



DICTAMEN 13/2010

SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY DE  
SUBVENCIONES DE LA COMUNIDAD  
AUTÓNOMA DE EXTREMADURA

## **DICTAMEN DEL ANTEPROYECTO DE LEY DE SUBVENCIONES DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE EXTREMADURA**

- **Antecedentes**

El pasado 30 de julio de 2010 fue remitido desde la Consejería de Administración Pública y Hacienda, a los efectos previstos en los artículos 5.1.1 de la Ley 3/1991, de 25 de abril y 12.k del Decreto 18/1993, de 24 de febrero, el texto de:

### **“El Anteproyecto de Ley de Subvenciones de la Comunidad Autónoma de Extremadura”**

A fin de que el Consejo Económico y Social de Extremadura, emitiera el correspondiente dictamen. Analizado y tratado el indicado Anteproyecto de Ley por la Comisión Permanente y a tenor de lo establecido en el artículo 13.2 de la Ley 3/1991, de 25 de abril, el Pleno del Consejo Económico y Social de Extremadura en sesión celebrada el día 25 de octubre de 2010 ha acordado por unanimidad el siguiente

### **DICTAMEN**

- **Estructura y contenido**

El Anteproyecto de Ley presentado a Dictamen de este Consejo Económico y Social de Extremadura consta de Exposición de Motivos, y una parte dispositiva en la que se integran 74 artículos -divididos en cinco títulos, y éstos, a su vez, en capítulos-, cinco Disposiciones Adicionales, una Disposición Transitoria, una Disposición Derogatoria y dos Disposiciones Finales.

La Exposición de Motivos, dividida en párrafos sin numerar, se limita a desarrollar los motivos que impulsan a la reforma, realizando a continuación una reseña somera del contenido de cada uno de los títulos que integran la Ley.

El Título I ("Disposiciones Generales") comprende los artículos 1 a 21, y está dividido en dos Capítulos: en el primero, denominado "Del ámbito de aplicación de la Ley" se integran los cuatro primeros artículos de ésta; en el Título segundo se agrupan los artículos 5 a 21, bajo la denominación "Disposiciones comunes a las subvenciones del Sector Público Autonómico".

El Título II (artículos 22 a 41), con la denominación "Procedimiento de concesión y gestión de subvenciones", se estructura en cinco Capítulos:

1. Capítulo I, "Del procedimiento de concesión", con un único artículo, el 22.
2. El Capítulo II, denominado "Procedimiento de concesión en régimen de concurrencia competitiva", tiene a su vez dos Secciones: 1ª, "Convocatoria periódica" (artículos 23 a 27), y 2ª, "Convocatoria abierta" (artículo 28).
3. Capítulo III: "Del procedimiento de concesión directa" (artículos 29 a 32)
4. Capítulo IV: "Del procedimiento de gestión y justificación de las subvenciones", con dos Secciones: 1ª "Subcontratación" (artículos 33 y 34), y 2ª "Justificación de las Subvenciones" (artículos 35 a 38).
5. Capítulo V: artículos 39 a 41, bajo la denominación "Del procedimiento de gestión presupuestaria".

El Título III, que se denomina "Del reintegro de Subvenciones", tiene a su vez dos Capítulos:

6. Capítulo I, "Del reintegro", con los artículos 42 a 46; y
7. Capítulo II, "Del procedimiento de reintegro", que comprende los artículos 47 a 49.

El Título IV trata "Del control financiero de las subvenciones", e integra los artículos 50 a 55.

Y finalmente, en el Título V se regulan las "Infracciones y Sanciones administrativas en materia de subvenciones", dividiéndose los preceptos que lo integran en dos secciones, denominadas a su vez "De las infracciones administrativas" (artículos 57 a 63), y "De las sanciones" (artículos 64 a 74).

## 1. Valoraciones

- **De carácter general**

- Documentación aneja al Anteproyecto.

1. Informe de la Intervención General sobre la necesidad y memoria económica justificativa del Anteproyecto de la Ley de Subvenciones de la Comunidad Autónoma de Extremadura.

Este documento que se anexa al texto del Anteproyecto expresa que se emite en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 66.1 de la Ley 1/2002, de 28 de Febrero, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura. Dicho informe, sin embargo, procede de la Intervención General, y no de otra dependencia de la Consejería de Administración Pública y Hacienda, lo que en sí es significativo de la finalidad a que obedece la nueva normativa que se pretende incluir en el Ordenamiento Extremeño a través de este Anteproyecto.

En este informe se hace mención a que una de las finalidades primordiales de la nueva Ley es compendiar y sistematizar el conjunto de normas que confluyen en la regulación de la materia (no todas con rango de Ley: se hace específica mención al Real Decreto 887/2006, y dentro del ámbito autonómico, a los Decretos 77/1990, 3/1997, 50/2001, 125/2005 y 17/2008).

