

CONSIDERACIONES relativas a los aplazamientos de las cuotas de amortización de los préstamos y anticipos concedidos a entidades promotoras de parques científicos y tecnológicos a results de convocatorias estatales

Con relación a la carta de la Directora General de Transferencia de Tecnología y Desarrollo Empresarial, de fecha 20 de junio de 2011, dirigida a las entidades promotoras de parques científicos y tecnológicos que acrediten encontrarse en una situación financiera que les impida cumplir con sus obligaciones de pago, y que deseen solicitar el aplazamiento de las cuotas de amortización con vencimiento 2011, resultantes de préstamos o anticipos concedidos en virtud de las convocatorias ministeriales realizadas desde el año 2000, se formulan, seguidamente, algunas consideraciones sobre la interpretación que en dicha carta se efectúa de la aplicación de la disposición adicional cuadragésimo octava, en su apartado 5, de la Ley 39/2010, de 22 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2011.

Dicha disposición adicional establece que el aplazamiento podrá ser concedido por el Ministerio de Ciencia e Innovación, previo informe favorable del Ministerio de Economía y Hacienda, con arreglo a determinadas condiciones, que se exponen, y entre ellas, que en el caso de entidades del sector público, la operación deberá contar con la autorización de la Administración a la que la entidad pertenezca. Siguiendo con lo expuesto en la carta, según informe del Ministerio de Economía y Hacienda, dicha autorización implica que dado que el aplazamiento de las cuotas de amortización pendientes puede afectar al presupuesto de la Administración de la que la entidad solicitante dependa, ésta debe hacerse responsable de las cuotas de amortización. Debemos dejar constancia de que dicho informe no se incorpora, y que las referencias que efectuamos al mismo se limitan, estrictamente, a lo expuesto en la carta.

Entendemos que debería diferenciarse entre la Administración a la que la entidad promotora del parque científico y tecnológico pertenezca, de la Administración territorial en cuyo sector público se integre, y como tal, de la cual dependa a efectos SEC. El concepto de pertenencia debería vincularse estrictamente a la entidad o entidades formalmente integradas en el máximo órgano de gobierno de la entidad promotora, considerándose que la autorización exigida en la disposición adicional cuadragésimo octava, apartado 5, está referida a la entidad mayoritaria, es decir a aquella que ostenta la mayoría de derechos de voto y capacidad decisoria y de control sobre la entidad, ello sin perjuicio de que se requiera la aprobación por el máximo órgano de gobierno de la entidad promotora, con una mayoría cualificada o incluso por unanimidad, para poder solicitar el aplazamiento de las cuotas de amortización al Ministerio. Con ello se garantizaría, por una parte, la voluntad del máximo órgano de gobierno de la entidad promotora del parque científico y tecnológico de solicitar el aplazamiento y sus condiciones y, por otra, la autorización específica de la Administración a la que la entidad pertenezca (normalmente una Universidad) y que como tal puede adoptar decisiones sobre la entidad promotora, de acuerdo con el régimen jurídico aplicable y sus estatutos.

De este modo, en el caso de un parque científico y tecnológico con mayoría de una Universidad pública en su máximo órgano de gobierno, se requeriría la autorización emitida



por el órgano competente de dicha Universidad. Todo ello sin perjuicio de que la Universidad requiera, a su vez, para aprobar operaciones de endeudamiento o de aval que afecten a su presupuesto, recabar los preceptivos acuerdos del Consejo Social u otros órganos internos de gobierno, así como de la Comunidad Autónoma en cuyo sector público se integre según normas SEC, de acuerdo con el artículo 81.3 h) de la Ley orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de universidades (LOU) y de la legislación autonómica aplicable, Ley 1/2003, de 19 de febrero, de universidades de Catalunya (LUC) y normativa financiera y presupuestaria aplicable a las Universidades. Dicha autorización se efectuaría, por lo tanto, por imperativo legal, con el objetivo que la propia Ley persigue.¹

