preliminar se ocupa de un aspecto relevante de la actuación subvencionadora, cual es el relativo a la planificación y evaluación, de forma que la actividad subvencional que se desarrolle por las entidades a las que la Ley resulta de aplicación deberá ser objeto de planificación previa plasmada formalmente en el correspondiente Plan.

Dicho plan contendrá los objetivos, efectos que se pretenden, el plazo necesario para su consecución, los costes previsibles, sus fuentes de financiación, y las acciones e indicadores relacionados con los objetivos del plan que permitan su seguimiento y evaluación.

A la finalización del ejercicio económico correspondiente, se deberán evaluar los programas subvencionales ejecutados con el fin de analizar los resultados alcanzados, su utilidad e impacto social y económico, y la procedencia del mantenimiento o supresión de dichos programas.

El Título Preliminar también recoge los requisitos generales para el otorgamiento de subvenciones, determinando que, con carácter general (fuera de los supuestos en que se encuentren previstas nominativamente en los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi, o excepcionalmente, por concurrir razones de

interés público, social, económico o humanitario que las justifiquen) habrán de aprobarse previamente, por el órgano competente, las bases reguladoras de concesión, para las que establece su contenido mínimo, así como la necesidad de publicación en el Boletín Oficial del País Vasco.

Asimismo, se establece que, en todo caso, con anterioridad a la concesión de una subvención deberá acreditarse:

- la competencia del órgano concedente,
- la existencia de crédito adecuado y suficiente para atender las obligaciones de contenido económico que se derivan de la concesión de la subvención,
- la tramitación del procedimiento de concesión de acuerdo con las normas que resulten de aplicación,
- la materialización de la fiscalización previa del acto de concesión y
- la aprobación del gasto por el órgano competente para ello.

Las bases reguladoras de la concesión de subvenciones podrán admitir que determinada documentación a presentar en el procedimiento, para la justificación del cumplimiento de los requisitos exigidos en ellas, pueda ser inicialmente sustituida por una declaración responsable de la persona solicitante.

En estos casos, la acreditación de la veracidad de los extremos contenidos en la declaración responsable deberá ser refrendada, mediante la aportación de la documentación sustituida, con anterioridad a la resolución del procedimiento de concesión.

Por otra parte, en cuanto a las prohibiciones para la adquisición de la condición de persona beneficiaria o entidad colaboradora, se establece que no podrán obtener tal condición las personas físicas y jurídicas que hubiesen sido sancionadas administrativa o penalmente por incurrir en discriminación por razón de sexo o por incumplimiento de la normativa en materia de igualdad de mujeres y hombres, durante el período impuesto en la correspondiente sanción.

Tampoco podrán recibir ayudas o subvenciones las empresas que, debiendo tener un plan de igualdad vigente, no lo tengan, ni aquellas empresas de más de 50 personas trabajadoras que no acrediten haber establecido medidas para prevenir y combatir el acoso sexual o acoso por razón de sexo en los términos establecidos por la legislación en materia de igualdad de mujeres y hombres.

Asimismo, tampoco podrán adquirir la condición de beneficiarias, las personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, sancionadas por infracción grave o muy grave prevista en la *Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular*, o en la *Ley 10/2021, de 9 de diciembre, de Administración Ambiental de Euskadi*, mediante resolución firme en vía administrativa, hasta no haber ejecutado las medidas correctoras pertinentes y haber satisfecho la sanción.

Por último y para las subvenciones de importe superior a 30.000 euros, cuando los solicitantes sean únicamente sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de la Ley 3/2004, de 29 de diciembre, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las

operaciones comerciales, no podrán obtener la condición de beneficiario o entidad colaboradora las empresas que incumplan los plazos de pago previstos en la citada ley.

Otro elemento que acoge el Título Preliminar es el Registro General de Subvenciones de la Comunidad Autónoma de Euskadi, recientemente incorporado a nuestro ordenamiento jurídico por la vigente Ley de Presupuestos, con objeto de dar cumplimiento a las obligaciones de publicidad y transparencia de las administraciones públicas vascas, así como a los requerimientos de información establecidos por la normativa europea en materia de ayudas de Estado y ayudas de minimis,

Este Registro, cuya administración, gestión, custodia y mantenimiento compete a la Oficina de Control Económico, se configura como una base de datos en soporte informático que recoge, entre otros aspectos, información sobre las convocatorias de subvenciones que se realicen y las resoluciones de concesión recaídas, en los términos que se fijen reglamentariamente.

En todo caso, como contenido mínimo, el Registro recogerá las bases reguladoras y convocatorias de todos los programas subvencionales, su procedimiento de otorgamiento y la relación de los beneficiarios, con indicación del importe de la subvención concedida y el objeto o finalidad de la misma.

