



Sr. Amilivia González, Presidente y Ponente

Sr. Rey Martínez, Consejero
Sr. Velasco Rodríguez, Consejero
Sr. Nalda García, Consejero

Sr. Sobrini Lacruz, Secretario

La Sección Primera del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en León el día 16 de mayo de 2013, ha examinado el *proyecto de decreto por el que se modifica el Decreto 67/2011, de 15 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento General de la Agencia de Innovación, Financiación e Internacionalización Empresarial de Castilla y León*, y a la vista del mismo y tal como corresponde a sus competencias, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

I

ANTECEDENTES DE HECHO

El día 18 de abril de 2013 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el *proyecto de decreto por el que se modifica el Decreto 67/2011, de 15 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento General de la Agencia de Innovación, Financiación e Internacionalización Empresarial de Castilla y León*.

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 22 de abril de 2013, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 306/2013, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, tal como dispone el artículo 55 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo de Castilla y León, aprobado por el Decreto 17/2012, de 3 de mayo. Turnado por el Sr. Presidente del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Amilivia González.

Primero.- El proyecto de decreto.

El proyecto de decreto sometido a consulta consta de un preámbulo, tres artículos (que contienen las modificaciones al Decreto 67/2011, de 15 de



diciembre, por el que se aprueba el Reglamento General de la Agencia de Innovación y Financiación Empresarial de Castilla y León) y una disposición final.

- El artículo uno añade un nuevo apartado h) al artículo 3.1.
- El artículo dos introduce el apartado ñ) al artículo 10.1.
- El artículo tres adiciona al artículo 24 un nuevo apartado 3.
- La disposición final indica que la modificación entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de Castilla y León.

Segundo.- El expediente remitido.

En el expediente que acompaña al proyecto de decreto, figuran los siguientes documentos:

- Proyecto de decreto por el que se modifica el Decreto 67/2011, de 15 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento General de la Agencia de Innovación y Financiación Empresarial de Castilla y León (texto fechado el 14 de septiembre de 2012).
- Memoria de 14 de septiembre de 2012.
- Informe de la Comisión Delegada para Asuntos Económicos de 20 de septiembre de 2012.
- Informes de las Consejerías de la Presidencia, Agricultura y Ganadería, Educación, Sanidad, Familia e Igualdad de Oportunidades, Cultura y Turismo, Hacienda y Fomento y Medio Ambiente. El informe de la Consejería de Hacienda considera que no es viable jurídicamente la modificación planteada.
- Informe de la Asesoría Jurídica de la Consejería de Economía y Empleo de 11 de octubre de 2012.
- Proyecto de decreto por el que se modifica el Decreto 67/2011, de 15 de diciembre (versión fechada el 11 de febrero de 2013).



- Memoria de 11 de febrero de 2013, que contiene un estudio del marco normativo, un informe sobre su necesidad y oportunidad, un estudio económico, la evaluación de impacto de género y una valoración de las observaciones realizadas al texto durante su tramitación.

- Informe de la Dirección General de Presupuestos y Estadística de 21 de febrero de 2013.

- Informe de la Dirección General de Atención al Ciudadano, Calidad y Modernización de 25 de abril de 2013.

- Informe del Consejo Económico y Social de 4 de abril de 2013.

- Informe de la Secretaría General de la Consejería de Economía y Empleo de 5 de abril de 2013.

En tal estado de tramitación, se dispuso la remisión del expediente al Consejo Consultivo de Castilla y León para que emitiera dictamen.

II CONSIDERACIONES JURÍDICAS

1ª.- Competencia del Consejo Consultivo de Castilla y León.

La Ley 1/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo de Castilla y León, califica en su artículo 4.1.d) como preceptiva la consulta en el procedimiento de elaboración de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las leyes, así como sus modificaciones.

A los efectos de su examen, la competencia para emitir el dictamen solicitado corresponde a la Sección Primera, según lo establecido en el punto tercero, 1.a) del Acuerdo de 31 de mayo de 2012, del Pleno del Consejo, por el que se determina la composición y competencias de las Secciones.

2ª.- Contenido del expediente y procedimiento de elaboración.

