



Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 1 4 / 2 0 0 4

(Pleno)

La Laguna, a 1 de marzo de 2004.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias en relación con el *Proyecto de Decreto por el que se regula el procedimiento de concesión, abono, verificación y control de las subvenciones, becas y ayudas a los estudios universitarios y a la investigación, desarrollo tecnológico e innovación (EXP. 28/2004 PD)*^{*}.

F U N D A M E N T O S

I

Sobre el procedimiento de elaboración y tramitación del PD objeto de este Dictamen

1. Se interesa por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno al amparo del art. 11.1.B.b) en relación con el art. 12.1 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo, preceptivo Dictamen sobre el *Proyecto de Decreto por el que se regula el procedimiento de concesión, abono, verificación y control de las subvenciones, becas y ayudas a los estudios universitarios y a la investigación, desarrollo tecnológico e innovación*, tomado en consideración por el Gobierno en sesión celebrada el 10 de febrero de 2004, según resulta del certificado del acuerdo gubernativo que acompaña a la solicitud de Dictamen.

El Dictamen ha sido solicitado con carácter urgente, en virtud de lo previsto en el art. 20.3 de la citada Ley, motivándose la reducción del plazo para la emisión del parecer de este Consejo en la necesidad de que el marco reglamentario de la concesión de las becas sea aprobado con prontitud a los efectos de evitar retrasos en

^{*} PONENTE: Sr. Suay Rincón.

la aprobación de las bases que han de regir las próximas convocatorias. Con esa misma urgencia con que ha sido requerido este Dictamen, procede este Consejo a realizar la tarea requerida.

2. En el procedimiento de elaboración del Proyecto de Decreto se han emitido los preceptivos informes: de acierto y oportunidad, al que se acompaña la Memoria Económica (arts. 43 y 44 de la Ley 1/1983); informe de la Oficina Presupuestaria (art. 2.2.f del Decreto 153/1985, de 17 de mayo, modificado por el Decreto 234/1998, de 18 de diciembre); informe de la Dirección General de Planificación y Presupuesto (art. 26.4 del Decreto 8/2003, de 31 de enero); informe de la inspección de servicios (art. 34.2.d) del Decreto 16/2001, de 14 de mayo); informes de legalidad (art. 44 de la Ley 1/1983) y, finalmente, Informe del Servicio Jurídico (art. 20.f del Decreto 19/1992) y de la Comisión de Secretarios Generales Técnicos (4 de febrero de 2004).

II

Sobre la competencia y el rango normativo requerido por la normativa proyectada

1. Por lo que atañe a la habilitación competencial de nuestra Comunidad Autónoma para abordar la ordenación reglamentaria de la materia concernida por el PD sometido a la consideración de este Consejo, se ha de significar que ya hubo ocasión de pronunciarse recientemente a este respecto con motivo del Dictamen 170/2002, de 13 de noviembre, emitido a propósito del Proyecto de Ley, que dio lugar a la actual Ley 8/2003, de 3 de abril, de becas y ayudas a los estudios universitarios, en unos términos que ahora procede reiterar y recordar.

De conformidad con el art. 32.1 del Estatuto de Autonomía, corresponde en efecto a la Comunidad Autónoma de Canarias el desarrollo legislativo y la ejecución en materia de enseñanza, en toda la extensión, niveles, grados, modalidades y especialidades; sin perjuicio de lo dispuesto en el art. 27 de la Constitución y en las Leyes Orgánicas que, conforme al apartado 1 del art. 81 de la misma, lo desarrollen, reservándose de este modo el Estado las facultades que le atribuye el art. 149.1.1 CE (condiciones básicas que garanticen la igualdad de los españoles) y 149.1.30 CE (normas básicas para el desarrollo del art. 27 de la Constitución) y la alta inspección necesaria para su cumplimiento y garantía.

Así delimitado el ámbito genérico de las competencias estatales y autonómicas sobre este materia, es preciso agregar que, como ha señalado la STC 188/2001, de 20 de septiembre (FJ 4), aunque no existe en el art. 27 CE una referencia expresa a un sistema de prestaciones públicas individualizadas en apoyo del derecho de todos los ciudadanos a la educación, las Leyes Orgánicas dictadas en desarrollo de aquel precepto sí contienen regulaciones concretas sobre el sistema de becas o ayudas al estudio. La derogada Ley Orgánica 11/1983, de 25 de agosto, de Reforma Universitaria (LRU) estableció la obligación para los poderes públicos de instrumentar una política general de becas. Y, en la actualidad, el art. 45 de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades, precepto de carácter orgánico (Disposición Final Cuarta de la Ley), prevé la concesión de becas y ayudas al estudio con el fin de garantizar las condiciones de igualdad en el ejercicio del derecho a la educación, imponiendo al Estado, Comunidades Autónomas y a las propias Universidades la instrumentación de una política de becas (apartado 3).

