



Sra. Salgueiro Cortiñas, Presidenta

Sr. Estella Hoyos, Consejero

Sr. Fernández Costales, Consejero
y Ponente

Sr. Pérez Solano, Consejero

Sr. Quijano González, Consejero

Sr. Madrid López, Consejero

Sr. Nalda García, Consejero

Sr. Sobrini Lacruz, Secretario

El Pleno del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunido en Zamora el día 29 de marzo de 2007, ha examinado el *expediente relativo al anteproyecto de Ley de Subvenciones de la Comunidad 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 22 de febrero de 2007 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el *expediente relativo al anteproyecto de Ley de Subvenciones de la Comunidad de Castilla y León*.

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 26 de febrero de 2007, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 165/2007, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, previa ampliación del mismo, tal como dispone el artículo 53 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo, aprobado por el Decreto 102/2003, de 11 de septiembre. Turnado por la Sra. Presidenta del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Fernández Costales.

Primero.- El anteproyecto.

El anteproyecto de ley sometido a dictamen consta de una exposición de motivos, cincuenta y tres artículos distribuidos en cinco títulos, cinco disposiciones adicionales, una disposición transitoria, una disposición derogatoria y cinco disposiciones finales.



La exposición de motivos resalta la importancia de las subvenciones dentro de la actividad del sector público, que es preciso considerar desde una doble perspectiva: como modalidad del gasto público y como forma de intervención administrativa dirigida a fomentar determinados comportamientos. Igualmente, expone la necesidad de establecer una nueva regulación en materia de subvenciones en nuestra Comunidad por entender que los artículos 122, 122.bis y 131 de la Ley 7/1986, de 23 de diciembre, de la Hacienda de la Comunidad de Castilla y León, han quedado desfasados como consecuencia de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones. Finalmente, describe el contenido de la ley.

El título I, "disposiciones generales", se compone de dos capítulos. El capítulo I, dedicado al "objeto y ámbito de aplicación", contiene los artículos 1 a 3; y el capítulo II dedica los artículos 4 a 14 a las "normas comunes a las subvenciones del sector público autonómico".

El título II, "de los procedimientos para la concesión de subvenciones", se divide en dos capítulos. El capítulo I regula el "procedimiento de concesión en régimen de concurrencia competitiva" en sus artículos 15 a 28; y el capítulo II se refiere a la "concesión de subvenciones de forma directa" y se divide en tres secciones que se ocupan, respectivamente, de "las subvenciones previstas nominativamente en los presupuestos", de "la concesión de subvenciones establecidas por ley" y de "la concesión directa de subvenciones por razones que dificulten su convocatoria pública" (artículos 29 a 31).

El título III, "de los procedimientos de gestión de las subvenciones", consta de dos capítulos. El capítulo I regula el "procedimiento de gestión presupuestaria" en los artículos 32 a 39; y el capítulo II se ocupa del "procedimiento de justificación de las subvenciones públicas" en los artículos 40 a 44.

El título IV, "de los incumplimientos del beneficiario y de las entidades colaboradoras", regula las consecuencias de tales incumplimientos, el procedimiento para su determinación y, en su caso exigir el reintegro, los obligados al reintegro, la naturaleza de los créditos a reintegrar y la prescripción.



El título V, "régimen sancionador", atribuye la competencia para el ejercicio de la potestad sancionadora.

La disposición adicional primera se refiere a las ayudas en especie; la disposición adicional segunda, a las subvenciones libradas por el Estado a la Comunidad para ponerlas a disposición de un tercero; la disposición adicional tercera regula los contratos programa; la disposición adicional cuarta hace referencia a la cooperación económica local general; y la disposición adicional quinta, a las entregas dinerarias sin contraprestación de las empresas públicas y fundaciones públicas de la Comunidad.

La disposición transitoria prevé la aplicación supletoria de la normativa estatal en materia de justificación de subvenciones, hasta la aprobación del reglamento autonómico.

La disposición derogatoria única señala que quedan derogadas todas las normas de igual o inferior rango que se opongan a lo dispuesto en la presente ley, y en particular los artículos 122, 122 bis y 131 de la Ley 7/1986, de 23 de diciembre, de la Hacienda de la Comunidad de Castilla y León, y el apartado 2 del artículo 19 de la Ley 10/2003, de 8 de abril, de Creación del Servicio Público de Empleo de Castilla y León.

La disposición final primera se refiere a la gestión de subvenciones estatales y de la Unión Europea.

La disposición final segunda modifica el artículo 56 de la Ley 13/2005, de 27 de diciembre, de Medidas Financieras de Castilla y León, para precisar su contenido.

La disposición final tercera modifica la Ley 1/1993, de 6 de abril, de Ordenación del Sistema Sanitario de Castilla y León, para incluir una referencia a la competencia para conceder subvenciones.

La disposición final cuarta faculta a la Junta de Castilla y León para dictar las disposiciones necesarias para el desarrollo de los preceptos de esta ley.



La disposición final quinta dispone la entrada en vigor de la ley.

Segundo.- El expediente remitido.

En el expediente que acompaña al anteproyecto de ley, además de un índice de documentos que lo conforman, figuran los siguientes:

- Borrador inicial del anteproyecto, de fecha 5 de julio de 2005.
- Observaciones realizadas por las Consejerías de Economía y Empleo, Fomento, Medio Ambiente, Sanidad, Familia e Igualdad de Oportunidades, y Educación. Asimismo, constan las observaciones formuladas por la Agencia de Desarrollo Económico y por el Servicio Público de Empleo.
- Borrador del anteproyecto de ley, de fecha 30 de agosto de 2005.
- Remisión, con fecha 1 de septiembre de 2005, del borrador del anteproyecto al Consejo de Cuentas, al Consejo de Universidades de Castilla y León y a la Federación Regional de Municipios y Provincias, a fin de que puedan formular observaciones.
- Certificado expedido, con fecha 24 de enero de 2006, por la Secretaria de la Comisión Académica del Consejo de Universidades de Castilla y León, en el que se hace constar que el anteproyecto de ley ha sido debatido por la citada comisión en su sesión de 24 de octubre de 2005, sin que se hayan formulado observaciones.
- Borrador del anteproyecto de ley, de fecha 22 de febrero de 2006.
- Observaciones realizadas por las Consejerías de Presidencia y Administración Territorial, Economía y Empleo, Agricultura y Ganadería, Fomento, Medio Ambiente, Sanidad, Familia e Igualdad de Oportunidades, Educación, y Cultura y Turismo. Asimismo, constan las observaciones formuladas por la Agencia de Inversiones y Servicios, el Servicio Público de Empleo, la Gerencia Regional de Salud y la Gerencia de Servicios Sociales.



- Contestación por parte de la Consejería de Hacienda a las observaciones formuladas.

- Borrador del anteproyecto de ley, de fecha 17 de abril de 2006.

- Informe de la Dirección de los Servicios Jurídicos, de 29 de noviembre de 2006, al que se adjunta el texto informado.

- Borrador del anteproyecto de ley, sin fecha.

- Informe previo sobre el anteproyecto de ley de subvenciones de Castilla y León, emitido por el Consejo Económico y Social, de fecha 1 de febrero de 2007.

- Anteproyecto de ley de subvenciones de Castilla y León sometido a dictamen de este Consejo Consultivo.

- Memoria justificativa del borrador del anteproyecto de ley, fechada el 17 de febrero de 2007, comprensiva de los siguientes apartados: marco normativo de la futura ley; tabla de vigencias donde se recogen las disposiciones cuya regulación se ve afectada por el anteproyecto, sin indicar si se mantienen o no vigentes; informe sobre la necesidad y oportunidad del anteproyecto; estudio económico, en cuyo apartado se señala que la aprobación de esta ley no implica en principio coste añadido que pueda ser objeto de estudio; y tramitación del anteproyecto, en donde se analizan las observaciones realizadas por la Dirección de los Servicios Jurídicos y por el Consejo Económico y Social.

