



Sr. Amilivia González, Presidente

Sr. Estella Hoyos, Consejero

Sr. Fernández Costales, Consejero

Sr. Pérez Solano, Consejero

Sr. Madrid López, Consejero y
Ponente

Sr. Nalda García, Consejero

Sr. Sobrini Lacruz, Secretario

La Sección Primera del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Valladolid el día 18 de marzo de 2010, ha examinado el *proyecto de Decreto por el que se regula parcialmente la justificación de las subvenciones nominativas, de las concedidas directamente y de las aportaciones dinerarias destinadas a actuaciones concretas otorgadas por la Administración de la Comunidad de Castilla y León y el control de su pago anticipado*, 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 12 de febrero de 2010 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el *proyecto de decreto por el que se regula parcialmente la justificación de las subvenciones nominativas, de las concedidas directamente y de las aportaciones dinerarias destinadas a actuaciones concretas otorgadas por la Administración de la Comunidad de Castilla y León y el control de su pago anticipado*.

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 18 de febrero de 2010, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 163/2010, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, tal como dispone el artículo 53 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo de Castilla y León, aprobado por el Decreto 102/2003, de 11 de septiembre. Turnado por el Sr. Presidente del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Madrid López.



Primero.- El proyecto.

El proyecto de decreto sometido a consulta consta de un preámbulo, tres artículos y dos disposiciones finales.

En el preámbulo se hace referencia a los principales preceptos que la Ley 5/2008, de 25 de septiembre, de Subvenciones de la Comunidad de Castilla y León (en adelante LSCyL), dedica a las subvenciones y aportaciones objeto del proyecto de decreto. De este modo, cita los artículos 29 y 31, referidos respectivamente a las subvenciones nominativas y a las concedidas directamente por la Administración de la Comunidad por razones que dificulten su convocatoria pública, así como la disposición adicional séptima, que se ocupa de las aportaciones a entidades del sector público autonómico destinadas a la realización de actuaciones concretas.

En el preámbulo se justifica la conveniencia de regular el contenido de la certificación a emitir por el órgano gestor para facilitar la comprobación de la justificación de las subvenciones y aportaciones mencionadas y se apela a la lógica para establecer respecto a las aportaciones de la disposición adicional séptima de la LSCyL, un régimen análogo al previsto en cuanto a la competencia para el otorgamiento de prórroga del plazo de justificación en las subvenciones concedidas directamente por razones que dificulten su convocatoria pública. Finalmente, se alude a la necesidad de concretar la documentación a remitir por los órganos gestores a las intervenciones delegadas, para el control de los anticipos de las subvenciones y aportaciones incluidas en el ámbito de aplicación del decreto.

El articulado del proyecto de decreto regula el objeto de la norma (artículo 1), la justificación de las subvenciones nominativas, de las concedidas directamente y de las aportaciones dinerarias destinadas a actuaciones concretas (artículo 2), así como la justificación y control de los pagos anticipados en las subvenciones y aportaciones anteriormente referidas (artículo 3).

La disposición final primera autoriza a la Consejería competente en materia de hacienda a dictar cuantas disposiciones sean necesarias para el desarrollo y ejecución del decreto.

Por último, la disposición final segunda determina la entrada en vigor de la norma proyectada.



Segundo.- El expediente remitido.