La regulación reglamentaria estatal es la prevista en el Real Decreto 2298/1983, de 28 de julio, por el que se regula el sistema de becas y otras ayudas al estudio de carácter personalizado, a su vez desarrollado por las Órdenes ministeriales reguladoras de las diferentes convocatorias. Y, dentro de este contexto, asimismo, se justifica la normativa proyectada por el PD sometido a la consideración de este Consejo Consultivo, que se promueve en el ejercicio de una potestad normativa autonómica propia, como la misma legislación estatal, como no podía ser menos, se cuida de reconocer de modo expreso.

2. El rango normativo que pretende asignarse a la normativa proyectada, de carácter meramente reglamentario, no puede tampoco ponerse en cuestión toda vez que el PD sometido a consulta dispone de la necesaria habilitación legal. En particular, la antes mencionada Ley 8/2003, de 3 de abril, de becas y ayudas a los estudios universitarios, otorga la cobertura normativa requerida al mandato de desarrollar por la vía reglamentaria los aspectos procedimentales incorporados a ella (art. 8.1); y al desarrollo de tales aspectos primordialmente se atiende la normativa sometida a nuestra consideración (al margen de algún aspecto colateral como la previsión de mecanismos de coordinación, que también dispone de la suficiente cobertura legal: art. 9.2 y 3).

Es más, el propósito de confiar tales aspectos a la regulación reglamentaria fue uno de los principales objetivos que propició la reforma de la normativa vigente, como la propia Exposición de Motivos de la Ley 8/2003 se cuida de recordar, a partir de la negativa experiencia que en este punto había puesto de manifiesto, justamente por su rigidez, la aplicación de la Ley 3/1995, de 6 de febrero, de medidas de apoyo a los estudios universitarios, como así vino en efecto a reconocerse de modo expreso.

La normativa sometida a nuestra consideración constituye asimismo desarrollo de la Ley 5/2001, de 9 de julio, de promoción y desarrollo de la investigación científica y la innovación. En este aspecto, la concreta habilitación a la potestad reglamentaria se encuentra en el art. 25 de dicho texto legal, y la adecuación a la Ley 5/2001 todavía suscita realmente menos dudas, partiendo de la constatación de que ésta no contiene regulación alguna de las medidas de fomento contempladas en el Capítulo III del PD.

Ninguna objeción cabe formular, por último, a la normativa proyectada a partir de la reciente aprobación por el Estado de un nuevo texto legal, de carácter básico, en materia de subvenciones (Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones). En trance de emisión de este Dictamen, acaba de entrar en vigor esta legislación, toda vez que preveía una "vacatio legis" de tres meses a partir de su publicación (BOE de 18 de noviembre de 2003) para su entrada en vigor, y a partir de esta fecha otorga un plazo de un año para proceder a la adecuación de la normativa reguladora de las subvenciones al régimen jurídico general establecido por ella (Disposición Transitoria Primera). De dicho plazo de un año otorgado para realizar la adecuación se excluyen las previsiones relativas a los procedimientos de control financiero, reintegro y revisión de las subvenciones, así como las previsiones sobre infracciones y sanciones (Disposición Transitoria Segunda), que son justamente los aspectos excluidos de la normativa proyectada o los que ésta a su vez remite a la normativa general, salvando así la directa aplicabilidad de ésta. Cabe señalar, por lo demás, que la nueva legislación del Estado no es básica con carácter general, antes bien, excluye de dicho carácter un conjunto destacado de las disposiciones incorporadas a ella (Disposición Final Primera), en unos términos concretos por lo demás que serán precisados en su proyección concreta sobre el articulado cuando se proceda a su examen particularizado. No obstante esta remisión genérica, se hace preciso completar estas consideraciones justamente a la vista de la convivencia en la normativa general del estado de referencia (Ley 38/2003) de una serie de preceptos básicos y no básicos.

