



Consejo Consultivo de Canarias

DICTAMEN 118/2009

(Pleno)

La Laguna, a 18 de marzo de 2009.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias en relación con el *Proyecto de Decreto por el que se establece el Régimen General de Subvenciones de la Comunidad Autónoma de Canarias (EXP. 104/2009 PD)**.

FUNDAMENTOS

I

1. Por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno, al amparo del art. 11.1.B.b) y en relación con los arts. 12.1 y 20.1 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias, se solicita Dictamen preceptivo sobre el Proyecto de Decreto por el que se establece el Régimen General de Subvenciones de la Comunidad Autónoma de Canarias.

Acompaña a la solicitud de Dictamen el preceptivo certificado del Acuerdo gubernativo, adoptado en sesión celebrada el 3 de marzo de 2009, de toma de consideración del Proyecto de Decreto y solicitud de Dictamen a este Consejo Consultivo.

2. La presente norma reglamentaria, que tiene la pretensión de sustituir al vigente Decreto 337/1997, de 19 de diciembre, se redacta -según la Exposición de Motivos- con la finalidad de adaptar el régimen jurídico subvencional de la Comunidad Autónoma a las disposiciones básicas del Estado -dictadas al amparo del art. 149.1.13ª, 14ª y 18ª CE- contenidas tanto en la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (LGS), en virtud de lo establecido por su disposición final primera, como en el Reglamento de desarrollo de la indicada Ley, aprobado por R.D. 887/2006, de 21 de julio.

* **PONENTE:** Sr. Suay Rincón.

Con la adaptación se persigue, según se expresa en la citada Exposición de Motivos, la “regulación integral” de la materia subvencional con la que se trata de conseguir una “gestión más eficaz” y unificar el plural régimen jurídico actualmente existente en la materia, compuesto por un régimen general con el que debía coexistir el régimen singular de las “subvenciones tramitadas por el Servicio Canario de Empleo”.

La norma proyectada, por otro lado, procede también a la concreción de determinados preceptos de la Ley 11/2006, de 11 de diciembre, de la Hacienda Pública Canaria (LHP).

El art. 125 LHP -y siguientes, en cuanto aplicables al régimen subvencional- tiene por objeto el “control de subvenciones y ayudas”, y atribuye a la Intervención General las funciones de “control sobre entidades colaboradoras y beneficiarios de subvenciones (...) y la de la financiación con cargo a fondos comunitarios, de conformidad con el alcance establecido en la Ley General de Subvenciones y en la normativa comunitaria” (apartado 1). Asimismo, precisa que “las actuaciones de control financiero sobre beneficiarios y, en su caso, entidades colaboradoras deberían concluir en el plazo máximo de 12 meses, a contar desde la fecha de notificación a aquéllos del inicio de las mismas”; plazo que “podrá ampliarse, con el alcance y requisitos que se determinen reglamentariamente, cuando en las actuaciones concurra alguna de las (...) circunstancias” indicadas en el apartado 2, con los límites prescritos en el apartado 3.

Por su parte, los arts. 152 a 154 LHP contienen disposiciones relativas al “procedimiento” en materia de subvenciones (art. 152), a la “prescripción” (art. 153) y a las “infracciones y sanciones” administrativas en materia de subvenciones (art. 154).

Nos encontramos, así, pues, con una propuesta de norma reglamentaria que procede al desarrollo de ciertas determinaciones que se contienen en la Ley de la Hacienda Pública Canaria, que sin embargo, deben entenderse también en el contexto de las normas básicas del Estado, de fundamento legal o reglamentario, como el propio texto legal autonómico se encarga de precisar.

Estamos, en definitiva, ante un supuesto de norma reglamentaria que requiere el preceptivo Dictamen de este Consejo Consultivo.

3. La solicitud ha sido cursada por el procedimiento de urgencia, fundamentada ésta, a los efectos de dar cumplimiento a la exigencia de motivación prevista en el

art. 20.3 de la citada Ley 5/2002, en la consideración de que la actual situación económica global y particular de Canarias, caracterizada por una brusca desaceleración de la actividad que apunta el peligro de un inminente periodo de recesión generalizada que puede incidir gravemente en los ámbitos laborales y sociales, exige la adopción con carácter urgente de medidas normativas que influyan con celeridad en la marcha de nuestra economía. Se añade, además, que la urgencia también se justifica en el propósito de dar cumplimiento a la política de simplificación y reducción de cargas administrativas proyectada por el Gobierno y concretada en los Acuerdos de 22 de abril y, más concretamente, de 16 de septiembre de 2008.