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

- a) Borrador inicial del proyecto de decreto carente de fecha y firma.
- b) Observaciones formuladas por las Consejerías de Interior y Justicia, Administración Autonómica y Cultura y Turismo, así como escritos de las Consejerías de Agricultura y Ganadería, Fomento, Sanidad, Familia e Igualdad de Oportunidades y Educación, en los que manifiestan que no formulan observaciones al texto remitido.
- c) Nuevo proyecto de decreto, sin fecha ni firma.
- d) Informe de la Asesoría Jurídica de la Consejería de Hacienda de 10 de febrero de 2010, según lo previsto en la Ley 6/2003, de 3 de abril, reguladora de la Asistencia Jurídica a la Comunidad de Castilla y León.
- e) Informe de la Dirección General de Presupuestos y Fondos Comunitarios de 3 de febrero de 2010.
- f) Memoria justificativa del proyecto de decreto firmada por el Secretario General de la Consejería de Hacienda el 12 de febrero de 2010, comprensiva de los siguientes apartados: marco normativo; necesidad y oportunidad de la norma; coste económico, en el que se señala que “la aprobación del proyecto no ha de suponer coste alguno para la Administración de la Comunidad de Castilla y León”, ya que “se trata de establecer unas normas sobre el libramiento de las aportaciones dinerarias a diversas entidades públicas de la Comunidad y su control por lo que no conllevará un coste diferenciado del normal funcionamiento de la actividad administrativa”; el último apartado se refiere a la tramitación del proyecto, en el que se efectúa mención y valoración de las observaciones formuladas por las Consejerías.

Como aportación más destacada se acoge la observación realizada por las Consejerías de Interior y Justicia y Cultura y Turismo, en orden a exceptuar de la autorización de la Junta de Castilla y León la concesión de prórroga del plazo de justificación de las aportaciones previstas



nominativamente en el estado de gastos de los presupuestos, habida cuenta de que la concesión de estas últimas aportaciones no precisa dicha autorización, por lo que en coherencia con ello no debe establecerse tal autorización sobre el acto de otorgamiento de la prórroga.

g) Proyecto de decreto sometido a dictamen.

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 artículo 33 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León prevé que el Consejo Consultivo de Castilla y León es el superior órgano consultivo de la Junta y de la Administración de la Comunidad, y encomienda al legislador autonómico la regulación de su composición, organización, funcionamiento y competencias.

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

En el presente caso corresponde a la Sección Primera la competencia para 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, 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 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 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 concedido trámite de audiencia -cuando fuere preciso- y efectuado las consultas preceptivas.
- e) Informe motivado de las razones imperiosas de interés general que determinen el efecto desestimatorio del silencio administrativo.
- f) De establecerse un régimen de autorización para el acceso o ejercicio de una actividad de servicios, motivación suficiente sobre la concurrencia de las condiciones de no discriminación, necesidad y proporcionalidad, así como, en su caso, de la concurrencia de estas mismas condiciones en relación con los requisitos previstos en el artículo 11.1 o en el artículo 12.2 de la Ley sobre el acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.

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

En particular, cabe destacar que el proyecto ha sido informado por la Dirección General de Presupuestos y Fondos Comunitarios de la Consejería de



Hacienda, conforme exige el artículo 76.2 de la Ley 2/2006, de 3 de mayo, de la Hacienda y del Sector Público de la Comunidad de Castilla y León.

Contrastada la documentación remitida, puede afirmarse que el proyecto de decreto cumple las exigencias sustanciales para su elaboración, aspecto este de singular importancia si se tiene en cuenta que el procedimiento, tanto en su aspecto formal como material, opera como una garantía para la legalidad, acierto y oportunidad de la disposición de que se trate.

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 habilitantes para llevar a cabo su regulación.

En este sentido, la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (en adelante LGS), promulgada al amparo de las competencias que atribuye al Estado el artículo 149.1, números 13ª, 14ª y 18ª, de la Constitución, establece en su disposición final primera los artículos que constituyen legislación básica. Constituyen también normativa básica del Estado las normas 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 LGS.

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

Los reglamentos ejecutivos, como es el caso del proyecto sometido a dictamen, se definen jurisprudencialmente (Sentencias del Tribunal Supremo de 24 de julio de 2003, o de 27 de mayo de 2002, entre otras) como aquéllos 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”, siendo por lo tanto preceptivo el dictamen sobre el mismo, diferenciándose así de los que no requieren dicho dictamen, que son los reglamentos 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) y regula materias no comprendidas en el ámbito de la reserva de Ley.