Esta finalidad, que se ha de valorar como intrínsecamente positiva, dada la dispersión de la normativa existente, tiene sin embargo una doble consecuencia a la que sí cabe plantear algunos reparos: en primer término, que la Ley extremeña consiste, en grandes partes de su articulado, en una transliteración de la regulación estatal, mecanismo al que el Tribunal Constitucional ha planteado objeciones; y en segundo término, que incurre en un cierto sobredimensionamiento en tanto que supone dar rango de Ley a disposiciones normativas que por su prolijidad o detalle encontrarían mejor cabida en normas de carácter reglamentario.

En cuanto a la necesidad de la reforma, el indicado Informe recoge como principio inspirador de la reforma la necesidad de adaptar, dentro del correspondiente ámbito competencial, la normativa existente a las necesidades del Sector Público Extremeño, a fin de servir a los objetivos que en materia de política económica y social tiene la subvención como instrumento de fomento a disposición de los poderes públicos. Es significativo, en cualquier caso, significar que en el Informe de la Intervención General sólo se alude a la "Necesidad" de la reforma, sin mención alguna al otro concepto del que se trata en el artículo 66.1 de la mencionada Ley 1/2002, la "Oportunidad": cabe preguntarse si tal omisión ha de reputarse significativa, o si con ello cabe implícitamente entender que el propio impulsor de la reforma trasluce ciertas dudas sobre la oportunidad de un cambio legislativo de esta naturaleza en una coyuntura como la presente.

Por lo demás, el Informe de Necesidad se limita a transcribir en su literalidad las indicaciones que sobre el contenido de la Ley hace la Exposición de Motivos (tanto es así, que esta última termina abruptamente -"Asimismo..."- donde continúa el Informe de Necesidad, al menos en el texto entregado a este Consejo Económico y Social para su dictamen; obviamente, tal discordancia deberá ser corregida en el texto final).

Finalmente, en lo que se refiere a la Memoria Económica, el Informe mencionado se limita a reseñar que "el cambio de regulación derivado de esta nueva normativa no se deriva incremento de costes para la Comunidad Autónoma, sino al contrario, puede servir cho consecuencia de la normalización de procedimientos a una mayor agilidad, eficacia y economía de la gestión pública". Sin embargo, consideramos que hacer una indicación tan escueta como la reseñada es dejar sin contenido la previsión normativa que contempla la necesidad de la Memoria Económica, tanto más cuanto que una norma como la que es objeto del presente dictamen tiene precisamente su razón de ser en el contenido económico que ha de aportar al Ordenamiento extremeño.

## 2. Informe del Instituto de la Mujer

Partiendo de la premisa de que la materia tratada en el Anteproyecto es de una naturaleza eminentemente técnica, no parece por ello apreciarse una situación de partida desigualitaria o que precise la adopción de medidas correctoras en materia de género, si bien se hace la salvedad, que compartimos, que no se aportan para el

estudio y análisis datos históricos, estadísticas desagregadas y elementos de juicio suficientes para establecer indicadores fiables. Reseña por otra parte el informe de que si bien en la regulación en sí del texto normativo no se observan elementos desiguales, lo cierto es que la Ley "piensa literalmente en masculino", en todas las referencias a actuaciones o situaciones administrativas habla de "el beneficiario", "los funcionarios", "los jefes o directores", etc. , por lo que insta a un esfuerzo suplementario que permita desterrar esta forma indirecta de discriminación.

### 3. Resolución de 31 de Mayo de 2010 por la que se acuerda la apertura de un periodo de información pública.

La documentación que se adjunta al Anteproyecto se limita a incorporar la copia de la indicada Resolución, por la que se abre plazo para información pública del texto normativo por quince días; con ello se cumple sólo extrínseca o formalmente el mandato del artículo 66.1 de la Ley 1/2002 (cit.), ya que no se hace mención alguna al resultado de ese periodo de consultas, o a las aportaciones o indicaciones llevadas a cabo por los distintos sectores implicados.

### 4. Informes de la Dirección General de los Servicios Jurídicos

Se aportan dos Informes, el primero de fecha 10 de Junio del año en curso, en sentido desfavorable, en el que se hacen una extensa serie de consideraciones y propuestas de mejora al articulado; trata sobre una versión anterior del texto, ya que según se expresa en el segundo de los Informes, del siguiente día 17 del mismo mes, se han acogido de forma significativa las observaciones vertidas en el informe anterior, por lo que en este caso sí se informa favorablemente.