II

1. En el procedimiento de elaboración del Proyecto de Decreto se ha dado cumplimiento a las exigencias legales y reglamentarias de aplicación. Consta en el expediente la siguiente documentación:

Informe de acierto y oportunidad de la norma proyectada, emitido por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Economía y Hacienda con fecha 2 de octubre de 2008 (art. 44 de la Ley 1/1983, de 14 de abril, del Gobierno y de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias).

Memoria económica de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Economía y Hacienda de 2 de octubre de 2008, en la que se justifica que el Proyecto de Decreto no implica aumento o disminución de los ingresos y gastos públicos [art. 44 y disposición final primera de la citada Ley 1/1983 en relación con el art. 24.1.a) de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno].

Informe de impacto por razón de género, de fecha 3 de octubre de 2008, emitido por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Economía y Hacienda [art. 24.1.b) de la citada Ley 50/1997, en la redacción dada por la Ley 30/2003, de 13 de octubre, sobre Medidas para incorporar la valoración del impacto de género en las disposiciones normativas que elabore el Gobierno, en relación con la disposición final primera de la citada Ley 1/1983].

Certificación acreditativa del trámite de audiencia concedido a las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación de Canarias, así como a las organizaciones empresariales provinciales. Durante el plazo concedido presentaron

alegaciones la Confederación Canaria de Empresarios y la Confederación Provincial de Empresarios de Santa Cruz de Tenerife.

Informe de la Oficina Presupuestaria de la Consejería de Economía y Hacienda, de 16 de octubre de 2008 [art. 2.2.f) del Decreto 153/1985, de 17 de mayo, modificado por Decreto 234/1998, por el que se crean las Oficinas Presupuestarias de las Consejerías del Gobierno de Canarias].

Informe de la Dirección General de Planificación y Presupuesto de la Consejería de Economía y Hacienda de 20 de octubre de 2008 [art. 26.4.a) del Decreto 12/2004, de 10 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico de la Consejería de Economía y Hacienda].

Informe de fecha 28 de octubre de 2008 de la Inspección General de Servicios [arts. 77.e) y 84.a) del Reglamento Orgánico de la Consejería de Presidencia, aprobado por Decreto 22/2008, de 19 de febrero).

Informe del Servicio Jurídico del Gobierno de 15 de enero de 2009 [art. 20.f) del Reglamento del Servicio Jurídico del Gobierno, aprobado por Decreto 19/1992, de 7 de febrero], sobre cuyas alegaciones se emitió informe por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Economía y Hacienda.

Informe de legalidad, emitido el 10 de febrero de 2009, de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Economía y Hacienda [art. 44 de la citada Ley 1/1983 y art. 15.5.a) del Decreto 212/1991, de 11 de septiembre, de organización de los Departamentos de la Administración Autónoma de Canarias].

Informe de la Comisión de Secretarios Generales Técnicos de 12 de febrero de 2009 (art. 1 del Decreto 80/1983, de 11 febrero, por el que se constituye la Comisión de Secretarios Generales Técnicos, para realizar tareas preparatorias del Gobierno).

2. La normativa reglamentaria proyectada pretende sustituir al 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, cuyo Proyecto fue en su día dictaminado por este Consejo (DCC 102/1997, de 17 de noviembre), así como al posterior Proyecto de Decreto por el que se modificaba parcialmente el mismo (DCC 32/2000, de 25 de abril).

El Proyecto de Decreto objeto de este Dictamen procede al desarrollo reglamentario de la Ley de la Hacienda Pública Canaria, cuyo Título IX (arts. 152 a 154) se dedica a la regulación de las subvenciones en aquellos aspectos que requieran rango legal.

Ahora bien, en la materia concernida ha de tenerse en cuenta además la normativa básica en la materia, dictada por el Estado al amparo de los títulos competenciales previstos en los arts. 149.1.13ª, 14ª y 18ª CE, y que viene constituida por la Ley General de Subvenciones y su Reglamento de desarrollo, aprobado por Real Decreto 887/2006, de 21 de julio.

La Ley General de Subvenciones establece un régimen propio y homogéneo en la relación jurídica subvencional de las Administraciones Públicas, por lo que la mayoría de sus preceptos tienen carácter básico: la disposición final primera concreta los preceptos de carácter básico, y la disposición final segunda, igualmente, atribuye carácter básico a las normas de desarrollo de la Ley en cuanto constituyen complemento necesario respecto de las normas básicas de la Ley. De este modo, el Reglamento de desarrollo de la Ley General de Subvenciones (RD 887/2006, de 21 de julio) indica también expresamente en su disposición final primera los preceptos de carácter básico y no básico del mismo.