Sería improcedente para este Consejo Consultivo, en los términos ya conocidos derivados de su propia doctrina, que por la vía reglamentaria emprendida se aprovechara para desarrollar mandatos normativos incorporados a la normativa básica del Estado sujetos a reserva de Ley; en otros términos, dicha normativa básica no tiene por qué colmar necesariamente todas las exigencias propias de la reserva de Ley: si ésta alcanza al desarrollo normativo de la materia, entonces necesariamente el vehículo preciso para incorporar las correspondientes determinaciones a este respecto debe ser una ley autonómica.

Por otro lado, la presencia de determinaciones no básicas dentro de la normativa general del Estado podría generar alguna incertidumbre desde distinta perspectiva, toda vez que en términos competenciales la exigencia de Ley se erige en presupuesto ineludible justamente para la regulación de los aspectos básicos de una materia, pero no para los que no lo son; de tal manera que su inclusión en un texto legal, en su caso, podría obedecer a la necesidad de satisfacer las exigencias derivadas de una reserva de Ley. Pero de este planteamiento también puede salirse al paso, si se toma en consideración que la Ley puede extenderse más allá de los aspectos reservados a ella y abordar la regulación de otros. Como se advierte es el caso aquí, en el marco de este Dictamen y bajo las circunstancias con que éste ha sido requerido que por otra parte ya quedaron suficientemente puestas de relieve con anterioridad, al objeto de dar coherencia al conjunto normativo dispuesto por la Ley 38/2003.

III

Estructura y líneas generales del PD: la determinación de su contenido

1. Es evidente el paralelismo de la normativa propuesta con 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. Basta al efecto confrontar el tenor literal de ambos textos.

Destacado el objeto del PD (art. 1.1) y su ámbito subjetivo de aplicación (art. 1.2), lo mismo que hace el Decreto 337/1997 en sus arts. 1 y 2, la definición de becas y ayudas -respectivamente, al estudio y a la investigación, desarrollo e innovación (art. 1.3 y 4)- se corresponde con el art. 3.1 de aquél; y otro tanto cabe indicar respecto de la definición de las subvenciones (art. 1.5), en relación con el art. 3.2

del Decreto 337/1997. Igualmente, la determinación de los órganos competentes (art. 2.2 y 3) para otorgar a las becas, ayudas y subvenciones se ajusta al art. 5.1 de dicho Decreto.

Coinciden asimismo las condiciones generales para su concesión (art. 3.1) con las establecidas por la normativa general (art. 8.1), a excepción de la compatibilidad reconocida por el PD (por eso, no se contempla la exigencia del art. 8.1 c) del Decreto 337/1997, siempre con el límite de no superar el 100 % del costo de la actividad; previsión que en el Decreto 337/1997 igualmente se hace constar de manera expresa). La determinación de los principios aplicables (art. 3.2), por otra parte, no se aparta del art. 9.1 del Decreto 337/1997 (aunque el PD agrega un segundo párrafo) y los arts. 3.3 y 4 se corresponden a los del 9.2 y 3 del Decreto 337/1997, en garantía de la vigencia de tales principios, salvo en la necesidad de incorporar la exigencia de baremo en todo caso. El art. 3.5 se remite directamente a la normativa general (art. 6).

El contenido de las convocatorias (art. 4.1) se acomoda al art. 10.1 de dicho Decreto (aunque el baremo se incluye cuando proceda y se excluye la exigencia en todo caso del plan de financiación). El art. 4.2 (exigencia de publicidad si se modifica la convocatoria) es también igual al art. 10.1 2º párrafo del Decreto 337/1997; y el art. 4.3 (posibilidad de vigencia indefinida de las bases) coincide con el art. 10.3 del Decreto, lo mismo que el art. 4.4 (exigencias adicionales a la convocatoria si hay fondos europeos), que reproduce el art. 10.3 (y 11.5) del Decreto 337/1997.

El art. 5.1 rompe con la regla del art. 11. 1 (regla general en la iniciación de los procedimientos), los art. 5.2 y 3 (sobre los procedimientos a solicitud del interesado y de oficio) se ajustan en su literalidad, respectivamente, a los art. 11.2 y 4 de dicho Decreto (el PD incluye de manera expresa las subvenciones nominadas entre los procedimientos iniciados de oficio). El art. 5.4 (instrucción), por otra parte, no difiere del art. 11.4 del Decreto 337/1997. Y el art. 5.5 (contenido de las resoluciones), lo mismo confrontado con el art. 11.6.