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.

El Consejo Consultivo de Castilla y León dictamina en el presente expediente con carácter preceptivo, de conformidad con lo previsto en el artículo 4.1.c) de la Ley 1/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo de Castilla y León, correspondiendo al Pleno emitir el dictamen según lo establecido en el artículo 19.2.

2ª.- Contenido del expediente.

El artículo 51.1 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo, aprobado por el Decreto 102/2003, de 11 de septiembre, 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 documentos.

Para el supuesto de los anteproyectos de ley ha de considerarse documentación necesaria la exigida por el artículo 75.3 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León. Conforme a dicho precepto, el anteproyecto, cuya elaboración se iniciará en la Consejería competente por razón de la materia, deberá ir acompañado de una memoria en la que se incluirán:

- a) Un estudio del marco normativo en el que pretende incorporarse, con expresión de las disposiciones afectadas y la tabla de vigencias.
- b) Los informes y estudios sobre su necesidad y oportunidad.
- c) Un 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.



La ley citada exige, además, que el anteproyecto 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.

En el presente caso, del estudio de la documentación enviada cabe concluir que el procedimiento ha sido tramitado correctamente, adecuándose a lo previsto en la normativa de aplicación ya descrita.

En particular, cabe destacar la intensa participación de las Consejerías y las entidades integrantes de la Administración Institucional en la elaboración del anteproyecto de ley, mediante la formulación de numerosas observaciones, las cuales han tenido cumplida respuesta por parte de la Consejería de Hacienda –admitiéndolas o desestimándolas motivadamente–. Teniendo en cuenta la finalidad del anteproyecto de establecer una amplia regulación de la materia con clara vocación de permanencia, el estudio previo por parte de los órganos y entidades mencionados ha permitido mejorar el texto desde el punto de vista técnico tanto jurídico como de oportunidad.

3ª.- Consideraciones generales.

La materia de subvenciones no está prevista como competencia específica ni en la Constitución ni en el Estatuto de Autonomía de Castilla y León. Por ello, es preciso acudir a otros títulos competenciales que habiliten para llevar a cabo su regulación.

En este sentido, la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, se promulgó al amparo de las competencias que al Estado atribuye el artículo 149.1, números 13ª, 14ª y 18ª, de la Constitución, estableciendo en su disposición final primera los artículos que constituyen legislación básica.

Según la doctrina del Tribunal Constitucional, lo que ha de considerarse como bases o legislación básica es el común denominador normativo necesario para asegurar la unidad fundamental prevista por las normas del bloque de la constitucionalidad que establecen la distribución de competencias (STC 48/1988, F. 3). Esto es, un marco normativo unitario, de aplicación a todo el



territorio nacional (STC 147/1991), dirigido a asegurar los intereses generales y dotado de estabilidad –ya que con las bases se atiende a aspectos más estructurales que coyunturales (STC 1/1982, F. 1)–, a partir del cual pueda cada Comunidad, en defensa de su propio interés, introducir las peculiaridades que estime convenientes dentro del marco competencial que en la materia correspondiente le asigne su Estatuto (SSTC 49/1988; 197/1996, F. 5 a).

Pues bien, en ejercicio de las competencias propias de autogobierno (artículos 32.1.1ª y 39 del Estatuto de Autonomía), y de las competencias de desarrollo legislativo y ejecución de la legislación básica estatal, se ha elaborado por parte de la Comunidad de Castilla y León el anteproyecto de ley de subvenciones objeto del presente dictamen, cuya necesidad ya fue puesta de manifiesto por este Consejo Consultivo (Dictamen 908/2006, de 4 de octubre).

Como señala la exposición de motivos del anteproyecto, las subvenciones han de ser consideradas desde una doble perspectiva: como modalidad del gasto público y como forma de intervención administrativa dirigida a fomentar determinados comportamientos.

a) Como modalidad del gasto público, las subvenciones han de ajustarse a la legislación presupuestaria: el gasto ha de estar sometido al régimen presupuestario y previsto en forma de crédito en los presupuestos de cada Administración. Igualmente el gasto correspondiente a las subvenciones, como todo gasto público, ha de estar sometido a la transparencia en la elaboración, ejecución y control del presupuesto, y la asignación y gestión de los recursos presupuestarios en un horizonte plurianual orientado por los principios de eficacia, eficiencia y calidad de las finanzas públicas.

b) 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.

Esta doble perspectiva ha sido tomada en cuenta al elaborar el anteproyecto de ley.



4ª.- Observaciones al articulado.

Consideraciones generales.

Resulta obligado hacer una referencia general a la conveniencia de aplicar, en la elaboración de las normas, unos criterios uniformes de técnica legislativa, pues ello ha de redundar en beneficio de la claridad de los textos legales y de su mejor comprensión por los ciudadanos, en general, y por los operadores jurídicos, en particular.

En este sentido, quizá fuera aconsejable seguir el ejemplo que proporciona la Administración del Estado, en cuyo ámbito existen unas directrices sobre técnica normativa, aprobadas por Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005, tal y como resulta plasmado en el documento elaborado por la Dirección General del Secretariado de la Junta y Relaciones Institucionales de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial, de normalización de expedientes tramitados ante órganos colegiados de gobierno.

Como tal Acuerdo, las referidas directrices no tienen más carácter que el de una instrucción u orden de servicio interna de la Administración. No obstante, al establecer una serie de criterios generales sobre el modo en que debe ordenarse y desarrollarse (en su fase administrativa de elaboración) el contenido de las disposiciones generales, se persigue, en definitiva, no sólo dotarlas de una estructura lógica y más fácilmente comprensible, sino también asegurar un mínimo de uniformidad en la legislación.

En el presente caso, estas directrices han servido de fuente de inspiración a las diversas observaciones que en materia de técnica legislativa se realizan al articulado del anteproyecto.

Es preciso hacer una observación genérica a la totalidad del texto del anteproyecto, debido a la dificultad que plantea descender a todos y cada uno de los defectos o erratas que se pueden observar en el texto, recomendando un uso más adecuado de los signos de puntuación, utilizados en el lenguaje escrito para ayudar a comprender lo que se expresa. Tal y como ya señaló este Órgano Consultivo en dictámenes anteriores (así, Dictamen 388/2004, de 29 de junio), "no existen normas fijas para el uso de los signos de puntuación, especialmente



de la coma, pero existen algunas reglas generales que es necesario tener en consideración, pues un escrito mal puntuado puede dar lugar a confusiones”.

Exposición de motivos.

Con carácter general, tal y como expresa el Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005, por el que se aprueban las directrices de técnica normativa, la parte expositiva de la disposición cumple la función de describir su contenido, indicando su objeto y finalidad, sus antecedentes y las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se promulga. Si es preciso, resumirá sucintamente dicho contenido, a fin de lograr una mejor comprensión del texto del articulado. Se evitarán las exhortaciones, las declaraciones didácticas o laudatorias u otras análogas.

En el expositivo I, en su párrafo cuarto, debería suprimirse la expresión “y Administración” por cuanto que es la Comunidad la que aprueba la normativa autonómica.

En el expositivo II, debe aludirse a “la exigencia de aprobar un plan estratégico”, y no simplemente a su elaboración, así como añadirse el artículo determinado “las” delante de “causas de nulidad” y de “causas de reintegro”.