De ello, sin embargo, no debe deducirse, automáticamente, que corresponda a la Administración de la Generalitat de Catalunya directamente la responsabilidad del reembolso de las cuotas de amortización aplazadas. Dicho reembolso debe corresponder primeramente a la entidad que ha solicitado el aplazamiento de dichas cuotas, bajo la responsabilidad de la Universidad pública u otra Administración a la que pertenezca si se trata de entidades del sector público; solamente en el supuesto de que la entidad promotora perteneciera, por ostentar la mayoría en su máximo órgano de gobierno, a la Administración de la Generalitat, ésta debería asumir dicha responsabilidad, y en todo caso, en los términos acordados con la entidad promotora. Una interpretación como la que se deduce, por remisión, del informe del Ministerio de Economía y Hacienda, conllevaría que la Administración de la Generalitat deba asumir el pago de cuotas de amortización de entidades promotoras de parques científicos y tecnológicos, creadas y gestionadas sin ninguna participación, capacidad de decisión e incluso sin financiación o con financiación minoritaria de la Administración de la Generalitat.

Ello supondría una injerencia en la autonomía financiera de la Comunidad Autónoma, y en la capacidad de decidir sobre sus propios presupuestos, y también una intromisión en las relaciones económico financieras que la Administración de la Generalitat pueda mantener con las universidades de su competencia y otras entidades de su sector público.

Según la interpretación vigente de la aplicación de las normas SEC, las universidades y las entidades que ellas controlan (financiadas mayoritariamente con ingresos no de mercado) están integradas en el sector Administración pública autonómica, y, por lo tanto, su déficit y endeudamiento a efectos de contabilidad nacional se imputan a la Comunidad Autónoma respectiva. Incluso algunas entidades pertenecientes a la Universidad (de control universitario), en las que la Administración de la Generalitat no ostenta participación ninguna, han sido clasificadas como "Administración pública autonómica" en términos SEC. Debemos considerar, por ello, que tanto las universidades públicas como sus entidades clasificadas SEC, a efectos de contabilidad nacional, computan como déficit y endeudamiento público de la Comunidad Autónoma, pero solamente a dichos efectos, sin extensión a la misma de la responsabilidad de hacerse cargo directamente de las deudas de

¹ Artículo 81.3, "El presupuesto de las universidades contendrá en su estado de ingresos: h) LOU "el producto de las operaciones de crédito que concierten, debiendo ser compensado para la consecución del necesario equilibrio presupuestario de la Comunidad Autónoma, la cual, en todo caso, deberá autorizar cualquier operación de endeudamiento. "



entidades sobre las que no ostente participación alguna, ni capacidad decisoria. Corresponde a la Comunidad Autónoma adoptar las decisiones necesarias y oportunas, en su ámbito de competencias, para actuar sobre el déficit y gestionar el nivel de endeudamiento de su sector público, sin que ello suponga que deba asumirlo directamente. En el caso de aplazamiento de las cuotas debidas, el orden de responsabilidades debería ser en primer lugar de la entidad promotora a quién corresponde el pago del préstamo recibido, en segundo lugar de la entidad a la que pertenezca (normalmente una Universidad) en los términos que entre ambas acuerden, y únicamente cuando la Comunidad Autónoma lo estime conveniente, de acuerdo con su propia política de reducción y control del déficit público y sus prioridades, el reembolso de las cuotas debidas podría imputarse al presupuesto autonómico, en las condiciones que se acuerden entre las instituciones implicadas. Entendemos, por lo tanto, que la autorización a la que se refiere la precitada disposición cuadragésimo octava, apartado 5, de la Ley 39/2010, de 22 de diciembre, debe corresponder a la Universidad. Ciertamente, un hipotético impago en los nuevos plazos concedidos podría repercutir en el presupuesto de la Universidad, puesto que dicha autorización puede considerarse como garantía de solvencia o aval, según parece desprenderse del informe del Ministerio de Economía y Hacienda, o incluso responsabilizarse directamente del pago. Corresponderá por ello a la Universidad decidir el otorgamiento o la denegación de la autorización, así como establecer con su entidad promotora del parque científico y tecnológico las condiciones que considere oportunas. La intervención de la Comunidad Autónoma en el proceso, debe considerarse estrictamente la propia que ejerce sobre las universidades públicas de su competencia, de acuerdo con la legislación aplicable.