El art. 6.1 y 2 (presentación de solicitudes y documentación) coincide en su literalidad con el art. 12.1 y 2. El art. 7.1 se corresponde con los arts. 13.1 y 14.1 del Decreto (aunque aquél concreta el plazo y no contempla la eventualidad del silencio positivo). El art. 7.2, por su parte, al igual que el art. 13.2, regula el supuesto de inexistencia de convocatoria y reduce el plazo en tal caso a 3 meses. El art. 7.4 (publicación de la resolución) coincide con el art. 10.5.

El art. 8 (modificación de la resolución) reproduce por su parte el art. 15, salvo en su apartado d) (una previsión orientada al ámbito de la actividad empresarial que incorpora exigencias comunitarias) y, parcialmente, en su apartado b), para admitir la compatibilidad, siempre con el límite del 100 % del coste de la actividad. El art. 9 remite a la normativa general vigente para el reintegro de las subvenciones y las infracciones y sanciones.

Ya en el Capítulo II, los arts. 10.1 y 2 (definición de ayudas genéricas y específicas) se ajustan respectivamente a los arts. 4.3 y 4 del Decreto 337/1997. El art. 11.1 (solicitudes y documentación), aparte de acomodarse a las previsiones legales (art. 8.3 de la Ley 8/2003), reproduce el art. 16.1 de dicho Decreto (salvo en su cláusula a), para exonerar la exigencia de estar al corriente el cumplimiento de las obligaciones tributarias); y el art. 11.2 es equivalente el art. 16.2 del Decreto 337/1997, aunque excluyendo la cláusula c) (justamente, por razón de la compatibilidad).

El art. 12.1 (otorgamiento de ayudas específicas: contenido y publicidad) es reproducción de los arts. 17.3 y 17.4 del Decreto 337/1997. El art. 12.2 (ayudas genéricas) se corresponde con el art. 23.1 a) (al que se remite el 17.2 del mismo Decreto). El art. 12.3 se corresponde con el art. 18, lo mismo que el art. 13 (en la determinación de las obligaciones del beneficiario), al art. 19, salvo su cláusula d), para exonerar del deber de llevar un registro contable.

En el Capítulo III, por último, las definiciones del art. 15 (subvenciones nominadas, genéricas y específicas) se corresponden con los arts. 4.2, 3 y 4 del Decreto 337/1997. Las solicitudes y su contenido (art. 16.1), por su parte, se corresponden con el art. 20.1 (menos en su letra c), que exige la justificación de las subvenciones anteriores). El art. 16.2 (documentación general) es igual que el art. 20.2, aunque se añade un nuevo párrafo para facilitar la introducción de los mecanismos telemáticos.

El art. 18.1 y 2 (previsión de gastos e ingresos) coincide en su literalidad con el art. 21.1 (acogiendo los supuestos previstos en este precepto en sus letras b) y c)) y 21.2, salvo en la cuantía (300.000 pts.).

El art. 20 es igualmente coincidente en sus tres apartados (concesión de subvenciones nominadas) con el art. 22.1, 2 y 3 del Decreto 337/1997, lo mismo que

la previsión del art. 21 reproduce el art. 23 (concesión de subvenciones genéricas), y la del art. 22 (concesión de subvenciones específicas) con la del art. 24.

Por su parte, también el art. 23.1 (contenido de las resoluciones de otorgamiento de subvenciones) se ajusta al art. 25.1 del Decreto, menos en la obligación de llevar el registro de su letra g); el art. 23.2 es igual que el art. 25 (menos en su salvedad inicial, a lo que disponga la convocatoria); el art. 23.3 es prácticamente equivalente al art. 25.3 (menos en la exigencia de la firmeza del reintegro en la vía administrativa), aunque añade un segundo y tercer párrafo, que reproducen lo dispuesto por la Disposición Adicional 11.2 y 3 del Decreto 337/1997.

El art. 24 (modificación de las resoluciones de concesión) no se aparta del art. 26, menos en el señalamiento del último requisito aquí establecido (la autorización del Gobierno). Asimismo, el art. 25 (obligaciones de los beneficiarios) es igual que el art. 27 (menos en la obligación de llevar el registro de su letra f)).