En el expositivo III, párrafo primero, *in fine*, parece más adecuado referirse a que la nueva regulación ha de tener por objeto complementar y desarrollar la normativa básica estatal, con las especialidades propias de la Comunidad. Por otra parte, al describir el contenido del título I se incurre en una reiteración –establecer, establecidas–, que podría salvarse indicando que “el objeto de la ley es la regulación de las subvenciones establecidas (...)”; en la descripción de la disposición adicional cuarta, la referencia debe hacerse a la Cooperación Económica Local General, tal y como se recoge en el título de dicha disposición; al exponer el contenido de la disposición adicional quinta, sería más correcto hablar de “las entregas dinerarias sin contraprestación que realicen las empresas públicas (...)”; finalmente, debe indicarse que las disposiciones finales prevén también el desarrollo reglamentario de la ley y la entrada en vigor de esta.



Observaciones al título I.- *Disposiciones generales.*

Artículo 1.- *Objeto de la Ley.*

La primera cuestión que llama la atención es la omisión de cualquier referencia a la aplicación de la ley a las subvenciones que puedan otorgar las entidades locales. Debe tenerse en cuenta que la disposición final primera, apartado 2, de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, prevé que los preceptos que constituyan legislación básica se aplicarán a las entidades locales de las Comunidades Autónomas que hubieran asumido competencias en materia de régimen local, debiendo entender que, en los aspectos que no constituyan legislación básica, les serán aplicables los preceptos de la ley autonómica. Por ello, ha de recogerse expresamente en las disposiciones de la parte final la aplicación a las entidades locales, en los términos mencionados, de esta ley.

Por otra parte, debe añadirse el artículo determinado “las” antes de la palabra “entidades”.

Artículo 2.- *Entidades del sector público autonómico que pueden establecer y conceder subvenciones.*

Desde el punto de vista de la técnica normativa, y a los efectos de unificar la redacción, debería indicarse que los organismos autónomos forman parte de la Administración Institucional, al igual que en este artículo se señala respecto a los entes públicos de derecho privado; o bien, teniendo en cuenta la remisión que se hace a la definición del sector público autonómico recogida en el artículo 2 de la Ley 2/2006, de 3 de mayo, de la Hacienda y del Sector Público de la Comunidad de Castilla y León, omitir en ambos casos dicha mención.

Por último, las entidades mencionadas en la letra e) no responden a ninguno de los apartados del artículo 2 de la Ley 2/2006, de 3 de mayo.

Artículo 4.- *Planes estratégicos.*

En primer lugar, cabe señalar que la denominación completa del título debería ser “planes estratégicos de subvenciones”, con independencia de que posteriormente pueda aludirse a ellos simplemente como planes estratégicos.



En relación con los planes estratégicos de la Administración de la Comunidad a que se refiere el apartado 1, la literalidad del precepto permite entender que estos deben comprender todas las subvenciones que vayan a establecer y otorgar la Administración General y la Institucional, cualquiera que sea el procedimiento de concesión (conurrencia competitiva o concesión directa), pues no se hace distinción alguna. En este sentido se expresa el artículo 12 del reglamento de subvenciones estatal –precepto no básico–.

Asimismo, se plantea la cuestión de si dichos planes estratégicos deben comprender o no las entregas dinerarias sin contraprestación que vayan a realizar las empresas públicas y fundaciones públicas de la Comunidad. En principio, cabe entender que la sujeción de estas entidades a los principios de gestión previstos en el artículo 8.3 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, –los de eficacia y eficiencia, fundamentalmente– obliga a establecer unos objetivos estratégicos cuyo cumplimiento permita valorar la observancia de tales principios.

En el apartado 2, párrafo segundo, la referencia debería hacerse al resto de entidades contempladas en el artículo 2 –letras d), e) y f)– de la ley, puesto que de otra forma podría inducir a confusión y entender comprendidas en este apartado a las empresas públicas y fundaciones públicas de la Comunidad, aspecto éste que no parece responder a su finalidad.

Por otra parte, además de la exigencia del informe de la consejería competente en materia de hacienda, debe tenerse en cuenta que el artículo 3.3 del Decreto 122/2003, de 23 de octubre, por el que se crea y regula la Comisión Delegada de Asuntos Económicos, enumera entre las competencias de este órgano “coordinar las actividades de la Administración de la Comunidad de Castilla y León en materia de ayudas e incentivos”, lo que sugiere la participación de esta comisión en la elaboración de los planes estratégicos.

En relación con el apartado 3, cabe formular tres observaciones:

- La mención expresa al primer trimestre “natural” no parece necesaria, toda vez que el artículo 90 de la Ley 2/2006, de 3 de mayo, hace coincidir el ejercicio presupuestario con el año natural, y el cómputo de los plazos establecidos por meses se hará de fecha a fecha.



- Debe precisarse cuáles son las entidades gestoras que cita, si bien el contexto permite entender como tales las contempladas en las letras d), e) y f) del artículo 2.

- Contiene una regulación muy genérica de la evaluación de las líneas de subvenciones (entendiendo que se refiere al seguimiento del cumplimiento de los planes estratégicos), que exige el posterior desarrollo reglamentario, el cual deberá concretar aspectos tales como la forma de llevar a cabo la evaluación, su concreción material –resolución, órgano competente–, así como sus efectos –jurídicos o políticos, vinculantes o no–.

Finalmente, desde el punto de vista de la técnica legislativa, se sugiere incluir en el apartado 1 los tres primeros párrafos del artículo, puesto que regulan los planes estratégicos de la Administración de la Comunidad, y limitar el apartado 2 a los planes estratégicos de las universidades públicas y del resto de entidades que menciona.

Como aspectos lingüísticos, debe sustituirse la expresión “tanto las subvenciones a ejecutar por la consejería como por los organismos (...)” por “las subvenciones a ejecutar tanto por la consejería como por los organismos (...)”. Asimismo, debería revisarse la utilización del verbo “ejecutar” para referirse a subvenciones.

Artículo 5.- *Convenios de colaboración con entidades colaboradoras.*

En relación con el apartado 2, cabe hacer las siguientes observaciones:

- En la letra a), se sugiere la siguiente redacción: “Las partes que celebran el convenio, la capacidad jurídica con la que actúa cada una de ellas, así como la representación de los firmantes”.

- En la letra b), en la frase “plazo de duración”, los términos “plazo” y “duración” son redundantes, por lo que debería sustituirse por otra expresión más correcta (por ejemplo, plazo de vigencia).

- En la letra g), añadir “la” antes de “acreditación”.



- En la letra i), la obligación de reintegro puede nacer del incumplimiento no sólo de la entidad colaboradora sino también del beneficiario. Lo que debería expresarse.

Artículo 6.- *Bases reguladoras de la concesión de las subvenciones.*

El apartado 1 define las bases reguladoras como disposiciones generales que desarrollan el régimen jurídico de las subvenciones. Debería añadirse como inciso final "para cada línea de subvención", puesto que las bases reguladoras no se configuran propiamente como reglamentos ejecutivos sino que se trata de una concreción del régimen jurídico aplicable a cada una de las subvenciones en particular.

Artículo 7.- *Competencia para la aprobación de las bases reguladoras.*

En el apartado 1, debe indicarse que las bases reguladoras se aprobarán mediante orden del titular de la consejería correspondiente.

El apartado 2 debería unificar la mención a los consejeros, y referirse a los titulares de las consejerías interesadas.

Artículo 8.- *Información sobre la gestión de subvenciones.*

Este precepto prevé la creación de una base de datos autonómica de subvenciones, cuya regulación se remite al reglamento. Debe recordarse que, en nuestra Comunidad, la existencia del Registro de Ayudas, regulado por el Decreto 331/1999, de 30 de diciembre, obligará a articular los mecanismos de coordinación necesarios entre ambos.

En el apartado 2, cabría incluir entre los aspectos a recoger en la base de datos, las personas incursoas en las prohibiciones establecidas en el artículo 13 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, dado que se trata de las causas que impiden ser beneficiario de subvenciones.



