

IP 4/07

Informe Previo sobre el Anteproyecto de Ley
de Subvenciones de la Comunidad de Castilla y León

Fecha de aprobación:
Comisión Permanente de 1 de febrero de 2007



Informe Previo sobre el Anteproyecto de Ley de Subvenciones de la Comunidad de Castilla y León

Con fecha 19 de enero de 2007 tuvo entrada en el Consejo Económico y Social de Castilla y León solicitud de Informe Previo sobre el Anteproyecto reseñado, realizada por la Consejería de Hacienda de la Junta de Castilla y León. Al Anteproyecto de Ley se acompaña la documentación utilizada para su elaboración.

Habiéndose solicitado tramitación de urgencia, procede aplicar el procedimiento previsto en el art. 36 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del CES.

El Pleno del CES en su reunión de 28 de junio de 2006, acordó que, con independencia de la utilización del trámite de urgencia, cuando así se solicitara, se convocaría a la Comisión de trabajo que correspondiera para que debatiera en profundidad la norma que se informa, con carácter previo a la emisión de su Informe.

Así, la Comisión de Desarrollo Regional, se reunió el día 25 de enero de 2007, para elaborar el Informe Previo, que remitió a la Comisión Permanente, que lo aprobó en reunión de 1 de febrero de 2007, dando cuenta posteriormente al Pleno del CES.

Antecedentes

a) Normativa Estatal

- Constitución Española, artículos 103.1, 133.4, 148 y 149.1. 13ª, 14ª y, sobre todo, el 149.1. 18ª, que concede al Estado la competencia exclusiva sobre las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y el Procedimiento Administrativo Común.
- Con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley General de Subvenciones, esta materia se encontraba regulada en el texto refundido



de la Ley General Presupuestaria de 1988 (artículos 81 y 82), reformada por Ley 31/1990 de Presupuestos Generales del Estado para 1991 y otras modificaciones posteriores.

- La Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria, en cuanto sienta los principios que asumirá la Ley 38/2003, contribuyendo a alcanzar el equilibrio presupuestario, y la L.O. 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria de la Ley 18/2001.
- La Ley 30/1992, de 26 de noviembre del R.J.A.P. y PAC.
- La Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria.
- La Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, que tiene carácter de legislación básica respecto a los contenidos que dice su Disposición Final Primera, Ley que ha sido modificada por la Ley 42/2006, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado, en su Disposición Final Octava.
- También tienen carácter básico las normas que en desarrollo de esta Ley apruebe la Administración General del Estado cuando constituyan el complemento necesario a las normas que tengan atribuida tal naturaleza conforme a la Disposición Final Primera.
- La Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria.
- La Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas.
- El Reglamento de la Ley 38/2003, General de Subvenciones, para la aplicación de esta Ley, aprobado por R.D. 887/2006, de 21 de julio, que contiene asimismo varias disposiciones de carácter básico.

b) Normativa Autonómica



- Estatuto de Autonomía de Castilla y León, aprobado por L.O. 4/1983, de 25 de febrero, modificada por L.O. 4/1999, de 8 de enero, y actualmente en trámite de reforma parlamentaria.
- La Ley 2/2006, de 3 de mayo de la Hacienda y del Sector Público de la Comunidad de Castilla y León, y los artículos 122, 122 bis y 131 de la anterior Ley 7/1986 de la Hacienda de la Comunidad, en cuanto los mismos permanecen vigentes en virtud de lo dispuesto en la disposición derogatoria de la Ley 2/2006.
- Las diferentes Leyes de Presupuestos Generales de la Comunidad y las Leyes de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social, así como las Leyes de Medidas Financieras de los últimos años.
- El Decreto 28/2004, de 4 de marzo, por el que se determinan los extremos adicionales a comprobar en la fiscalización previa de requisitos esenciales y se establece dicho régimen para los gastos correspondientes y subvenciones con convocatoria previa.
- El Decreto 24/2004, de 12 de febrero, por el que se establece el procedimiento para la tramitación de expedientes de gasto en determinadas subvenciones.
- El Decreto 122/2003, de 23 de octubre, de creación y regulación de la Comisión Delegada para asuntos económicos.
- El Decreto 190/1993, de 5 de agosto, sobre coordinación de actuaciones en materia de inversiones públicas sobre coordinación, tramitación y resolución de incentivos a la inversión y sobre el Registro de Ayudas.
- El Decreto 61/1997, de 20 de marzo, sobre requisitos exigibles a los beneficiarios de subvenciones, modificado por el Decreto 113/1999, de 3 de junio.



- El Decreto 331/99, de 30 de diciembre, por el que se regula el Registro de Ayudas.
- Otros Decretos (dictados desde 1993) sobre actuaciones relacionadas con la materia de subvenciones.

c) Normativa de otras Comunidades Autónomas

c.1) Situación anterior a la Ley General de Subvenciones

Con normativa específica (de rango legal)

- Ley 5/2002, de 21 de junio, de subvenciones, de la Comunidad Autónoma de Baleares. (modificada por su Ley 6/2004).
- Ley 2/1995, de 8 de marzo, reguladora de las subvenciones, de la Comunidad Autónoma de Madrid.
- Ley foral 8/1997, de 9 de junio, que regula el régimen general para la concesión, gestión y control de las subvenciones, de la Comunidad Foral de Navarra.
- Ley 7/1997, de 19 de julio, reguladora de las subvenciones y ayudas, del País Vasco.

El resto de las Comunidades Autónomas incluyen la regulación de preceptos genéricos sobre subvenciones en la normativa presupuestaria y, en algún caso, a través de reglamentos específicos.

c.2) Con posterioridad a la Ley General de Subvenciones

Sólo tienen regulación específica de las subvenciones, a nivel legal:

- Ley 6/2004, de 23 de diciembre de modificación de la Ley 5/2002, de 21 de junio de Subvenciones de la Comunidad Autónoma de Baleares
- Ley Foral 11/2005, de 9 de noviembre, de Subvenciones de Navarra.



- Ley 7/2005, de 18 de noviembre, de Subvenciones de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia
- Ley 10/2006, de 17 de julio, de Subvenciones de Cantabria.

d) Otros Antecedentes

- Tanto el Consejo Económico y Social de Castilla y León como el Consejo Consultivo han venido solicitando la elaboración de una Ley Autonómica de Subvenciones en sendos Informes referidos a los Anteproyectos de Ley de Medidas Financieras.
- En concreto, el CES así lo recomendaba en su Informe 13/05 sobre el Anteproyecto de Ley de Medidas Financieras (Observación Particular Séptima) y lo reiteraba en su Informe 16/06 sobre la última Ley de Medidas Financieras, indicando expresamente la necesidad de *“contar con una Ley de Subvenciones autonómica para evitar adecuaciones parciales a través de modificaciones urgentes de carácter puntual”*.(Recomendación Tercera).
- El CES de Castilla y León con fecha 31 de mayo de 2004 organizó una “Jornada sobre la aplicación de la Ley General de Subvenciones”, debido a su reciente entrada en vigor, tres meses antes impulsando la elaboración de una Ley Autonómica propia.