También es significativo, observar que los presupuestos de la Generalitat de Catalunya incluyen a todas las entidades controladas por la Administración de la Generalitat, en las que ostenta representación mayoritaria; aunque también incluyen las entidades con participación minoritaria, siempre que se trate de entidades que hayan sido clasificadas, de acuerdo con las normas SEC, dentro de su sector público. Dicha inclusión es a efectos meramente informativos, para la presentación de los datos de déficit y deuda consolidada de la Generalitat en criterios SEC. Por lo tanto, los presupuestos de la Generalitat de Catalunya no incluyen ni a las universidades, ni a los parques científicos y tecnológicos, ni a otras entidades controladas por las universidades, puesto que no ostenta una representación mayoritaria en sus órganos de gobierno.²

² El Artículo 112 EAC establece que el presupuesto de la Generalitat incluye todos los gastos y todos los ingresos de la Generalitat, y también el de los organismos, las instituciones y las empresas que dependen de la misma. El alcance de la palabra dependencia es esencial para poder identificar qué organismos y entidades deben quedar incluidos en los presupuestos. El criterio de pertenencia al sector público actualmente seguido es el siguiente:

- a) Los organismos, instituciones y otros entes en los que la dependencia emana de la misma Ley o norma de creación de la entidad,
- b) Para las entidades en que la participación es compartida con otras Administraciones o entidades públicas o privadas, se considera que la participación es mayoritaria cuando reúnen uno de los requisitos siguientes:



A lo dicho debemos añadir que las convocatorias ministeriales dirigidas a los parques científicos y tecnológicos, e instrumentadas a través de la concesión de créditos reembolsables y de subvenciones, a diferencia de las dirigidas a Campus de Excelencia Internacional - que implican directamente a las Comunidades Autónomas - no afectan ni consideran la necesidad de intervención autonómica. Las convocatorias no vinculan a las Comunidades Autónomas a reembolsar, ni garantizar, ni avalar los préstamos que sean otorgados a las entidades beneficiarias. En alguna convocatoria, al referirse a la capacidad de solvencia que debe acreditar la entidad solicitante, se introdujo la siguiente mención: "en el caso de entidades de derecho público la solvencia podrá, en su caso, quedar acreditada mediante la aportación de un documento emitido por la Administración pública de que dependa la entidad, en el que figure el acuerdo válidamente adoptado por el órgano competente para obligarse y que garantice el compromiso de reintegración del préstamo por dicha Administración". Se trata de una posibilidad, no de un requerimiento obligado, y en cualquier caso referido a entidades de derecho público, con lo cual quedarían al margen las entidades promotoras que han adoptado la figura jurídica de fundación. En Catalunya algunos parques científicos y tecnológicos adoptan la forma jurídica de fundación y se rigen por lo dispuesto en el Libro III del Código Civil de Catalunya, norma de derecho privado por excelencia, que precisamente está siendo objeto de modificación por el Parlamento de Catalunya con el objetivo de suprimir de dicho cuerpo legal la concepción, ahora incluida, de las fundaciones del "sector público de la Administración de la Generalitat" por impropia y carente de regulación específica; y que, en cualquier caso, no incluye a las fundaciones universitarias. Ello por supuesto no supondrá obstáculo alguno para la inclusión de una fundación en el SEC, cuando proceda, y a su sujeción a la normativa pública que corresponda, en cada caso. Dichas entidades promotoras no pueden ser consideradas entidades de "derecho público", y consecuentemente no correspondería hacer uso de la citada posibilidad relativa a la capacidad de solvencia de las mismas.

Por lo demás, en las convocatorias ministeriales, la Comunidad Autónoma no tiene ningún tipo de intervención, decisión o participación en el proceso, ni recibe comunicación, ni información. Contrariamente, en el caso de las convocatorias de Campus de Excelencia Internacional, como mencionábamos más arriba, las Comunidades Autónomas participan del proceso; se requiere su autorización y además se compromete a la devolución de los créditos otorgados, mediante convenio, es decir por acuerdo entre las partes. Recordemos que las convocatorias marcan el régimen específico aplicable a las subvenciones y préstamos convocados y que actúan como base reglamentaria, que no debe ni puede alterarse posteriormente, de manera unilateral, y por medio de la interpretación jurídica de los efectos que produce la aplicación de la disposición adicional cuadragésimo octava, en su apartado 5, de la Ley 39/2010, de 22 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2011. La interpretación de las leyes debe efectuarse basándose en la literalidad del precepto, y siempre dentro del marco legal y competencial vigente. Dicha disposición se

