

**DICTAMEN 13/2009 DEL CONSEJO ECONÓMICO Y
SOCIAL DE ANDALUCÍA AL PROYECTO DE DECRETO
POR EL QUE SE APRUEBA EL REGLAMENTO DE LOS
PROCEDIMIENTOS DE CONCESIÓN DE
SUBVENCIONES EN LA ADMINISTRACIÓN DE LA
JUNTA DE ANDALUCÍA**

*Aprobado por el Pleno en sesión celebrada
el día 12 de noviembre de 2009*

Índice

- I. Antecedentes**
- II. Contenido**
- III. Observaciones generales**
- IV. Observaciones al articulado del Decreto**
- V. Observaciones al articulado del Reglamento**
- VI. Conclusiones**

I. Antecedentes

La Ley 5/1997, de 26 de noviembre, del Consejo Económico y Social de Andalucía, en su artículo 4.1 establece la función de emitir, con carácter preceptivo, informes sobre los proyectos de decretos que a juicio del Consejo de Gobierno posean una especial trascendencia en la regulación de materias socioeconómicas y laborales.

En este sentido, el pasado día 20 de octubre de 2009 tuvo entrada en el Consejo Económico y Social de Andalucía escrito de la Consejería de Justicia y Administración Pública de la Junta de Andalucía, solicitando la emisión de Dictamen sobre el Proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento de los procedimientos de concesión de subvenciones en la Administración de la Junta de Andalucía.

La solicitud de Dictamen fue trasladada por acuerdo de la Comisión Permanente del Consejo Económico y Social de Andalucía, el mismo día 20 de octubre de 2009, a la Comisión de Trabajo de Asuntos Institucionales y Administraciones Públicas.

II. Contenido

El Proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento de los procedimientos de concesión de subvenciones en la Administración de la Junta de Andalucía, sobre el que este Consejo Económico y Social de Andalucía emite Dictamen, es consecuencia de las competencias atribuidas en el Estatuto de Autonomía para Andalucía en su artículo 45.1, que faculta el ejercicio de la actividad de fomento, a cuyos efectos puede otorgar subvenciones con cargo a fondos propios, regulando o en su caso, desarrollando los objetivos y requisitos de otorgamiento y gestionando su tramitación y concesión; y en el artículo 47.1.1, por el que la Comunidad Autónoma ostenta competencias exclusivas en materia de procedimiento administrativo derivado de las especialidades de su organización propia.

El texto profundiza en el avance que supuso el Decreto 254/2001, de 20 de noviembre, por el que se aprobaba el Reglamento en el que se regulaban los procedimientos para la concesión de subvenciones y ayudas públicas por la Administración de la Junta de Andalucía y sus Organismos Autónomos y su régimen jurídico, y da un salto cualitativo para lograr una mayor celeridad, transparencia y adecuada coordinación.

El futuro Decreto obedece a la voluntad de la Administración de la Junta de Andalucía de optimizar y simplificar los procedimientos en materia de subvenciones con el objetivo de conseguir una gestión más eficaz y rápida, en beneficio tanto de la ciudadanía, que verá satisfechas más rápidamente sus aspiraciones y podrá obtener información en tiempo real del estado de tramitación de sus procedimientos, como de la propia Administración, que obtiene un instrumento eficaz para la agilización, transparencia y coordinación de su actividad de gestión y de control de las distintas subvenciones que concede.

Se destaca la simplificación del procedimiento de elaboración de las bases reguladoras de las subvenciones, operada a través de la aprobación por la Consejería competente en materia de Administración pública de bases reguladoras tipo, así como la simplificación del procedimiento de concesión de subvenciones mediante el empleo sistemático de las declaraciones responsables a suscribir por las personas solicitantes relativas al cumplimiento de los requisitos establecidos, en lugar de la presentación masiva de los documentos acreditativos en el momento inicial del

procedimiento, e igualmente la incorporación en los formularios de solicitud de datos, memorias y demás información, con el objeto de evitar a las personas interesadas la aportación de los correspondientes documentos.

El texto normativo consta de un único artículo por el que se aprueba el Reglamento, dos disposiciones adicionales (una sobre tramitación electrónica y otra dedicada a las ayudas en especie), tres disposiciones transitorias (del procedimiento de tramitación, de su aplicación a los organismos autónomos y entidades de Derecho Público y la última, sobre la inscripción de los formularios), una disposición derogatoria y dos disposiciones finales (la primera, de habilitación para el desarrollo dispositivo del decreto y adaptación de las bases reguladoras existentes y la segunda, de entrada en vigor).