Observaciones Generales

Primera.- Retraso en la acomodación de la normativa de subvenciones.

Desde la publicación de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, nuestra Comunidad Autónoma tendría que haber modificado el contenido de la Ley de la Hacienda de la Comunidad de Castilla y León para adaptar la regulación de los preceptos referentes a las subvenciones a dicha normativa básica estatal. El plazo establecido en la Disposición Transitoria Primera de dicha Ley era de



un año a partir de su entrada en vigor, que ocurriría el 18 de febrero de 2004. Es decir que desde el 18 de febrero de 2005 la Ley Estatal viene siendo de aplicación directa a estas Comunidad en virtud de lo dispuesto en la Disposición Transitoria Primera (punto 2) de dicha Ley.

Sin embargo, la actualización que significó la Ley 2/2006, de 3 de mayo, de la Hacienda y del Sector Público de la Comunidad de Castilla y León dejó, no sólo pendiente este tema, sino que en virtud de lo dispuesto en la Disposición Derogatoria de dicha Ley, mantuvo vigentes los artículos 122, 122 bis y 131 de la vieja Ley 7/86, de 23 de diciembre de Hacienda, quizás basándose en la cautela de preferir que la Ley Básica de Subvenciones estatal hubiera sido antes objeto del previsible desarrollo reglamentario.

Este desarrollo se produciría con la publicación del Real Decreto 887/2006, de 21 de julio (BOE del 25), por el que se aprueba el Reglamento de la Ley General de Subvenciones, que entró en vigor el pasado 21 de octubre de 2006, y que definía, en su Disposición Final Primera, el carácter de normativa básica a varios de sus artículos y disposiciones.

La espera, mantenida incluso más allá de la aludida cautela, ha motivado que nuestra Comunidad Autónoma haya tenido que recurrir durante estos últimos años a modificaciones y regulaciones excepcionales, usando la peculiar vía de Leyes de Medidas Financieras que suelen coincidir en su entrada en vigor con las respectivas Leyes de Presupuestos anuales, técnica que ha motivado reiteradas peticiones desde este Consejo (entre otros), para que definitivamente, la Consejería de Hacienda, abordara la expresa regulación normativa en materia de subvenciones, mediante una Ley específica de la Comunidad.

Segunda.- Escasa motivación de la urgencia en la petición de este Informe.

Por lo expuesto, este Consejo no puede dejar de mostrar su extrañeza por la decisión de la Consejería peticionaria del preceptivo informe, de dar el carácter de “urgente” a dicha petición.



El argumento utilizado en estas fechas, con las previsiones electorales del próximo mes de mayo, de que la urgencia viene motivada por “la conveniencia de su tramitación parlamentaria durante la presente legislatura”, parece insuficiente a juicio de este Consejo.

Si, según la memoria de la Consejería de Hacienda, la remisión del primer borrador del Anteproyecto a las demás Consejerías se efectuó el 8 de julio de 2005, seguido de su envío a otras Instituciones, con un plazo que finalizó el 15 de enero de 2006, es evidente que, en aquellos momentos no parecía urgir tanto “el final de la legislatura”.

Más aún, si el 24 de febrero de 2006, se vuelve a remitir otro borrador a las restantes Consejerías, es también evidente que la Consejería de Hacienda se tomó al menos mes y medio para actualizar las sugerencias recibidas tras otros seis meses y medio de plazo.

Desconoce el CES por qué desde el 29 de noviembre pasado (fecha en que emite informe la Dirección de los Servicios Jurídicos de la Comunidad), se ha esperado mes y medio para solicitar el presente Informe, todo ello después de haber transcurrido año y medio desde el primer borrador, por lo que el CES ha de considerar muy difícil que nuestra Institución haya de elaborar un Informe sensato en el plazo más corto de los normativamente posibles (10 días) y establecido como excepción al procedimiento general (30 días), cuando es prácticamente imposible la tramitación parlamentaria de este Anteproyecto en la presente legislatura.

Tercera.- Necesidad de colaboración institucional.

La utilización del trámite de urgencia en la solicitudes de Informes preceptivos al CES supone, tanto la reducción de los plazos (de 30 a 10 días) como la limitación en las posibilidades de debate interno en el Consejo, al tramitarse únicamente en la Comisión Permanente, frente al procedimiento ordinario, de cuya tramitación conoce una de las tres Comisiones Permanentes de Trabajo del CES, además de la Comisión Permanente y del Pleno de la Institución.



El abuso de este procedimiento urgente que, como se ha indicado, debería ser el excepcional frente al normalmente regulado como ordinario en el artículo 35 del Reglamento del CES, merece una valoración negativa, máxime en el caso de una Consejería que lo ha utilizado en la totalidad de los 10 Informes solicitados a lo largo de la presente legislatura.

Esta actuación, además de invertir esa regla de procedimiento ordinario-procedimiento excepcional, no sólo obstaculiza, sino que, de hecho, impide que los agentes económicos y sociales de la Comunidad representados en el CES puedan realizar sus aportaciones y propuestas sobre reformas normativas que afectan vitalmente a los intereses de la sociedad civil a la que pretendemos representar.

No obstante, conscientes de no querer asumir la responsabilidad del posible retraso de una innovación legal exigible y requerida incluso por nosotros mismos, el CES emite su informe con las limitaciones fácilmente entendibles.

Cuarta.- *Fundamentación del Marco normativo básico*

El primer dato que ha de tenerse en cuenta es que la norma sobre la que se solicita informe al CES, se enmarca en el ámbito de la regulación básica de la Ley 38/2003 de 17 de noviembre, General de Subvenciones, estatal (en adelante LGS). Este hecho condiciona sin duda el margen de que dispone la Comunidad Autónoma a la hora de regular la materia.

El Pacto de Estabilidad y Crecimiento de la Unión Europea, que se plasma a nivel estatal en la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria, impregna la LGS y obliga a los Estados miembros de la U.E. a orientar su política presupuestaria con criterios de estabilidad y crecimiento.

En cuanto la subvención pública es un gasto y como tal, el poder de gasto, es inherente a la autonomía financiera de cada ente territorial, fruto de la descentralización política del Estado en diferentes niveles territoriales.

Naturalmente las áreas en las que pueden producirse tales gastos han de coincidir con las competencias de cada órgano concedente de las subvenciones, pues se trata de un gasto orientado a fomentar una actividad de utilidad o interés social, ó bien a



promover la consecución de un interés público, como acertadamente recoge la definición de subvención que incorpora la LGS en su artículo 2º. c).

Es cierto que el artículo 149 de la Constitución Española no establece un título competencial expreso que atribuya la competencia en materia de regulación del régimen jurídico general de las subvenciones al Estado, ni tampoco los Estatutos de Autonomía atribuyen estas competencias expresamente a las Comunidades Autónomas, pero el artículo 149.1.18ª de la Constitución Española, reconoce al Estado la competencia exclusiva sobre las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y sobre el procedimiento administrativo común y, de otro lado, el artículo 149.3 del mismo texto tiene carácter residual de atribución competencial en favor del Estado de aquellas competencias que no hayan sido asumidas por las Comunidades Autónomas en sus Estatutos.

