



Sr. Amilivia González, Presidente

Sr. Estella Hoyos, Consejero

Sr. Fernández Costales, Consejero

Sr. Pérez Solano, Consejero

Sr. Quijano González, Consejero

Sr. Madrid López, Consejero

Sr. Nalda García, Consejero y
Ponente

Sr. Sobrini Lacruz, Secretario

La Sección Primera del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 22 de noviembre de 2007, ha examinado el *proyecto de Decreto por el que se regula la acreditación del cumplimiento de las obligaciones tributarias y frente a la Seguridad Social por beneficiarios de subvenciones y entidades colaboradoras*, 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 octubre de 2007 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el *proyecto de decreto por el que se regula la acreditación del cumplimiento de las obligaciones tributarias y frente a la Seguridad Social por beneficiarios de subvenciones y entidades colaboradoras*.

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 25 de octubre de 2007, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 979/2007, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, tal como dispone el artículo 53 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo, aprobado por el Decreto 102/2003, de 11 de septiembre. Turnado por el Sr. Presidente en funciones del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Nalda García.

Primero.- El proyecto.

El proyecto de decreto sometido a consulta consta de un preámbulo, seis artículos, una disposición adicional, dos disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y dos disposiciones finales.



En el preámbulo se justifica la necesidad de regular *ex novo* la forma de acreditar el cumplimiento de la obligación de encontrarse al corriente de las obligaciones tributarias y frente a la Seguridad Social por parte de los beneficiarios de subvenciones y de las entidades colaboradoras, en la exhaustiva regulación estatal de carácter básico en esta materia, recogida en la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, y en el reglamento general de desarrollo de la ley, aprobado por el Real Decreto 887/2006, de 21 de julio, así como el principio de seguridad jurídica.

El articulado del decreto regula el objeto de la norma, su ámbito de aplicación, el cumplimiento de obligaciones, el momento y la forma de acreditar el cumplimiento de obligaciones y la acreditación simplificada.

La disposición adicional establece que la acreditación del cumplimiento de otras obligaciones se realizará mediante declaración responsable.

La disposición transitoria primera establece que las líneas de subvenciones previstas en el artículo 7 del Decreto 61/1997, de 20 de marzo, y convocadas antes de la entrada en vigor del proyecto de decreto objeto del presente dictamen se regirán, en cuanto a la acreditación, por lo dispuesto en la citada norma.

La disposición transitoria segunda permite que la acreditación de estar al corriente de obligaciones tributarias con la Hacienda de la Comunidad se efectúe mediante declaración responsable hasta que por el centro directivo competente en materia de recaudación de la Administración de la Comunidad se emitan las correspondientes certificaciones acreditativas.

La disposición derogatoria señala que quedan derogadas cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongan a lo dispuesto en el reglamento; en particular, el Decreto 61/1997, de 20 de marzo, por el que se regula la acreditación, por los beneficiarios de subvenciones, de estar al corriente de sus obligaciones tributarias y frente a la Seguridad Social, sin perjuicio de lo establecido en la disposición transitoria primera; y la Orden de 14 de mayo de 1997, de la Consejería de Hacienda, por la que se establecen normas para la aplicación del Decreto 61/1997, de 20 de marzo.

La disposición final primera autoriza a la Consejería competente en materia de hacienda a dictar cuantas disposiciones sean necesarias para el



desarrollo y aplicación del decreto, correspondiéndole asimismo dictar las instrucciones precisas para su correcta aplicación.

La disposición final segunda prevé la entrada en vigor del decreto al día siguiente de su publicación.

Segundo.- El expediente remitido.