El Reglamento aprobado en el artículo único se estructura en tres capítulos y sus contenidos son los siguientes:

CAPÍTULO I. “DISPOSICIONES GENERALES” (Artículos 1 a 3)

En él se establecen el objeto y ámbito de aplicación, la clasificación de las subvenciones y la utilización de medios electrónicos, informáticos y telemáticos para su tramitación.

CAPÍTULO II. “DE LAS BASES REGULADORAS DE CONCESIÓN DE LAS SUBVENCIONES REGLADAS” (Artículos 4 a 21)

Sección 1ª. Del procedimiento de elaboración (Artículo 4)

Regula el procedimiento de elaboración de las bases reguladoras de la concesión.

Sección 2ª. De la estructura y contenido de las bases reguladoras (Artículos 5 a 21)

Esta sección establece y estructura los contenidos mínimos que deben tener las bases reguladoras; definiendo y delimitando los mismos.

CAPÍTULO III. “DE LOS PROCEDIMIENTOS DE CONCESIÓN DE SUBVENCIONES” (Artículos 22 a 36)

Sección 1ª. Del procedimiento de concesión de las subvenciones regladas, iniciado de oficio (Artículos 22 a 32)

Se regula aquí el inicio del procedimiento, los contenidos que tendrán las solicitudes, que deberán ajustarse obligatoriamente a un formulario, la evaluación previa de las mismas por el órgano que se establezca en las bases, así como las actuaciones a desarrollar por el órgano instructor, previas a la resolución del procedimiento.

Se aborda a continuación, el contenido de la resolución definitiva que ha de hacer el órgano competente, para concluir con las disposiciones sobre terminación convencional del procedimiento, publicación sustitutiva de la notificación, publicación trimestral de las subvenciones concedidas y el procedimiento de modificación de la resolución de concesión.

Sección 2ª. Del procedimiento de concesión de las subvenciones regladas, iniciado a solicitud de la persona interesada (Artículo 33)

Se establecen los preceptos especiales para este tipo de subvenciones, para las que en lo no regulado en esta sección, se ajustarán a lo dispuesto para las regladas iniciadas de oficio.

Sección 3ª. De las normas especiales de la concesión de las subvenciones directas (Artículo 34 a 36)

En esta sección se establecen las normas comunes a todos los procedimientos de subvenciones directas y fija las normas especiales de la concesión de subvenciones nominativas y excepcionales.

III. Observaciones generales

El Proyecto de Decreto objeto del presente Dictamen tiene entre sus objetivos, tal como se recoge en el artículo 1 de su Reglamento, la regulación de tres materias concretas: el procedimiento de elaboración de las bases reguladoras para la concesión de subvenciones regladas, los procedimientos de concesión de subvenciones, y la utilización de medios electrónicos para la realización de estos últimos procedimientos.

Por otra parte, se utiliza este texto para dar respuesta a las sustanciales modificaciones realizadas en materia de subvenciones en la normativa básica estatal con la entrada en vigor de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, y su posterior desarrollo reglamentario a través del Real Decreto 887/2006, de 21 de julio, por cuanto ello ha obligado a adaptar a dicha legislación básica aquellas normas del ordenamiento jurídico autonómico que se vieran afectadas en este ámbito, así como a desarrollar reglamentariamente aquellas normas aprobadas con posterioridad al Decreto 254/2001, tal como se indica en el sexto párrafo del preámbulo, “a profundizar en el avance que supuso éste” a fin de “dar un salto cualitativo” para “lograr una mayor celeridad, transparencia y adecuada coordinación”.

Junto a ello, mediante el presente Decreto quiere darse cumplimiento también a otras exigencias que, si bien en principio no inciden directamente en el régimen jurídico de las subvenciones públicas, sí obligan a la Administración a incorporar su contenido en todos sus procedimientos. Este es el caso de una de las actuaciones contempladas en el Plan de Medidas de Simplificación de Procedimientos Administrativos y Agilización de Trámites, aprobado, tal como se recuerda también en el preámbulo, por Acuerdo del Consejo de Gobierno de 27 de enero de 2009, y que este Decreto ejecuta mediante la derogación del Decreto 254/2001, de 20 de noviembre.

En este sentido, debe subrayarse el empeño puesto por la presente norma en orden al desarrollo y fomento del uso de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, así como respecto a la simplificación y agilización de trámites. Concretamente, y respecto a esto último, el preámbulo destaca dos aspectos esenciales: la simplificación del procedimiento de elaboración de las bases reguladoras de las subvenciones,

que se traduce en “la aprobación por la Consejería competente en materia de Administración pública de bases reguladoras tipo”; y el “empleo sistemático de las declaraciones responsables”, a fin de potenciar la simplificación del procedimiento de concesión de subvenciones.