El contenido del art. 26.1 (regla general de abono de las subvenciones) coincide con el art. 28.1, lo mismo que la posibilidad de abono anticipado contemplado en el art. 26.2, respecto del art. 29.1, y la exigencia de informe favorable, si bien se altera la cuantía (en lugar de 25 millones pts.). También el art. 26.4 reproduce el art. 29.3 (exigencia de estar al corriente del cumplimiento de las obligaciones tributarias). El art. 26.5 no coincide en cambio con el régimen de garantías del Decreto 337/1997 (art. 29.4 y 5).

El art. 27 (justificación) simplifica las previsiones del art. 31. El art. 28.1 (objeto de la comprobación) se corresponde con el art. 32.1 y el art. 28.2 se remite a la normativa general, lo mismo que el art. 29. Finalmente, en las subvenciones concertadas (art. 30), sus tres apartados reproducen el art. 34.1, 2 y 3.

2. Examinado en su conjunto, resulta así que el PD sometido a nuestra consideración no difiere esencialmente de la normativa autonómica general (Decreto 337/1997), regulación que dispone por lo demás de la requerida cobertura legal (Ley 7/1984, de 11 de diciembre), cuyo art. 52 establece la normativa marco de referencia. Las novedades en realidad no son tantas y son de carácter instrumental, a fin de atender las singularidades propias del sector, se efectúan las necesarias adaptaciones y modulaciones y, todo lo más, se incorporan algunas determinaciones accesorias (así, arts. 4.5, 11.3, 12.4, 5 y 6, 14, 16.1, 17 y 19)

Así delimitado el ámbito del PD, dispone de la habilitación requerida. En términos formales, como hubo ocasión de constatar ya con anterioridad, existe la cobertura normativa precisa para dar amparo a la normativa proyectada, que hay que situar propiamente en el art. 8.1 de la Ley 8/2003 y en el art. 25 de la Ley 5/2001. Pero, materialmente, y esto es lo que pretende agregarse ahora, la normativa proyectada tampoco se aparta de la normativa general sino en la regulación de aspectos instrumentales y accesorios, como por otro lado este Consejo Consultivo considera asimismo imprescindible para evitar la degradación de la normativa autonómica dictada con la pretensión de dar cohesión al conjunto del sistema jurídico, cuyas expectativas en efecto se verían defraudadas también, si sus determinaciones pueden fácilmente eludirse por medio de la correspondiente legislación sectorial (más aún, si se acude a normas de rango reglamentario, dictadas al amparo de cláusulas legales habilitadoras excesivamente imprecisas). Del modo expuesto, se quebraría la función institucional asignada a la normativa elaborada con las aspiraciones antes apuntadas; aunque este Consejo Consultivo considera que justamente no es tal el caso del PD sometido a nuestra consideración, que se atiene así a la función que le está encomendada y que satisface en suma, con carácter general, las exigencias materiales y formales derivadas de nuestro ordenamiento jurídico propio.

IV

Observaciones particulares al PD sometido a la consideración de este Consejo Consultivo

1. Atendiendo a su contenido, el PD regula dos procedimientos diferentes: uno, para la concesión de becas y ayudas a los estudios universitarios (Capítulo Segundo); y otro, para las referidas a la investigación, el desarrollo tecnológico y la innovación (Capítulo Tercero). A ello se agrega un Capítulo Primero (arts. 1 a 9) que contiene unas disposiciones de común aplicación a ambos procedimientos.

De este modo, cabe señalar que, con carácter general, el PD sometido a dictamen es de carácter ejecutivo. En sentido doble, podría incluso resaltarse, pues se pretende el desarrollo conjunto de sendas Leyes autonómicas (Ley 8/2003 y Ley 5/2001). No hay obstáculo a que por una única norma reglamentaria se pretenda el desarrollo de dos o más Leyes.

2. En cualquier caso, la regulación pretendida sugiere las siguientes observaciones puntuales y concretas al articulado:

- Capítulo Primero (Disposiciones comunes).

- Art. 2.1.-

Donde dice "al titular de la Consejería" debe decirse al titular de la Consejería que resulte competente, pues el precepto se refiere a la elaboración de las bases y convocatorias de ambas clases de ayudas y, por extensión de materia: investigación científica y educación.

- Art. 2.3.-

No es procedente referirse a las Leyes de Presupuestos sino en plural para así abarcar a todas las que sucesivamente deban aprobarse dado el carácter temporal asignado a ellas. Esta observación ha de extenderse al art. 10.1.