Con carácter general, la disposición final séptima de la LSCyL habilita a la Junta de Castilla y León para su desarrollo reglamentario. En uso de dicha habilitación, el proyecto establece las normas sobre justificación de las subvenciones nominativas y de las concedidas directamente por razones que dificulten su convocatoria pública, las cuales desarrollan las previsiones del artículo 43 LSCyL -comprobación de la justificación de las subvenciones-, precepto de contenido análogo al artículo 32 LGS, de carácter básico.

Para las aportaciones dinerarias de la disposición adicional séptima de la LSCyL, el apartado sexto de la propia disposición adicional contiene una habilitación específica a la potestad reglamentaria en los siguientes términos: “Reglamentariamente podrán desarrollarse las condiciones a que puedan estar sujetas estas aportaciones y el procedimiento para su realización”.

En relación con estas aportaciones debe recordarse el artículo 2.2 LGS, en la redacción dada al mismo por la disposición final octava de la Ley 42/2006, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2007 (precepto de carácter básico), que declara no comprendidas en el ámbito de aplicación de la LGS a las aportaciones dinerarias que se realicen entre los distintos agentes de una Administración cuyos presupuestos se integren en los Presupuestos Generales de la Administración a la que pertenezcan, destinadas a la realización de actuaciones concretas a desarrollar en el marco de las funciones que tenga atribuidas, siempre que no resulten de una convocatoria pública. En consonancia con ello, señala la exposición de motivos de la LSCyL que “La disposición adicional séptima prevé unas reglas sobre subvenciones entre entidades del sector público que están excluidas del ámbito de aplicación de la Ley 38/2003”.

Por otra parte, en lo referente al control a desarrollar por las intervenciones sobre la justificación de los pagos anticipados de subvenciones y aportaciones, el artículo 3 del proyecto desarrolla las previsiones del Título VII



de la Ley 2/2006, de 3 de mayo, de la Hacienda y del Sector Público de la Comunidad de Castilla y León, sobre control de la gestión económico-financiera realizado por la Intervención General de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, en uso de la habilitación general para que la Junta de Castilla y León desarrolle reglamentariamente sus preceptos que se contiene en la disposición final quinta de la misma Ley 2/2006, de 3 de mayo.

En este punto, además, la regulación proyectada permite contar con una previsión específicamente establecida para las aportaciones, aunque sólo sea en este limitado aspecto del control interno de los anticipos, sin necesidad de acudir a la aplicación de la disposición transitoria tercera LSCyL, que dispone que "Hasta que se establezcan normas específicas, de acuerdo con lo establecido en la Ley 2/2006, de 3 de mayo, de la Hacienda y del Sector Público de la Comunidad, respecto del control interno de las aportaciones a que se refiere la disposición adicional séptima de esta ley (...) se aplicarán las normas relativas a las subvenciones reguladas en el artículo 31 de esta ley".

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

De acuerdo con el artículo 26.1.d) de la Ley 3/2001, de 3 de julio, corresponde a los titulares de las Consejerías la función de preparar y presentar a la Junta proyectos de decreto relativos a las cuestiones propias de su Consejería. 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.

El proyecto de decreto sometido a consulta, además de regular la competencia para el otorgamiento de prórroga del plazo de justificación de determinadas aportaciones dinerarias, de entre las previstas en la disposición adicional séptima LSCyL, regula la labor de comprobación formal de la justificación a realizar por los órganos gestores, así como el control interno de la actuación realizada por éstos por parte de la Intervención General de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, respecto a las subvenciones nominativas, a las concedidas directamente por razones que dificulten su convocatoria pública y a las aportaciones a entidades del sector público



autonómico destinadas a la realización de actuaciones concretas otorgadas por la Administración de la Comunidad de Castilla y León.