### 5. Otros documentos de preceptiva aportación

La documentación que se ha reseñado constituye, junto con la Certificación sobre el pronunciamiento favorable del Consejo de Gobierno de Extremadura, la totalidad de la aportada junto con el Anteproyecto. De la literalidad del artículo 69.1, en relación el 66.1, ambos de la Ley del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura (citada), se desprende que no han sido recabados, o se encuentran ausentes de la documentación remitida a este Consejo Económico y Social, a los efectos de este dictamen, otros informes y documentos, tales como los estudios o informes previos que hubieren justificado la resolución o propuesta de la iniciativa; así como la tabla de vigencias de disposiciones anteriores sobre la misma materia o que pudieran resultar afectadas, así como el resultado de las consultas o del periodo de información pública, a que ya se ha hecho referencia.

Igualmente, a pesar de que se incluye el informe de la Intervención General, no se comprende el de la Secretaría General de la Consejería, que es el que viene exigido en el artículo 67 de la Ley citada, al igual que tampoco ha sido recabado - y consideramos que en este caso, tiene particular trascendencia - el informe de la Consejería de Presidencia, necesario a tenor del mismo precepto en aquellos casos en que "pudiera afectar a la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, lo que como se examinará, es el caso en el presente

Anteproyecto.

Se hace necesario, pues recordar una vez más la conveniencia de cumplir de manera adecuada las determinaciones de la Ley del Gobierno y la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura, en particular en Anteproyectos de Ley con trascendencia y extensión normativa, como es el caso de la presente Ley.

- Consideración general del texto

Como consideración inicial, se puede señalar que la principal significación del texto legislativo ahora sometido a dictamen es que a través del mismo se viene a sistematizar y organizar una materia normativamente dispersa, como es la relativa a las subvenciones. Hay, sin embargo, que compatibilizar las especificidades que se han considerados precisas para el Sector Público extremeño con una legislación de carácter nacional que en gran medida tiene carácter básico: en este sentido, la Ley 38/2003, de 17 de Noviembre, General de Subvenciones, determina que tiene carácter básico una gran parte de su contenido, lo que comporta que para mantener la unidad y coherencia del texto legislativo, el legislador extremeño ha optado por incorporar, en su literalidad, un número significativo de preceptos de la normativa estatal.

Esta forma de integrar ambos textos legislativos, estatal y autonómica, presenta la innegable ventaja de la coherencia de la regulación; tiene, sin embargo, una importante dificultad, como es el hecho de que el Tribunal Constitucional no suscribe con carácter general dicha técnica legislativa: sirva como ejemplo la STC 62/1991: *“No se salva tampoco, como pretende el representante de la [Comunidad Autónoma], la inconstitucionalidad del precepto impugnado, en todo lo referente a las prescripciones que constituyen una mera reproducción del [precepto] estatal, y que, por tanto, no incurre en contradicción con la regulación estatal. La determinación del contenido de los contratos corresponde incuestionablemente al Estado y su simple reproducción por la legislación autonómica, además de ser una peligrosa técnica legislativa, incurre en inconstitucionalidad por invasión de competencias en materias cuya regulación no corresponde a la Comunidad Autónoma (STC 10/1982, f. j. 8º)”*.

En el caso de la norma examinada, la superposición o doble regulación –estatal y autonómica- de idénticas disposiciones es llevada al extremo. La mera comparativa de las determinaciones contenidas en uno y otro texto legal, y más específicamente, de la denominación misma de los preceptos según se relacionan en el índice, es en este sentido inequívoca: nos encontramos, salvo diferencias de matiz, o especificidades puntuales, con prácticamente la misma norma, con idéntica estructura y contenido virtualmente parejo, sin otra salvedad que sustituir la denominación de las instituciones que conceden las subvenciones. La casi total correspondencia entre uno y otro texto normativo procedente de distintos poderes legislativos, además de incidir en es aspecto competencial –pues como se ha mencionado, aunque sea para reproducirlos, la Comunidad Autónoma está comprendiendo en su regulación determinaciones legales sobre materias cuya competencia corresponde al Estado- presenta lo que podrían llegar a ser importantes problemas prácticos: no es en modo alguno impensable que el legislador estatal optare en un momento determinado por la

modificación de determinados aspectos de su regulación legal: en tal caso, nos encontraríamos con que, subsistiendo la vigencia de la Ley extremeña, esta entraría en conflicto con aquélla, versando además esta contradicción sobre una materia cuya competencia no corresponde al legislador autonómico.