El artículo 53.1 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo de Castilla y León, aprobado por el Decreto 17/2012, de 3 de mayo, dispone que las solicitudes de dictamen deberán incluir toda la documentación y



antecedentes necesarios para dictaminar sobre las cuestiones consultadas, así como el borrador, proyecto o propuesta de resolución. A la documentación y antecedentes se acompañará un índice numerado de los documentos.

Para el supuesto de los proyectos de decreto se entiende como documentación necesaria la que, de acuerdo con el artículo 76 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, se recoge en el artículo 75.3 del citado texto legal (modificado por el artículo 1.Tres del Decreto-Ley 3/2009, de 23 de diciembre, de Medidas de Impulso de las Actividades de Servicios en Castilla y León), conforme al cual el proyecto "irá acompañado de una Memoria en la que se incluirán:

- a) Estudio del marco normativo en el que pretende incorporarse, con expresión de las disposiciones afectadas y la tabla de vigencias.
- b) Informes y estudios sobre su necesidad y oportunidad.
- c) Estudio económico, con referencia al coste a que dará lugar, en su caso, así como a su financiación.
- d) La expresión de haber dado el trámite de audiencia -cuando fuere preciso- y efectuado las consultas preceptivas.
- e) Informe motivado de las razones imperiosas de interés general que determinen el efecto desestimatorio del silencio administrativo.
- f) De establecerse un régimen de autorización para el acceso o ejercicio de una actividad de servicios, motivación suficiente sobre la concurrencia de las condiciones de no discriminación, necesidad y proporcionalidad, así como, en su caso, de la concurrencia de estas mismas condiciones en relación con los requisitos previstos en el artículo 11.1 o en el artículo 12.2, ambos de la Ley sobre el acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.

El artículo 75.4 exige, además, que el proyecto se envíe a las restantes Consejerías para su estudio, se informe por los Servicios Jurídicos de la Comunidad y se someta, previamente a su aprobación por la Junta de Castilla y León, al examen de los órganos consultivos cuya consulta sea preceptiva.



Del contenido del proyecto de decreto se desprende la no necesidad de los informes previstos en las letras e) y f) del artículo 75.3 de la Ley 3/2001, de 3 de julio.

La observancia del procedimiento de elaboración de las normas, constituye un aspecto de singular importancia si se tiene en cuenta que el procedimiento, tanto en su vertiente formal como material, opera como una garantía para la legalidad, acierto y oportunidad de la disposición de que se trate.

En este caso, contrastada la documentación remitida descrita en el antecedente segundo de este dictamen, puede afirmarse que el proyecto de decreto cumple las exigencias sustanciales para la elaboración de disposiciones de carácter general.

3ª.- Marco constitucional y normativo.

El artículo 128 de la Constitución Española dispone en su apartado 2 que "Se reconoce la iniciativa pública en la actividad económica".

La doctrina ha señalado que la Norma Fundamental contiene un modelo cuya amplia formulación, como es usual en las Constituciones, permite albergar opciones variadas de política económica.

El progreso económico (artículos 40.1, 130.1 y 131.1), el principio de igualdad en sus dos vertientes de equilibrio entre espacios territoriales (artículos 138 y 158) y de nivelación de rentas personales (artículos 130, 131.1 y 140.1), la unidad de mercado (artículo 139.2), la estabilidad económica (artículo 40.1), la productividad (artículo 38), el fomento de algunos sectores y la defensa del consumidor (artículo 51) se consideran parámetros económicos de la Constitución, pues constituyen una obligada referencia para los poderes públicos en sus estrategias de política económica.

Entre las técnicas o instrumentos puestos al servicio de estos principios inspiradores se encuentra el previsto en el artículo 128.2 de la Constitución, en el que, como se ha señalado, "se reconoce la iniciativa pública en la actividad económica".