El fundamento constitucional del control de subvenciones, sea cual sea el órgano que la efectúe, radica en hacer efectivos los mandatos que sobre el gasto público exige el artículo 31 de la Constitución (Auto del Tribunal Constitucional 982/1986, de 19 de noviembre), sin perjuicio de reconocerse doctrinalmente otros fundamentos constitucionales como el de control general del gasto público del artículo 136, el principio de eficacia del artículo 103 y el de legalidad presupuestaria del artículo 134.

Como primera observación debería modificarse la denominación del proyecto, a fin de adecuarlo al objeto de su regulación y a la terminología de la LSCyL. Se sugiere así la siguiente denominación: "Proyecto de decreto por el que se regula parcialmente el procedimiento de justificación de las subvenciones nominativas, de las concedidas directamente por razones que dificulten su convocatoria pública y de las aportaciones a entidades del sector público autonómico destinadas a la realización de actuaciones concretas otorgadas por la Administración de la Comunidad de Castilla y León y el control de su pago anticipado".

También se destaca la conveniencia de establecer una disposición que determine el régimen transitorio aplicable a los procedimientos de concesión de aportaciones y subvenciones otorgadas antes de la entrada en vigor de esta norma. Ante la falta de previsión expresa habrá de atenderse al principio de unidad de procedimiento, en virtud del cual se sostiene la regulación conjunta del proceso conforme a la norma vigente en el momento de su iniciación, tanto en lo referente a su tramitación como a su resolución.

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), criterio que ha de ponerse de nuevo de manifiesto. 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.

Como ha indicado el Consejo de Estado (Dictamen 4.078/1996, de 5 de diciembre), el preámbulo “puede cumplir una importante función en la motivación del ejercicio de una potestad discrecional como es la reglamentaria, y puede contribuir además al control judicial de los reglamentos que resulta del art. 106.1 de la Constitución, en especial, desde la perspectiva del principio de interdicción de la arbitrariedad de los Poderes Públicos consagrado en el art. 9.3 de la Constitución”.

Asimismo, en el Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005, por el que se aprueban las directrices de técnica normativa, se señala que “la parte expositiva de la disposición cumplirá la función de describir su contenido, indicando su objeto y finalidad, sus antecedentes y las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta. Si es preciso, resumirá sucintamente el contenido de la disposición, a fin de lograr una mejor comprensión del texto, pero no contendrá partes del texto del articulado. Se evitarán las exhortaciones, las declaraciones didácticas o laudatorias u otras análogas (...)”. Además, en los proyectos de real decreto deberán destacarse en la parte expositiva los aspectos más relevantes de la tramitación: consultas efectuadas, principales informes evacuados y, en particular, la audiencia o informe de las Comunidades Autónomas y entidades locales.

En el presente supuesto el preámbulo reseña, de manera concisa, tanto el objetivo que persigue la norma como algunos de los principales aspectos de su regulación. Sin embargo, debería completarse éste con una referencia más precisa a las previsiones de la LSCyL y de la Ley 2/2006, de 3 de mayo, que desarrolla, y reflejar también el sometimiento a dictamen de este Consejo Consultivo.

Artículo 1.- Objeto

La disposición adicional séptima de la LSCyL dispone, en su apartado primero, que “Podrán realizarse aportaciones dinerarias, no previstas en una convocatoria pública, entre las distintas entidades del sector público autonómico cuyos presupuestos se integren en los presupuestos generales de la Comunidad de Castilla y León, para financiar la realización de actuaciones



concretas a desarrollar en el marco de las funciones que cada entidad tenga atribuida, previa autorización de la Junta de Castilla y León. (...).

»Cuando estas aportaciones estén previstas nominativamente en el estado de gastos de los presupuestos se concederán por el órgano competente sin que sea precisa autorización alguna”.