Así las cosas, a la vista de lo imitado de las innovaciones o de las regulaciones diferenciadas respecto de la normativa estatal, y teniendo en cuenta la crítica que a esta técnica legislativa efectúa el Alto Intérprete Constitucional, cabría justificadamente preguntarse sobre la necesidad de la propia Ley, más allá de los obvios beneficios de comprender en un solo texto articulado la regulación de este beneficio. De hecho, puede decirse que en gran medida la finalidad sistematizadora se logra con la propia norma estatal, la Ley 38/2003, de 17 de Noviembre, General de Subvenciones, respecto de la cual, al dictaminar el Anteproyecto, el Consejo de Estado –nº 1756/2003- expresó que *“Es aconsejable aprobar una ley que regula de forma sistemática y completa el régimen general de las subvenciones”* con el propósito de *“evitar la excesiva dispersión producida por la unión de la iniciativa normativa autonómica en esta materia y el silencio de la legislación estatal”*.

Y de hecho, no todas las Comunidades Autónomas tienen una Ley que trate de manera única de las subvenciones: sí es el caso de las siguientes:

- Castilla y León:** Ley 5/2008 de 5 de septiembre
- Galicia:** Ley 9/2007, de 13 de Junio
- Islas Baleares:** Decreto Legislativo 2/2005 de 28 de diciembre
- Murcia:** Ley 7/2005 de 18 de noviembre
- Navarra:** Ley Foral 11/2005, de 9 de Noviembre
- Cantabria:** Ley 10/2006 de 17 de julio
- Madrid:** Ley 2/1995 de 8 de marzo

El resto de las CCAA regulan la materia a través de leyes no específicas (por ejemplo, Castilla La Mancha regula la materia en la Ley de Hacienda) o contienen las determinaciones relativas a las subvenciones propias de la Comunidad Autónoma en normas de carácter reglamentario.

Por lo demás, la importancia de la materia tratada se revela significativamente si se tiene en consideración el impacto de las subvenciones en Extremadura sobre la economía regional, que supera ampliamente al que se registra en el ámbito estatal y en el resto de las Comunidades Autónomas. Si en término medio supera el 20% de los presupuesto no financieros de los presupuestos regionales, en el caso de Extremadura, el volumen total se sitúa en torno al 35% del presupuesto no financiero correspondiente al año 2009, tomando como referencia los créditos definitivos agregados de los capítulos 4 (transferencias corrientes) y 7 (transferencias de capital) que sustentan en sentido amplio las subvenciones y ayudas públicas que dimanen de nuestros Presupuestos Generales. Ciñéndonos más concretamente a las subvenciones corrientes y obviando las de capital, el crédito definitivo en 2009 ascendió a cerca de 1.500 millones de euros, lo que ha representado un 28,0% del Presupuesto Regional.

La incidencia es particularmente significativa en sectores como el agrario donde sólo el programa presupuestario 715.B regulador de la PAC ascendió el pasado año a 608 millones de euros, incidiendo notablemente en la renta de los agricultores. Asimismo, el programa 322A referido al fomento del empleo contó con una dotación definitiva de 285 millones de euros en su vertiente de transferencias corrientes viniendo a posibilitar mayores niveles de formación a desempleados y ocupados, y a favorecer la inserción laboral. Otro programa a reseñar por dar amplia cobertura a la Ley de la Dependencia es el 31 3D referido a la promoción de la autonomía personal y dotado con prácticamente 129 millones de euros. Pero más que la enumeración de programas presupuestarios que cuentan con dotaciones elevadas, parece más relevante subrayar que en el transcurso del periodo de crisis las subvenciones han mostrado un comportamiento anticíclico, incrementándose sus dotaciones desde el ejercicio 2007, de manera que pese a disminuir el gasto presupuestario regional en 2009, las transferencias corrientes y de capital han crecido en un 3,6% respecto al 2008, tanto en términos de créditos finales como de obligaciones reconocidas.

- **De carácter específico.**

#### Exposición de Motivos

Como se ha indicado con anterioridad, la Exposición de Motivos se limita a reseñar de manera genérica la importancia de las subvenciones como instrumento de potenciación de la actividad económica, pero no incide en cuestiones que sí serían trascendentes para cumplir la finalidad que según las Directrices de Técnica Normativa (Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de Julio de 2005) constituyen el contenido propio de la parte explicativa de una disposición legal: así, se limita a descripción de su contenido, con una indicación sucinta de su objeto y finalidad, y muy especialmente de los motivos que han impulsado a los aspectos novedosos de la nueva regulación. Por otro lado, es particularmente sucinta la reseña de los antecedentes, y se encuentra ausente la reseña de las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta, algo que sería relevante en una materia como la que es objeto de la norma.

Por lo demás, más allá de la división en párrafos, la Exposición de Motivos carece de estructura interna, por lo que sería aconsejable que las indicaciones contenidas en la misma fueran ordenadas y sistematizadas en párrafos o apartados (aunque bien es cierto que al no tener virtualmente otro contenido que la reseña del contenido de cada título, la ausencia de otra sistemática tampoco constituye un problema de mayor entidad).