Artículo 9.- Competencia para resolver los procedimientos de concesión de subvenciones.

En cuanto al apartado 1, en la letra a) se sugiere la siguiente redacción: "En la Administración General de la Comunidad, el titular de la consejería correspondiente"; en la letra b) en la frase "y en su defecto" debe sustituirse la conjunción copulativa "y" por la disyuntiva "o"; y en la letra c), suprimir "las subvenciones se concederán o denegarán por". Además, la mención debe ser a los órganos y entidades a que se refiere artículo 2 del anteproyecto, puesto que la futura ley se aplicará en parte a las empresas públicas y fundaciones públicas (disposición adicional quinta).

En el apartado 2, la competencia debe ir referida a la resolución de los procedimientos de concesión de subvenciones con cargo a varias secciones presupuestarias, puesto que aquella comprende tanto los supuestos de concesión como los de denegación.

El apartado 3 debería mencionar no sólo el apartado 1 sino también el 2, sin perjuicio de que en los supuestos previstos en el artículo 31 sea siempre necesaria la autorización de la Junta de Castilla y León.

Artículo 10.- Contenido de las resoluciones.

El apartado 3 contiene una previsión en exceso reglamentista. Además, no se recogen las consecuencias del transcurso del plazo sin que se hayan acreditado las circunstancias que menciona.

Artículo 12.- Plazo para resolver.

En relación con el apartado 1, cabe señalar que el plazo para resolver debe constar en todo caso en las bases reguladoras, de acuerdo con el artículo 17.3.g) de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, en cuyo caso la previsión de que conste igualmente en la convocatoria es innecesaria y reiterativa.

El plazo de seis meses para dictar y notificar la resolución se ha considerado insuficiente por gran parte de las consejerías que han formulado alegaciones. Ahora bien, conforme a la Ley 30/1992, de 26 de noviembre,



cabría establecer un plazo mayor no sólo por ley sino por una norma con rango de ley (*a.e.* decreto legislativo).

En el último inciso del apartado 1, después de la expresión “transcurrido este plazo”, debería añadirse la frase “sin haberse dictado y notificado la resolución”.

En el apartado 2, en la frase “organismos autónomos y entes públicos” debe sustituirse la conjunción copulativa “y” por la disyuntiva “o”.

En el apartado 3, la referencia al órgano gestor parece que debiera ser al órgano instructor, por ser éste el encargado de tramitar el procedimiento.

Artículo 13.- *Incidencias posteriores a la concesión.*

Cabría sustituir el título del precepto por “modificación de la resolución de concesión”, puesto que su contenido no es propiamente la existencia de esas incidencias sino de que las mismas puedan dar lugar a la modificación de la resolución, y que el tenor literal del artículo 6.2.h) del anteproyecto se expresa en los mismos términos. En cualquier caso, se considera un precepto en exceso reglamentista.

Si bien el precepto no realiza ninguna distinción, cabe entender que las modificaciones de la resolución de concesión a que se refiere el apartado 1 sólo podrán producirse previa solicitud del interesado, pero en ningún caso de oficio.

El apartado 2 prevé que cuando el beneficiario plantee modificaciones del proyecto inicial que supongan un incremento de la subvención concedida o la variación de aspectos fundamentales del objeto de la subvención, la resolución se someterá a los mismos trámites establecidos para la concesión de la subvención. En relación con este apartado, cabe formular las siguientes observaciones:

a) Parece existir una errata en la redacción, por cuanto debe ser la modificación, y no la resolución, lo que ha de someterse a los mismos trámites establecidos para la concesión de la subvención.



b) La posibilidad de plantear modificaciones que supongan un incremento de la subvención ya concedida parece que no se ajusta con otras previsiones del anteproyecto:

- Cuando se trate de un procedimiento de concesión en régimen de concurrencia competitiva y las subvenciones a conceder agoten el crédito presupuestario asignado a la convocatoria, el incremento de la subvención obligaría a una ampliación del crédito, lo que no parece posible teniendo en cuenta la finalidad de la concurrencia competitiva.

- Cuando se trate de subvenciones de concesión directa, tal posibilidad tampoco parece admitirse en todos los supuestos: en las subvenciones nominativas (artículo 29 del anteproyecto), porque la cuantía viene fijada en los presupuestos generales de la Comunidad; en las subvenciones cuya cuantía venga establecida por ley (artículo 30), porque es dicha ley la que concreta la cuantía; y en las subvenciones previstas en el artículo 31, porque el precepto no admite esta posibilidad sino que obliga a concretar la cuantía de la subvención.

c) La posibilidad de plantear modificaciones que supongan la variación de aspectos fundamentales del objeto de la subvención no parece posible en las subvenciones concedidas en régimen de concurrencia competitiva porque ello supondría alterar las condiciones tenidas en cuenta para la valoración comparativa de las solicitudes presentadas, cuyos efectos inciden directamente en la concesión o denegación de las subvenciones. En cualquier caso, si la modificación ha de someterse a los mismos trámites establecidos para la concesión de la subvención, ello plantea las cuestiones de cuáles son las solicitudes con las que va a compararse la modificación y de las consecuencias en caso de que la modificación obtuviera una valoración inferior a la inicial que supusiera la denegación de la subvención, por ocupar un lugar posterior en la resolución final y no existir crédito suficiente.

d) De mantenerse la actual redacción de este apartado 2, debería recogerse de forma expresa que reglamentariamente se establecerán los criterios objetivos para determinar los supuestos en que podrá permitirse la variación de aspectos fundamentales del objeto de la subvención.



Artículo 14.- *Fin de la vía administrativa.*

La referencia al “procedimiento de reintegro” limita el supuesto al procedimiento de incumplimiento y reintegro previsto en el artículo 46, quedando fuera de su ámbito el procedimiento para declarar la pérdida del derecho al cobro (artículo 34.1), que es igualmente un procedimiento por incumplimiento. Debe, pues, considerarse la utilización de estos conceptos.

Observaciones al título II.- *De los procedimientos para la concesión de subvenciones.*

Artículo 15.- *Iniciación.*

El precepto exige la publicación en el “Boletín Oficial de Castilla y León” únicamente de las convocatorias aprobadas por la Administración General y la Institucional de la Comunidad, pero omite cualquier referencia a los medios de publicidad de las convocatorias que efectúen las restantes entidades a las que se refiere el artículo 2 del anteproyecto. Sería necesario recoger alguna previsión al respecto.

Artículo 16.- *Comisión de valoración.*

Teniendo en cuenta que la comisión de valoración actúa en la fase de instrucción –su informe es vinculante para la elaboración de la propuesta de resolución–, la regulación contenida en este precepto debería recogerse dentro del artículo 22 (“instrucción”) o en un artículo posterior, pero anterior en todo caso a la regulación de la audiencia de los interesados.

Artículo 18.- *Competencia para realizar la convocatoria de subvenciones.*

La lectura de este artículo suscita las siguientes observaciones:

En primer lugar, la expresión “realizar la convocatoria” no es jurídicamente correcta. Tanto el título como el texto del artículo deberían expresar que las convocatorias “se aprueban”, aprobación que tiene lugar mediante orden del titular de la consejería correspondiente.



En segundo lugar, el apartado 1 viene a modificar tácitamente el artículo 9.2.b) de la Ley 21/1994, de 15 de diciembre, de Creación de la Agencia de Inversiones y Servicios, que atribuye la competencia para aprobar las convocatorias al presidente de dicha entidad. Esta modificación podría recogerse expresamente en una disposición final de modo similar a lo previsto para la modificación de la Ley 1/1993, de 6 de abril, de Ordenación del Sistema Sanitario.