Finalmente, se contienen previsiones sobre el régimen jurídico de las subvenciones financiadas con cargo a fondos de la Unión Europea, así como sobre la participación de la Comisión Europea en aquellos casos en los que, aun no existiendo dicha financiación, deban comunicársele los proyectos para el establecimiento, la concesión o la modificación de una subvención o programa subvencional, al objeto de que se declare su compatibilidad, de acuerdo con los artículos 107 a 109 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

El **Título I** [artículos 19 al 29] regula los distintos tipos de procedimientos de concesión y gestión de las subvenciones que en la actualidad se vienen desarrollando por parte de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Euskadi.

Así, se recogen el procedimiento de concurso (como norma general) y los procedimientos de concesión nominativa y concesión directa. A estos se les suma la regulación de otros procedimientos, como el concurso sucesivo, de tal manera que se completa el ordenamiento jurídico con procedimientos de subvenciones extendidos en nuestra Administración.

Por lo que respecta a la concesión directa de subvenciones, esta será competencia del Gobierno y tendrán carácter excepcional, debiendo acreditarse, mediante justificación razonada y memoria documental, las razones de interés público, social, económico o humanitario que las justifiquen, así como la imposibilidad de su convocatoria pública.

Estas subvenciones se comunicarán a la Comisión de Economía, Hacienda y Presupuestos del Parlamento Vasco y se publicarán en el Boletín Oficial del País Vasco con indicación de su importe, objeto y personas beneficiarias.

También en este primer Título se fijan los trámites de la gestión, tratando de propiciar un procedimiento ágil y sencillo.

El **Título II** [artículos 31 a 34] está dedicado al procedimiento de justificación y gestión presupuestaria de las subvenciones públicas. Así, se establece cuáles son los gastos subvencionables, el régimen de las actividades subvencionadas, con específico tratamiento de la contratación de las actividades subvencionadas, y el modo de justificación de las subvenciones. A su vez, se recoge el procedimiento de gestión presupuestaria de las subvenciones, regulando la aprobación del gasto y los pagos.

En relación con estos, se establece como principio general que el abono de la subvención se realizará a posteriori de la justificación de la actuación subvencionada y de su efectivo coste, si bien se contempla la posibilidad de realizar pagos fraccionados que responderán al ritmo de ejecución de las acciones subvencionadas en proporción al gasto justificado.

También se admite, excepcionalmente, como financiación necesaria para poder llevar a cabo las actuaciones inherentes a la subvención, la realización de pagos anticipados que supondrán entregas de

fondos con carácter previo a la justificación. En cualquier caso, no se podrá efectuar pago alguno en tanto no se acredite que la persona beneficiaria se halla al corriente en el cumplimiento de sus obligaciones tributarias y frente a la Seguridad Social, de la forma que se determina reglamentariamente.

En el mismo Título, se regula la figura de la retención de pagos como medida cautelar que puede acordarse en el seno del procedimiento de reintegro, en los supuestos y condiciones que se establecen.

El **Título III** [artículos 35 a 43] recoge, por un lado, todo lo referido al procedimiento de reintegro de las subvenciones concedidas, regulando los supuestos así como las causas de reintegro, la competencia para la resolución del procedimiento, y los obligados al mismo, especificando el plazo de prescripción, la naturaleza de los créditos a reintegrar y los procedimientos para su exigencia.

Por otra parte, establece, para las personas beneficiarias, las entidades colaboradoras y los terceros directamente relacionados con el objeto de la subvención o su justificación, la obligación de colaborar con la Oficina de Control Económico, en el ejercicio por esta de sus funciones de control económico financiero y de gestión, y fija al respecto, las facultades que a dicha Oficina corresponden.

La negativa al cumplimiento de esta obligación se tipifica como causa de reintegro, sin perjuicio de las sanciones que, en su caso, pudieran corresponder.

El **Título IV** [artículos 44 al 47] recoge el régimen sancionador, en el que se establecen sendos elencos de infracciones y sanciones, se fija el régimen de responsabilidades y se determinan los órganos competentes para el ejercicio de la potestad sancionadora.

Destaca el hecho de que se prevén sanciones pecuniarias y no pecuniarias aplicables acumulativamente. Así, al responsable de una infracción, al margen de la obligación de reintegrar las cantidades indebidamente percibidas, se le podrá imponer, según los casos, una multa pecuniaria y otra u otras no pecuniarias, como la prohibición de contratar con la Administración y la de obtener otras subvenciones por parte de ésta.

Este es en esencia el proyecto que presento ante esta Comisión, con el deseo de que pueda culminar con su aprobación final, tras las aportaciones que, por los diferentes grupos, puedan introducirse y que, estoy seguro, contribuirán a mejorar el texto presentado.

