



Sr. Amilivia González, Presidente

Sr. Rey Martínez, Consejero

Sr. Velasco Rodríguez, Consejero y
Ponente

Sr. Nalda García, Consejero

Sr. Sobrini Lacruz, Secretario

La Sección Primera del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 19 de diciembre de 2012, ha examinado el *proyecto de decreto por el que se desarrolla la Ley 7/2012, de 24 de octubre, de Estabilidad y Disciplina Presupuestaria en materia de limitaciones en la planificación y ejecución presupuestaria de las subvenciones públicas*, 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 11 de diciembre de 2012 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el *expediente relativo al proyecto de decreto por el que se desarrolla la Ley 7/2012, de 24 de octubre, de estabilidad y disciplina Presupuestaria en materia de limitaciones en la planificación y ejecución presupuestaria de las subvenciones públicas*.

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 11 de diciembre de 2012, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 895/2012, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, tal como dispone el artículo 55 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo de Castilla y León, aprobado por el Decreto 17/2012, de 3 de mayo. Turnado por el Sr. Presidente del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Velasco Rodríguez.



Primero.- El proyecto.

El proyecto de decreto sometido a consulta consta de un preámbulo, en el que se exponen las razones que justifican la norma, un artículo y una disposición final.

El artículo único, bajo el título "Limitaciones en la planificación y ejecución presupuestaria de determinadas subvenciones públicas", prevé, en desarrollo de la previsión contenida en el apartado 1 del artículo 8 de la Ley 7/2012, de 24 de octubre, aquellas subvenciones en las que no resulta de aplicación la limitación prevista en el referido artículo. En concreto, se establece que "En los expedientes relativos a las subvenciones públicas y a las aportaciones dinerarias a entidades del sector público autonómico destinadas a la financiación global de su actividad o a la realización de actuaciones concretas, no podrán tramitarse reajustes de anualidades que supongan extender su imputación presupuestaria más allá de un año en relación con la última anualidad contemplada en el momento de su concesión u otorgamiento", salvo para las subvenciones a las "que se refiere el apartado 3 del artículo 33 de la Ley 5/2008, de 25 de septiembre, de Subvenciones de la Comunidad de Castilla y León, ni a aquellas otras que se determinen reglamentariamente".

La disposición final única determina que la entrada en vigor del reglamento se producirá el mismo día de su publicación.

Segundo.- El expediente remitido.

El expediente remitido consta de los siguientes documentos:

- Primer borrador del proyecto de decreto.
- Memoria justificativa del proyecto de decreto comprensiva de los siguientes apartados:
 - a) Análisis de la necesidad y oportunidad de la norma.
 - b) Marco normativo de referencia.
 - c) Contenido del anteproyecto.



d) Análisis de Impactos: Adecuación de la norma al orden de distribución de competencias, impacto presupuestario e impacto de género.

- Constancia de la participación de las Consejerías a las que, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 75.4 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, se ha dado traslado del borrador de proyecto. Consta la formulación de alegaciones por parte de la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades.

- Texto remitido a la Asesoría jurídica de la Consejería de Hacienda e informe emitido el 10 de diciembre de 2012.

- Memoria complementaria tras el trámite de alegaciones e informe de la Asesoría Jurídica.

- Texto del proyecto sometido a dictamen de este Consejo Consultivo.

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.

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 la competencia para emitir el dictamen solicitado a la Sección Primera, según lo establecido en el apartado tercero 1 a), del Acuerdo de 31 de mayo de 2012, del Pleno del Consejo Consultivo de Castilla y León, por el que se determina la composición y competencias de las Secciones.



2ª.- Contenido del expediente.

El artículo 53.1 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo, aprobado por el Decreto 17/2012, de 3 de mayo, 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 proyectos de disposiciones generales, 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, en virtud de lo señalado en el artículo 76 del mismo texto legal.

En el presente caso, aunque puede afirmarse que el procedimiento, en términos generales, ha sido tramitado correctamente, cabe no obstante realizar una serie de consideraciones sobre el expediente remitido.

