



Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 3 2 / 2 0 0 0

La Laguna, a 25 de abril de 2000.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias en relación con *el Proyecto de Decreto por el que se modifica el Decreto 337/1997, de 19 de diciembre, por el que se establece el régimen general de Ayudas y Subvenciones de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias (EXP. 72/2000 PD)**.

F U N D A M E N T O S

I

1. Por la Presidencia del Gobierno se solicita Dictamen [al amparo del art. 12.a) de la Ley 4/1984, de 6 de julio, del Consejo Consultivo (LCC), interesando su tramitación por el procedimiento de urgencia (art. 15.2 LCC) con fijación del plazo de emisión en siete días "en atención a la simplicidad del Proyecto"] sobre el Proyecto de Decreto (PD) por el que se modifica parcialmente el Decreto 337/1997, de 19 de diciembre, en el que se establece el régimen general de ayudas y subvenciones de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias (CAC). Dictamen cuya emisión se ha interesado con carácter preceptivo, al amparo de lo dispuesto en los arts. 10.6 LCC y 22.3 de la Ley Orgánica del Consejo de Estado.

Acompaña a la solicitud de Dictamen el preceptivo certificado del Acuerdo gubernativo de solicitud de Dictamen, que exige el art. 48 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo.

2. Por lo que respecta al procedimiento de elaboración del PD, en el mismo se han cumplimentado los trámites previstos en la legislación autonómica de aplicación. En efecto, en el expediente consta el informe de legalidad, acierto y oportunidad de

* **PONENTES:** Sres. Yanes Herreros, Cabrera Ramírez, Trujillo Fernández, Reyes Reyes y Millán Hernández.

incorporar al Ordenamiento jurídico autonómico una norma como la proyectada [arts. 44 y 45 de la Ley 1/1983, de 14 de abril, del Gobierno y de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias]; asimismo, obra el preceptivo informe del Servicio Jurídico del Gobierno de Canarias, de conformidad con lo exigido por el art. 20.f) del Decreto 19/1992, de 7 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Servicio Jurídico.

II

1. La Propuesta de norma reglamentaria tiene carácter ejecutivo de ley, toda vez que con la misma se pretende modificar parcialmente el régimen jurídico de las ayudas y subvenciones de la Administración Pública de la Comunidad, actualmente regulado por el Decreto 337/1997. Decreto que debe entenderse como ejecutivo o de desarrollo del art. 52 de la Ley 7/1984, de la Hacienda Pública de la Comunidad. Dicho precepto contiene, precisamente, el régimen legal nuclear del sistema de ayudas y subvenciones de la Administración autonómica. La norma reglamentaria propuesta es ejecutiva y, por ello, es preceptiva la solicitud de Dictamen que se ha instado de este Consejo.

Este Consejo ya ha dictaminado en dos ocasiones normas reglamentarias que regulan la materia: sobre el primigenio Proyecto de Decreto por el que se establece el régimen general de ayudas y subvenciones de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias y su modificación (cfr. DCC 102/1997, de 17 de noviembre, y DCC 75/1998, de 2 de octubre).

2. La Comunidad Autónoma canaria ostenta competencia para regular el régimen general de las ayudas y subvenciones, que se encuadra dentro de su autonomía financiera y su potestad de gasto, inherentes ambas al efectivo ejercicio de las competencias materiales estatutariamente asumidas. Como tiene competencias para adaptar el procedimiento administrativo a las normas del procedimiento administrativo común.