En relación con la Proposición de Ley, formulada por el Grupo Parlamentario EH BILDU, sobre medidas para combatir la deslocalización empresarial, y que fue tomada en consideración por el Pleno del Parlamento Vasco el pasado 20 de abril, no puedo sino recordarles que el Consejo de Gobierno manifestó su criterio favorable a la toma en consideración de dicha Proposición de Ley, y que, junto a otra serie de consideraciones, señaló la oportunidad de que la tramitación de dicha proposición de ley, en el caso de su toma en consideración por la Cámara, pudiera armonizarse e, incluso, tramitarse conjuntamente con el Proyecto de Ley reguladora del

régimen de subvenciones, todo ello, obviamente, con el máximo respeto a la capacidad de este Parlamento sobre el diseño de las labores a realizar en el seno de la tramitación parlamentaria.

La referida proposición de ley, tras su toma en consideración, fue remitida en un primer momento para su tramitación a la Comisión de Desarrollo Económico e Innovación. Sin embargo, la Mesa del Parlamento, en su reunión del pasado día 16 de mayo, acordó admitir el escrito de la Comisión de Economía, Hacienda y Presupuestos en el que solicitaba que la mencionada proposición de ley fuera debatida en la comisión competente y ordenó su remisión a la Comisión de Economía, Hacienda y Presupuestos.

Por lo tanto, en primer lugar, quisiera agradecer al Presidente y al Letrado de la Comisión las gestiones realizadas con el fin de dar cumplimiento a lo solicitado por el Consejo de Gobierno, de manera que tanto este Proyecto de Ley reguladora del régimen de subvenciones como la Proposición de Ley sobre medidas para combatir la deslocalización empresarial puedan tramitarse en esta Comisión de forma que pueda armonizarse el contenido de ambas iniciativas, ya sea en una única o en dos normas, cuestión que les corresponderá determinar a los grupos parlamentarios que forman parte de esta Comisión.

Como ya se señalaba en el criterio emitido por el Consejo de Gobierno, en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Euskadi ya existen disposiciones normativas que abordan la cuestión de la deslocalización empresarial, aunque de forma diversa.

En el caso del Territorio Histórico de Bizkaia, por ejemplo, se dictó en el año 2007, de forma pionera en nuestro entorno, además, la Norma Foral 7/2007, de 27 de marzo, de recuperación de ayudas del Sector Público Foral en el supuesto de deslocalizaciones empresariales.

Por el contrario, en el caso del Territorio Histórico de Araba, la cuestión de la deslocalización empresarial se integró en el contenido de la Norma Foral 11/2016, de 19 de octubre, de Subvenciones del Territorio Histórico de Álava, entre las causas de reintegro de las cantidades percibidas como subvención.

Tenemos otros ejemplos en nuestro entorno, como, en Navarra, la Ley Foral 18/2020, de 16 de diciembre, sobre medidas a favor del arraigo empresarial y contra la deslocalización empresarial.

Más recientemente, por ejemplo, el Real Decreto-ley 1/2023, de 10 de enero, de medidas urgentes en materia de incentivos a la contratación laboral, establece un nuevo régimen de reintegro de subvenciones y beneficios de seguridad social en materia de contratación y empleo en supuestos de deslocalización empresarial.

Tampoco debemos olvidar que la administración pública vasca ya ha adaptado sus programas de apoyo a la I+D y a la inversión industrial a los requerimientos de exigencia autorizados por la normativa europea ante posibles casos de deslocalización empresarial, incluyendo entre las obligaciones de las personas beneficiarias de subvenciones el no incurrir, durante un determinado periodo de

tiempo, en deslocalización empresarial, entendiendo como tal el traslado fuera de la Comunidad Autónoma del País Vasco de todo, o parte, de la producción de la persona beneficiaria.

Como pueden ver ustedes, son diferentes las opciones normativas abordadas en torno a la cuestión de la deslocalización empresarial y el reintegro de subvenciones.

A ustedes les corresponderá, por tanto, decidir cuál es la que estimen más oportuna, sin perjuicio de solicitarles, tal y como señalaba el criterio del Gobierno, que dichas disposiciones específicas contribuyan a incentivar el arraigo y la continuidad de las empresas en nuestro territorio, así como a evitar posibles deslocalizaciones, que dichas medidas tengan un encaje tanto en el marco normativo europeo como en nuestro ámbito competencial, salvaguardándolo de regulaciones ajenas a las particularidades del tejido y la estructura productiva de la economía vasca, y que no contribuyan a la pérdida de competitividad empresarial, ni afecten a la propia competitividad territorial. Eskerrik asko