Debe así ponerse de manifiesto que aunque la Memoria justificativa del proyecto es formalmente completa en cuanto al cumplimiento de los requisitos exigidos por la Ley anteriormente referida sería conveniente que su redacción se centrara en cumplir los objetivos pretendidos desde un punto de vista material, partiendo del contenido real de la norma, de los problemas que en la práctica puede conllevar su aplicación y de los motivos que dieron lugar a la elección de unas subvenciones y no de otras, en el sentido apuntado por la Asesoría Jurídica de la Consejería de Hacienda. Así, en cuanto a la necesidad y oportunidad del proyecto, si bien en la Memoria se formulan observaciones generales sobre su objeto, hubiera sido conveniente que se justificara la concreta regulación que figura en el texto proyectado, aspecto sobre el que se incidirá posteriormente y que puede obedecer a que la tramitación ha adolecido de una celeridad nada deseable en la elaboración de las normas, tal y como se pone de manifiesto de forma especialmente relevante en el escaso tiempo del que este Consejo ha dispuesto para el examen detenido y adecuado del texto sometido a consulta.

Como ha venido manteniendo el Consejo de Estado, y también este Consejo Consultivo en sus Dictámenes 915/2006, de 4 de octubre, 902/2007, de 2 de octubre, 847/2008, de 9 de octubre, 1.021/2009, de 9 de octubre y



1.208/2010, de 7 de octubre, precisamente en relación con los anteproyectos de leyes de presupuestos generales de la Comunidad, o el 1.542/2011, de 28 de diciembre, es característica de la función consultiva la de operar con sosiego y reflexión, en un proceso que puede quedar frustrado si se trasladan en demasía al órgano consultivo las exigencias y apremios propios de la Administración activa.

Pese a ello, valoradas las circunstancias que concurren en la actual realidad económica y social -a las que no es ajeno este Consejo Consultivo-, que inciden directamente en la Comunidad de Castilla y León y que son tenidas en cuenta al elaborar la presente norma, se procede sin mayor dilación a la emisión del presente dictamen preceptivo.

3ª.- Marco constitucional y normativo.

En relación con esta cuestión procede traer a colación, lo ya señalado por este Consejo Consultivo en el Dictamen 1.542/2011, de 28 de diciembre, emitido con ocasión de la consulta efectuada en el expediente relativo al anteproyecto de ley de Estabilidad y Disciplina Presupuestaria y del que cabe destacar los siguientes extremos:

“El Pacto de la Estabilidad y de Crecimiento es un acuerdo de los Estados miembros de la Unión Europea en materia de política fiscal, que tiene como finalidad prevenir la aparición de un déficit presupuestario excesivo, lograr confianza en la estabilidad económica de la zona euro y garantizar una convergencia sostenida y duradera de las economías de los estados miembros.

»El Pacto, basado en el principio de supervisión multilateral de las situaciones presupuestarias de cada Estado y en la limitación del déficit público, consta de un componente preventivo y un componente disuasorio. En lo que respecta a las disposiciones del componente preventivo, los Estados miembros deben presentar programas anuales de estabilidad (o de convergencia), en los que indiquen cómo se proponen alcanzar situaciones presupuestarias saneadas a medio plazo.

»El referido Pacto es un desarrollo de los principios económicos y presupuestarios contenidos en los artículos 121 y 126 del Tratado



de Funcionamiento de la Unión Europea (antiguos artículos 99 y 104 del Tratado de la Unión Europea).

»Con respecto al derecho derivado debe destacarse la Resolución del Consejo sobre el Pacto de Estabilidad y Crecimiento (97/C236), de 17 de junio de 1997, el Reglamento (CE) N° 1.466/97 del Consejo, de 7 de julio de 1997, relativo al reforzamiento de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas; y el Reglamento (CE) N° 1467/97 del Consejo, de 7 de julio de 1997, relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo.

»La actual situación económica y financiera, marcada por una profunda y prolongada crisis económica y una "crisis de la deuda soberana" en la Eurozona, ha hecho necesario que, con objeto de reforzar la estabilidad y disciplina presupuestaria, se hayan trasladado estos principios a la Constitución, a fin de vincular a todas las Administraciones Públicas en su consecución, reforzar el compromiso de España con la Unión Europea y, al mismo tiempo, fortalecer la confianza en la estabilidad de la economía española para garantizar la propia sostenibilidad económica del Estado.