Otra de las exigencias legales que el presente texto pretende atender es la derivada de la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos, por cuanto en el mismo se pretende impulsar la generalización de la implantación electrónica en todos los trámites de los procedimientos de concesión de subvenciones regladas.

Son conscientes los miembros de este Consejo de que la incorporación del acceso electrónico a los Servicios Públicos genera ciertas dudas, no por su idoneidad desde el punto de vista teleológico en cuanto a la agilización de procedimientos y celeridad en la relación entre Administración y administrados, sino práctico, pues se requiere de un sistema que resulte técnicamente adecuado y que cuente con personas formadas en la materia.

Desde esta lógica prevención, basada en la praxis actual, en la que los inicios de la administración electrónica generan algunas indeseables disfunciones, se plantean ciertas consideraciones que con carácter general pretenden llamar la atención al legislador sobre la necesidad de realizar una incorporación de este nuevo sistema de relación de un modo flexible y suficientemente extendido en el tiempo, facilitando la acción potestativa que la norma faculta y permitiendo así consolidar los medios técnicos que hagan que el uso de los medios electrónicos llegue a ser una propia exigencia para el ciudadano, por su propio interés y práctica, persuadido de sus ventajas, y no una mera imposición legal.

Entendemos, por tanto, que con carácter general debe seguir siendo potestad del administrado la elección del medio de relación con la Administración y que, en todo caso, sería muy deseable que todo este proceso normativo fuera acompañado de un importante esfuerzo técnico y de comunicación respecto a las novedades que supone la Ley 11/2007 en las relaciones entre administrados y administración.

Igualmente, en relación con lo establecido en el artículo 15 del Reglamento que nos ocupa sobre los criterios de valoración legalmente fijados, entendemos que sería oportuno, en aras de consolidar la efectiva

participación de los agentes económicos y sociales en el buen fin perseguido por la norma, incorporar con carácter general aquellos criterios que favorezcan la estabilidad en el empleo, su seguridad y la generación de actividad económica y empresarial en Andalucía.

Por último, se considera conveniente hacer una consideración a propósito de la interpretación del artículo 4.1 a) de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, por cuanto de ella se desprende que a los premios otorgados por la Administración con contenido dinerario y solicitados por el beneficiario les será de aplicación el régimen jurídico de las subvenciones. Por ello, y ante la singularidad de este tipo de “subvenciones”, la disposición adicional décima de la Ley prevé establecer reglamentariamente un régimen especial aplicable al otorgamiento de los premios educativos, culturales, científicos o de cualquier otra naturaleza, que deberá recoger los preceptos de la Ley excepto aquellos que por la especial naturaleza de estas subvenciones (premios) no resulten aplicables.

En este sentido y a pesar del tiempo transcurrido desde la entrada en vigor de la Ley General de Subvenciones (18 de febrero de 2004) el citado reglamento no se ha aprobado. Por ello, consideramos que sería aconsejable desde la perspectiva de la seguridad jurídica, incluir en el Decreto que nos ocupa la regulación de los “premios”, desarrollando en el ámbito de la Comunidad Autónoma el régimen especial para este tipo singular de subvenciones. Partiendo de que nos encontramos en el caso de las denominadas *subvenciones regladas, iniciadas de oficio y en régimen de concurrencia competitiva*, a expensas de un estudio más profundo y salvo mejor criterio, entendemos que la cuestión quedaría en gran parte resuelta indicando, qué preceptos de los recogidos en la sección 1ª del Capítulo III del Proyecto de Decreto no serían necesariamente de obligado cumplimiento para el caso de los premios.

IV. Observaciones al articulado del Decreto

Disposición adicional primera. Tramitación electrónica de los procedimientos de concesión de subvenciones

Se considera conveniente que el legislador tenga especial atención en orden a evitar la circunstancia de que entrara en vigor la presente norma sin que la Administración estuviera en condiciones de darle efectivo cumplimiento, por ejemplo, por no haber terminado de adoptar cualquiera de las consejerías o las agencias *“las medidas necesarias”* que garanticen, desde ese momento de la entrada en vigor de la norma, *“que la tramitación administrativa de sus procedimientos de concesión de subvenciones regladas sea completamente electrónica”*.

En este sentido hemos de hacer constar que aún cuando la norma se basa en el principio de celeridad en la Administración, se da la circunstancia de que la misma podría no ser plenamente efectiva para el administrado hasta transcurridos 15 meses desde su publicación, 6 meses para la entrada en vigor (disposición final segunda) y 9 meses más para su plena eficacia (disposición adicional primera).

En definitiva, y atendiendo a los objetivos y principios de la norma, sería de interés el máximo esfuerzo posible para que la misma sea plenamente aplicable al menos al final de esos 15 meses.