En tercer lugar, el apartado 2 prevé que la aprobación de convocatorias de subvenciones que hayan de concederse con cargo a créditos de varias secciones presupuestarias se efectúe mediante orden conjunta de los titulares de las consejerías interesadas. Dicha previsión contradice lo establecido en el artículo 71.2 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, según el cual, “cuando las órdenes afecten a las competencias de varias consejerías se aprobarán por el Consejero de Presidencia y Administración Territorial, a iniciativa de los consejeros interesados”. Teniendo en cuenta que, conforme al apartado 1, adoptarán la forma de orden las disposiciones y resoluciones de los consejeros, y que el apartado 2 no distingue entre unas y otras, las convocatorias a las que se refiere el artículo 18.2 del anteproyecto deberán ser aprobadas por el Consejero de Presidencia y Administración Territorial, a propuesta de los titulares de las consejerías interesadas.

No es obstáculo para ello la competencia para la aprobación del gasto. Según el artículo 32.1 del anteproyecto, la aprobación del gasto debe efectuarse con carácter previo a la convocatoria de la subvención –no necesariamente de forma simultánea–. Pero además, el artículo 155.3 de la Ley 2/2006, de 3 de mayo, de la Hacienda y del Sector Público de la Comunidad de Castilla y León, señala expresamente que “cuando el expediente de gasto afecte a varias secciones presupuestarias, la Junta podrá determinar que las anteriores atribuciones sean ejercidas por un solo consejero”.

Esta observación tiene carácter sustantivo y deberá ser atendida para que resulte procedente el empleo de la fórmula “de acuerdo con el dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León”.

En cuarto lugar, el apartado 3 debería referirse a las restantes entidades del sector público autonómico contempladas en el artículo 2 del anteproyecto.



Artículo 19.- *Solicitudes.*

La previsión de utilizar modelos normalizados para presentar las solicitudes y la concreción de la aplicación del artículo 35.f) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, recogidas en los apartados 1 y 2, son materias más propias del futuro reglamento de subvenciones o incluso de las bases reguladoras. No es preciso que la ley regule aspectos tan concretos.

En el apartado 2, debe sustituirse la expresión “cuando no hayan transcurrido” por “no hayan transcurrido”.

En el apartado 3, párrafo primero, debería especificarse los efectos de la falta de presentación de los documentos requeridos en el plazo concedido (desistimiento, desestimación...).

Artículo 20.- *Subsanación.*

En concordancia con lo previsto en el artículo 71 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, debería sustituirse la expresión “la subsane” por “subsane la falta o acompañe los documentos preceptivos”.

Artículo 22.- *Instrucción.*

El título del precepto no responde con exactitud a su contenido, por ser en exceso amplio. La instrucción del procedimiento comprende, en general, las actuaciones a practicar una vez presentada la solicitud y, en su caso subsanada la misma, y hasta el momento en que se dicte la resolución. Es decir, comprendería las actuaciones previstas en los artículos 21 a 26 del anteproyecto. Por tanto, a juicio de este Consejo Consultivo sería más adecuado titular el artículo como “actos de instrucción” o similar.

En relación con el apartado 1, la determinación del órgano instructor debe contemplarse no sólo en la convocatoria (artículo 17.1.i) del anteproyecto) sino también en las bases reguladoras por imperativo del artículo 17.3.g) de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre.



Esta observación tiene carácter sustantivo y deberá ser atendida para que resulte procedente el empleo de la fórmula “de acuerdo con el dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León”.

Se considera innecesario el párrafo primero del apartado 2. Su contenido es idéntico al recogido en el artículo 25.1 del anteproyecto, siendo más adecuada su ubicación en este último precepto. Sin perjuicio de lo anterior, el segundo párrafo podría numerarse como apartado 3 (o 2, si se atiende la observación anterior).

Finalmente, debe reiterarse aquí la observación formulada al artículo 16, sobre la conveniencia de recoger en este artículo, o en un artículo posterior pero anterior en todo caso a la regulación de la audiencia de los interesados, la regulación de la comisión de valoración.

Artículo 23.- Audiencia de los interesados.

El trámite de audiencia previsto en este artículo genera una serie de dudas en cuanto a su aplicación:

a) Del contexto del anteproyecto de ley y de la documentación obrante en el expediente, parece deducirse que únicamente procederá la formulación de una propuesta de resolución provisional cuando deba concederse el trámite de audiencia.

b) Sin embargo, no queda claro si dicha propuesta de resolución provisional exige o no el informe previo de la comisión de valoración.

- Una interpretación conjunta de este precepto y del último párrafo del artículo 22 permite entender que la propuesta de resolución provisional se efectuará conforme a la valoración provisional que realice el instructor, siendo necesario que así lo prevean las bases reguladoras.

- De ser esta la intención pretendida, sería preciso concretar si, una vez que los interesados presenten alegaciones, documentos o justificaciones, debe emitir nuevo informe de la comisión de valoración –lo que a la luz del texto analizado no parece posible– o será el instructor el que debe valorar aquellas y formular la propuesta de resolución definitiva.



Debe concretarse, pues, este extremo.

c) Resulta difícil encajar el trámite de audiencia en el procedimiento de concesión en régimen de concurrencia competitiva, puesto que la documentación a tener en cuenta para resolver es aportada por cada interesado, sin que pueda considerarse como hechos, alegaciones o pruebas que exijan este trámite los aportados por el resto de solicitantes.

Artículo 24.- *Reformulación de solicitudes.*

En relación con el apartado 1, párrafo primero, no se precisa la forma en que se comunicará al solicitante que el importe de la subvención a conceder es inferior al que figura en la solicitud. No parece que deba hacerse en una propuesta de resolución provisional, por cuanto la finalidad de ésta es otra. En cualquier caso, si, como parece, la comisión de valoración debe emitir un único informe, es evidente que debe ser posterior a la reformulación de la solicitud, es decir, sobre las solicitudes definitivas, por lo que la comunicación debe instrumentarse de forma diferente. Debe concretarse este aspecto.

Se exige, asimismo, que la posibilidad de reformular la solicitud esté prevista en las bases reguladoras y en la convocatoria. Con independencia de reconsiderar la necesidad de duplicar esta previsión, lo cierto es que el anteproyecto sólo lo establece de forma expresa como contenido mínimo de la convocatoria, sin perjuicio de que en virtud de este artículo pueda preverse igualmente en las bases reguladoras.

En el párrafo segundo del apartado 1 –en el que debe sustituirse la palabra “reformulación” por la expresión “solicitud reformulada”–, no se prevén las consecuencias derivadas de la disconformidad de la comisión de valoración. Este silencio cabe interpretarlo en el sentido de entender que la solicitud se mantendrá en sus antiguos términos.

Artículo 25.- *Propuesta de resolución.*

En el apartado 1 la redacción del primer inciso no se considera adecuada, y se sugiere como redacción alternativa la siguiente: “examinadas



las alegaciones, documentos y justificaciones presentadas en su caso por los interesados”.

Deben traerse a colación las observaciones formuladas al artículo 23, en relación con la formulación de una propuesta de resolución provisional y la exigencia o no de informe de la comisión de valoración con carácter previo a la misma, para el caso de ser necesaria al amparo del citado precepto.

Por otra parte, aun cuando no se prevé de forma expresa, no parece existir obstáculo a la posibilidad de que al último de los solicitantes propuestos como beneficiarios se le conceda sólo una parte de la subvención solicitada por no existir crédito suficiente para la concesión de la totalidad. No obstante, esta posibilidad debe ponerse en relación con la sustitución de beneficiarios propuestos a la que se refiere el artículo 26.2 del anteproyecto.