En el expediente remitido figuran, además de un índice numerado de los documentos que lo conforman, los siguientes:

- Borrador del proyecto de decreto, carente de fecha y de firma.
- Remisión del proyecto a las restantes Consejerías.
- Observaciones formuladas por las Consejerías de Presidencia y Administración Territorial, Economía y Empleo (incluyendo las efectuadas por la Agencia de Inversiones y Servicios), Fomento, Agricultura y Ganadería, Medio Ambiente, Familia e Igualdad de Oportunidades, Educación, y Cultura y Turismo.
- Contestación por parte de la Consejería de Hacienda a las observaciones realizadas.
- Nuevo proyecto de decreto, sin fecha ni firma.
- Informe de la Asesoría Jurídica de la Consejería de Hacienda, de fecha 20 de septiembre de 2007.
- Informe de la Dirección General de Presupuestos y Fondos Comunitarios, fechado el 8 de octubre de 2007.
- Memoria explicativa del proyecto de decreto, fechada el 25 de septiembre de 2007.
- Proyecto de decreto sometido a dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León, sin fechar ni firmar.

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.d) de la Ley 1/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo de Castilla y León, correspondiendo a la Sección Primera emitir el dictamen, según lo establecido en el punto 4º, regla A), apartado a), del Acuerdo de 30 de octubre de 2003, del Pleno del Consejo, por el que se determina el número, orden, composición y competencias de las Secciones.

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

El artículo 51.1 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo de Castilla y León, 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 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.

Conforme a dicho precepto, el proyecto, 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 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.

A la vista de lo expuesto y analizada la documentación obrante en el expediente, puede afirmarse que el procedimiento de elaboración de este proyecto de decreto se ha tramitado de conformidad con las previsiones que la ley establece para la elaboración de las disposiciones de carácter general.

No obstante, cabe hacer un reproche sobre el hecho de no haber tomado en consideración las observaciones formuladas por la Dirección General de Energía y Minas y por la Dirección General de Arquitectura y Urbanismo, debido -según se afirma- a su fecha de entrada. En este sentido, se constata que tales escritos tuvieron entrada en la Consejería de Hacienda el 29 y el 21 de agosto de 2007, respectivamente, mientras que las contestaciones a las observaciones por parte de la Consejería de Hacienda tienen fecha 24 de septiembre.

Pues bien, teniendo en cuenta que la finalidad del proyecto de decreto es establecer una nueva regulación en la materia con clara vocación de permanencia, el estudio previo por parte de los órganos y entidades de la Administración tiene por objeto mejorar el texto desde el punto de vista técnico, tanto jurídico como de oportunidad. Este objetivo hubiera aconsejado, en el presente supuesto, valorar -positiva o negativamente- las sugerencias formuladas por ambas Direcciones Generales, puesto que fueron recibidas en la Consejería proponente de la norma con un mes de antelación a la emisión de la contestación, tiempo que se estima suficiente para su valoración, dado el contenido de las mismas.

Finalmente, ha de ponerse de manifiesto que el supuesto de acreditación simplificada previsto en el artículo 6, letra i) ("las subvenciones financiadas con fondos comunitarios en el marco de la Política Agrícola Comunitaria y sus



medidas de acompañamiento”), se considera pendiente de justificación por la Consejería de Hacienda en la memoria del proyecto. Es más, en la contestación a las alegaciones formuladas por la Consejería de Agricultura y Ganadería se admitió su inclusión provisional con el siguiente argumento: “realmente no se ha ofrecido una justificación sólida y debería remitirse para evitar que durante la tramitación del proyecto se cuestione la acreditación simplificada en estos casos”. Pues bien, no consta que se haya remitido documentación complementaria alguna al respecto.

3ª.- Competencia y rango de la norma proyectada.

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. Constituyen también normativa básica del Estado las disposiciones a las que se refiere la disposición final primera del Reglamento de la Ley General de Subvenciones, aprobado por el Real Decreto 887/2006, de 21 de julio, de conformidad con lo previsto en la disposición final segunda de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre.

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 (Sentencia del Tribunal Constitucional 48/1988, Fundamento 3). Esto es, un marco normativo unitario, de aplicación a todo el territorio nacional (Sentencia del Tribunal Constitucional 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 (Sentencia del Tribunal Constitucional 1/1982, Fundamento 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 (Sentencias del Tribunal Constitucional 49/1988 y 197/1996).

