

Expte.

DI-1897/2013-5

En relación con la petición del Grupo Parlamentario Izquierda Unida de Aragón de que por parte de esta Institución se lleve a cabo un estudio del funcionamiento y aplicación del Fondo de Inversiones de Teruel (FITE), le transmito el siguiente

INFORME

El Fondo de Inversiones de Teruel –en adelante, FITE- es un instrumento de promoción económica, de origen público, destinado a la mejora de la dotación de la capacidad productiva y nivel de renta de la provincia de Teruel. Así se define en el apartado segundo de la Exposición del Convenio de Colaboración que, anualmente, suscriben la Administración General del Estado y la Diputación General de Aragón para su regulación.

La necesidad de su creación surge, según resulta de los mismos Convenios, del hecho de que la Comunidad Autónoma de Aragón no es beneficiaria, por su nivel de renta, de los Fondos de Compensación Interterritorial (FCI), y ello a pesar de las desigualdades que existen en la provincia de Teruel en relación con otras provincias. Para paliar estas diferencias se implementa el FITE.

El destino de los fondos –aportados al 50% por la Administración del Estado y la Diputación General de Aragón- es el siguiente: *“financiación de proyectos de inversión que promuevan directa o indirectamente la generación de renta y de riqueza en la provincia de Teruel”* (apartado tercero de la Exposición del Convenio de Colaboración).

La aportación de cada Administración quedó fijada en un máximo de *“30.000 miles de euros”* para el año 2012; la misma cantidad para el año 2013.

En cuanto a los proyectos a subvencionar, en los Convenios de Colaboración que anualmente se firman, en su Anexo I, se pueden distinguir:

A) un grupo de proyectos ya determinados y aprobados en el mismo Convenio, como son: el Fondo de Financiación de Empresas (Suma Teruel), Nieve Teruel, Ciudad del Motor de Alcañiz, Parque Tecnológico del Motor de Aragón, Aeródromo/Aeropuerto de Caudé y el Conservatorio de Teruel.

B) Otros grupos de proyectos de carácter general cuya concreción, dentro de cada uno de los apartados, selecciona en un principio la Diputación General de Aragón y que luego presenta a la Administración General del Estado. La decisión final sobre el listado de proyectos a financiar se adopta conjuntamente por ambas Administraciones. En este caso, los proyectos se habrán de referir a:

a. Infraestructuras de transportes y comunicaciones: 1) carreteras autonómicas y 2) carreteras provinciales.

b. Apoyo a iniciativas empresariales, fundamentalmente en los ámbitos industrial, agroalimentario y turístico: proyectos empresariales.

c. Apoyo a las infraestructuras para la implantación de empresas: 1) refuerzos eléctricos, gasísticos e hidráulicos, y 2) infraestructura turística e industrial.

d. Puesta en valor del patrimonio cultural, ambiental y social: 1) fundaciones culturales, 2) infraestructuras culturales y sociales, 3) adaptación de caminos naturales y cortafuegos en zonas de alto riesgo, y 4) infraestructuras científicas.

En relación con el grupo de proyectos expresamente incluidos en los Convenios de Colaboración FITE para su subvención –como son los descritos en el bloque A)-, nada cabe decir. En la decisión de su financiación con estos fondos especiales han intervenido desde un inicio y de manera conjunta las dos Administraciones suscriptoras del acuerdo. En todo caso, su debate se circunscribe al ámbito político.

Por su parte, en relación con el segundo bloque de proyectos se puede observar que en los Convenios FITE únicamente se indica, de manera muy genérica, cuáles son los proyectos susceptibles de ser financiados. La concreción posterior, en este caso, y tal y como nos indicó el Departamento de Economía y Empleo del Gobierno de Aragón en su informe recibido en esta Institución el día 10 de diciembre de 2013, se hace de la siguiente manera:

“Teniendo en cuenta el carácter de las ayudas a otorgar a empresas privadas o particulares, se realizan convocatorias en régimen de concurrencia competitiva en materia turística, o bien se complementan otras ayudas obtenidas en concurrencia (ADIA, Incentivos Regionales o REINDUS, por ejemplo), siempre de acuerdo con la normativa comunitaria vigente relativa a la intensidad máxima de las ayudas públicas.