Se ha dicho que con esta expresión lo que la Constitución hace “es romper, erradicar del ordenamiento jurídico el principio de subsidiariedad que en la legislación anterior presidía la actuación de la empresa” ya que, como añade un sector doctrinal, “la Constitución no consagra el principio de subsidiariedad en el mundo económico, en el sentido de que el Estado en su sentido integral no pueda intervenir cuando exista la iniciativa privada pues el deber genérico de los poderes públicos de actuar para la consecución de la efectividad de los derechos económicos y sociales puede convertirse en una obligación, con distintas manifestaciones, cuando la efectividad de tales principios no se produce por el libre juego social”.

Por otra parte, esta iniciativa abarca la acción económica de cualquier ente público, es decir, del Estado, de las Comunidades Autónomas y, por último, de las Corporaciones Locales y comprende tanto la gestión directa de actividades económicas como la indirecta, confiada a organizaciones públicas o privadas.

Pero junto a este principio se halla el de la “libertad de empresa en el marco de la economía de mercado” (artículo 38), una libertad que otorga la posibilidad -como tiene declarado el Tribunal Constitucional- “de iniciar y sostener en libertad la actividad empresarial” (Sentencia nº 37/1987, de 26 de marzo), mientras que la iniciativa pública en la actividad económica supone reconocer, de acuerdo con una tradición legislativa que viene de muy atrás en términos históricos, la posibilidad de que los entes públicos participen o actúen como protagonistas en el proceso de producción de bienes o de prestación de servicios (en tal sentido, la Sentencia del mismo Tribunal nº 1/1982, de 28 de enero).

Una vez expuesto el marco constitucional en el que cabe incardinar el proyecto de decreto que se examina, ha de ponerse de manifiesto que el artículo 148.1.13ª contempla “El fomento del desarrollo económico de la Comunidad Autónoma dentro de los objetivos marcados por la política económica nacional” como competencia que pueden asumir las Comunidades Autónomas.

Por su parte, el artículo 70.1.18º del Estatuto de Autonomía de Castilla y León atribuye a esta Comunidad la competencia exclusiva en materia de “fomento del desarrollo económico en los diferentes mercados y del comercio



exterior y la planificación de la actividad económica de la Comunidad, dentro de los objetivos marcados por la política económica general y, en especial, la creación y gestión de un sector público de Castilla y León”.

Además, el artículo 70.1.2º del Estatuto atribuye a la Comunidad de Castilla y León competencia exclusiva sobre la “Estructura y organización de la Administración de la Comunidad”.

La caracterización de la Agencia de Innovación y Financiación Empresarial como ente público tiene que tener necesariamente un soporte desde el punto de vista del régimen jurídico de las Administraciones Públicas, de modo que, configurada aquélla como una entidad más de la Administración de la Comunidad, integrante de ésta, entra en juego la habilitación con carácter exclusivo que se otorga al Estado en el artículo 149.1.18ª de la Constitución para el establecimiento de las bases del régimen jurídico de las diferentes Administraciones Públicas. Así lo considera el artículo 70.3 del Estatuto, que dispone que “La atribución en exclusividad de estas competencias a la Comunidad de Castilla y León se entenderá efectuada sin perjuicio de las competencias que pudieran corresponder al Estado en virtud de otros títulos previstos por la Constitución”. Cabe citar también el artículo 32.1 del Estatuto, conforme al cual “Corresponde a la Comunidad Autónoma de Castilla y León la creación y estructuración de los órganos y servicios de la Administración autonómica que tengan por objeto servir al ejercicio de las competencias atribuidas a aquélla”.

Tal y como ya ha señalado este Consejo Consultivo (Dictamen 261/2011), en el derecho de esta Comunidad Autónoma ya la Ley 7/1986, de 23 de diciembre, de la Hacienda de la Comunidad de Castilla y León, incluyó dentro de las entidades que conformaban la Administración Institucional de la Comunidad a los entes públicos de derecho privado, figura que se mantiene con idéntica denominación en la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León. Esta última Ley deroga el régimen que para ellos se contenía en la citada Ley 7/1986, de 23 de diciembre, y les dedica el capítulo III de su título VII, tras las normas generales del capítulo I del mismo título, referentes a toda la Administración Institucional y Empresas Públicas. Posteriormente la citada Ley de la Hacienda y del Sector Público de la Comunidad de Castilla y León menciona a los entes públicos de derecho privado, en su artículo 2.1.b), como categoría integrada en el amplio concepto de sector público autonómico que dicha norma acoge.