Este bloque normativo, legal y reglamentario, ha venido a alterar de manera sustancial el régimen jurídico de las subvenciones, afectando a las disposiciones de ámbito autonómico reguladoras de la materia. Y por eso establece también la Ley General de Subvenciones en su disposición transitoria primera la necesidad de adecuación de la normativa reguladora de las Comunidades Autónomas al régimen establecido en ella.

Esta adecuación, en Canarias, se ha llevado a cabo mediante la Ley de la Hacienda Pública Canaria (Título IX), en la que se regulan los aspectos relativos a la materia de subvenciones que requieren rango legal, como indica el Preámbulo (apartado x).

Ahora bien, la disposición final primera de la LHP emplaza asimismo al desarrollo reglamentario de esta materia, facultando al Gobierno para dictar cuantas normas sean necesarias para el desarrollo y ejecución de la Ley.

El objeto del Proyecto de Decreto que nos ocupa, justamente, es dar cumplimiento a esta disposición final, dentro del marco de las competencias sobre autoorganización de nuestra Comunidad Autónoma, sobre planificación económica y sobre procedimiento administrativo, derivados de las especialidades de la propia organización, competencias previstas en los arts. 30.1, 31.4 y 30.30 del Estatuto de Autonomía de Canarias, respectivamente, a cuyo efecto se invocan expresamente estos preceptos estatutarios por la norma proyectada.

Este Consejo Consultivo ha tenido ocasión de pronunciarse acerca del alcance de la competencia autonómica en materia de subvenciones, precisamente en relación con anteriores normas reglamentarias reguladoras del régimen general de ayudas y subvenciones de la Administración pública de la Comunidad Autónoma de Canarias (Dictámenes 102/1997, 75/1998 y 32/2000), en los siguientes términos:

“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 Comunidad Autónoma 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 Comunidad Autónoma de Canarias se encuentra legitimada para proceder a la regulación del régimen de concesión de subvenciones”.

La competencia estatutaria para proceder a la regulación de la normativa proyectada, por tanto, resulta no sólo de lo establecido expresamente en los preceptos estatuarios antes mencionados, sino también, y aun cuando no existe un título competencial singularmente dedicado a las subvenciones, del acervo de competencias sustantivas que la Comunidad Autónoma de Canarias ostenta en virtud de su Estatuto de Autonomía, competencias que abarcan la de establecer los correspondientes procedimientos administrativos, en tanto que cuestión adjetiva cuya competencia se determina en efecto en virtud de quien ostenta la de carácter sustantivo sobre la que se proyecta en cada caso.

Sin perjuicio, no obstante, de las competencias estatales que asimismo pueden incidir sobre la materia, por virtud de los títulos transversales (en este caso, los que resultan de los arts. 149.1.13ª, 14ª y 18ª de la Constitución) que la Constitución reconoce asimismo al Estado; aun cuando con las limitaciones inherentes a ellos (no pueden sino alcanzar aspectos básicos y tampoco privan a las competencias autonómicas de su carácter exclusivo, en tanto que se incide sobre ellas, a través de un título competencial exterior y claramente diferenciado).

III

1. Por lo que se refiere a la estructura y contenido del Proyecto de Decreto, el mismo consta de una Introducción a modo de Preámbulo, 46 artículos, estructurados en diez Capítulos, siete disposiciones adicionales, cuatro disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y dos disposiciones finales.

En relación con su articulado, los diez Capítulos en que se distribuye poseen el siguiente contenido: El primero, rubricado "Disposiciones Generales", agrupa los arts. 1 al 13; el Capítulo II, "Del procedimiento de concurrencia competitiva", engloba los arts. 14 al 20; el Capítulo III, "Del procedimiento de concesión directa", contiene el art. 21; el Capítulo IV, "Justificación de las subvenciones", se divide en ocho Secciones: la 1ª, "Disposiciones Generales" (arts. 22 a 24); la 2ª, "Cuenta justificativa por aportación de justificantes de gasto" (arts. 25 y 26); la 3ª, "Cuenta justificativa con aportación de informe auditor" (art. 27); la 4ª, "Cuenta justificativa simplificada" (art. 28), la 5ª, "De los módulos" (arts. 29 a 31); la 6ª, "De la presentación de los estados contables" (art. 32); la 7ª, "De la justificación de las subvenciones percibidas por entidades públicas de la Comunidad Autónoma" (art. 33); y la 8ª, "De la justificación de las subvenciones que se otorgan a las Corporaciones Locales Canarias" (art. 34). El Capítulo V del Proyecto de Decreto se dedica a los "Gastos subvencionables y comprobación" (arts. 35 y 36); el Capítulo VI al "Del pago de las subvenciones" (arts. 37 y 38); el Capítulo VII, a la "Tramitación electrónica de subvenciones" (art. 39); el Capítulo VIII, al "Procedimiento de reintegro" (arts. 40 a 42); el Capítulo IX, al "Régimen sancionador" (arts. 43 a 45); y el Capítulo X, a la "Base de datos de subvenciones" (art. 46).