En cuanto a las inversiones públicas, son decididas por los firmantes del Convenio, Gobierno de España y Gobierno de Aragón. Ambos Gobiernos tienen en cuenta criterios sociales, económicos, de oportunidad, etc. Se trata, por tanto, de concesiones directas con una base como es el Convenio - y su larga historia -. Convenio y adjudicaciones que, como no podría ser de otro modo, se encuentran sometidos al escrutinio de los órganos de control tanto internos como externos.

En síntesis, el presupuesto que aprueba la Comisión -y en su caso la Subcomisión- de Seguimiento del Fondo, y que asigna a través del Departamento de Economía y Empleo del Gobierno de Aragón a los diferentes beneficiarios, constituye el que podríamos denominar plan estratégico dirigido al cumplimiento de las metas y objetivos del Fondo: el fomento de la renta y la riqueza en la provincia de Teruel.

Las solicitudes se presentan, en impreso normalizado, según modelo aprobado por la Comisión de Seguimiento. El listado final de los proyectos que se llevarán a la reunión para su aprobación por la Comisión, se elabora de acuerdo con las solicitudes. Se prepara un dossier para la reunión de la Comisión con el Acta de la reunión del año anterior, los proyectos que se van a aprobar, un listado con las incidencias que tienen que aprobar, las actas de las reuniones que haya tenido la Subcomisión Mixta, el estado de ejecución a 31 de diciembre y una copia del convenio vigente.

Con esta enumeración de actuaciones se considera explicado el procedimiento seguido para convocar y seleccionar los proyectos susceptibles de ser financiados a través del FITE.”

No queda muy claro, pero de la explicación expuesta parece interpretarse que una primera selección de los proyectos susceptibles de beneficiarse de los fondos FITE se realiza por parte de la Administración autonómica de acuerdo con los proyectos que, de manera libre, se presentan por los interesados. No consta que exista convocatoria pública.

La relación de proyectos seleccionados se realiza por el órgano competente del Gobierno de Aragón teniendo en cuenta criterios sociales, económicos y de oportunidad. Posteriormente, este presenta dicha relación a la Administración General del Estado, decidiéndose después de manera conjunta los finalmente aprobados, considerando –entendemos que también- los citados criterios de selección.

En apoyo de esta interpretación sobre la forma de seleccionar los proyectos a financiar nos encontramos, además de con el informe transcrito, con el Acta de la reunión de la Comisión de Seguimiento del FITE celebrada en día 1 de

agosto de 2013, en cuyo apartado 1 puede leerse lo siguiente:

“1. APROBACIÓN DE LOS PROYECTOS

Una vez analizados los proyectos y solicitada información adicional en particular del proyecto “Ciudad del Motor de Alcañiz” y “Alternativa al Plan Miner”, a propuesta de la Presidenta de la Comisión, se aprueban los proyectos presentados por el Gobierno de Aragón por un importe de 60 millones de euros y que se adjuntan al acta como anexo 1”. (El subrayado es nuestro).

Como ya hemos anticipado, nos encontramos ante un supuesto de concesión directa de subvenciones, lo que también se indica en los propios Convenios FITE en cuanto que, al identificar su régimen jurídico, nos remiten a los arts. 22.2.a) y 28.1 de la Ley 38/2003, de 17 de diciembre de 2003, General de Subvenciones.

Al respecto, el tenor literal de los citados preceptos es el siguiente:

“Artículo 22

2. Podrán concederse de forma directa las siguientes subvenciones:

a) Las previstas nominativamente en los Presupuestos Generales del Estado, de las Comunidades Autónomas o de las Entidades Locales, en los términos recogidos en los convenios y en la normativa reguladora de estas subvenciones.

A efectos de lo establecido en el párrafo anterior, se entiende por subvención prevista nominativamente en los Presupuestos Generales del Estado aquella en que al menos su dotación presupuestaria y beneficiario aparezcan determinados en los estados de gasto del Presupuesto. El objeto de estas subvenciones deberá quedar determinado expresamente en el correspondiente convenio de colaboración o resolución de concesión que, en todo caso, deberá ser congruente con la clasificación funcional y económica del correspondiente crédito presupuestario.