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

Los reglamentos ejecutivos se definen jurisprudencialmente (entre otras, Sentencias del Tribunal Supremo de 24 de julio de 2003 y de 27 de mayo de 2002) como aquellos que “de forma total o parcial completan, desarrollan, pormenorizan, aplican o complementan una o varias leyes (...) dando cabida a los Reglamentos que ejecutan habilitaciones legales, con independencia de cualquier desarrollo material”. Los independientes o de carácter organizativo “son aquellos de organización interna mediante los cuales una Administración organiza libremente sus órganos y servicios” (Sentencia del Tribunal Supremo de 27 de mayo de 2002), regulando materias no comprendidas en el ámbito de la reserva de ley.

En este sentido, los artículos 13.2.e) –requisitos para obtener la condición de beneficiario o entidad colaboradora- y 14.1.e) –obligaciones de los beneficiarios- de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, remiten al desarrollo reglamentario la regulación de la forma de acreditar que los beneficiarios y las entidades colaboradoras se encuentran al corriente de sus obligaciones tributarias y con la Seguridad Social. Los preceptos mencionados tienen carácter básico y han sido desarrollados por los artículos 18 y siguientes del Reglamento de la Ley citada, aprobado por el Real Decreto 886/2006, de 21 de julio. Dado que algunos de estos artículos del Reglamento no constituyen legislación básica, la Comunidad de Castilla y León podrá establecer su propia regulación en desarrollo de la normativa básica.

Por otra parte, el proyecto de decreto también desarrolla el artículo 122.8 de la Ley 7/1986, de 23 de diciembre, de la Hacienda de la Comunidad de Castilla y León, expresamente declarado vigente por la Ley 2/2006, de 3 de mayo, de la Hacienda y del Sector Público de la Comunidad de Castilla y León. Dicho precepto establece: “Los beneficiarios de las subvenciones habrán de acreditar, previamente al cobro, que se encuentran al corriente de sus



obligaciones tributarias y de la Seguridad Social, en los términos que reglamentariamente se determinen”.

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

4ª.- Observaciones en cuanto al fondo.

A continuación, se formulan diversas observaciones relativas al decreto proyectado sometido a consulta.

Con carácter previo, debería modificarse la denominación del proyecto de decreto, por cuanto que la acreditación de las obligaciones no sólo se exige a los beneficiarios y entidades colaboradoras sino también a los solicitantes de subvenciones. A título orientativo se sugiere la siguiente denominación: proyecto de decreto por el que se regula la acreditación del cumplimiento de las obligaciones tributarias y frente a la Seguridad Social, en materia de subvenciones.

Preámbulo.

Los preámbulos de las disposiciones generales, cualquiera que sea su calificación, si bien carecen de valor normativo, son elementos a tener en cuenta en la interpretación de las leyes por el valor que a tal efecto tienen, según advierte el artículo 3 del Código Civil (Sentencias del Tribunal Constitucional 36/1981 y 150/1990). Así, el preámbulo debe ser expresivo y ha de contribuir a poner de relieve el espíritu y la finalidad de la disposición respecto a cuanto se regula en su texto articulado para contribuir a su mejor interpretación y subsiguiente aplicación. Se evitarán las exhortaciones, las declaraciones didácticas o laudatorias u otras análogas.

En el supuesto que nos ocupa, el contenido del preámbulo, tras citar sus antecedentes, reseña de manera concisa tanto el objetivo que persigue la norma como algunos de los principales aspectos de su regulación. No obstante, han de hacerse las siguientes consideraciones al respecto:



En el párrafo primero, se señala que el requisito de encontrarse al corriente en el cumplimiento de las obligaciones tributarias y frente a la Seguridad Social para obtener la condición de beneficiario de subvenciones era ya exigido por el artículo 81.7 del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria de 1988.

En relación con este párrafo, ha de indicarse que tal precepto exigía la acreditación de esta circunstancia por parte del beneficiario únicamente con carácter previo al cobro de la subvención. La exigencia de su acreditación como requisito para obtener la condición de beneficiario de subvenciones fue introducida *ex novo* por la Ley 38/2003, de 17 de noviembre. Debe pues corregirse dicho aspecto.