- Art. 3.4.-

Se observa una indebida imprecisión en la genérica remisión efectuada por este precepto, criterio que asimismo debe enmendarse en los arts. 4.1 y 5.1.

- Art. 8.2.-

El inicio de la formulación de este precepto introduce en el mismo un excesivo grado de rigidez, porque de su tenor literal parece desprenderse que la modificación de las resoluciones son obligadas. La redacción del precepto soslayaría el inconveniente apuntado si se efectuara en términos solamente habilitantes.

- Capítulo Segundo.

- Art. 10.-

El art. 5.c) de la Ley 8/2003 sólo permite que los "umbrales de renta" permitan relativizar el requisito del expediente académico, pero no la derogación singular, más aún por reglamento, del régimen general de publicidad y concurrencia previsto justamente en la Ley. Una solución sería que el acceso inicial a la ayuda fuera en los términos previstos, pero la continuidad de la ayuda lo fuera por motivos académicos y no sólo humanitarios. La ayuda humanitaria es

un concepto más amplio al que se puede tener derecho, pero aquí se trata de regular ayudas de estudios, no ayudas sociales.

- Art. 12.2.-

De acuerdo con este precepto, han de incluirse en la convocatoria en orden decreciente de importancia los criterios objetivos de valoración en el caso de que las limitaciones presupuestarias no permitan atender a la pluralidad de posibles beneficiarios. Se basa por tanto en una previsión de futuro de difícil determinación, pues no parece posible determinar con anticipación el número de estos posibles beneficiarios. Otra cosa sería que las convocatorias previeran el citado orden decreciente para el caso únicamente de que, a la vista de las solicitudes presentadas, se produjera el supuesto de hecho de esta norma.

En cualquier caso, se regula una cuestión que constituye contenido propio de las convocatorias y no del procedimiento de concesión que regula el art. 12 PD, por lo que su ubicación sistemática es el art. 4 PD.

- Art. 12.6.-

Dada la redacción del art. 8.2 de la Ley 8/2003, donde dice "las convocatorias deberán facilitar" debiera decir las convocatorias contemplarán. Por otra parte, la exclusiva referencia contenida en este precepto al soporte internet introduce asimismo un innecesario grado de rigidez en lo prevenido por el mismo.

- Art. 14.-

Este art. no da debido cumplimiento a lo previsto en los apartados 2 y 3 del art. 9 de la Ley 8/2003 ya que, por una parte, el precepto señala que reglamentariamente han de determinarse las actuaciones y mecanismos de coordinación entre los distintos órganos administrativos, limitándose a estos efectos a lo establecido en su apartado 1 y, por otra, el mandato previsto en el apartado 3 de crear un fichero informático no se establece de manera imperativa en el art. 14.2 PD.

- Capítulo Tercero.

Como se ha indicado, este Capítulo regula el procedimiento para la concesión de las becas, ayudas y subvenciones a la investigación, el desarrollo

tecnológico y la innovación. La Ley 5/2001 no contiene regulación alguna de estas medidas de fomento, salvo la previsión ya señalada de la regulación reglamentaria del procedimiento de concesión (art. 25).

- Art. 15.1.-

Este precepto regula las clases de ayudas y subvenciones, que pueden ser nominadas, genéricas y específicas, lo que se acomoda a las previstas en el art. 52.3 de la LHPC. El principio de interdicción de la arbitrariedad aconseja la objetivación motivada de alguien con la solvencia científica necesaria para que acredite las "razones de reconocido interés público", salvo que ese interés sea de valoración simplemente política, lo cual sería incompatible con la finalidad que se persigue con el régimen de ayudas a la investigación.

- Art. 16.4.-

El régimen jurídico debería ser inverso del que se propone. Lógicamente, las ayudas a la investigación deberían regirse en primer lugar por sus disposiciones específicas y, en su caso, por las normas concernientes a las becas y ayudas al estudio.

- Art. 17.-

Este precepto reproduce en su conjunto, literalmente, el art. 27 de la Ley 38/2003, General de Subvenciones, pero no es reproducción de una norma básica, justamente, porque la Disposición Final Primera de la Ley no le asigna dicho carácter. De ahí justamente la necesidad de proceder a su previsión expresa.