Así pues, el Estado puede, en base al artículo 149.1.18ª de la Constitución Española, regular con carácter básico aspectos esenciales, como lo son aquellos que inciden más directamente en la esfera de los derechos e intereses de los administrados, los principios generales de aplicación, el régimen de beneficiarios, etc. para lograr unas condiciones análogas en estos aspectos, que resulten aplicables a todos los ámbitos territoriales.

Quinta.- *Ámbito de aplicación subjetivo de la LGS*

En base al artículo 3.1 de la LGS, esta Ley resulta de aplicación a la Administración General del Estado, a las entidades que integran la Administración Local, a la Administración de las Comunidades Autónomas y a los organismos y demás entidades de derecho público con personalidad jurídica propia, vinculadas o dependientes de las administraciones públicas y más específicamente, concreta el propio artículo, en su punto 3, que *“los preceptos de esta Ley serán de aplicación a la actividad subvencional de las Administraciones de las Comunidades Autónomas, así como a los organismos públicos y a las restantes entidades de derecho público con personalidad jurídica propia vinculadas o dependientes de las mismas, de acuerdo con lo establecido en la disposición final primera”*.



Sin embargo, el nivel de aplicación es diferente en función de cada Administración: así la LGS tiene aplicación plena en la Administración General del Estado y sus organismos Autónomos; aplicación parcial en la Administración de las Comunidades Autónomas, pues los preceptos básicos resultan aplicables directamente a todas ellas y, en función de que estas administraciones cuenten con regulación específica de las subvenciones o no, se dará además un marco legal variado; y, por último, se dará una aplicación mínima de la LGS en los casos de su artículo 20.

Así pues, las Comunidades Autónomas gozan de capacidad normativa en esta materia en tanto en cuanto respeten las normas de carácter básico y no entren en colisión con ese núcleo básico regulado en la LGS.

Aún en ese ámbito del desarrollo, habrá de tenerse en cuenta la disposición final segunda de la LGS, por cuanto al decir ésta que las normas que en desarrollo de esta Ley aprueben la Administración General del Estado tendrán carácter básico cuando constituyan el complemento necesario respecto a las normas que tengan atribuida tal naturaleza conforme a la Disposición Final Primera.

Sexta.- Oportunidad de la norma.

No sería justo calificar la situación reguladora de las subvenciones anterior a la LGS como de vacío legal, pues ya desde la Ley 44/1983 de Presupuestos Generales del Estado para 1984, en la que se requería la aplicación de los principios de publicidad, concurrencia y objetividad en la concesión de subvenciones, así como contar con una previa regulación de estas concesiones, y posteriormente, el texto refundido de la Ley General Presupuestaria, aprobado por Real Decreto Legislativo 1091/1988 de 23 de septiembre y las posteriores Leyes de Presupuestos del Estado, y Leyes de Medidas Financieras fueron completando este núcleo regulador.

Por otro lado la conveniencia de aplicar un tratamiento homogeneizado de las actuaciones de las diferentes Administraciones Públicas que vienen utilizando, cada vez en mayor medida, la actividad subvencional para garantizar el principio de igualdad de trato a los solicitantes de subvenciones públicas, es una finalidad que sólo



se puede conseguir con un núcleo de legislación básico de aplicación en todo el territorio español.

Las Comunidades Autónomas también se habían provisto de alguna incipiente regulación de la actividad subvencional a través de sus propias Leyes Presupuestarias y de “acompañamiento” y con disposiciones concretas en sus Leyes de Hacienda propias.

Toda esta regulación parcial y fragmentada de la subvenciones venía requiriendo el contar con una Ley de subvenciones de la Comunidad, como había solicitado (y reiterado) el CES en su informe 16/06 sobre la Ley de Medidas Financieras, en la convicción de que ésta norma vendrá a evitar las modificaciones urgentes que puntualmente se venían incorporando a través de las llamadas “leyes de acompañamiento” a los Presupuestos Generales de la Comunidad.

Este nuevo marco normativo autonómico va a permitir contar con una referencia reguladora adaptada a las circunstancias concretas de la Comunidad, esto es a su presupuesto y ello propiciará una mejora en la gestión y un control más riguroso de las subvenciones que se gestionen y otorguen por determinados Entes del sector público de la Comunidad.

Séptima.- *Legislación básica en materia de subvenciones.*

Los Servicios Jurídicos de la Comunidad ya han aclarado que, más allá de lo contenido en la exposición de Motivos del Anteproyecto, la Ley General de Subvenciones (estatal) califica como legislación básica, fundamentalmente, la definición del ámbito de aplicación de la Ley (objeto, concepto de subvención, ámbito de aplicación subjetivo, exclusiones del ámbito de aplicación, régimen jurídico de las subvenciones financiadas con cargo a fondos de la Unión Europea y responsabilidad financiera derivada de la gestión de los fondos procedentes de la Unión Europea), las disposiciones comunes a las subvenciones públicas (principios generales, requisitos para el otorgamiento, beneficiarios, entidades colaboradora, requisitos para obtener la condición de beneficiario o entidad colaborada y sus obligaciones, convenio de colaboración y bases reguladoras con algunas excepciones, publicidad, financiación de las actividades subvencionadas e información sobre la gestión).



También lo serán el procedimiento de concesión, la subcontratación, la justificación, los gastos subvencionales, las causas que determinan el reintegro de la subvención, el control financiero de ayudas y subvenciones financiadas total o parcialmente con cargo a fondos comunitarios, la obligación de colaboración, el capítulo de infracciones administrativas, la clasificación de las sanciones, la prescripción, el procedimiento sancionador, las responsabilidades y su posible extinción, la colaboración de la Intervención General de la Administración del Estado con otras administraciones en actuaciones de control financiero en relación con subvenciones comunitarias, y el régimen aplicable a fundaciones del sector público; a lo que habría que añadir las prescripciones, concreciones y aclaraciones, también de carácter básico, que define el Reglamento estatal del pasado julio.

Octava.- Sobre la estructura y expediente del Anteproyecto de Ley Autonómica.

- a) La estructura sistemática y de ordenación de contenidos del Anteproyecto Autonómico sigue, en principio, la misma disposición de la LGS, con alguna modificación, como en el caso del procedimiento de concesión directa de subvenciones, que en el Anteproyecto se divide por Capítulos en función de cada modalidad.

Con 53 artículos, cinco disposiciones adicionales, una transitoria, una derogatoria, y cinco finales, resulta un texto que prácticamente agota las posibilidades de complementación y desarrollo de que disponía el legislador autonómico. El Anteproyecto se dota de garantías de objetividad y transparencia y aparece, en líneas generales, conectado con la práctica presupuestaria y hacendística de la Comunidad.

- b) Considerando que las subvenciones afectan directamente a un elevado número de ciudadanos que son beneficiarios o potenciales beneficiarios de las mismas, y que se han convertido en un instrumento de intervención administrativa dirigida a fomentar determinados comportamientos, actividades o proyectos considerados de interés general y visto que, en la Memoria que acompaña al Anteproyecto se indica que el mismo se ha hecho llegar al Consejo de Cuentas de Castilla y León, al Consejo de Universidades y a la Federación Regional de Municipios y Provincias,



además de al resto de las Consejerías de la Junta de Castilla y León, hubiera sido deseable que el Anteproyecto hubiera alcanzado a una mayor base social, para poder recoger opiniones de sectores que se van a ver afectados por la norma.