Asimismo, debería mencionarse que el artículo 81.7 del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria de 1988 fue derogado por la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, en lugar de aludir a la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, que nada tiene que ver en relación con esta cuestión.

En el párrafo tercero, debe sustituirse la expresión "aspectos ambos desarrollados por el Real Decreto 887/2006, de 21 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones", por "aspectos ambos desarrollados por el Reglamento de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, aprobado por el Real Decreto 887/2006, de 21 de julio", puesto que el desarrollo de la ley se encuentra en el reglamento –texto articulado- y no en el real decreto –acto aprobatorio-. Asimismo, se sugiere que, al ser ésta la primera cita que en el proyecto de decreto se hace a esta norma, debería trasladarse a este lugar la referencia contenida en el artículo 3.1 ("en adelante, Reglamento de la Ley General de Subvenciones"), y suprimirla por tanto de este precepto.

Finalmente, debería suprimirse el párrafo octavo, referido a la posibilidad de que la Administración obtenga a través de medios telemáticos las certificaciones acreditativas del cumplimiento de las obligaciones tributarias y con la Seguridad Social, ya que, al haberse suprimido del proyecto de decreto toda referencia a esta cuestión (inicialmente recogida en los apartados 4 y 5 del artículo 5), carece de sentido que figure en el preámbulo este párrafo que se limita a reproducir la normativa básica.



Artículo 3.- *Cumplimiento de obligaciones.*

En el párrafo primero, la referencia al Reglamento de la Ley General de Subvenciones debe hacerse conforme a lo expuesto anteriormente en las observaciones al preámbulo.

Artículo 4.- *Momento de la acreditación del cumplimiento de obligaciones.*

En el párrafo primero, debería sustituirse la palabra "beneficiario" por "solicitante" -por cuanto que aún no ha adquirido dicha condición-, en consonancia con la redacción del artículo 6 del proyecto. Y añadirse después de "en los mismos términos", la expresión "el beneficiario" -pues es él el que debe acreditar las circunstancias con carácter previo al cobro-.

Disposición Adicional.- *Acreditación de otras obligaciones.*

Esta disposición prevé que la acreditación de obligaciones distintas a las tributarias y con la Seguridad Social o de no estar incurso en las prohibiciones a que se refiere el artículo 13 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, se realizará mediante declaración responsable.

Esta previsión no se ajusta al tenor literal del artículo 13.7 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre. Este precepto permite la justificación por parte de las personas o entidades de no estar incursos en las prohibiciones para obtener la condición de beneficiario o entidad colaboradora, mediante una declaración responsable únicamente cuando los documentos que enumera -testimonio judicial, certificados telemáticos o transmisiones de datos, o certificación administrativa- no puedan ser expedidos por la autoridad competente.

Por ello, la redacción de esta disposición adicional debería adaptarse al artículo 13.7 citado, de modo que la acreditación del cumplimiento de otras obligaciones y de no estar incurso en las prohibiciones recogidas en el artículo 13, apartados 2 y 3, de la ley no quede cumplida sólo y en todo caso mediante la emisión de una declaración responsable de la persona o entidad. Y ello teniendo en cuenta la posibilidad de que determinadas circunstancias pueden



ser acreditadas mediante otros documentos (testimonio judicial, por ejemplo) cuya obtención no resulta dificultosa.

En este mismo sentido se pronunció el Consejo de Estado en su dictamen 800/2006, de 22 de junio, emitido en el expediente relativo al proyecto de Real Decreto por el que se aprueba el Reglamento General de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones.

5ª.- Otras observaciones.

Debe sustituirse en la memoria del proyecto (página 10, segundo párrafo) la palabra "telepáticamente" por "telemáticamente".

III CONCLUSIONES

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

Consideradas las observaciones formuladas, puede elevarse a la Junta de Castilla y León para su aprobación el proyecto de decreto por el que se regula la acreditación del cumplimiento de las obligaciones tributarias y frente a la Seguridad Social por beneficiarios de subvenciones y entidades colaboradoras.

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