Por otra parte, este precepto, ya en concreto, en su segundo apartado se refiere a un órgano, la comisión de selección, que carece de regulación o de anterior referencia en el articulado. Dado que este PD regula precisamente el procedimiento, debiera hacer expresa referencia a la citada comisión en el correspondiente precepto dentro del procedimiento, teniendo en cuenta que el art. 22.1, párrafo segundo de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, precepto de carácter básico, establece que la propuesta de concesión de las subvenciones ha de formularse al órgano concedente por un órgano colegiado cuya composición será la que establezcan las correspondientes bases reguladoras.

- Art. 19.2-

Este apartado del art. 19 también constituye una reiteración de lo previsto en el art. 22.2, de carácter básico, de la Ley General de Subvenciones (LGS). Su apartado c) incluye dentro de las subvenciones que pueden concederse de forma directa y con carácter excepcional aquellas en las que se acrediten razones de interés público, social, económico o humanitario u otras debidamente justificadas que dificulten su convocatoria pública. A esta posibilidad se refiere asimismo el art. 15.1 PD cuando define las subvenciones específicas, aunque únicamente alude a razones de interés público. Por ello, ambos preceptos debieran contener una regulación similar. Bastaría con referirse aquí a las subvenciones específicas, si es que las razones que se aducen ["interés público, social, económico o humanitario, u otras debidamente justificadas"] son las de "reconocido interés público" que se contemplan en el art. 15.1, segundo párrafo, PD.

En cualquier caso, no puede pervertirse el fin del régimen que se propone, que no es otro que el de ayudas a la "investigación", lo que excluye las ayudas a razones que carezcan del interés propuesto. Va de suyo que toda ayuda concedida debe acreditar algún interés para la investigación, el desarrollo tecnológico y la innovación. Las subvenciones específicas, además, deben ampararse para evitar el régimen de concurrencia en alguna de las razones que se indican en este art. 19.2.c). Las ayudas a la investigación no pueden ser instrumento para conseguir fines humanitarios, que tienen sus propias vías de canalización.

- Art. 21.1.-

Dado el contenido de la convocatoria (art. 4 PD) y lo dispuesto en el art. 16 PD no se entiende que "no sea posible conocer previamente los posibles beneficiarios"; o, en otros términos, previamente, es decir, antes de la convocatoria, nunca es posible conocer el número posible de eventuales beneficiarios, en cualquier clase de ayuda genérica. No se entiende por ello la lógica de todo el precepto, de la que parece deducirse que si el concurso es exigible (art. 21.1ª PD) cuando "las limitaciones presupuestarias no permitan atender a la pluralidad de posibles beneficiarios", la supresión del concurso debería proceder entonces en la eventualidad contraria, es decir, cuando tales disponibilidades permiten atender a todos los solicitantes. Salvo, acaso, se

realice una preconvocatoria que permita conocer los posibles beneficiarios. Por otro lado la apelación al concurso limitadamente en este caso choca con la declaración general formulada por el art. 19.1.

Es menester advertir igualmente, en relación con este precepto, que la consecuencia impuesta por el mismo y establecida "in fine" puede llegar a ser excesivamente drástica, porque una cosa es exigir la publicidad general obligatoria de la concesión de las subvenciones y otra subordinar a ésta la propia efectividad de éstas en detrimento de los beneficiarios.

- Art. 23.2.-

Deberían regularse los efectos de la situación que se describe, como la concesión de la subvención no percibida al primer excluido de la lista de no beneficiarios, siempre que se reúnan los requisitos legales para su percepción, y en su caso, a partir de la formación de una lista de suplentes cuya incorporación asimismo podría considerarse.

- Art. 30.-

Subvención y acción concertada son técnicas de fomento diferenciadas, en principio. El PD desarrolla la figura híbrida de la "subvención concertada" que en realidad nada añade a lo que es una subvención pura en la que se exige al beneficiario lo que se dispone en el apartado 1. Por otra parte, el concepto "convenio de colaboración" se suele referir a Administraciones Públicas (arts. 57 y 58 LRBRL; arts. 6 y 8 LRJAP-PAC). Justamente, cuando no se trata simplemente de subvencionar sino de colaborar con el beneficiario de la subvención, en una suerte de concurrencia de medios, objetivos y resultados, es cuando se acude a los contratos-programa como técnica de acción concertada.

C O N C L U S I Ó N

El PD sometido a la consideración de este Consejo Consultivo se adecua al ordenamiento jurídico. No obstante, se formulan algunas observaciones puntuales en el Fundamento IV de este Dictamen.