(Ap. 2 a) modificado con efectos desde 1 de enero de 2013 y vigencia indefinida por [disp. final 12 de Ley núm. 17/2012, de 27 de diciembre. RCL\2012\1763](#).”

“Artículo 28. Concesión directa

1. La resolución de concesión y, en su caso, los convenios a través de los cuales se canalicen estas subvenciones establecerán las condiciones y compromisos aplicables de conformidad con lo dispuesto en esta Ley.

Los convenios serán el instrumento habitual para canalizar las

subvenciones previstas nominativamente en los Presupuestos Generales del Estado, o en los de las corporaciones locales, sin perjuicio de lo que a este respecto establezca su normativa reguladora.”

Dejado a un lado el primer grupo de subvenciones, las que pertenecen al grupo A, porque han sido seleccionadas mediante un acuerdo directo entre el Estado y la Comunidad y el primero está fuera del control de esta Institución, respecto de las demás consideramos lo siguiente:

1º Hay que admitir, por haber sido reconocido en la ley, el amplio ámbito que tiene la Administración a la hora de conceder subvenciones no regladas, especialmente cuando son directas o nominativas. La decisión se impulsa teniendo en cuenta criterios políticos y en ese ámbito debe valorarse su oportunidad.

2º Sin embargo esa libertad, discrecionalidad no arbitrariedad, hay que ejercerla en un marco jurídico que establece ciertos límites:

2º.1 El mismo contenido del Convenio FITE en el que se dispone que *“Se establece para cofinanciar proyectos de inversión que promuevan directa o indirectamente la creación de renta y de riqueza y que sean generadores de empleo y contribuyan a la fijación de población en la provincia de Teruel”*. Hay que reconocer que el límite incluye conceptos jurídicos indeterminados como creación de renta y riqueza, admisibles, pero difíciles de supervisar.

2º.2 Como el mismo Gobierno reconoce en la contestación que nos ha dirigido: *“El convenio está sometido al escrutinio de los órganos de control tanto externos como internos”*.

Para que ese control pueda realizarse es conveniente que estos criterios se detallen lo máximo posible, teniendo en cuenta, por ejemplo, el índice de paro que existe en la localidad donde se va a hacer la inversión -si se tratara de subvenciones para fomentar el empleo-, u otros criterios que, en consonancia con los objetivos que se marca en su proyecto político y en el ámbito de la racionalidad, el Gobierno puede fijar. También podrían diferenciarse unos parámetros de otros. Habría que tener en cuenta, de futuro, si se deberían excluir determinadas prestaciones que son más propias de enmarcarse en los llamados Planes Provinciales. Parece oportuno que esos parámetros sean públicos y se recojan en la convocatoria.

Esta petición es acorde, además, con los principios de transparencia y buen gobierno que deben informar toda actuación de la Administración, y a los que ya nos hemos referido de manera prolija en nuestro último informe especial sobre *“Transparencia y buen gobierno en la Comunidad Autónoma de Aragón”*.

Íntimamente relacionado con lo anterior, y tal y como ya indicamos en nuestro expediente 1023/2001-7, en el que se estudió un caso similar al que nos ocupa, como era el reparto del Fondo Local de Aragón, debemos recordar que, en cualquier caso, las resoluciones, actos, convenios... en las que se decida sobre la concesión de los fondos FITE habrán de ser motivados. Esta es una exigencia que es contrapunto a la par que garantía del correcto ejercicio de la potestad discrecional de la Administración.

Así, como ya se recogió en la Sugerencia dictada en el seno del mencionado expediente:

“(...) La motivación es un requisito de ciertos actos administrativos que ha sido definido como la exigencia de hacer públicas las razones de hecho y fundamentos de derecho que justifican el acto. La motivación permite conocer las razones que condujeron a la decisión adoptada, que fundamentaron el acto. La motivación constituye un elemento interpretativo de la voluntad administrativa y permite el control del acto administrativo, tanto por la opinión pública como por los Tribunales de Justicia y por los órganos fiscalizadores de la actividad financiera.