#### Título I

Dada la similitud de contenido entre la regulación estatal y la comprendida en el Anteproyecto dictaminado, reseñaremos principalmente los elementos novedosos o específicos más relevantes de éste último, sin incidir en el contenido objeto de la



regulación estatal.

En el Título I, los dos elementos que principalmente destacan son los referentes a los Planes Estratégicos de Subvenciones y el denominado “Portal de Subvenciones de la Comunidad Autónoma”. Este título tiene en la regulación estatal carácter básico en casi todas sus determinaciones –en concreto, el Capítulo I en su integridad-, según la Disposición Final I de la Ley General de Subvenciones, por lo que no cabe una regulación autonómica diferenciada en aspectos tales como el concepto de subvención o el ámbito subjetivo de aplicación.

- a) Recoge la normativa autonómica –artículo 5- los denominados Planes Estratégicos de Subvenciones, instrumento a través del cual se pretende concretar, para cada línea de subvención, los objetivos y efectos pretendidos con ella, el plazo necesario para su consecución en un escenario de programación plurianual, los costes previsibles, su fuente de financiación, cobertura presupuestaria e indicadores relacionados con el Plan que permitan su evaluación y seguimiento, todo ello bajo una premisa previa, como sería el que se encuentren supeditados en todo caso al cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria.

En principio, se habría de valorar positivamente tal inclusión, en tanto que a su través se debería posibilitar un mejor control de este instrumento de potenciación de la actividad económica; se trata, sin embargo, de una trasliteración del artículo 8.1 de la Ley estatal, por lo que no añade nada especialmente significativo, excepto la posibilidad de que la sean sustituidos en determinados casos por una Memoria Explicativa, por lo que no se pueden dejar de señalar algunos aspectos potencialmente problemáticos:

- En relación con el Art. 5.1, contiene como diferencia respecto del artículo 8.1 de la L.G.S. que “...se concretarán para cada línea de subvención: ..., el plazo necesario para su consecución en un escenario de programación plurianual...” Sin embargo el texto del art. 8.1 de la Ley 38/2003 no recoge ninguna referencia a un “escenario presupuestario plurianual”, por lo que habida cuenta del carácter básico de la normativa estatal, debería suprimirse dicho inciso.
- De un lado, la misma generalidad de los términos, y la amplitud de las excepciones que se permiten permitirán dejar sin contenido en gran medida las determinaciones de este precepto, en una materia que como se ha dicho tiene carácter estatal básico: según el párrafo 3 del artículo, puede sustituirse el Plan Estratégico de Subvenciones por una mera “Memoria Explicativa” para las subvenciones directas (arts. 30 a 32) o de concurrencia competitiva en convocatoria única, por lo que sólo es preceptivo el Plan Estratégico cuando se trate de convocatorias periódica. Por otro lado, la regulación de éstas (arts. 23 y ss.), no tratan de los Planes Estratégicos, sino únicamente de las Bases de la Convocatoria.

- Por otra parte, el referido artículo 5.3 no explicita cuál ha de ser el contenido mínimo de referida Memoria, por lo que considera este Consejo Económico y Social que debería incluirse en el texto cuál ha de ser ese contenido mínimo.
- b) En relación con el ámbito subjetivo de las subvenciones, se incluyen en la normativa extremeña algunas diferencias respecto de la estatal, cuya modificación no aparece suficientemente justificada: Así, en los Requisitos para obtener la condición de beneficiario o entidad colaboradora (art. 12) se incluyen algunas modificaciones relevantes: el artículo 13.2,b) de la Ley estatal establece que no podrán obtener la condición de beneficiario o entidad colaboradora en quienes concurra la circunstancia de *"Haber solicitado la declaración de concurso voluntario, haber sido declarados insolventes en cualquier procedimiento, hallarse declarados en concurso, salvo que en éste haya adquirido la eficacia un convenio, estar sujetos a intervención judicial o haber sido inhabilitados conforme a la Ley 22/2003, de 9 de julio, Concursal, sin que haya concluido el período de inhabilitación fijado en la sentencia de calificación del concurso"*.

En la Ley extremeña desaparece la mención al carácter voluntario del concurso, y lo que es más significativo, no se contiene la mención de que tal exclusión desaparece cuando el concurso hubiere "adquirido la eficacia un convenio...". Habida cuenta que esta excepción de la Ley estatal permitiría el acceso a una subvención de una empresa que entre en proceso concursal, si reúne los requisitos exigidos, no parece razonable establecer para nuestra comunidad dicha limitación, tanto más cuanto que la subvención puede constituir un elemento que coadyuve a mejorar la situación empresarial, y con ello, indirectamente el empleo y la actividad económica. Cuestión diferente sería que para garantizar la efectividad de la subvención se establecieran en vía reglamentaria requisitos suplementarios para acceder a las subvenciones si la empresa se encuentra en procedimiento concursal.