- c) Sin entrar en consideraciones generales de naturaleza estrictamente jurídica, que de ordinario no vienen siendo el objeto propio de los informes del CES, sería oportuno precisar que, al no haberse seguido todas las sugerencias del informe de los Servicios Jurídicos de la Comunidad, y a salvo de lo que pueda informar, en su caso, el Consejo Consultivo de Castilla y León, el texto legal propuesto puede ser, quizás, objeto de interpretaciones variadas, desde este punto de vista, aunque el CES ha de suponer que estas posibles discrepancias se sustanciarán en la tramitación parlamentaria tan urgentemente prevista.

Novena.- *Sobre los agentes económicos y sociales como beneficiarios de subvenciones*

Las Organizaciones en que se encuadran los agentes económicos y sociales presentes en la sociedad civil de nuestra Comunidad actúan de hecho, en numerosos supuestos, como auténticas empresas a efectos tales como la gestión de personal, la proyección de planes de futuro, la búsqueda de financiación, los planes de inversión, la formación, la gestión de calidad o la implantación de políticas de I+D+i, entre otras.

Por ello el CES entiende que, al plantearse la Administración de la Comunidad la elaboración de un Anteproyecto de Ley de Subvenciones para Castilla y León, debería incluirse, en su posterior desarrollo, a dichas Organizaciones como uno más de los posibles solicitantes de aquellas ayudas que, dirigidas a las empresas, incentiven los supuestos antes citados.



Observaciones Particulares al Anteproyecto de Ley Autonómica

Primera.- *A la exposición de motivos.*

El Anteproyecto dedica la mitad de ella a resumir el contenido de sus títulos y régimen adicional, transitorio, derogatorio y final; esto es, a describir la estructura de la norma, lo que contrasta con un escaso esfuerzo en el intento, importante a juicio del CES, de enmarcar la norma en la legislación básica estatal, en justificar su necesidad y oportunidad, así como en destacar los aspectos que la misma desarrolla y complementa sobre la regulación estatal.

Donde sí aparecen todos estos esfuerzos es en la Memoria del Anteproyecto, pero hubiera sido más conveniente la ubicación de estas justificaciones y fundamentos en esa parte no dispositiva del Anteproyecto, porque es el lugar idóneo para recoger el espíritu de la norma, las claves de su entendimiento y la justificación de su elaboración.

Segunda.- *Al Título I (disposiciones generales).*

Ha de tenerse en cuenta que conforme a la disposición final primera de la LGS en el Título preliminar de este texto legal, es básico el contenido del Capítulo I y el Capítulo II, excepto el párrafo d) del apartado 4 del art. 9, el art. 10, el apartado 2 y los párrafos d), e), f), g), h), i), j), k) y l) del apartado 3 del art. 16, los apartados 1 y 2 y los párrafos c), f), h), i), j), k), l), m) y n) del apartado 3 del art. 17 y el art. 21.

El Título preliminar de la LGS, en su Capítulo I, determina como objeto de la Ley la regulación del régimen jurídico general de las subvenciones otorgadas por las Administraciones Públicas, al tener carácter básico supone la aplicación de un régimen común a todas las Administraciones y, seguidamente, delimita el concepto de subvención, de una forma positiva (diciendo lo que se entiende por subvención) y de otra negativa (señalando que supuestos no tienen carácter de subvención).

Por lo tanto, teniendo en cuenta lo anterior, es importante perfilar bien el concepto de subvención, porque en la práctica existen supuestos de ayudas que no resulta fácil identificar si se trata de subvenciones o no, y esto viene generando dificultades de aplicación del régimen regulador específico de las subvenciones. Es de advertir al



respecto, que, con posterioridad a la aprobación de la LGS, el art. 2.2 de esta Ley Básica ha sufrido una modificación operada por la disposición final 8ª de la Ley 42/2006, de 28 de diciembre, con efectos desde 1 de enero de 2007, por la que se da nueva redacción a este apartado.

El Anteproyecto de Ley Autonómica en su Título I (equivalente, en cuanto al contenido que recoge, al Preliminar de la LGS) establece una regulación complementaria de acomodación al sector público autonómico, determinando cual es el régimen jurídico de aplicación a las subvenciones objeto del Anteproyecto, y reconociendo expresamente que la regulación autonómica se sitúa en el marco de la legislación básica estatal.

En este sentido, en el Anteproyecto de Ley Autonómica, merece destacarse el hecho de que recoja la obligación, en el ámbito de la Comunidad, de elaborar un plan estratégico para cuyo contenido se remite a la norma básica, que será aprobado por el Consejero competente por razón de la materia, previo informe favorable de la Consejería de Hacienda.

Los planes estratégicos aparecen ampliamente desarrollados en los arts. 10 a 15 del Reglamento de Desarrollo de la LGS y se configuran como instrumentos de planificación de las políticas públicas que tengan por objeto el fomento de una utilidad o interés social o de promoción de una finalidad pública, por lo que parece adecuado que se hubiera remitido el Anteproyecto a esta regulación de desarrollo.

En el texto informado aparecen previstos planes estratégicos de las Universidades Públicas de Castilla y León, y se confía a las Consejerías y entidades gestoras la evaluación de las líneas de subvenciones ejecutadas.

Dentro de este Título I, merece destacarse la redacción del art.4 del Anteproyecto que presenta cierta confusión sobre si se trata de un solo plan o de tantos como Consejerías que otorgan y gestionan subvenciones, por lo que convendría dejarlo más claro.

Quizás para asegurar una adecuada información pública en su momento, podría ser de interés que, junto al Plan Estratégico que debería acompañar siempre a los



proyectos de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma, se incluyera el informe anual de evaluación a realizar por la Intervención General de la Comunidad Autónoma, buscando la eficacia final de las subvenciones concedidas.

En la regulación sobre los convenios de colaboración con las entidades colaboradoras, el Anteproyecto añade algunos contenidos mínimos sobre los establecidos en la legislación básica, en la que dice remitirse, pero en realidad reproduce prácticamente los que aparecen en el art. 16 de la LGS y solamente resultan nuevos los de las letras a) y b) del art. 5.2 del Anteproyecto.

Por otra parte, la norma básica recoge, en su art. 17, el contenido mínimo de las llamadas “bases reguladoras de la concesión de las subvenciones”, contenido que la norma autonómica completa en su regulación, efectuada en sus arts. 6 y 7 del Anteproyecto.

Estas bases reguladoras, tienen la naturaleza jurídica de disposiciones de carácter general y disposición de desarrollo, y así se indica en el artículo 6.1 del Anteproyecto, con la consecuencia que de ello se deriva para el necesario procedimiento de tramitación y aprobación.