Como resulta del título del proyecto, éste sólo se propone regular las aportaciones de la disposición adicional séptima que haga la Administración de la Comunidad, (integrada por la Administración General e Institucional, según el artículo 3 de la Ley 3/2001, de 3 de julio) al resto de las entidades del sector público autonómico cuyos presupuestos se integren en los presupuestos generales de la Comunidad de Castilla y León, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 2 y 88 de la Ley 2/2006, de 3 de mayo. Por tanto, la letra a) de este artículo debería precisar que la Administración de la Comunidad es la Administración concedente de las aportaciones.

Artículo 2.- Justificación de las subvenciones nominativas, de las concedidas directamente y de las aportaciones dinerarias destinadas a actuaciones concretas.

Como primera consideración, debería buscarse una mejor adecuación del título del precepto a su contenido. Este artículo regula, en su primer apartado, el contenido de la certificación que ha de emitir el órgano gestor tras proceder a la comprobación documental de la justificación, mientras que en el segundo de los apartados se ocupa de la concesión de prórroga del plazo para justificar las aportaciones de la letra a) del artículo 1 del proyecto, no previstas nominativamente en los presupuestos. Ambos aspectos podrían encontrar un encaje más adecuado bajo el título “Procedimiento de justificación”. En otro caso, debiera completarse la denominación de las llamadas en él “subvenciones concedidas directamente” y añadir “por razones que dificulten su convocatoria pública”, de acuerdo con el artículo 31 LSCyL.

El apartado segundo de este artículo 2 establece -para las aportaciones en él referidas- el mismo régimen que en este punto está previsto en el artículo 42.3 LSCyL, en cuanto a la competencia para la concesión de prórroga del plazo de justificación de las subvenciones concedidas directamente por la Administración de la Comunidad por razones que dificulten su convocatoria pública. Sin



embargo, mientras que el artículo 42 LSCyL contiene una regulación para las subvenciones que precisa los presupuestos necesarios que posibilitan la concesión de la prórroga, límite temporal impuesto a su solicitud y resolución y procedimiento aplicable para su concesión, no se encuentran previsiones similares para la prórroga del plazo de justificación de las aportaciones ni en la Ley ni en el proyecto de decreto, por lo que sería aconsejable concretar tales determinaciones (incluso por remisión a lo dispuesto en el citado artículo 42 LSCyL para las subvenciones, precepto que en otro caso no resulta de aplicación a las aportaciones de la disposición adicional séptima LSCyL, al estar las mismas excluidas del ámbito de aplicación de la LGS, como antes se apuntó).

Artículo 3.- Justificación y control de los pagos anticipados en las subvenciones nominativas, las concedidas directamente y en las aportaciones dinerarias destinadas a actuaciones concretas.

Al igual que se observó anteriormente, también en el título de este artículo la expresión "las concedidas directamente" debería sustituirse por otra en estos términos o similares: "en las concedidas directamente por la Administración de la Comunidad por razones que dificulten su convocatoria pública" en consonancia con la denominación prevista para este procedimiento de concesión directa de subvenciones en el artículo 31 LSCyL.

Debe dotarse de mayor claridad a la redacción del apartado primero de este artículo, teniendo en cuenta que la justificación de los anticipos se realiza ante el "órgano concedente", (así resulta en el caso de subvenciones de la obligación impuesta al beneficiario por el artículo 14.1.b LGS) sin perjuicio de que la documentación correspondiente sea puesta por aquel a disposición de la Intervención General de la Administración de la Comunidad de Castilla y León para que, a través de sus Intervenciones Delegadas en este caso, pueda realizar el control interno de la justificación de acuerdo con el Título VII de la Ley 2/2006, de 3 de mayo.

III CONCLUSIONES

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



**CONSEJO
CONSULTIVO**
DE CASTILLA Y LEÓN

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 parcialmente la justificación de las subvenciones nominativas, de las concedidas directamente y de las aportaciones dinerarias destinadas a actuaciones concretas otorgadas por la Administración de la Comunidad de Castilla y León y el control de su pago anticipado.

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