- c) El artículo 12.2,d) tampoco recoge en su totalidad el texto del art. 13.2.d) de la Ley 38/2003, debiendo terminar diciendo "...o tratarse de cualquiera de los cargos electivos regulados en la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio del Régimen electoral General, en los términos establecidos en la misma"
- d) Análogamente, en relación con los artículos 15.4 y 15.5. se ha de señalar que en el primero se incluye a las *sociedades públicas o fundaciones públicas*", y en el segundo se las excluye expresamente al establecer *"...y no se trate de sociedades públicas o fundaciones públicas..."*; no parece, sin embargo, que existan motivos que justifiquen la modificación de la redacción de los apartados 4 y 5 del art. 16 de la Ley 38/2003.
- e) Respecto de las bases reguladoras de la concesión de subvenciones, de las que se trata en el artículo 16, convendría especificar de manera más concreta que criterios y ponderaciones han de establecerse en las bases reguladoras de las subvenciones y cuales en las convocatorias concretas de cada una de ellas; en particular, en el apartado o) -que por otra parte, es copia literal del 17, m de la

Ley estatal-, podría incluirse una referencia a la articulación de un mecanismo ágil que permita la el reintegro voluntario de subvenciones no aplicadas en su totalidad; Asimismo resultaría conveniente regular la preferencia general por la modalidad de tramitación reducida de subvenciones ya en vigor en algunas líneas (operaciones de leasing) y que favorecen el anticipo del pago siempre que, siendo posible, no suponga una merma de la seguridad jurídica.

- f) Otro caso de diferencia entre el texto autonómico y es estatal que se reputa insuficientemente justificado es el del artículo 17.2.c): en este caso, el texto del Anteproyecto se debe completar con lo recogido en el art. 18.3.c) de la Ley 38/2003, que establece que: *“En este supuesto las bases reguladoras deberán prever la utilización de otros procedimientos que, de acuerdo con sus especiales características, cuantía y número, aseguren la publicidad de los beneficiarios de las mismas.”*
- g) Finalmente, y como novedad relevante del texto extremeño se puede señalar es la creación del denominado “Portal de Subvenciones de la Comunidad Autónoma” (artículo 20), lo que –más allá del hecho de que no se requiere norma con rango de Ley para esta determinación-, sí constituye un elemento positivo y destacable, en la medida que permitirá acceder por medios telemáticos a información relativa no sólo a bases y convocatorias, sino también a la misma tramitación y presentación de la documentación necesaria para la obtención de subvenciones, en línea con las directrices de agilización que se pretenden mediante la progresiva implantación de la administración electrónica.

## Título II

Como determinaciones más significativas referentes a este Título, centrándonos en los elementos diferenciadores, y sin que proceda reiterar ahora las indicaciones ya realizadas sobre la estrecha correspondencia entre la Ley estatal y la regulación del Anteproyecto ahora dictaminado, cabe reseñar las siguientes:

- a) El artículo 22 recoge como modalidad ordinaria de concesión de subvenciones, en correspondencia con el texto estatal, el de la concurrencia competitiva. Incluye, sin embargo, una modificación, en tanto que se acogen dos formas de concurrencia competitiva, por convocatoria periódica o abierta, sin que este último aparezca en el artículo correspondiente de la Ley de Subvenciones. Acudiendo a la definición de la convocatoria competitiva abierta, que se recoge en el artículo 28 del Anteproyecto, esta resulta ser un tipo de convocatoria en el que *“podrán realizarse varios procedimientos de selección sucesivos a lo largo de un ejercicio presupuestario, para una misma línea de subvención”*.

Lo cierto es que, en nuestra consideración, una serie sucesiva de convocatorias de concurrencia competitiva no supone una modificación de la naturaleza de la misma: la dicotomía se plantea entre concurrencia competitiva o concesión directa –como hace la Ley estatal- pero no entre una convocatoria competitiva o varias en un determinado ejercicio presupuestario. O lo que es lo

mismo, el hecho de que estén previstas en una determinada línea de subvenciones varias convocatorias en un ejercicio no hace que dicha convocatoria sea “abierta”, ya que por determinación legal cada una de esas intraanuales deberá tener en las bases de la subvención el número de procedimientos de selección y para cada uno de ellos el importe máximo a otorgar (al igual que debe de estar predeterminada la cantidad presupuestariamente asignada a cada línea de subvención y a cada una de las convocatorias).