Valoración positiva merece que el Anteproyecto, aprovechando la obligación de alimentar la base de datos nacional (a la que se refiere el art. 20 de la LGS), con información sobre la gestión de subvenciones decida contar con su propia base de datos autonómica, estableciendo un contenido mínimo de información y remitiendo a un posterior desarrollo reglamentario su configuración. Esta novedad es importante porque contribuye a añadir un elemento de transparencia e información.

El Anteproyecto continúa regulando la competencia para resolver los procedimientos de concesión de subvenciones, estableciendo en su artículo 9.1.a) que son los Consejeros en el ámbito de las correspondientes Consejerías quienes puedan conceder subvenciones. En los casos de organismos autónomos, entes públicos de derecho privado y restantes entidades del sector público, se remite a los órganos que determinen sus propias normativas.



Tercera.- *Al Título II del Anteproyecto (de los procedimientos para la concesión de subvenciones).*

En el Título I de la LGS, equivalente en contenidos a este Título II, tiene carácter básico su Capítulo I y el IV, excepto los arts. 32 y 33.

El Anteproyecto regula los procedimientos de concesión de subvenciones, distinguiendo el procedimiento ordinario, que es el de concurrencia competitiva, que se iniciará de oficio mediante convocatoria pública aprobada por el órgano competente, dedicando a este procedimiento el Capítulo I de este Título II de la Ley autonómica.

La norma autonómica resuelve en su artículo 16 la necesaria intervención de un órgano colegiado en este procedimiento, que estaba previsto en la Ley Básica, creando al efecto una “comisión de valoración”, remitiéndose en cuanto a su regulación a las normas básicas de la Ley 30/1992, de RJAP y PAC para los órganos colegiados, en lo no previsto en esta Ley, que se refiere a esta comisión en los artículos 22 y 25 de este Título II, confiando a dicha comisión de valoración un informe, en principio vinculante.

Seguidamente regula el procedimiento para la concesión de subvenciones que deberá ajustarse, en todo caso, a lo previsto en las bases reguladoras y en la legislación general al respecto. Otorga el Anteproyecto la competencia para realizar estas convocatorias de subvenciones en los supuestos a los que alude el texto legal.

La regulación que el Anteproyecto hace de las solicitudes facilita este trámite, al incorporar la utilización de modelos normalizados, no requerir los documentos que deben acompañar a la solicitud si ya estuvieran en poder de cualquier órgano de la entidad actuante (en clara correspondencia con el artículo 35 de la Ley 30/1992 de RJAP y PAC), e incluso prevé la posibilidad de sustituir la presentación de determinados documentos, por una “declaración responsable” del solicitante.

En este Capítulo I se regulan también los trámites de este procedimiento ordinario, como son la instrucción, reformulación de solicitudes, en su caso, propuesta de resolución, aceptación del beneficiario y resolución final.



Todo el Capítulo I, del Título II, del Anteproyecto, aparece dedicado por tanto al procedimiento de concesión ordinario que, en concordancia con lo dispuesto en el Capítulo II de la LGS, es el del régimen de concurrencia competitiva.

En el Anteproyecto que se informa, al contrario de lo que ocurre tanto en la LGS básica (artículos 22.2. y 28), como en el Reglamento de desarrollo de dicha Ley (Capítulo III), no existe un capítulo concreto que se refiera, con carácter de totalidad, al denominado “procedimiento de concesión directa”, sino que, muy al contrario, dedica los tres capítulos finales de este Título II a cada una de las “modalidades” establecidas en el artículo 22.2 de la LGS dentro del procedimiento de concesión directa.

Así, el Capítulo II del Título II se refiere a la modalidad de las denominadas “subvenciones nominativas, y el Capítulo III a las “subvenciones establecidas por Ley” y el Capítulo IV a los supuestos “de la concesión directa de subvenciones por razones que dificulten su convocatoria pública”.

Cuarta.- *Al Título III del Anteproyecto (de los procedimientos de gestión de las subvenciones).*

Este Título se corresponde con el Título I, Capítulo IV de la LGS, que tiene carácter básico.

En el Anteproyecto se centra la gestión presupuestaria en el gasto y en el pago, conectando su regulación con la Ley de Hacienda y del Sector Público de la Comunidad y con la normativa Presupuestaria.

La Ley autonómica exige la aprobación del gasto con carácter previo a la convocatoria o la concesión de subvenciones, regula la posibilidad de reajustar anualidades en los casos en los que se concedió prorrogas al beneficiario para la ejecución o para la justificación del proyecto, establece las reglas del procedimiento de pago de las subvenciones, prevé los pagos anticipados y establece los casos en que proceden, excepcionalmente los pagos a cuenta.

En el Capítulo II, de este mismo Título, se regula el procedimiento de justificación de las subvenciones. En su art. 40, el Anteproyecto sienta la regla general de que la



realización y justificación del proyecto, la actividad o el comportamiento objeto de la subvención deberá producirse en los plazos establecidos en cada caso. Cuando no pueda realizarse o justificarse dentro del plazo, de forma justificada, podrá solicitarse y obtenerse una prórroga.

En los arts. 32 y 33 de la LGS (recuérdese que se trata de artículos exceptuados del carácter básico) se preveía la comprobación de subvenciones y de valores. El Anteproyecto dedica sus arts. 41 al 43 a estos fines, en términos prácticamente iguales, salvo una referencia expresa a la regulación de la tasación pericial contradictoria que aparece en artículo independiente. Se refiere también, novedosamente, a la determinación del incumplimiento de condiciones que se derive de las comprobaciones y será causa de incoación de expediente de reintegro.

Quinta.- *Al Título IV (del incumplimiento del beneficiario y de las entidades colaboradoras).*

Este Título del Anteproyecto se corresponde con el Título II de la LGS (del reintegro de subvenciones). En este Título tienen carácter básico sólo los arts. 36 y 37 y el apartado 1 del 40.

La condición de gasto que tiene la subvención hace necesaria la comprobación sobre los resultados comprometidos por los beneficiarios al recibir la misma y si no se cumplió la condición a la que se vinculaba, justifica su reintegro al erario público.

En el Anteproyecto informado se obliga al reintegro no sólo al beneficiario que no cumplió, sino también a las entidades colaboradoras que no hubieran entregado a los beneficiarios los fondos recibidos, esto es, que no hubieran realizado su labor de intermediación.

También en el texto, se regula un procedimiento para determinar si hubo incumplimiento que puede iniciarse de oficio, o a raíz de los informes de control financiero permitiendo matizar el grado de incumplimiento, de forma que se aprecie un incumplimiento sólo parcial.

Se aplica en el texto un interés de demora a las cantidades pendientes de reintegro, desde el momento del pago hasta la fecha en que se acuerde la procedencia del



reintegro. Asimismo se regulan las obligaciones al reintegro, estableciendo responsabilidades solidarias y subsidiarias.

Sexta.- *Al Título V (Régimen Sancionador).*

En este punto el Anteproyecto cuenta con escaso margen regulador, pues en materia sancionadora, el Tribunal Constitucional tiene sentado en numerosas sentencias (TC 87/1985, TC 102/1985, TC 137/1986 y TC 48/1988 entre otras) que las Comunidades autónomas tienen competencias y, en su caso, pueden regular las infracciones y sanciones ateniéndose a los principios básicos del ordenamiento estatal.