Como ha precisado el Tribunal Constitucional (TC) la subvención no es un título que delimite competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, sino que uno y otras sólo pueden disponer con cargo a sus presupuestos subvenciones y ayudas -y por consiguiente, definir los objetivos de la medida, regular las condiciones y bases de las convocatorias, gestionar su otorgamiento, pago y control de cumplimiento por los beneficiarios- cuando tengan competencia para ello por razón

de la materia y en la medida y dentro de los límites de las respectivas competencias, según la Constitución y los Estatutos de Autonomía. De esta forma, la facultad genérica de gasto del Estado y de cada CCAA no atrae hacia sí el ejercicio de cualquier competencia. Por el contrario, las medidas de fomento o subvención son técnicas instrumentales para el ejercicio de las mismas. Desde esta perspectiva, la CAC se encuentra legitimada para proceder a la regulación del régimen de concesión de subvenciones.

Ahora bien, establecida esta competencia normativa, es preciso dilucidar el ámbito de aplicación de las normas que integran el Reglamento proyectado, dado que la Administración autonómica puede conceder sus propia subvenciones, pero también colaborar con otras Administraciones, singularmente la estatal, supuestos en los que ha de delimitarse la aplicación o no de aquellas normas, teniendo en cuenta el orden de distribución de competencias.

La aplicación íntegra de la normativa autonómica quedaría entonces reservada, además de aquellos supuestos en los que la ayuda o subvención se establezca en materia de competencia normativa plena de la CAC, a aquellos otros supuestos en que el Estado a través de las leyes de presupuestos destine determinadas partidas a la actividad subvencional en materias sobre las que no ostenta competencias, posibilidad declarada constitucional en la STC 13/1992.

III

La modificación del Decreto 337/1997 que se pretende persigue -de acuerdo con su Exposición de Motivos- la agilización de la tramitación de las ayudas y subvenciones que se conceden por los distintos órganos de la Administración Pública de la CAC, sin menoscabo del control interno y externo al que necesariamente están sometidas. Para ello se modifican los arts. 25.3; 29.1, 2 (que aunque se incluye en la modificación, se mantiene literalmente con la misma redacción), 4, 5 y 7; 31.4 y se añade un nuevo apartado (el 6) al art. 31. Además, se deroga la Disposición Adicional quinta del Decreto 40/1995, de 10 de marzo, por el que se regula el régimen de provisiones de fondos a las habilitaciones de pago del Gobierno de Canarias.

El articulado propuesto sugiere las siguientes observaciones:

- **Art. 25.3.** En este precepto se condiciona la concesión de la subvención al hecho de que no se "haya dictado resolución firme de reintegro en vía administrativa". Visto el concepto de firmeza que utiliza la Ley 30/1992 (art. 108), hay que entender que si la Resolución de reintegro está aún en fase de recurso ordinario sí cabe la concesión a aquéllos que tengan pendiente de reintegro una subvención concedida anteriormente. Las Resoluciones se hacen firmes por el transcurso del tiempo o el agotamiento de la vía de recurso ordinario. No se dictan Resoluciones firmes. Puede que lo que se pretenda expresar es Resolución definitiva. El precepto debe modificarse para eliminar cualquier deficiencia técnica que lleve a su errada comprensión.

- **Art. 29.** Los preceptos actualmente contenidos en el art. 29 del Decreto 337/97 se refieren indistintamente al abono anticipado parcial o total de la subvención. La modificación proyectada (que alcanza a los preceptos contenidos en los apartados 1, 2, 4, 5 y 7 del señalado artículo) distingue formal y materialmente entre una y otra clase de abono anticipado. Al tener distinto régimen jurídico, no parece acertado que aparezcan dentro de un mismo artículo, máxime cuando una y otra regulación se intercalan sin concierto, generando una norma confusa. Así, hay normas relativas al abono parcial (apartado 1, primer párrafo; 4, 5 y 7); normas concernientes al abono total (apartado 1, segundo párrafo) y norma referente a ambas clases de anticipo (apartado 4). Si se quiere mantener la unidad del artículo, su contenido debería tener un orden lógico de distribución de contenidos.

La regulación del abono anticipado, total o parcial, del importe de la subvención encuentra fundamento legal en al art. 52.10 LHPC, por lo que no existe reparo a la distinción entre abono anticipado total y parcial que se efectúa en el art. 29.1 PD - por lo demás ya existente en la actual redacción del precepto-, en los supuestos y con las condiciones que en el mismo se explicitan.

