



Sra. Salgueiro Cortiñas, Presidenta

Sr. Estella Hoyos, Consejero y Ponente

Sr. Fernández Costales, Consejero

Sr. Pérez Solano, Consejero

Sr. Quijano González, Consejero

Sr. Nalda García, Consejero

Sr. Besteiro Rivas, Secretario

La Sección Primera del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Valladolid el día 22 de enero de 2004, ha examinado el *expediente relativo al proyecto de Decreto por el que se establece el procedimiento para la tramitación de expedientes de gasto en determinadas subvenciones*, 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 2 de enero de 2004 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el *expediente relativo al proyecto de Decreto por el que se establece el procedimiento para la tramitación de expedientes de gasto en determinadas subvenciones*.

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 5 de enero de 2004, se procedió a darle entrada en el Registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 1/2004, iniciándose el cómputo del plazo para su evacuación, una vez acordada la tramitación del expediente por el trámite de urgencia, tal como dispone el artículo 53 del Decreto 102/2003, de 11 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo. Turnado por la Sra. Presidenta del Consejo, correspondió su Ponencia al Consejero Sr. Estella Hoyos.

#### **Primero.- El proyecto**

El proyecto de Decreto sometido a consulta consta de una exposición de motivos, cinco artículos, una disposición transitoria, una disposición derogatoria y dos disposiciones finales.



El proyecto viene a desarrollar el artículo 122 de la Ley 7/1986, de 23 de diciembre, de Hacienda de la Comunidad, en la redacción dada por la Ley 13/2003, de 23 de diciembre, de Medidas Económicas, Fiscales y Administrativas, así como también la disposición adicional segunda de esta última norma.

La modificación legal citada ha introducido una importante novedad en materia de subvenciones que no tienen asignación nominativa, al exigir que antes de la convocatoria de la subvención se haya aprobado el gasto en los términos previstos en la Ley de Hacienda de la Comunidad. El proyecto de Decreto determina, también, cuáles son las subvenciones a las que resulta aplicable la disposición adicional segunda de la referida Ley 13/2003, de 23 de diciembre.

El artículo 1 del proyecto, bajo el título de "*disposiciones de crédito*", prácticamente reproduce el texto de la disposición adicional segunda de la Ley de Medidas Económicas, Fiscales y Administrativas, señalando en su apartado segundo en qué condiciones pueden ser modificadas las disposiciones de crédito.

El artículo 2 se refiere al límite cuantitativo anual, con la posibilidad de su incremento en determinadas circunstancias.

El artículo 3 enumera las comprobaciones previas a la resolución.

El artículo 4 se titula "*modificaciones de las ayudas concedidas*".

El artículo 5 se dedica a contemplar las actuaciones de la Administración Institucional no sujeta a función interventora, al haberse dedicado a la que sí se halla sujeta esta función en los artículos precedentes.

La disposición transitoria del Decreto recoge el procedimiento a seguir respecto de las subvenciones en las que la convocatoria ha sido dictada con anterioridad al 1 de enero de 2004, y publicada después de esa fecha, que no se encuentren incluidas en el Anexo al Decreto.

En su disposición derogatoria se recoge una relación de preceptos que quedan derogados, al referirse los mismos a determinados trámites del expediente de gasto, que es precisamente el objeto de regulación del proyecto.



De las dos disposiciones finales, destaca la segunda, al limitar la vigencia temporal del Decreto, ya que dispone que *“el mismo entrará en vigor el mismo día de su publicación en el Boletín Oficial de Castilla y León y su vigencia estará limitada al ejercicio 2004”*.

El Anexo contiene una relación de cuáles son las líneas de ayuda a las que resulta aplicable el mismo.

### **Segundo.- El expediente remitido**

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

- Borrador del proyecto
- Observaciones de la Consejería de Educación
- Observaciones de la Consejería de Fomento
- Observaciones de la Consejería de Agricultura y Ganadería
- Observaciones de la Consejería de Cultura y Turismo
- Observaciones de la Consejería de Economía y Empleo
- Informe de la Asesoría Jurídica de la Consejería de Hacienda
- Memoria del proyecto
- Proyecto sometido al dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León.