-
- La Generalitat tiene capacidad para nombrar o designar por vía estatutaria la mayoría de los representantes con derecho a voto de sus órganos de gobierno,
 - La Generalitat ostenta una participación superior al 50% en su capital o fondo patrimonial (en el caso de fundaciones debe considerarse la normativa específica).



refiere exclusivamente al requerimiento de una autorización administrativa. Desde la perspectiva jurídica la interpretación que se efectúa de la aplicación de la citada disposición adicional, modificaría el régimen aplicable al otorgamiento de los préstamos y ayudas convocadas y concedidas, vinculando *ex post* a la Comunidad Autónoma, que no ha tenido intervención alguna en la decisión inicial, equiparando, por interpretación extensiva, el régimen de las convocatorias ministeriales relativas a los parques científico tecnológicos, al régimen regulado en las convocatorias ministeriales relativas a los Campus de Excelencia Internacional.

Por poner un ejemplo, la Fundación "Parc Científic de Barcelona" forma parte del Grupo Universidad de Barcelona, que se configura como un grupo de entidades con autonomía jurídica patrimonial, bajo la dirección de la Universidad de Barcelona. Dicha Universidad salvaguarda sobre el conjunto de las entidades del Grupo la capacidad de decisión y control - tanto económico como jurídico - y ostenta la mayoría de derechos de voto, a la vez que mantiene la facultad para nombrar y destituir la mayoría de los miembros de sus órganos de gobierno. Podemos manifestar, por lo tanto, que la Fundación "Parc Científic de Barcelona" pertenece a la Universidad de Barcelona. Sirva, asimismo, de antecedente las respuestas recibidas del Ministerio de Economía y Hacienda y del Ministerio de Ciencia e Innovación en peticiones anteriores de aplazamientos de créditos (también en el caso del PCB) que se concedían correctamente sin el requisito de intervención autonómica, que como hemos indicado forma parte del procedimiento interno entre la Administración de la Generalitat y las Universidades públicas del sistema universitario de Catalunya.

Tampoco podemos ignorar un factor esencial a tener en cuenta en lo referente a las Universidades, que son, recordemos, las principales promotoras de los parques científico-tecnológicos: la autonomía universitaria. Como ya hemos apuntado, desde una perspectiva estrictamente jurídica, las fundaciones universitarias no han sido consideradas fundaciones del sector público de la Administración de la Generalitat, dadas sus especiales características. Las universidades se rigen por la Ley orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de universidades, modificada por la Ley 4/2007, de 12 de abril, y en Catalunya también por su propia Ley 1/2003, de 19 de febrero, de universidades de Catalunya. El artículo 2 de la LOU reconoce la autonomía universitaria, que entre otros aspectos, incluye la creación de estructuras específicas que actúen como soporte de la investigación y la docencia, y la elaboración, aprobación y gestión de sus presupuestos y administración de sus bienes. El artículo 84 de la LOU³ está dedicado a la creación de fundaciones y otras personas jurídicas por parte de las universidades. Establece que para la promoción y desarrollo de sus fines, las universidades, por si solas o en colaboración con otras entidades públicas o privadas, y con la aprobación del Consejo Social, podrán crear empresas, fundaciones u otras personas jurídicas de acuerdo con la legislación general aplicable. Será de aplicación lo dispuesto en la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, así como en la Ley 14/2011, 1 de junio, de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación. La dotación fundacional o la aportación al capital social y cualesquiera otras aportaciones a las entidades que prevé el párrafo anterior, que se realicen con cargo a los presupuestos de la Universidad, quedarán sometidos a la

³ Según redacción dada por el apartado 9 de la disposición final tercera de la Ley de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación.



normativa vigente en esta materia. Las entidades en cuyo capital o fondo patrimonial equivalente tengan participación mayoritaria las Universidades quedan sometidas a la obligación de rendir cuentas en los mismos plazos y procedimiento que las propias universidades.

Resumidamente, el legislador orgánico ya ha establecido el régimen jurídico aplicable a las entidades creadas por las Universidades, que ha sido completado con la legislación propia de la Comunidad Autónoma, a la cual corresponde adoptar las decisiones que afecten a su autonomía financiera.

Barcelona, 22 de septiembre de 2011