El Tribunal concreta “sin introducir divergencias irracionales o desproporcionadas al fin perseguido respecto al régimen jurídico aplicable en otras partes del territorio”. Por ello el Anteproyecto se limita a incorporar unas reglas sobre la competencia en el ejercicio de la potestad sancionadora, remitiéndose en el resto a la legislación básica.

Séptima.- *A las Disposiciones Adicionales.*

El Anteproyecto consta de cinco disposiciones de esta naturaleza, en las que se ocupa de cuestiones muy diversas: ayudas en especie; cuando se trate de bienes, derechos o servicios cuya adquisición se realice con la finalidad exclusiva de entregarlas a un tercero; subvenciones nominativas que se concedan por la Administración del Estado y sean libradas a la Comunidad para ponerlas a disposición de un tercero; contratos programa; la cooperación económica local, que adquiere en estos momentos especial importancia en virtud del Pacto Local alcanzado en Castilla y León.

Es de advertir que por Ley 24/2005, de 18 de noviembre, se modificó la disposición adicional de la LGS que se refiere a subvenciones que integran el programa de cooperación económica del estado a las inversiones de las Entidades Locales, añadiendo una referencia a “las subvenciones que integran planes o instrumentos similares que tengan por objeto llevar a cabo funciones de asistencia y cooperación municipal”.



La disposición adicional quinta del Anteproyecto se ocupa de entregas dinerarias sin contraprestación de las empresas y fundaciones públicas de la Comunidad y dicen que se regirán por el Derecho Privado, con la aplicación de los principios de gestión e información de la Ley 38/2003.

Conclusiones y Recomendaciones

Primera.- El CES manifiesta, en primer lugar, su valoración positiva sobre el intento de disponer de un marco jurídico estable y transparente que venga a sustituir una legislación de la Comunidad en la materia, no sólo por exigencia del carácter básico de la legislación estatal, sino por el incuestionable hecho, por todos reconocido, de que la normativa de subvenciones en nuestra Comunidad había acabado siendo insuficiente, incompleta, poco clara, profusa y por ello, difícilmente interpretable.

No carecía la Comunidad de Castilla y León de regulación sobre las subvenciones, como puede observarse en los antecedentes normativos que se citan en el presente Informe, pero es lo cierto que este nuevo marco normativo permite contar con una referencia reguladora adaptada a las circunstancias de la Comunidad, esto es a su presupuesto, y ello propiciará una mejora en la gestión y un control más riguroso de las subvenciones que se otorguen por las Entidades del Sector Público de la Comunidad.

Teniendo en cuenta que la Ley estatal y su Reglamento regulan aspectos fundamentales y con gran detalle en la materia, el texto que hoy se informa parece pretender sólo el intento de complementar y concretar aquellos aspectos que necesitan concreción en lo referente a la normativa considerada básica, y a regular, a la vez, los aspectos no contemplados con este carácter básico general.

Por ello el CES no puede compartir, ni el retraso inicial en la reforma, ni la actual urgencia, aunque sí la decisión de regular por fin estas materias buscando objetivos de control del gasto, igualdad en el trato a los ciudadanos, y respeto y sometimiento a la Ley, tanto de los gestores como de los posibles beneficiarios.



El Anteproyecto de Ley Autonómica incorpora garantías adicionales a las que ya aparecen en la Ley Estatal en materia de transparencia y control de las subvenciones, comparte los principios que se recogen en la Ley de Estabilidad Presupuestaria y complementa el esfuerzo que se hace en la regulación estatal de mejora de planificación, seguimiento y control incorporando un plan estratégico propio y una base de datos autonómica con información sobre las subvenciones gestionadas.

Segunda.- El CES valora asimismo como muy positivo el espíritu expresado por la Administración de la Comunidad de que esta modificación legal introduzca a nuestra Comunidad y la sume a la idea de que la Ley General de Subvenciones forma parte de la renovación del ordenamiento presupuestario estatal dictada en el marco de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria, que busca mayor disciplina y mayor eficiencia en el gasto público, al ser las subvenciones a la vez una modalidad importante de dicho gasto público y una forma de intervención administrativa dirigida a fomentar determinados comportamientos.

Como acertadamente indica en su Memoria la Consejería peticionaria, todo gasto ha de estar sometido al régimen presupuestario, siendo necesaria siempre la previsión presupuestaria oportuna, partiendo del principio elemental de que si no existe crédito no debería producirse gasto, planteamiento de la Consejería que este Consejo asume como propio.

Tercera- No hay que olvidar, y el CES quiere recordarlo expresamente, que la verdadera justificación de toda subvención, es su vinculación al cumplimiento de un determinado objetivo, a la ejecución de un proyecto, a la realización de una actividad, de un comportamiento singular o a la concurrencia de una situación, lo que otorga a este gasto un carácter condicional (el Tribunal Supremo es claro en la defensa de esta tesis- Sentencia de 20/6/1997- por todas), y de ahí se deriva la necesidad de comprobar si la subvención se empleó para el fin al que se encontraba afecta y la posibilidad de reintegro en caso contrario, puesto que su otorgamiento se produce bajo una condición.

Así pues, el Consejo considera que, apoyando lo que la Exposición de Motivos indica sobre el sometimiento del gasto en subvenciones, (como todo gasto público), “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”, la idea de condicionar finalmente la concesión de subvenciones al cumplimiento de un objetivo, debería aparecer, con carácter expreso, a juicio del CES, en la Exposición de Motivos de la Ley reafirmado y enmarcando más lo que dispone el artículo 41.1 del Anteproyecto.

Cuarta.- El Anteproyecto, en su artículo 4, se refiere a los planes estratégicos, considerando el CES necesario que se determine efectivamente la vigencia de dichos planes estratégicos con objeto de que ciudadanos y entidades interesadas puedan conocer la política de subvenciones de la Administración de la Comunidad.

Asimismo para obtener una mayor precisión, consideramos que en el artículo 4 apartado 1, a continuación de la frase *“Consejero competente por razón de la materia”*, y antes del resto del párrafo, debería introducirse *“o, en el caso de la Administración Institucional, del titular de la Consejería a que esté adscrita la entidad correspondiente,...”*

Quinta.- El Anteproyecto, en su artículo 7, regula la competencia para la aprobación de las bases reguladoras de la concesión de subvenciones, atribuyendo a los Consejeros la aprobación de dichas bases, previo informe de los servicios jurídicos.

Considera el CES que debería añadirse la necesidad de contar también con informe de la Intervención Delegada correspondiente, al igual que se exige en la norma básica estatal (artículo 17.1 de la LGS), todo ello sin perjuicio de la preceptiva fiscalización previa del gasto, que dicha intervención ha de realizar en cualquier caso.

Sexta.- El Anteproyecto que se informa, en su artículo 8, contempla realmente la creación de una base de datos autonómica que deberá proporcionar a la intervención General de la Administración de la Comunidad toda la información legalmente establecida y, se entiende, que dicha información fluirá también hacia la base de datos nacional.