Finalmente, el apartado 2 debe aludir a beneficiarios propuestos, por cuanto que no reúnen las condiciones para ser considerados como beneficiarios habida cuenta que no ha recaído resolución y que las propuestas de resolución no crean derecho alguno frente a la Administración

Esta última observación tiene carácter sustantivo y deberá ser atendida para que resulte procedente el empleo de la fórmula “de acuerdo con el dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León”.

Artículo 26.- Aceptación por el beneficiario.

El apartado 1 establece como efecto de la no aceptación de la propuesta de resolución la conclusión del procedimiento. Tal consecuencia no es posible. Al tratarse de un procedimiento de concurrencia competitiva, el procedimiento es único, por lo que la consecuencia no puede ser otra que tener por desistido de su solicitud al beneficiario propuesto –no al beneficiario, pues, como hemos indicado anteriormente, no ha recaído resolución–.

Esta observación tiene carácter sustantivo y deberá ser atendida para que resulte procedente el empleo de la fórmula “de acuerdo con el dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León”.



En el apartado 2, la sustitución debe entenderse en el sentido de que el sustituto ocupará el último lugar de la relación de beneficiarios propuestos, y no el puesto del no aceptante. Asimismo, cabe entender en estos casos, si al último de los beneficiarios inicialmente propuestos se le estimara parcialmente su solicitud por no existir crédito suficiente, pueda, en virtud de la no aceptación de otro anterior, percibir íntegramente la subvención solicitada, en cuyo caso la incorporación de un nuevo solicitante a la lista –que percibirá total o parcialmente la subvención por la razón antes expuesta– dependerá de la existencia o no de crédito.

Artículo 27.- Resolución.

Debe añadirse en el apartado 1 “y, en su caso, evacuado el trámite de aceptación” detrás de “formulada la propuesta de resolución”.

En el apartado 2, la expresión “las resoluciones parciales” debe sustituirse por “las propuestas de resolución parciales”, por ser a éstas a las que se refiere el artículo 25.1 del anteproyecto.

Artículo 28.- Resolución de los recursos administrativos.

Las consecuencias de la estimación de un recurso son complejas. En principio, al tratarse de un procedimiento de concurrencia competitiva cabría entender que la concesión –por estimación del recurso– de una subvención a un interesado cuya solicitud fue inicialmente desestimada, obligaría a anular la subvención concedida al último o últimos beneficiarios de la lista, en función de la cuantía de la nueva subvención a conceder, por cuanto que el crédito es limitado, y no parece posible que pueda incrementarse pues ello supondría obviar la concurrencia competitiva. Deberían clarificarse estos extremos.

Capítulo II.- De la concesión de las subvenciones de forma directa.

Con carácter general, no parece necesario establecer tres secciones dentro de este capítulo, puesto que cada una de ellas contiene un único artículo.



Artículo 29.- *Subvenciones nominativas.*

En el apartado 2, quizá debería mencionarse no sólo la resolución sino también el contrato programa, que en su caso pueda suscribirse, de acuerdo con lo previsto en la disposición adicional tercera del anteproyecto.

En la expresión “que les sean de aplicación” no se concreta el objeto indirecto de la oración, por lo que podría sustituirse por la palabra “aplicables”.

Artículo 30.- *Subvenciones establecidas por ley.*

Tanto la denominación de la sección 2ª como la del artículo 30 limitan la posibilidad de establecer este tipo de subvenciones a una ley en sentido formal. Se restringe así la posibilidad prevista en los artículos 22.2.c) y 28 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, de que esta modalidad de subvenciones pueda fijarse mediante una norma con rango legal (por ejemplo, decreto legislativo).

En el apartado 2, debería suprimirse la expresión “en las subvenciones a que se refiere el presente artículo” por innecesaria, dado que la regulación de este precepto se refiere únicamente a ellas.

En la letra a), la referencia a “desde que el expediente esté completo” supone una concreción de la expresión genérica “en función del cumplimiento de los requisitos establecidos” que contiene la Ley 13/2005, de 27 de diciembre, de Medidas Financieras. Ello implica que en la resolución de las solicitudes de las subvenciones reguladas en esta última norma deberá aplicarse el criterio que el anteproyecto establece, por ser más específico.

Artículo 31.- *Subvenciones concedidas directamente por razones que dificulten su convocatoria pública.*

Con carácter general cabe formular las siguientes observaciones:

- En la intitulación tanto del precepto como de la sección 3ª, sería más correcta la mención a “subvenciones de concesión directa en que se acrediten razones de interés público, social, económico o humanitario u otras debidamente justificadas que dificulten su convocatoria pública”, por ser estos



los términos en los que se expresa el artículo 22.2.c) de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, y el artículo 67 de su reglamento.

- El tenor literal del precepto permite afirmar que esta clase de subvenciones de concesión directa sólo pueden ser otorgadas por la Administración General y la Institucional de la Comunidad, pero no por las demás entidades a las que se refiere el artículo 2 del anteproyecto.

- El precepto no contiene referencia alguna a bases reguladoras de la subvención, cuya función parece atribuirse a la autorización de la Junta de Castilla y León y a la resolución de concesión.

El apartado 1 contiene una excepción a las reglas generales del artículo 9, apartados 1 y 3, del anteproyecto, al prever expresamente que serán los órganos superiores de gobierno de la entidad los competentes para conceder estas subvenciones, y exigir en todo caso la autorización de la Junta de Castilla y León.

El apartado 2 establece que la autorización deberá ajustarse a las previsiones contenidas en el anteproyecto. Esta previsión hay que entenderla referida a los requisitos establecidos para la concesión de subvenciones (subjetivos, objetivos, procedimentales que sean aplicables, etc.).

En la letra c), la referencia a la cuantía de la subvención para el ejercicio corriente y los posteriores a los que se impute la subvención no es correcta. La cuantía de la subvención es única, con independencia de los ejercicios presupuestarios a los que se impute.

En el apartado 4, debe especificarse el *dies a quo* para el cómputo del plazo de treinta días.

Asimismo, la alusión al desistimiento no es correcta. En estos casos, al haber recaído resolución sólo cabe la renuncia del beneficiario, no siendo ya posible, desde el punto de vista procedimental, el desistimiento.

Esta última observación tiene carácter sustantivo y deberá ser atendida para que resulte procedente el empleo de la fórmula "de acuerdo con el dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León".



Observaciones al título III.- *De los procedimientos de gestión de las subvenciones.*

Artículo 32.- *Aprobación y compromiso del gasto.*

El apartado 1 de esta norma viene a derogar implícitamente el artículo 29 –autorización del gasto correspondiente a subvenciones reguladas por iniciativas comunitarias– y el artículo 48.1, párrafo segundo –relativo al momento de la aprobación del gasto–, ambos de la Ley 13/2005, de 27 de diciembre, de Medidas Financieras. Lo que podría reflejarse de forma expresa en la disposición derogatoria.

Así, el anteproyecto exige que la aprobación del gasto se efectúe con carácter previo a la convocatoria o a la concesión –en los casos que no exista convocatoria–, a diferencia de los preceptos antes citados que permiten que dicho gasto se apruebe antes de la concesión (artículo 29) o que pueda aprobarse cuando se tramite el anticipo o la primera liquidación de la subvención (artículo 48.1). Ello se entiende sin perjuicio de la aplicación del artículo 9.4.e) de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, que tiene carácter básico.

En relación con el apartado 3, cabe reproducir aquí las observaciones formuladas en el artículo 28 relativas a las consecuencias de la estimación de los recursos.

En el mismo apartado, debe acentuarse la palabra “dé”.

Artículo 33.- *Reajuste de anualidades.*

Sin perjuicio de considerar que el contenido de este precepto es marcadamente reglamentario, cabe advertir que si el reajuste de anualidades supone una superación de los límites establecidos en el artículo 111 de la Ley 2/2006, de 3 de mayo, será precisa autorización de la Junta de Castilla y León, de conformidad con el artículo 113 de esa norma.