El artículo 85.3 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, dispone que “Las entidades institucionales se registrarán por su Ley de creación, las disposiciones de esta Ley, las de aquellas otras Leyes que les sean de aplicación y por la regulación interna que sus propios estatutos establezcan”.

Respecto a la Ley de creación, el artículo 91 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, señala que “La Ley de creación determinará su denominación, sus fines y actividades, su adscripción a la Consejería u Organismo Autónomo respectivo, sus órganos rectores, los bienes y medios económicos que se les asignen para el cumplimiento de sus fines, así como aquellos aspectos que puedan ser modificados reglamentariamente y, en su caso, las causas de extinción, el procedimiento para llevarla a cabo y los efectos de la misma”.

La competencia exclusiva de la Comunidad de Castilla y León de fomento del desarrollo económico, antes mencionada, se ha materializado desde hace unos años en la creación de una serie de entes instrumentales, entre los que se encontraba la Agencia de Desarrollo Económico.

A partir de la promulgación de la Ley 13/2005, de 27 de diciembre, de Medidas Financieras, esta Agencia pasó a denominarse Agencia de Inversiones y Servicios de Castilla y León y se crearon la empresa pública ADE Financiación y la Fundación Pública Adeuropa.

Posteriormente, la situación de crisis económica y financiera ha traído consigo la necesidad de reordenar el tejido de entes instrumentales y entidades participadas para lograr una mayor eficiencia y eficacia del gasto público. A ello ha respondido la creación del Ente Público Agencia de Innovación y Financiación Empresarial de Castilla y León en el título III de la Ley 19/2010, de 22 de diciembre, ente público de derecho privado que pasa a asumir las funciones de la Agencia de Inversiones y Servicios, de la empresa pública ADE Financiación, S.A. y de la Fundación Adeuropa, cuyas extinciones -en el caso de las dos primeras- se autorizan.

En virtud del Decreto 67/2011, de 15 de diciembre, se aprueba el Reglamento General de la Agencia de Innovación, Financiación e Internacionalización Empresarial de Castilla y León.



Posteriormente, la disposición final primera de la Ley 4/2012, de 16 de julio, de Medidas Financieras y Administrativas, ha modificado la denominación anterior del ente por el de "Agencia de Innovación, Financiación e Internacionalización Empresarial de Castilla y León", incluyendo expresamente el objetivo de la internacionalización entre las funciones que habrá de desarrollar la Agencia de forma directa como medida de racionalización del sector público autonómico.

En el marco normativo descrito se inscribe la modificación proyectada del Decreto 67/2011, de 15 de diciembre, con la finalidad de introducir de modo expreso entre las políticas de apoyo a las empresas que desarrolla la Agencia de Innovación, Financiación e Internacionalización Empresarial de Castilla y León las relativas a la internacionalización, y articular la competencia para realizar la operación de adquisición global del patrimonio de sociedades participadas mediante cesión global, así como los controles a que la operación pueda estar sometida.

4ª.- Rango de la norma proyectada.

El proyecto de decreto sometido a dictamen se dicta haciendo uso de la habilitación de la potestad reglamentaria para el desarrollo y ejecución de las leyes emanadas de las Cortes de Castilla y León, así como para el desarrollo de la legislación básica del Estado, cuando proceda, prevista en el artículo 16.e) de la Ley 3/2001, de 3 de julio.

Específicamente, el presente proyecto normativo tiene por objeto modificar el Decreto 67/2011, de 15 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento General de la Agencia de Innovación, Financiación e Internacionalización Empresarial de Castilla y León.

Con arreglo a lo expuesto, se considera que existe habilitación legal para dictar el proyecto y que el rango elegido (decreto) es el adecuado.

Conforme al artículo 26.1.d) de la Ley 3/2001, de 3 de julio, corresponde a los titulares de las Consejerías la función de preparar y presentar a la Junta los proyectos de decreto relativos a las cuestiones propias de su Consejería. En ejercicio de esta función, la Consejería de Economía y Empleo ha elaborado el proyecto de decreto objeto del presente dictamen.