»La reforma constitucional de 27 de septiembre de 2011 ha incorporado una nueva redacción al artículo 135 de la Constitución en los siguientes términos:

"1. Todas las Administraciones Públicas adecuarán sus actuaciones al principio de estabilidad presupuestaria.

»2. El Estado y las Comunidades Autónomas no podrán incurrir en un déficit estructural que supere los márgenes establecidos, en su caso, por la Unión Europea para sus Estados Miembros. (...).

»5. Una ley orgánica desarrollará los principios a que se refiere este artículo, así como la participación, en los procedimientos respectivos, de los órganos de coordinación institucional entre las Administraciones Públicas en materia de política fiscal y financiera. En todo caso, regulará:

»a) La distribución de los límites de déficit y de deuda entre las distintas Administraciones Públicas, los supuestos excepcionales de



superación de los mismos y la forma y plazo de corrección de las desviaciones que sobre uno y otro pudieran producirse.

»b) La metodología y el procedimiento para el cálculo del déficit estructural.

»c) La responsabilidad de cada Administración Pública en caso de incumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria.

»6. Las Comunidades Autónomas, de acuerdo con sus respectivos Estatutos y dentro de los límites a que se refiere este artículo, adoptarán las disposiciones que procedan para la aplicación efectiva del principio de estabilidad en sus normas y decisiones presupuestarias””.

Desde el momento de la emisión del referido Dictamen se han producido una serie de cambios normativos al máximo nivel como consecuencia de las tensiones del mercado en la zona euro. Así, a nivel comunitario, cabe destacar el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria, firmado en Bruselas el 2 de marzo 2012.

Por otra parte, a nivel estatal y en desarrollo de la nueva redacción del artículo 135 del texto constitucional, tuvo lugar la promulgación y entrada en vigor de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, -modificada a su vez por la Ley Orgánica 4/2012, de 28 de septiembre-, principal norma sobre estabilidad presupuestaria, pero no la única. Así, por ejemplo puede citarse, en el ámbito estatal, la Orden HAP/2105/2012, de 1 de octubre, por la que se desarrollan las obligaciones de suministro de información previstas en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, o el Real Decreto-Ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad.

Del régimen jurídico expresado en la referida Ley Orgánica se deriva la necesidad de recoger periódicamente la información que resulte relevante para comprobar el cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria establecido para cada ejercicio, así como la obligación para las unidades que conforman el sector público de establecer en sus normas reguladoras en materia presupuestaria los instrumentos y procedimientos necesarios para



adecuarlas a la aplicación de los principios contenidos en dicha Ley Orgánica (artículo 10).

En el ámbito autonómico, la Ley 7/2012, de 24 de octubre, de Estabilidad y Disciplina Presupuestaria, se dicta en cumplimiento del referido artículo 10 de la Ley Orgánica 2/2012 y, en palabras de su Exposición de Motivos, "Con el fin de reforzar los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera y evitar las tensiones que un crecimiento previo de gasto público pueda llegar a ocasionar en algún momento del ciclo económico, se considera necesario establecer un nuevo instrumento de disciplina presupuestaria que evite un crecimiento del gasto público por encima de lo que razonablemente permitiría la estructura económica de la sociedad".

Si bien no acaban ahí las normas promulgadas con idéntico fin, esto es el logro de la estabilidad presupuestaria (puede así citarse el Decreto-ley 1/2012, de 16 de agosto, por el que se establecen medidas urgentes para garantizar la estabilidad presupuestaria), la Ley 7/2012 constituye el marco normativo de referencia del que deriva el presente proyecto de decreto.

En concreto el artículo 8.1 de dicha Ley establece la posibilidad de que ciertas subvenciones, detalladas reglamentariamente, no queden sujetas a las limitaciones que, en cuanto ajuste de anualidades, establece la primera parte del precepto. La disposición final segunda autoriza a la Junta de Castilla y León para dictar las disposiciones necesarias en desarrollo de esta Ley.

Por tanto, el rango de la norma proyectada (decreto) es el adecuado, habida cuenta de que se trata de una disposición de carácter general dictada en desarrollo de una ley, en ejercicio de las competencias que corresponden a la Comunidad de Castilla y León.