Ahora bien, esta modificación de diversos apartados del art. 29 se dirige fundamentalmente a la regulación del anticipo parcial, suprimiendo en los apdos. 4, 5, y 7 la referencia al anticipo total. Precisamente de aquí deriva la primera y más importante observación que produce, dado que, a excepción del supuesto contemplado en el apdo. a) del segundo párrafo del art. 29.1, para los restantes supuestos de abono anticipado total (apdos. b, c, d del mismo párrafo) se ha eliminado la prestación de garantías, lo que no concuerda con la genérica redacción

del art. 52.10 LHPC, que exige las garantías precisas sin distinción entre anticipos parciales o totales, a lo que por otra parte se ajusta la vigente redacción del art. 29 del Decreto 337/1997. Además, tal supresión resulta contradictoria con el apdo. 6 del actual art. 29, que declara exentas de la prestación de garantías solamente a determinadas personas y entidades.

- **Art. 29.1.a).** Para evitar dudas sobre el alcance de la expresión, la fórmula "salvo que esté exento de prestar garantías por precepto legal", debería sustituirse por una remisión al apartado 6 del mismo artículo, que contempla, precisamente, las personas y entidades exentas de prestar garantías.

- **Art. 29, apartados 4 y 5.** La excepción al cumplimiento de una norma debe estar perfectamente delimitada tanto objetiva como subjetivamente, a fin de evitar el uso desproporcionado de la norma de carácter excepcional, con alteración del principio de tratamiento simétrico de la ley. Si el abono anticipado parcial debe estar garantizado, la exoneración de la garantía no puede tener como soporte una genérica fórmula "razones de interés público o social". Precisamente, la excepción a la regla del abono total está justificada cuando se trata de entidades de utilidad o social [art. 29.1]. Idéntica objeción debe formularse al apartado 7, que constituye una segunda excepción a la regla del apartado 4. Si la subvención es menor de 2.5 millones, el órgano concedente puede dispensar de la obligación de garantizar la subvención; si es mayor de esa cantidad, lo hará el Gobierno. Las excepciones a las reglas generales deben ser muy medidas a fin de evitar lo que muchas veces parecen desigualdades sustentadas en la ley, en este caso, en conceptos jurídicos indeterminados.

- **Art. 29, apdos. 5 y 7.** La modificación operada en estos apartados, como se ha indicado, consiste únicamente en la supresión de la referencia al abono anticipado total, lo que ya ha sido objeto de reflexión y análisis en las consideraciones anteriores. No obstante, procede reseñar la contradicción que supone atribuir al órgano concedente de la subvención, cuando ésta no supere los 2.500.000 ptas., la facultad de eximir a los beneficiarios de la prestación de la garantía, mientras que el apdo. 7 faculta al Gobierno para llevar a cabo la misma posibilidad, sin especificar que se refiere a aquellas subvenciones que superen la cantidad antes indicada o que, sin superarla, reúnan determinadas características. Lo contrario da lugar a duplicidad de atribuciones, para las subvenciones inferiores a 2.500.000 ptas.

- **Art. 31.4.** Los funcionarios son el elemento personal de los órganos administrativos cuya voluntad manifiestan e imputan. Los informes, suscritos evidentemente por un funcionario, son del órgano al que el mencionado funcionario pertenece. La expresión "informe del funcionario del órgano gestor o, en su defecto, del funcionario Departamento u Organismo concedente" implica convertir al funcionario en centro de la imputación de la actuación administrativa, lo que no es admisible, al menos en la Administración constitucional y legalmente existente.

C O N C L U S I Ó N

Se formulan distintas observaciones al articulado de la modificación proyectada, entre las que destaca la realizada al artículo 29, según se razona en el Fundamento III.