5ª.- Observaciones en cuanto al fondo.

Observación general.

La modificación proyectada del Decreto 67/2011, de 15 de diciembre, tiene como finalidad introducir de modo expreso entre las políticas de apoyo a las empresas que desarrolla la Agencia de Innovación, Financiación e Internacionalización Empresarial de Castilla y León las relativas a la internacionalización, y articular la competencia para realizar la operación de adquisición global del patrimonio de sociedades participadas mediante su cesión global.

Respecto de la primera de las cuestiones debe señalarse que la propia Ley de creación del ente le atribuye, entre sus fines, en el artículo 37.d) el de "favorecer la promoción exterior para incentivar inversiones".

En cuanto al segundo de los propósitos, ha surgido una discrepancia durante la tramitación del procedimiento al considerar el Servicio de Evaluación, Normativa y Procedimiento de la Consejería de Hacienda que "no es viable" incorporar la modificación al Decreto 67/2011, de 15 de diciembre, sobre la adquisición del patrimonio global de sociedades participadas (artículos dos y tres del proyecto).

Se argumenta que la Ley 11/2006, de 26 de octubre, del Patrimonio de la Comunidad de Castilla y León, así como las normas básicas de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas, nada prevén sobre la adquisición del patrimonio global de sociedades participadas, sino únicamente la adquisición de títulos representativos del capital de empresas (artículo 106 de la Ley 11/2006, de 26 de octubre), en cuyo caso, si no supone adquirir la mayoría de su capital, se acuerda por la Junta de Castilla y León, a propuesta del titular de la consejería competente en materia de hacienda, sin perjuicio de lo establecido en las normas especiales de los entes públicos de derecho privado. Si, por el contrario, supone la adquisición de más del cincuenta por ciento de la empresa, se requiere la autorización de la correspondiente ley.

Por su parte, la Asesoría Jurídica de la Consejería de Economía y Empleo considera que la adquisición global de un patrimonio por cesión global de



activos y pasivos de una sociedad se regulará de acuerdo con lo previsto en el Derecho Mercantil en defecto de regulación propia (artículo 98.3 de la Ley 11/2006, de 26 de octubre, del Patrimonio de la Comunidad de Castilla y León), y las normas mercantiles -en concreto la Ley 3/2009, de modificaciones estructurales de sociedades mercantiles- no imponen límite alguno para la adquisición, salvo el de tener la condición de socio y abonar la contraprestación, por lo que no hay obstáculo para que la Agencia pueda realizar este tipo de negocio.

Debe subrayarse que el supuesto que se propone en esta modificación es el de la adquisición de una masa patrimonial, no la adquisición global de títulos representativos del capital de empresas. Como acertadamente advierte la referida Asesoría Jurídica el patrimonio “provendrá de sociedades en la que ésta ha participado (en la mayoría de los casos de manera mayoritaria) y cuyo objeto social resulta que ahora va a ser desarrollado por la propia ADE en el ejercicio de las funciones que su Ley le atribuye y en el marco de la política de racionalización y eficacia que la situación actual demanda. Por medio de este negocio de adquisición la ADE puede, además de hacerse con los medios materiales apropiados para la consecución del fin y que ya estarán preparados para ello, recuperar al menos parte de las inversiones que en su día hubiera realizado”.

Con base en las razones expuestas por la Asesoría Jurídica de la Consejería de Economía y Empleo, tampoco se aprecian objeciones a la intervención de la Consejería competente en materia de hacienda ni de la Junta de Castilla y León en la adquisición de las referidas masas patrimoniales.

III CONCLUSIONES

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo de Castilla y León informa:

Consideradas las observaciones formuladas, puede elevarse a la aprobación de la Junta de Castilla y León el proyecto de decreto por el que se modifica el Decreto 67/2011, de 15 de diciembre, por el que se aprueba el



**CONSEJO
CONSULTIVO**
DE CASTILLA Y LEÓN

Reglamento General de la Agencia de Innovación, Financiación e Internacionalización Empresarial de Castilla y León.

No obstante, V.E. resolverá lo que estime más acertado.