El Estatuto de Autonomía atribuye a la Comunidad la competencia exclusiva en materia de "ordenación de la Hacienda de la Comunidad Autónoma, de acuerdo con lo establecido en este Estatuto" (artículo 70.1º.3º), y el Título VI, bajo la rúbrica "Economía y Hacienda" contiene en el artículo 82.1 los principios generales de actuación de la Hacienda de la Comunidad: "autonomía financiera, suficiencia, equidad, solidaridad, transparencia, economía y eficiencia".



Por otro lado, la Ley 2/2006, de 3 de mayo, de la Hacienda y del Sector Público de Castilla y León, tiene presente en todos sus ámbitos el principio de estabilidad presupuestaria (artículos 75, 81, 101, 104 y 144).

Los reglamentos ejecutivos se definen por la jurisprudencia (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 reglamentos independientes o de carácter organizativo “son aquellos de organización interna mediante los cuales una administración organiza libremente sus órganos y servicios”, regulando materias no comprendidas en el ámbito de las reservadas a la ley; de ahí que la doctrina científica más cualificada mantenga que los reglamentos independientes sirven para regular todo lo relativo a la organización administrativa, así como para regular el ejercicio de poderes que a la Administración le estén conferidos discrecionalmente. Los reglamentos independientes tienen como límites los derivados de su propia naturaleza: por ello, este tipo de reglamentos no pueden modificar ni derogar el contenido de una ley, ni el contenido de otros reglamentos de mayor jerarquía. Tampoco los reglamentos independientes pueden limitar derechos subjetivos ni situaciones jurídicas adquiridas. La jurisprudencia ha confirmado que los reglamentos independientes son tales por no hallarse comprendidos en el ámbito de la reserva de ley (Sentencias del Tribunal Supremo de 10 de marzo de 1982, 12 de febrero y 12 de noviembre de 1986, entre otras).

Al tratarse, pues, de un reglamento ejecutivo, ha de ser dictaminado por el Consejo Consultivo de Castilla y León.

4ª.- Observaciones en cuanto al fondo.

Artículo único. Limitaciones en la planificación y ejecución presupuestaria de determinadas subvenciones públicas.

El artículo 8.1 de la Ley 7/2012, de 24 de octubre, de Estabilidad y Disciplina Presupuestaria establece lo siguiente:

“Planificación y ejecución presupuestaria.



»1. En los expedientes relativos a las subvenciones públicas y a las aportaciones dinerarias a entidades del sector público autonómico destinadas a la financiación global de su actividad o a la realización de actuaciones concretas, no podrán tramitarse reajustes de anualidades que supongan extender su imputación presupuestaria más allá de un año en relación con la última anualidad contemplada en el momento de su concesión u otorgamiento.

»Esta limitación no será de aplicación a las subvenciones a las que se refiere el apartado 3 del artículo 33 de la Ley 5/2008, de 25 de septiembre, de Subvenciones de la Comunidad de Castilla y León, ni a aquellas otras que se determinen reglamentariamente”.

La finalidad del artículo propuesto no es otra que el desarrollo reglamentario del inciso final de artículo transcrito, esto es, la especificación de aquellas subvenciones que, junto con las señaladas en el artículo 33 de la Ley de Subvenciones de Castilla y León, quedan fuera de la limitación prevista en el párrafo primero del apartado 1.

En concreto, estas subvenciones son: aquellas financiadas con recursos finalistas, las que concurren con otras subvenciones concedidas por otras Administraciones que en conjunto contribuyan a financiar, en el marco de un convenio de colaboración entre administraciones, una actuación o conjunto de actuaciones previstas en dicho convenio, y las subvenciones concedidas con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 7/2012, de 24 de octubre, de Estabilidad y Disciplina Presupuestaria, que hayan sido objeto de reajustes con posterioridad en su concesión. Para cada una de ellas se permite la tramitación de reajustes de anualidades y se prevé en cada caso un límite máximo.

Respecto a los supuestos contemplados, lo primero que cabe señalar es que la parte final de la letra c) del precepto que se comenta establece que “No obstante, el reajuste de anualidades podrá extenderse hasta el año 2014 en las subvenciones concedidas con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 7/2012, de 24 de octubre, cuya última anualidad prevista sea el año 2012, hayan sido o no objeto de reajuste”. Habida cuenta de la excepción prevista respecto de las subvenciones a las que se refiere la letra c) (subvenciones concedidas con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley y que hayan sido objeto de reajustes con posterioridad a su concesión) este Consejo propone



que en lugar de incardinarse en dicha letra, podría incluirse como un apartado distinto, el d), con el fin de otorgar mayor claridad al texto.