## **II CONSIDERACIONES JURÍDICAS**

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

El artículo 24 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, aprobado por Ley Orgánica 4/1983, de 25 de febrero, prevé que el Consejo Consultivo de Castilla y León es el superior órgano consultivo de la Junta y de la Administración de la Comunidad, encomendando al legislador autonómico la regulación de su composición y competencias.

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



En el presente caso, corresponde la competencia para emitir el dictamen solicitado a la Sección Primera, de acuerdo con lo establecido en el punto 4º, regla A), apartado a), del Acuerdo de 30 de octubre de 2003, del Pleno, por el que se determina el orden, composición y competencias de las Secciones.

## **2ª.- Contenido del expediente y procedimiento de elaboración de los Reglamentos.**

El artículo 51.1 del Decreto 102/2003, de 11 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo, 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.

En el presente caso, tal documentación viene constituida por los siguientes elementos:

- Estudio del marco normativo, en el que se echa en falta la tabla de vigencias contenida en un apartado diferente. Por otro lado cabe destacar que no se hace mención a la Ley General de Estabilidad Presupuestaria 18/2001, de 12 de diciembre (la cual es básica en su totalidad, a excepción del Capítulo II, Título II), ni tampoco la reciente aprobación de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, muchos de cuyos preceptos son normativa básica, lo que puede deberse por un lado a que ésta no entrará en vigor hasta el 18 de febrero del presente año, y por otro a que la finalidad del Decreto proyectado es regular un aspecto, que si bien incide en numerosos trámites en la gestión y concesión de las subvenciones, su ámbito concreto es la tramitación de expedientes de gasto, y sólo respecto de las líneas de ayuda que se contienen en el Anexo.

- El informe sobre su necesidad y oportunidad.



- El estudio económico contenido en el informe de la Secretaría General de la Consejería de Hacienda, cuando indica que por la naturaleza de sus previsiones no supone mayor coste económico.

- Consultas realizadas a las Consejerías.

- El informe de la Asesoría Jurídica, cuyas observaciones han sido tenidas en cuenta, acertadamente a nuestro entender, junto con algunas de las observaciones de determinadas Consejerías.

Por todo ello puede afirmarse que el proyecto cumple las exigencias sustanciales de elaboración de disposiciones de carácter general.

### **3ª.- Observaciones en cuanto al fondo.**

Los reglamentos ejecutivos, como es el caso del proyecto sometido a dictamen, se definen jurisprudencialmente (SSTS. 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"* (STS de 27 de mayo de 2002), regulando materias no comprendidas en el ámbito de la reserva de Ley.

En este sentido, la norma objeto de desarrollo es La Ley 13/2003, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales, Económicas y Administrativas, que ha introducido dos novedades importantes en materia de subvenciones, que más que afectar, como indica la exposición de motivos del proyecto, a la concesión de subvenciones por la Administración, afectan al procedimiento de gestión presupuestaria de las mismas.

Expuestas ambas novedades en los antecedentes, es preciso hacer de nuevo mención a la disposición adicional segunda de la Ley, al prever ésta que *"en los supuestos que reglamentariamente se determinen a propuesta de la Consejería de Hacienda, el expediente de gasto de cada subvención podrá ser aprobado, de acuerdo con las disponibilidades presupuestarias, y por el total del importe concedido, cuando se tramite la primera liquidación de la ayuda.*



*Asimismo se establecerá el procedimiento a seguir con carácter previo a la concesión y liquidación de la ayuda”.*

En cumplimiento de esta habilitación reglamentaria (que debe entenderse referida al Consejero o Consejera de Hacienda, de acuerdo con el artículo 26.1.d, de la Ley 3/2001, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León), el proyecto sometido a dictamen determina en su Anexo las líneas de subvenciones a las que resulta aplicable y el procedimiento a seguir con carácter previo a la concesión y liquidación de las ayudas que se prevén en dicho texto. Con ello se viene a homogeneizar las previsiones que en años anteriores recogían Decretos diversos que regulaban de modo singularizado este procedimiento de tramitación de expedientes de gasto con respecto a diferentes líneas de ayudas cada uno de ellos.