- b) El sistema de convocatoria abierta también se establece como posibilidad en el Anteproyecto para las subvenciones de concesión directa (artículo 22.2 y 29), que serán aquellas que “podrán irse concediendo conforme se vayan solicitando por lo interesados en base a los requisitos o criterios establecidos en las bases reguladoras.

Esta modalidad –y lo mismo cabe decir de la otra modalidad de convocatoria “abierta”- no está prevista en la Ley estatal, y sin embargo, el precepto equivalente de la Ley General de Subvenciones (art. 22, Cap. I, Tit. I), tiene carácter básico. Consideramos, por tanto, que no hay base legal ni título habilitante suficientes para incluir esta sustancial modificación en las modalidades de concesión de la subvención, tanto más cuanto que se trata precisamente de las formas que mayor riesgo o margen de discrecionalidad pueden presentar (convocatorias sin concurrencia competitiva, sin los requisitos de la Ley estatal, y que no se recogen expresamente en la relación del artículo 22.2 L.G.S.).

Precisamente en relación con este punto, y en lo que se refiere al mayor contenido discrecional que se añade a las modalidades de de concesión de subvenciones, examinaremos también en este lugar, por mantener la sistemática respecto de lo expuesto, el artículo 29 del Anteproyecto, en la medida que este artículo, en concordancia con el comentado, prevé la concesión de estas subvenciones sin concurrencia competitiva, dejando a las bases reguladoras la justificación de los motivos de aplicación de este sistema. Consideramos que es un serio inconveniente el que el Anteproyecto, que regula prolija e incluso excesivamente otras muchas cuestiones, introduciéndose de lleno en el ámbito propio de la norma de rango reglamentario, deja en cambio este precepto en manos de interpretaciones posteriores. Es por ello que cabe apuntar que si, como parece, el objeto que subyace en las consideraciones que justifican la inclusión de esta modalidad son las ayudas del Plan de Vivienda, sería preferible, en términos de claridad y seguridad jurídica, que la norma contuviera en previsión específica en tal sentido.

En análogo sentido, el mismo artículo 29 contiene en su *apartado 1º un previsión que podría entenderse en el sentido de que existe la posibilidad de que las cuantías de las subvenciones puedan disminuirse en función de las disponibilidades presupuestarias (“podrán irse concediendo ... siempre que exista crédito presupuestario”). Si tal fuera el sentido de la norma, derivaría en una componente de posible inseguridad jurídica, ya que supondría que no se respeta en este caso concreto la regla general de la determinación de los créditos*

*disponibles en la propia convocatoria. Como solución para este posible problema se sugiere el establecerse un sistema rápido y ágil de comunicación de finalización de solicitud de subvenciones para aquellos proyectos que la concesión sea anterior al inicio del proyecto; si la solicitud y concesión es posterior a la ejecución del proyecto se deberían establecer créditos ampliables.*

- c) En el artículo 22.3 se ha eliminado, en el texto del Anteproyecto, referencia al “órgano colegiado” que aparece en el texto del art. 22.1 de la Ley 38/2003. Sin embargo, en el art. 24.4 del Anteproyecto se dice que “Una vez evaluadas las solicitudes, el *órgano colegiado al que se refiere el art. 22.3 de esta Ley...*”. Por ello, y para que exista una concordancia plena entre los artículos, recomendamos que en el art. 22.3 del Anteproyecto se siga la redacción del art. 22.1 de la Ley 38/2003, incluyéndose la referencia al dicho “órgano colegiado”, que por otra parte en cualquier caso deberá existir dado que lo crea una Ley estatal en un precepto de carácter básico.
- d) Hay un error en la relación que se comprende en el artículo 23.2: en la enumeración de los párrafos del apartado 2, después de las letras a), b) y c), vuelve a repetirse la a), para continuar luego con la d), e), y f). Es un simple error tipográfico que habrá que corregir.
- e) Puede parecer redundante la mención que se contiene en el segundo párrafo del artículo 24.2, que -separándose de la redacción de la Ley estatal- comienza diciendo “Cuando las bases reguladoras así lo establezcan...”. Tal redacción, que aparece como un añadido al texto del art. 24.4 de la Ley 38/2003, es innecesaria en la medida que la formulación de la propuesta de resolución provisional es un contenido necesario de las bases reguladoras de la subvención: como no puede haber “bases reguladoras que no lo establezcan”, sería preferible adoptar la redacción de la Ley estatal, y eliminar el añadido a que venimos haciendo referencia.
- f) Se considera que aportaría claridad al precepto contenido en el artículo 25.4 del Anteproyecto si este mantuviera la referencia que hace el artículo correspondiente de la Ley 38/2003 al plazo máximo para resolver de seis meses; no es una mención preceptiva, puesto que ya aparece en el artículo 22.5 del texto, pero lo cierto es que la eliminación de tal mención tampoco añade mucha mayor claridad o concisión.
- g) Las subvenciones previstas nominativamente en los presupuestos, a las que se refiere el artículo 30, quedan en sentido propio fuera del ámbito de aplicación de la Ley según establece el artículo 3 del Anteproyecto. En tal caso, no parece ni sistemática ni jurídicamente justificado comprender las previsiones relativas a esta clase de subvenciones como una submodalidad de la regulación de las subvenciones de concesión directa de las contempladas en la Ley (en análogos términos, cabe decir lo mismo, *mutatis mutandis*, respecto del artículo 31).
- h) Respecto del artículo 40.2, sería necesario añadir a este apartado –en la línea de lo examinado anteriormente- el texto dado al art. 34.4 de la Ley 38/2003 por el