(...) Como hemos tenido ocasión de señalar en el expediente 1050/2000-1 (...) en el caso de la concesión de subvenciones y ayudas públicas con pluralidad de solicitantes adquiere una importancia excepcional como justificación de que la elección de unos beneficiarios y la correlativa exclusión de otros responde a razones objetivas. Los principios de publicidad, concurrencia y objetividad no son sino la aplicación al campo del gasto subvencional del principio constitucional de igualdad ante la Ley (art. 14 CE) y del de equitativa distribución de los recursos públicos a través del gasto público (art. 31.2 C.E.). La ausencia de motivación genera, por otro lado, en la parte afectada, una evidente indefensión, al no poder conocer las razones por las que se han rechazado sus solicitudes para, en su caso, poder combatir aquéllas ejerciendo las oportunas acciones que le asistan.

Sobre la necesaria motivación de las resoluciones dictadas por la Administración en el ejercicio de sus facultades discrecionales, el Tribunal Superior de Justicia de Aragón ha tenido ocasión de pronunciarse en relación con la concesión de subvenciones en 1997 con cargo al entonces vigente Fondo Autonómico de Inversiones Municipales de Aragón. Citando, por todas, la sentencia de 26 de enero de 2001, que dio lugar al recurso y anuló el Decreto 65/1997 de concesión de subvenciones, recuerda la reiterada doctrina del Tribunal Supremo que afirma que “el margen de libertad que la discrecionalidad otorga a la Administración lo sigue teniendo aunque se le imponga la obligación de expresar los motivos de su actuación, deber lógico para que pueda distinguirse entre lo discrecional lícito y lo arbitrario e injusto; en la discrecionalidad los motivos lícitos no son controlables, pero ha de ser conocidos, justamente para que pueda examinarse si una resolución es fruto de la discrecionalidad razonable...”.

A la vista de cuanto se viene exponiendo parece oportuno insistir en la importancia de dictar resolución motivada en todos y cada uno de los supuestos en los que se desestime una solicitud de ayuda o subvención de acuerdo con los criterios establecidos en el art. 3 del Decreto 210/2000. Si la entidad local que ve denegada su solicitud tiene conocimiento cabal de las razones por las que no ha sido atendida su petición, la transparencia de la decisión evitará las sospechas de arbitrariedad y permitirá, en todo caso, que la entidad afectada pueda, conocidos los argumentos del organismo subvencionador, ejercitar las acciones que le correspondan en defensa de sus intereses.”

Sin olvidar que esta especial exigencia de motivación no tiene únicamente un fundamento doctrinal y jurisprudencial sino que viene recogida en el art. 54 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común, en el que expresamente se dispone que:

“1. Serán motivados, con sucinta referencia de hechos y fundamentos de derecho:...f) los que se dicten en el ejercicio de potestades discrecionales”.

Dicho lo anterior y sin que esto suponga prejuzgar negativamente la actuación del Gobierno de Aragón, reconociendo que las subvenciones directas son admisibles y porque carecemos de información sobre todas las peticiones de subvención y además no podemos pronunciarnos sin haber oído a todas las partes afectadas, en aras a garantizar la transparencia e igualdad de oportunidades en la concesión de este tipo de ayudas así como de garantizar su control apuntamos que se profundice en el estudio de las siguientes propuestas:

1) publicidad de los concretos parámetros y criterios empleados para la selección de proyectos a financiar mediante subvenciones por concesión directa.

2) motivación de manera suficiente de las decisiones de selección, inclusión o exclusión de proyectos del Fondo de Inversión de Teruel (y, por extensión, de cualquier otro fondo de concesión directa).

3) control posterior de la correcta ejecución de los proyectos y correcto destino de los fondos otorgados.

4) excepcionalidad en su previsión y concesión, como dispone la normativa general de subvenciones.

Propuestas que, a su vez, entendemos que cabrían ser consideradas

para su inclusión en el Anteproyecto de Ley de Subvenciones de Aragón, en estudio.

Atentamente,

Zaragoza, a 20 de enero de 2014

EL JUSTICIA DE ARAGÓN

FERNANDO GARCÍA VICENTE