Por otra parte, este Consejo llama a reconsiderar la sugerencia realizada por la Asesoría Jurídica de la Consejería de Hacienda en su informe de 10 de diciembre de 2012 donde se consideraba conveniente una mayor motivación de la aplicación de las excepciones al artículo 8.1 de la Ley 7/2012, que se recogen en el presente proyecto. Si bien es cierto que la referida Ley prevé que la limitación respecto a los reajustes en materia de subvenciones no será de aplicación a las subvenciones a las que se refiere el artículo 33.3 de la Ley 5/2008, de 25 de septiembre, de Subvenciones de la Comunidad de Castilla y León, 'ni a aquellas otras que se determinen reglamentariamente', la decisión de incluir unas y no otras subvenciones debería quedar justificada adecuadamente tanto en el expediente de tramitación de la norma proyectada (en la Memoria fundamentalmente) como en la norma misma, con el objeto de que la decisión esté fundamentada, sea de público conocimiento y se eviten situaciones generadoras de conflicto, en el sentido de evitar la confusión entre discrecionalidad y arbitrariedad.

Las más recientes disposiciones en materia de técnica normativa aprobadas por la Comunidad de Castilla y León ahondan en este criterio. Así, la Ley 2/2010, de 11 de marzo, de derechos de los ciudadanos en sus relaciones con la Administración de la Comunidad y de gestión pública establece en su artículo 42 (Calidad normativa y evaluación del impacto normativo), que a efectos de mejorar la calidad normativa, se implementará de forma gradual un proceso de evaluación de impacto normativo, conforme a los principios de necesidad, proporcionalidad, transparencia, coherencia, accesibilidad y responsabilidad, así como que el proceso de evaluación de impacto normativo incorporará la metodología adecuada que permita la comparación objetiva y cuantificada de las ventajas e inconvenientes de las distintas opciones posibles para solucionar el problema que la norma pretende resolver.

La referida Ley, ha sido desarrollada por el Decreto 43/2010, de 7 de octubre, por el que se aprueban determinadas medidas de mejora en la calidad normativa de la Administración, y aunque si bien la norma proyectada no está dentro de los supuestos en los que el impacto normativo se exige con carácter obligatorio, *ex* artículo 4, la determinación de los motivos de por qué estas subvenciones y no otras están dentro de la excepción prevista en el artículo 8.1



de la Ley 7/2012, evitarían posibles conflictos y diferencias interpretativas tanto para los destinatarios de la norma como para aquellas autoridades a las que, de conformidad con la cambiante normativa sobre estabilidad presupuestaria, haya de remitirse para su información, informe o supervisión.

Por último, la Orden ADM/1835/2010, de 15 de diciembre, por la que se aprueba la Guía metodológica de mejora de la calidad normativa, en aplicación del Decreto 43/2010, de 7 de octubre, por el que se aprueban determinadas medidas de mejora en la calidad normativa, prevé en su punto 2 para todas las normas, que en la memoria de elaboración del expediente se incluya el análisis de la necesidad y oportunidad, donde se recojan los principios antes transcritos de necesidad, de transparencia, proporcionalidad, de coherencia, de accesibilidad y de responsabilidad.

Dentro de estos principios interesa destacar el principio de necesidad, definido como “Ese problema, esa realidad social o ese compromiso estarán bien definidos cuando se determine, a su vez, el alcance de los efectos y/o daños que se están produciendo a través de datos cuantificables si fuera posible”, y el de proporcionalidad que “implica que exista racionalidad entre las ventajas de la regulación que se va a acometer y los costes, restricciones o limitaciones que dicha regulación imponga”.

En definitiva, de acuerdo con lo expuesto este Consejo considera conveniente una mayor justificación de la decisión adoptada para la determinación de las subvenciones recogidas en la norma proyectada.

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 desarrolla la Ley 7/2012, de 24 de octubre, de estabilidad y disciplina



**CONSEJO
CONSULTIVO**
DE CASTILLA Y LEÓN

Presupuestaria en materia de limitaciones en la planificación y ejecución presupuestaria de las subvenciones públicas.

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