El CES valora positivamente la creación de esta base de datos autonómica que funcionará de hecho como un registro único de beneficiarios, reforzando el control de la Administración en cuestiones sobre cómo evitar la concesión de subvenciones incompatibles, por ejemplo, y en el fondo, buscando dar cumplimiento a la exigencia de la Unión Europea, mejorar la eficacia, controlar la acumulación y concurrencia de subvenciones y facilitar la planificación, seguimiento y actuaciones de control (tal como se indica expresamente en otras legislaciones autonómicas).

Séptima.- En la regulación del artículo 11 del Anteproyecto (referido a los convenios) la norma se separa del proceder actualmente seguido por la Administración Autonómica, al confiar la instrumentación de la concesión de subvenciones a un Convenio, cuando, a día de hoy, convenios de este tipo se limitan a desarrollar las condiciones de aceptación, justificación y pago de las subvenciones ya concedidas.

De otro lado, el CES opina que no debería someterse a pacto lo que es ejercicio de potestad administrativa (y potestad administrativa es fijar las condiciones de concesión, justificación y pago de las subvenciones), por lo que el Consejo considera que debería modificarse la redacción del artículo 11 del texto legal en este sentido.

Octava.- El Anteproyecto en su artículo 12 se refiere a los plazos para resolver las solicitudes de subvención.

El CES considera que debería suprimirse la frase final del apartado 1 de este artículo referida al carácter del posible silencio administrativo en estos supuestos.

Novena.- Como hemos indicado en la Observación Particular Tercera, el Anteproyecto ha optado por regular, al menos desde el punto de vista de la técnica normativa, de lo que puede parecer como cuatro procedimientos de concesión de subvenciones.

Considera el CES que tanto en el texto legal básico, como en su Reglamento de desarrollo, y al igual que aparece en otras normas autonómicas en la materia, los procedimientos son exclusivamente dos (conurrencia competitiva y concesión



directa) existiendo, no obstante, tres modalidades para el segundo de estos procedimientos.

Ello debería quedar muy claro en la redacción final de todo el Título II del Anteproyecto buscando el mayor cuidado en el diseño de los procedimientos pues, el no hacerlo así podría redundar en el futuro en controversias judiciales, por ser muchos y muy variados los intereses de los legitimados, beneficiarios de estas subvenciones.

Décima.- En los artículos 19.3 y 20 del Anteproyecto se hace una referencia expresa a un plazo “no superior a diez días” (en el primer artículo) y a un plazo “máximo e improrrogable de diez días” (en el artículo 20).

El CES considera que, en congruencia con lo dispuesto literalmente en el artículo 71.1 de la vigente Ley reguladora del procedimiento administrativo (Ley 30/92, de 26 de noviembre), deben sustituirse las dos citas haciendo una sencilla referencia al plazo de diez días, sin más comentarios.

Undécima.- El artículo 21.1 del Anteproyecto se refiere a la selección de los beneficiarios, en el procedimiento de concurrencia competitiva de las subvenciones. Alude el texto informado a las excepciones de prorrateo y a las legalmente establecidas (se entiende que las de concesión directa del artículo 22.2 de la Ley básica).

Considera el CES que la inclusión de un apartado segundo en este artículo 21 permitiendo una nueva excepción para la selección de los beneficiarios en los procedimientos de concurrencia competitiva de subvenciones, en concreto los “procedimientos de azar”, no parece oportuna ya que introduciría incertidumbre entre los posibles beneficiarios.

Duodécima.- El artículo 22 del Anteproyecto, en su apartado 3, contempla el caso de convocatorias de subvenciones resueltas mediante desconcentración o delegación de competencias en varios órganos.

Aunque en el texto propuesto se proclama garantizar el principio de igualdad, la práctica puede resultar difícil si todas las solicitudes de una convocatoria determinada



no se contemplan “a la vez”, por un único órgano instructor, con independencia de que pueda desconcentrarse la concesión.

Por ello el CES recomienda la adecuada redacción del texto propuesto, dejando claro que para que la concurrencia competitiva sea única, debe ser también única la instrucción, siendo irrelevante, desde el punto de vista de la igualdad, la desconcentración o delegación en la fase final de concesión; pues la concesión de subvenciones desconcentradas territorialmente, por ejemplo, con instrucción también desconcentrada, pudiera, a juicio del CES, originar desequilibrios amparándose en diferencias territoriales.

Decimotercera.- El párrafo segundo del artículo 25.1 tiene, a juicio del CES, una redacción no excesivamente clara, que podría inducir a la conclusión de que el procedimiento a que se alude en estos supuestos excepcionales, podría conculcar en algún caso, la libre y adecuada concurrencia competitiva.

Considera el CES que antes de la aprobación definitiva de este texto como proyecto de Ley, debería darse nueva redacción a este párrafo que aclare el contenido de estos supuestos excepcionales, garantizando que siempre exista una valoración única así como que los principios recogidos en el apartado primero de este artículo sean siempre los mismos.

Decimocuarta.- Se refiere el artículo 26.2 del Anteproyecto a los supuestos en los que, por no aceptación de los beneficiarios iniciales de la subvención, existan solicitantes “a los que se deniegue por agotamiento del crédito presupuestario”.

El CES entiende que en los casos de concurrencia competitiva que son a los que se refiere este artículo, no puede haber agotamiento del crédito presupuestario, ya que el crédito debió repartirse entre los que más puntos tuvieran y, por tanto, nunca pudo ocurrir el que un solicitante se quedara sin subvención por falta de crédito, sino por una menor puntuación. En el caso de que hubiera prorrateo previsto, el supuesto es menos posible todavía.

Decimoquinta.- Aunque es evidente que el principio de legalidad se aplica aunque no se mencione, lo mismo debe suponerse del sometimiento a los demás principios a



que hace referencia el artículo 28 del Anteproyecto cuando habla de la resolución de los recursos administrativos.

El CES considera que no estaría mal la inclusión también del principio de legalidad con carácter previo a los demás citados en el texto legal.

Decimosexta.- El artículo 35 del Anteproyecto se refiere a los pagos a cuenta y el artículo 36 a los pagos anticipados en las subvenciones con convocatoria previa o normas específicas. Asimismo los artículos 37 y 38 se refieren a supuestos de pagos anticipados en las subvenciones nominativas y a las subvenciones concedidas directamente por razones especiales, respectivamente.

El CES considera que las limitaciones establecidas en dichos artículos relativas a la no realización de los pagos a cuenta cuando existan pagos anticipados pendientes de justificación (artículo 35); a la no realización de anticipos a aquellos beneficiarios que, habiendo transcurrido el plazo de justificación, no hayan justificado en su totalidad otros librados con anterioridad con cargo al mismo programa presupuestario (artículo 36); y a la consideración de pagos a justificar en los supuestos de pagos anticipados (artículos 37 y 38), deberían aplicarse únicamente en los casos en que el responsable de la no justificación sea el beneficiario de las subvención y no la entidad concedente.

Por ello, el CES propone añadir al final del apartado 3 del artículo 35 lo siguiente: *“A los efectos de lo regulado en este artículo se entenderá por justificación el acto en que el beneficiario pone a disposición de la entidad concedente, y presenta efectivamente, la documentación requerida en las bases reguladoras de la subvención”*.