Real Decreto-Ley 6/2010, de 9 de abril. Según el cual “*En ningún caso podrán realizarse pagos anticipados a beneficiarios cuando se haya solicitado la declaración de concurso voluntario, haber sido declarados insolventes en cualquier procedimiento, hallarse declarado en concurso, salvo que en éste haya adquirido la eficacia un convenio, estar sujetos a intervención judicial o haber sido inhabilitados conforme a la Ley 22/2003, de 9 de julio, Concursal, sin que haya concluido el período de inhabilitación fijado en la sentencia de calificación del concurso.*”

### Título III

En lo referente al reintegro de subvenciones, hemos de remitirnos inicialmente a lo ya mencionado al tratar del contenido de las bases de la subvención, en las que se han de acoger los casos en que proceda el reintegro, así como la cuantía de éste, con arreglo a criterios de proporcionalidad. Cabe añadir que la mención del artículo 43.2 es tal vez excesivamente imprecisa, y que sería preferible que se previera el desarrollo reglamentario de lo que ha de entenderse como “*que se aproxime de modo significativo al cumplimiento total*”, o “*actuación inequívocamente tendente a la satisfacción de sus compromisos*”, concretando su significado, compatibilizando su sentido con las previsiones del artículo 16 y cuantificando su alcance.

Asimismo, cabe reseñar que la mención con la que finaliza el artículo 42.4 “...con el interés de demora establecido en el art. 24.2 de la Ley 5/2007 de 19 de abril General de Hacienda Pública de Extremadura”, supone un añadido al texto del art. 36.4 de la Ley 38/2003, que se limita a expresar que “La declaración judicial o administrativa de nulidad o anulación llevará consigo la obligación de devolver las cantidades percibidas”. Dado que las causas de nulidad o anulación son imputables a la Administración, no parece justificado que se aplique el interés de demora –de contenido claramente punitivo, a diferencia de otras modalidades de interés previstas normativamente- por lo que procedería que se prescindiera de la previsión legal de exigir de forma necesaria el interés de demora en casos de nulidad o anulación no imputables al beneficiario.

### Disposición Adicional Quinta

Queremos dar especial significación a la reforma emprendida en la Disposición Adicional Quinta a la Ley 5/2007, de 19 de Abril, General de la Hacienda Pública Extremeña, en la disposición reseñada. Las variaciones que experimenta la actual redacción de la Ley 5/2007 son sustanciales sobre la materia tratada, la Intervención Previa (modificación del artículo 149, añadiendo un párrafo 1º, que define el ámbito de actuación de la función interventora previa; un nuevo párrafo 4º, y un extenso párrafo 6º), así como sobre el control financiero (artículo 152, en el que se introduce en la Ley una extensa nueva regulación a través de los seis amplios apartados de que consta el nuevo precepto).

Así las cosas, hubiera sido preferible que –dada la trascendencia que cabe reconocer a la modificación normativa- no se hubiera efectuado por la siempre objetable vía de la modificación de otra Ley respecto de la que no tiene inmediata

relación, como es en este caso la Ley de subvenciones. Se propone, pues, que sea eliminada esta Disposición, a fin de que sea tramitada como iniciativa legislativa autónoma, momento en que este Consejo Económico y Social tendrá ocasión de pronunciarse, en el correspondiente dictamen, sobre el alcance y contenido de dicha reforma.

El Consejo Económico y Social de Extremadura, en su sesión plenaria celebrada el día 25 de octubre de 2010 aprobó por unanimidad el precedente Dictamen sobre el Anteproyecto de Ley de Subvenciones de Extremadura.

Vº Bº

El Presidente del Consejo  
Económico y Social de Extremadura

La Secretaria General del Consejo  
Económico y Social de Extremadura