La expresión “para su justificación” debe sustituirse por “para la justificación de la subvención” y ubicarse detrás de la frase “comportamiento objeto de la subvención”, porque la ejecución va referida al proyecto o actividad, y la justificación a la subvención (capítulo II del título III del anteproyecto).

Artículo 34.- *Del procedimiento general de pago.*

Los párrafos segundo y tercero del apartado 1 regulan la pérdida del derecho de cobro, total o parcial en determinados casos. Teniendo en cuenta que ello trae causa de los supuestos de incumplimiento que cita –cuya consecuencia no es el reintegro sino la pérdida del derecho de cobro–, el procedimiento para su determinación debería ser único, resultando innecesario establecer un procedimiento diferente al previsto en el artículo 46. Por los mismos motivos, no parece razonable la previsión de que el trámite de audiencia sea preceptivo sólo en el procedimiento de incumplimiento que puede concluir en la exigencia de reintegro (artículo 46), y no en el que dé lugar a la pérdida del derecho al cobro.

En el apartado 2, se ha omitido la prohibición de realizar el pago de la subvención cuando el beneficiario sea deudor por procedimiento de reintegro. Esta omisión resulta discordante con la previsión del artículo 39 del anteproyecto que contempla la retención de pagos como medida cautelar dentro del procedimiento de incumplimiento que pueda dar lugar al reintegro, es decir, antes de que el beneficiario sea declarado incumplidor y se le exija el reintegro.

En el apartado 3, parece que debiera sustituirse la expresión “cofinanciados con” por “cofinanciados por”.

Artículo 36.- *Pagos anticipados en las subvenciones con convocatoria previa o normas específicas.*

En el apartado 1, no queda suficientemente claro si la autorización de la Consejería de Hacienda se exige únicamente para establecer en las normas reguladoras de las subvenciones la posibilidad de pago anticipado, o si también es precisa dicha autorización para efectuar el pago anticipado.



En todo caso, la autorización parece que debe corresponder al titular de la Consejería de Hacienda, si bien no se contempla de forma expresa.

En relación con el apartado 2, cabe hacer los siguientes comentarios:

- Letra a): se sugiere redactar tras un punto y seguido la última de las condiciones en los siguientes términos: "(...) el importe de la subvención (concedida). Cuando se trate de inversiones en proyectos, deberá acreditarse además el inicio de la inversión".

- Letra b): debe hablarse de "organismos públicos vinculados o dependientes de ella". Por otra parte, la referencia a entes con participación mayoritaria pública en que participe la Comunidad permite entender que no se exige un porcentaje mínimo de ésta en tales entes.

El apartado 3 no se ocupa de la justificación de los pagos anticipados que se realicen previa autorización de la Consejería de Hacienda (apartado 1), puesto que únicamente se refiere al apartado 2. Esta laguna debe, pues, salvarse.

La prohibición de realizar pagos anticipados a los beneficiarios que no hayan justificado otros librados con anterioridad con cargo al mismo programa presupuestario obliga a articular, vía reglamentaria, un sistema que permita a los órganos competentes tener conocimiento de estas circunstancias cuando se trate de subvenciones no gestionadas por ellos.

Finalmente, el apartado 4 *in fine* parece permitir que pueda solicitarse el pago anticipado de la subvención antes de que esta se hubiera concedido. De ser así, no se contempla el momento en que dicha solicitud debe resolverse, si bien cabe entender que será en la propia resolución de concesión de la subvención, pues no se prevé plazo alguno a diferencia de lo establecido para las solicitudes de pago anticipado presentadas después de concedida la subvención.



Artículo 37.- Pagos anticipados en las subvenciones nominativas.

Cabe reproducir las observaciones formuladas al apartado 2, letra b), del artículo 36 del anteproyecto.

Artículo 38.- Pagos anticipados en las subvenciones concedidas directamente por razones que dificulten su convocatoria pública.

El apartado 1 podría comenzar diciendo: "Podrán realizar pagos anticipados de las subvenciones (...)", eliminando la referencia a la solicitud por exigirse la misma en el apartado 2.

No queda suficientemente claro si la cuantía del anticipo y la garantía que, en su caso, deba constituirse, son extremos que deben determinarse en todo caso por la Junta de Castilla y León, o si cabe que en la autorización de la concesión aquélla pueda facultar al órgano concedente para que concrete tales aspectos –la expresión "que asimismo podrá determinar" es confusa–.

En el apartado 2 debe sustituirse la expresión "producido y notificado la resolución" por "dictado y notificado la resolución".

Artículo 39.- Retención de pagos.

En relación con el apartado 1, debe tenerse en cuenta que el artículo 34.1, en sus párrafos segundo y tercero, regula un procedimiento para declarar la pérdida del derecho al cobro total o parcial, que tal y como señalamos al analizar dicho precepto, parece articularse como un procedimiento distinto del de incumplimiento a que se refiere el artículo 46. Al mencionar el artículo 39 sólo este último, debe entenderse que el inicio del procedimiento del artículo 34 no permite adoptar la medida cautelar de la retención del pago.

Al final del apartado 1 debe sustituirse la expresión "expediente de reintegro" por "procedimiento para determinar el incumplimiento", en coherencia con la regulación del artículo 46 del anteproyecto.



Artículo 40.- *Justificación de las condiciones de la subvención.*

Como primera consideración, cabe indicar que el título del precepto no responde fielmente a su contenido. El artículo regula en los cuatro primeros apartados la posibilidad de conceder una prórroga tanto del plazo para realizar la actividad o proyecto o adoptar el comportamiento, como del plazo para justificar la subvención, limitándose el quinto punto a remitirse al reglamento para determinar las modalidades de justificación.

En relación con el apartado 1, cabe manifestar lo siguiente:

- La justificación debe ir referida, no al proyecto, actividad o comportamiento, sino a la subvención, cuyo ámbito es más amplio que la mera realización de la actividad o proyecto o la adopción del comportamiento. La efectiva justificación del empleo de los fondos percibidos al fin para el que se concedió la subvención también es objeto de justificación, y no sólo la ejecución de la actividad o proyecto o la adopción del comportamiento.

- No es ajustada a derecho la previsión de que la posibilidad de conceder una prórroga del plazo de justificación figure alternativamente en las bases reguladoras o en la convocatoria. Debe preverse en todo caso en las bases reguladoras, conforme al artículo 6.1.e) del anteproyecto, que exige, como contenido mínimo, el plazo de justificación.

Esta concreta observación tiene carácter sustantivo y deberá ser atendida para que resulte procedente el empleo de la fórmula "de acuerdo con el dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León".

En el apartado 3, debería sustituirse la palabra "aprobado" por "autorizado", pues la Junta de Castilla y León autoriza estas subvenciones (artículo 31 del anteproyecto). Además, la aprobación supone una conformidad a posteriori del acto mientras que la autorización implica su examen previo.



Artículo 42.- *Comprobación de valores.*

El apartado 1, al emplear la expresión “podrá comprobar”, parece atribuir carácter potestativo a la comprobación de valores. Si no fuera esa la intención –lo que se deduce del apartado 2– debería sustituirse dicha expresión por el verbo “comprobará”.

El apartado 2 se refiere a la cuantía de la subvención. Teniendo en cuenta que el importe de la subvención se determina en la resolución de concesión, quizá sería conveniente que en este momento se hablara de cuantía de la subvención a abonar o a liquidar, o alguna expresión semejante.

Por otra parte, la expresión “la resolución del acto” es inadecuada y debe ser sustituida.