En cuanto al articulado del proyecto, la primera observación relevante se refiere a su apartado 1 del artículo 1, en el cual se dispone, de manera categórica, que *“...el expediente de gasto de cada subvención será aprobado...”*. Frente a este sentido imperativo, la disposición adicional segunda de la citada Ley de Medidas prevé tan sólo la *“posibilidad”* de que sea aprobado el expediente de ese modo (*“podrá ser aprobado”*, señala literalmente). La propia Memoria que se acompaña al proyecto viene a abundar en esta consideración al indicar que *“en el proyecto de Decreto se determinan las subvenciones a que puede aplicarse la repetida disposición adicional”*, especificando que se trata de *“un procedimiento excepcional ”* que *“puede usarse o no”*.

Existe, en consecuencia, una incoherencia entre lo previsto en la Ley y lo dispuesto en el reglamento que pretende desarrollarla que debe ser corregida.

El artículo 3.1 a) prevé, respecto de las comprobaciones previas a la resolución la relativa a *“que, en su caso, las bases reguladoras de la concesión han sido informadas por la Asesoría Jurídica y publicadas en el Boletín Oficial de Castilla y León.”* Al respecto debe advertirse que tanto la Ley de Hacienda de la Comunidad (artículo 122,2) como la nueva Ley General de Subvenciones (artículo 17 -precepto básico en sus apartados 1 y 2-) prevén, sin excepción posible alguna, que las citadas bases reguladoras han de ser informadas, en el primer caso, por la Asesoría Jurídica y por los Servicios Jurídicos en el segundo.

En relación con el artículo 5 se advierte que su título o rúbrica no se corresponde con su contenido, pues mientras que el primero alude genéricamente a las *“actuaciones de la Administración institucional”*, el segundo



resulta mucho más específico, refiriéndose no a todos los órganos y entidades de la Administración institucional sino sólo a los no sujetos a función interventora. Convendría, pues, completar la rúbrica de este artículo para evitar confusiones.

Por último, por lo que se refiere a la disposición transitoria, en la que se excluyen determinadas subvenciones del requisito de intervención previa, debe recordarse que, por su propia naturaleza y por insertarse en un proyecto de Decreto cuya vigencia temporal es limitada, no podrá aplicarse en ningún caso a supuestos ni en momentos distintos de los expresamente contemplados en ella (artículo 4,2 del Código civil).

#### **4º.- Correcciones lingüísticas y gramaticales**

En la exposición de motivos, párrafo segundo sustituir "*asi*" por "*así*".

En el apartado 1.b) del artículo 3 se estima necesario dar una redacción alternativa, corrigiendo gramaticalmente la frase "*sumadas al acumulado anual propuestas*", por falta de concordancia con el sujeto de aquella: importe.

En el apartado 4 de este mismo artículo 3, suprimir la coma que va detrás de "Decreto".

En el Anexo, en las líneas de subvenciones de la Consejería de Economía y Empleo, sustituir "*fotovoltáica*" por "*fotovoltaica*".

### **III CONCLUSIONES**

En virtud de lo expuesto, el Consejo Consultivo de Castilla y León dictamina que atendida la observación formulada al artículo 1,1 (sin lo cual no resultará procedente el empleo de la fórmula "*de acuerdo con el dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León*", prevista en la disposición primera de la Ley 1/2002, de 9 de abril) y consideradas las demás, puede elevarse a la Junta de Castilla y León el proyecto de Decreto por el que se establece el procedimiento para la tramitación de expedientes de gasto en determinadas subvenciones.

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