Por las mismas razones expuestas, se propone sustituir el segundo párrafo del apartado 3 del artículo 36 por el texto antes indicado.

Por último, el CES propone la sustitución del texto propuesto en el borrador del Anteproyecto en el apartado 5 del artículo 37 y del apartado 3 del artículo 38 por lo siguiente: *“Los pagos anticipados a que se refiere este artículo no podrán realizarse cuando existan pagos anticipados pendientes de justificación. A estos efectos se entenderá por justificación el acto en que el beneficiario pone a disposición de la*



entidad concedente, y presenta efectivamente, la documentación requerida en las bases reguladoras de la subvención”.

Decimoséptima.- Con respecto a lo que se dispone en los artículos 35, 36, 37 y 38 del Anteproyecto sobre la exigencia de garantías, el CES solicita que se recoja expresamente en el texto la exención de este requisito a los agentes económicos y sociales debidamente organizados y a las instituciones o entidades sin ánimo de lucro, entidades locales, empresas públicas de la Comunidad de Castilla y León y demás organismos y entidades comprendidos en la Administración Institucional.

Esta exención no haría más que completar lo actualmente dispuesto en el artículo 122.4 de la antigua Ley 7/86, de 23 de diciembre, de la Hacienda de la Comunidad, permitiendo así continuar con la intención del legislador al introducir dicha modificación legal desde 1998.

Decimoctava.- El artículo 37.1 del Anteproyecto contempla la posibilidad de pagos anticipados de hasta un 50% del importe de las subvenciones nominativas en algunos supuestos.

Considera el CES que en el caso de los agentes económicos y sociales debidamente organizados, que tienen su presencia legalmente establecida en esta Institución, y, más aún, cuando alguno de ellos son incluso reconocidos como interlocutores básicos en el Diálogo Social con el Ejecutivo y la Administración Autónoma, así como en el caso de las Entidades sin ánimo de lucro, no debería haber inconveniente para que dichos anticipos llegasen hasta el 100% del importe concedido, con independencia del posterior establecimiento de las adecuadas medidas de justificación y control del gasto, tanto interno como externo.

El anticipo total de la subvención permitiría así a las Organizaciones y Entidades citadas, cumplir fielmente con su labor colaboradora de carácter social e institucional, sin los condicionamientos financieros a que les obliga la actual regulación.



Decimonovena.-El artículo 48 del Anteproyecto contempla los supuestos de exigencia de reintegros, indicando, en el apartado 3, el no devengo de intereses cuando el reintegro sea consecuencia de hechos no imputables al beneficiario.

Con el fin de que puedan contemplarse algunos supuestos en los que es dudoso imputar a los beneficiarios la última responsabilidad en la ejecución del gasto subvencionado, el CES propone que se complete este apartado incluyendo al final del texto la siguiente frase: *“las bases reguladoras de subvenciones determinarán, en su caso, qué supuestos tendrán tal consideración”*.

Vigésima.- La posibilidad de realizar una actividad subvencional conjunta en situaciones de subvenciones gestionadas (art. 3.4 a LGS), de subvenciones en cuya tramitación participen diversas Administraciones Públicas (art. 3.4 b LGS) o en el caso de que a través de una organización común (consorcios, mancomunidades, etc.) y utilizando convenios de colaboración, varias Administraciones Públicas o entidades dependientes de ellas actúen conjuntamente (art. 5.2 LGS) son supuestos que ofrecen valiosas oportunidades de actuación voluntaria conjunta desde sus respectivos ámbitos competenciales, para coadyuvar a la realización de intereses conjuntos.

Por ello el CES recomienda aprovechar estas oportunidades, siempre y cuando ello no suponga renuncia o pacto sobre el ejercicio de potestades públicas, que, no pudiendo ser cedidas ni negociadas, deben mantenerse siempre en manos de la administración gestora.

Vigésimo primera.- Si bien el artículo 8 de la LGS constituye legislación básica, a la luz de las últimas interpretaciones jurisprudenciales del Tribunal Constitucional, y, al igual que han hecho normativas similares de otras Comunidades Autónomas, considera el CES que sería conveniente que nuestra norma autonómica de subvenciones incluyera expresamente en el articulado de la Ley, los “principios generales” a que alude el citado artículo 8 de la LGS.

Vigésimo segunda.- El Reglamento de Desarrollo de la LGS al que hemos venido haciendo referencia, recoge en su art. 8.3 que las Comunidades Autónomas y las



entidades locales podrán instar de la Junta Consultiva de Subvenciones, informes y, reconoce expresamente a las Comunidades Autónomas, la facultad de crear estos órganos consultivos en su territorio.

Sin embargo el propio artículo 8.3 citado, en su último inciso, abre la vía de que las Comunidades Autónomas puedan crear Juntas Consultivas de Subvenciones, con competencias en sus respectivos ámbitos territoriales y eso es precisamente lo que el CES considera que hubiera sido oportuno en nuestra Comunidad por lo que se propone la modificación correspondiente.

Vigésimo tercera.-La única Disposición Transitoria del Anteproyecto, (al margen de su ubicación) deja abierto el compromiso de un desarrollo reglamentario a que alude el artículo 40.5 del texto informado.

Considera el CES que un tema tan importante como las “modalidades de justificación de la subvención”, no puede dejarse de manera tan ambigua en un texto legal para su desarrollo reglamentario. Más bien considera este Consejo que en la propia Ley debería indicarse ya el objeto real del posible desarrollo reglamentario.

Otras legislaciones autonómicas en la materia dedican regulaciones muy detalladas en su articulado.

Vigésimo cuarta.- El artículo 18 de la LGS “que constituye legislación básica”, se refiere explícitamente a la publicidad de las subvenciones concedidas. Asimismo la sección cuarta del Reglamento de desarrollo de la LGS, que constituye asimismo legislación básica, se refiere expresamente a la publicidad de las subvenciones concedidas, e incluso a la publicidad de la subvención por parte del beneficiario.

En el Anteproyecto que se informa el artículo 6.3 se refiere a la publicidad de las bases reguladoras, el artículo 15.2 a la publicidad de las convocatorias pero no parece a este Consejo que se de la suficiente importancia en el texto legal a la “publicidad de las subvenciones concedidas”, tal y como aparece expresamente en otras legislaciones similares autonómicas, considerando el CES de gran importancia este aspecto de la regulación legal.



Vigésimo quinta.- La LGS articula una “cultura de colaboración” entre los diferentes niveles de la Administración Pública en varios aspectos y, singularmente en la función de control.

Considera el CES que sería importante que en el Anteproyecto se hiciera un mayor esfuerzo en diseñar actuaciones de colaboración a través de órganos de seguimiento, informe de evaluación e intercambio de información, que ya incorpora, pero también designando alguna Consejería (puede ser la de Hacienda) como órgano de coordinación interconsejerías.

Valladolid, 1 de febrero de 2007

El Presidente

El Secretario General

Fdo.: José Luis Díez Hoces de la Guardia

Fdo.: José Carlos Rodríguez Fernández