En cuanto a las disposiciones adicionales, regulan las siguientes materias: la primera, "Justificación de las subvenciones financiadas por la Unión Europea"; la segunda, "Subvenciones destinadas a alumnos de los Centros docentes no universitarios"; la tercera, "Subvenciones a canarios y a Entidades Canarias en el

Exterior y en materia de Cooperación internacional al Desarrollo"; la cuarta, "Becas, ayudas y subvenciones de investigación, desarrollo tecnológico y estudios universitarios"; la quinta, "Subvenciones para formación académica o profesional"; la sexta, "Medios telemáticos"; y la séptima y última, "Gestión de subvenciones estatales".

Las cuatro disposiciones transitorias se refieren al "Régimen transitorio de los procedimientos", a la "Adaptación de los planes estratégicos", a las "Bases de convocatoria indefinida", y a los "Pagos anticipados".

2. No obstante la adecuación general a Derecho de la norma proyectada, hemos de formular observaciones puntuales a su articulado:

Art. 4, 2º apartado PD.

Dispone que la declaración de responsabilidad, que podrá emitirse en forma telemática, "sustituirá a la presentación de las certificaciones" en los casos que se detalla. La norma básica que pretende desarrollar es la contenida en el art. 13.7 LGS, que dispone, en efecto, que la justificación de no estar incurso en causas de prohibición podrá ser efectuada, entre otros medios, por "certificados telemáticos" o "certificación administrativa, según los casos, y cuando dicho documento no pueda ser expedido por la autoridad competente, podrá ser sustituido por una *declaración responsable* otorgada ante una autoridad administrativa o notario público". Lo que no es exactamente lo mismo. No hay limitación objetiva alguna en la norma básica como, por el contrario, dispone la norma proyectada.

Art. 10 PD.

Dispone que el contenido de las bases reguladoras será el exigido "en los preceptos básicos en la materia" y los que a continuación se citan. Entre estos últimos, algunos se contemplan en los preceptos básicos de aplicación a la materia de que se trata [apartados a), f), g) h), k) y l)], por lo que debiera rectificarse la fórmula de cabecera de la norma proyectada.

Art. 16.4 PD.

En lo que se refiere a la actuación del órgano colegiado, este precepto no se ajusta a lo que al efecto prevé el art. 22.1 LGS, de carácter básico. Así, conforme a este apartado 4 del art. 16, el órgano colegiado, una vez evaluadas las solicitudes, debe emitir un informe en el que se concrete el resultado de la evaluación efectuada, correspondiendo al órgano instructor, a la vista del expediente y del

citado informe, elevar Propuesta de Resolución, debidamente motivada, al órgano concedente.

Del tenor de este precepto resulta que es el órgano instructor quien establece en forma de propuesta la concesión de las subvenciones, si bien teniendo en cuenta el informe del órgano colegiado, que no le vincula. El art. 22.1 LGS sin embargo otorga directamente al órgano colegiado la competencia para efectuar la propuesta de concesión, aunque éste se elevará al órgano concedente a través del órgano instructor.

Por otra parte, los trámites establecidos en este apartado 4 no se han establecido ordenadamente, pues tras la elaboración de la resolución provisional se prevé su elevación al órgano concedente para su aprobación, estableciéndose seguidamente un trámite -el de notificación a los interesados de la resolución provisional- que es anterior a la aprobación. Deberían por ello ordenarse adecuadamente los diversos trámites a que se refiere.

Art. 18.3 PD.

Se debe sustituir el término "se acordará" por razones de seguridad jurídica. La Propuesta de Resolución incluiría el acuerdo correspondiente.

Disposición adicional séptima PR.

La redacción de este precepto debe mejorarse: para las subvenciones establecidas en materias cuya regulación plena o básica corresponde al Estado y gestionadas por las entidades referidas en su art. 7, el presente Decreto será de aplicación en los aspectos organizativos y en aquellos procedimentales compatibles con lo establecido en la normativa estatal.

C O N C L U S I Ó N

Sin perjuicio de las observaciones puntuales al articulado efectuadas en el Fundamento III de este Dictamen, el Proyecto de Decreto sometido a la consideración de este Consejo Consultivo es conforme a Derecho.