Observaciones al título IV.- *De los incumplimientos del beneficiario y de las entidades colaboradoras.*

Con carácter previo, y en relación con el incumplimiento de la condición de mantenimiento de la actividad como causa de reintegro, este Consejo Consultivo considera conveniente que en la normativa reguladora de la subvención se prevea expresamente que dicho incumplimiento comprenderá no sólo el cese de la actividad sino también su traslado fuera del ámbito territorial de la Comunidad Autónoma.

Artículo 46.- *Determinación del incumplimiento y el reintegro.*

Deben reiterarse nuevamente las observaciones formuladas en relación con los artículos 34 y 39 del anteproyecto sobre la existencia de dos procedimientos de incumplimiento: uno para declarar la pérdida del derecho al cobro total o parcial por incumplimiento de condiciones (artículo 34.1, párrafos segundo y tercero), y otro para determinar el incumplimiento y el reintegro, que es al que se refiere este artículo 46.

Dado que el apartado 1 se refiere a la iniciación del procedimiento para determinar el incumplimiento, el último inciso –preceptividad del trámite de audiencia– debería recogerse como apartado independiente.



El apartado 3 suscita las siguientes observaciones:

- La mención a las posibles interrupciones producidas por causas imputables a los interesados se considera innecesaria puesto que el artículo 44.2, párrafo segundo, de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, establece que “en los supuestos en los que el procedimiento se hubiera paralizado por causa imputable al interesado se interrumpirá el plazo para resolver y notificar la resolución”.

- La frase “sin perjuicio de continuar las actuaciones hasta su terminación” es contraria a lo previsto en el artículo 44.2, párrafo primero, de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, cuando establece que “la resolución que declare la caducidad ordenará el archivo de las actuaciones, con los efectos previstos en el artículo 92”. La redacción propuesta parece autorizar la continuación del procedimiento desconociendo los efectos de la caducidad. Debe indicarse que ello sólo sería posible en los supuestos previstos en el artículo 92.4 de la mencionada ley –en el supuesto de que la cuestión suscitada afecte al interés general o fuera conveniente sustanciarla para su definición y esclarecimiento–. Por lo que debería indicarse de forma expresa.

Esta última observación tiene carácter sustantivo y deberá ser atendida para que resulte procedente el empleo de la fórmula “de acuerdo con el dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León”.

- Debe añadirse la palabra “común” detrás de “procedimiento administrativo”.

Artículo 47.- Competencia para la resolución del procedimiento para determinar el incumplimiento y el reintegro.

Deben reiterarse nuevamente las observaciones formuladas en relación con los artículos 34, 39 y 46 del anteproyecto, sobre la existencia de dos procedimientos de incumplimiento.



Artículo 48.- *Exigencia del reintegro.*

La intitulación del precepto permite afirmar que son dos las consecuencias del incumplimiento: una, el reintegro total o parcial si la subvención ha sido abonada total o parcialmente, a lo que se dedica este artículo 48; y otra, la pérdida del derecho al cobro total o parcial, si no hubiera existido pago. Por tanto, esta segunda consecuencia podría regularse a continuación del artículo 48, como artículo independiente, en lugar de recogerlo en el precepto dedicado al procedimiento general de pago.

Artículo 49.- *Obligados al reintegro.*

Con el fin de lograr una homogeneización en la redacción del precepto, se sugiere dividir el apartado 2, relativo a los responsables solidarios, de modo similar al apartado 3 para los responsables subsidiarios.

En el apartado 5, la mención debe ser "aceptación de la herencia a beneficio de inventario".

Artículo 50.- *Naturaleza de los créditos a reintegrar.*

La referencia a las normas reguladoras del "régimen de los derechos de naturaleza pública" resulta innecesaria, puesto que previamente se han considerado las cantidades a reintegrar como derechos de naturaleza pública.

Observaciones al título V.- *Régimen sancionador.*

Artículo 53.- *Competencia para el ejercicio de la potestad sancionadora en materia de subvenciones.*

En el apartado 1, sería más adecuada la utilización de la expresión "que hubiera formulado la propuesta de resolución de concesión" en lugar de "que haya formulado la propuesta de concesión".

Dado que no se prevé nada respecto a la competencia para acordar el archivo, esta corresponderá al órgano competente para la incoación. Así lo establece con carácter general el artículo 5.4 del Reglamento del procedimiento



sancionador de la Administración de la Comunidad, aprobado por el Decreto 183/1993, de 4 de agosto.

En el apartado 2, párrafo segundo, debe sustituirse la expresión “las competencias corresponderán” por “la competencia corresponderá”, puesto que va referida a la competencia para dictar la resolución e imponer la sanción.

Disposición adicional cuarta.- *Cooperación económica local general.*

En el apartado 2 debe añadirse la palabra “local” después de cooperación económica.

Disposición adicional quinta.- *Entregas dinerarias sin contraprestación de las empresas y fundaciones públicas.*

Resulta más correcto hablar de entregas dinerarias sin contraprestación que realicen las empresas y fundaciones públicas.

Además, teniendo en cuenta que estas entregas dinerarias se sujetan a los principios de gestión enumerados en el artículo 8.3 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, llama la atención la exigencia de bases reguladoras, habida cuenta que no se trata de una Administración Pública, que únicamente se exige la sujeción a los principios de gestión y que las bases reguladoras van referidas a las subvenciones y no a las entregas dinerarias sin contraprestación.

Disposición transitoria.

La mención expresa a la aplicación supletoria de la normativa estatal en materia de justificación de subvenciones, si bien resulta clarificadora en la aplicación de la ley, resulta innecesaria desde el punto de vista de técnica normativa. Y ello porque los preceptos de carácter básico serán de aplicación directa. Respecto a los preceptos no básicos, dado que el anteproyecto expresamente remite al futuro reglamento la regulación de esta materia –lo que indica que su voluntad es que existan normas autonómicas–, en la medida que tal regulación no se apruebe, resultará de aplicación la normativa estatal no básica por aplicación del artículo 149.3 de la Constitución.



Finalmente, se sugiere la inclusión de una nueva disposición transitoria relativa a la normativa aplicable a los procedimientos ya iniciados a la entrada en vigor de la ley, pudiendo preverse asimismo un plazo para la adaptación de las bases reguladoras existentes a la nueva norma y para la aprobación de los planes estratégicos, teniendo en cuenta que estos sólo se exigen con carácter previo al establecimiento de subvenciones.

Disposición derogatoria.

Teniendo en cuenta que el artículo 18.1 del anteproyecto modifica de forma tácita el artículo 9.2.b) de la Ley 21/1994, de 15 de diciembre, de Creación de la Agencia de Inversiones y Servicios --que atribuye la competencia para aprobar las convocatorias al presidente de dicha entidad--, sería conveniente o bien derogar expresamente dicho precepto, o bien modificarlo expresamente en una disposición final de modo similar al previsto para la modificación de la Ley 1/1993, de 6 de abril, de Ordenación del Sistema Sanitario.

5ª.- Observaciones de técnica normativa y correcciones lingüísticas.

Sin perjuicio de recordar nuevamente la importancia de una redacción clara y precisa en los textos normativos, deben reiterarse en este momento las observaciones que, sobre técnica normativa, se han formulado en cada uno de los artículos, así como la necesidad de corregir los errores lingüísticos advertidos en el anteproyecto de ley.

III CONCLUSIONES

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

Atendidas las observaciones formuladas a los artículos 18.2, 22.1, 25.2, 26.1, 31.4, 40.1 y 46.3, sin lo cual no resultará procedente el empleo de la fórmula "de acuerdo con el dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León",



**CONSEJO
CONSULTIVO**
DE CASTILLA Y LEÓN

y consideradas las restantes, puede elevarse a la Junta de Castilla y León para su aprobación el anteproyecto de Ley de Subvenciones de la Comunidad de Castilla y León.

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