Más allá de ello conviene un análisis de los plazos establecidos sobre publicación y entrada en vigor de la norma. Por una parte, la presente disposición establece un plazo de nueve meses para la adopción de las medidas necesarias que garanticen que la tramitación administrativa de sus procedimientos de concesión de subvenciones regladas sea completamente electrónica. Por otro lado, la disposición final primera, en su apartado 3, estipula un plazo de seis meses para que las bases reguladoras de las subvenciones hayan sido adaptadas a lo dispuesto en el presente Decreto.

A la luz de ambas disposiciones, podría darse la circunstancia de que, habiendo entrado en vigor la norma, y ser menor el plazo para la adaptación de las bases reguladoras, podría iniciarse un procedimiento reglado de convocatoria de una subvención sin que, por parte de la Administración (consejerías y agencias) se esté en disposición de garantizar

la tramitación “*completamente electrónica*” de ese procedimiento. Todo ello podría dejar al administrado falto de las garantías necesarias en relación con estos procedimientos.

Disposición transitoria tercera. Inscripción de los formularios

Se adelanta de manera muy vaga la futura creación de un Registro de Procedimientos Administrativos, al tiempo que se determina que, hasta que ello suceda, “*los formularios que las consejerías aprueben*” se inscriban en el registro de formularios de la Administración. Pero nada más se dice en la norma respecto a este registro no existente pero anunciado, por lo que se considera conveniente redactar de manera más precisa cuál es la intención del legislador a este respecto.

Disposición final primera. Habilitación y adaptación

Con respecto a este precepto, parece más adecuada la siguiente redacción: “*Se faculta a las personas titulares de las Consejerías de Economía y Hacienda y de Justicia y Administración Pública, para dictar...*”, pues, de lo contrario, se haría obligada una modificación de la norma por el mero hecho de que se produjera un cambio en alguna de estas Consejerías y la nueva persona titular no fuera mujer.

Lo mismo hemos de señalar respecto al apartado 2.

V. Observaciones al articulado del Reglamento

Artículo 2. Clasificación de las subvenciones

Apartado 1

Debe señalarse que tanto el artículo 22 de la Ley 38/2003 como el 55 del Real Decreto 887/2006, se refieren al “*procedimiento de concesión*” y no al “*régimen de concesión*”, por lo que sería conveniente unificar la terminología a fin de no inducir a confusión, máxime cuando el propio Decreto remite en repetidas ocasiones a estas normas.

Apartado 2

Con respecto a la letra a) in fine, parece que sería más correcto que señalara: “*Este es el procedimiento ordinario de concesión de subvenciones regladas...*”, por cuanto, de lo contrario, podría inducir a error, ya que en este apartado lo que se clasifican son las subvenciones regladas.

Artículo 4. Procedimiento de elaboración de las bases reguladoras de la concesión

Este Consejo entiende que, dado que en su redacción actual sólo se contempla la participación de organismos públicos en el procedimiento de elaboración de las bases reguladoras de la concesión, sería conveniente que también se contara en él con la participación de los agentes económicos y sociales, que, por otra parte, representan no sólo a gran parte de los beneficiarios, sino también a muchos de los posibles beneficiarios finales de dichas subvenciones, y su aportación podría resultar de gran utilidad para la mejora, agilización y simplificación de dicho procedimiento, objetivos, por otra parte, reiteradamente señalados en el Decreto.

Artículo 5. Estructura de las bases reguladoras

Consideramos conveniente que el encabezamiento de este artículo, en virtud de lo regulado en el artículo 108 de la Ley 5/1983, de 19 de julio, General de la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma de Andalucía (LGHPCA), realizara una remisión expresa a éste de la siguiente forma:

“Las bases reguladoras de concesión de las subvenciones regladas se ordenarán atendiendo a lo dispuesto en el artículo 108 de la LGHPCA y al siguiente contenido mínimo:”

Letra p)

En esta letra se invoca el artículo 32.2, pero sin precisar de qué norma se trata, si bien parece que se trata del propio Reglamento. Si es así, se sugiere que se señale expresamente, a fin e evitar confusión al respecto, y dado que en el presente Proyecto existen numerosas remisiones a otros cuerpos normativos.

“p) La circunstancia prevista en el artículo 32.2 del presente Reglamento”.

A este propósito, y para evitar sucesivas indicaciones similares, sugerimos en este punto que se proceda de igual manera en el artículo 14 a) y su alusión a *“los términos previstos en el artículo 4.5”*; en el artículo 16.1.b) y su mención a la *“evaluación previa regulada en el artículo 25”*; en el artículo 16.1.i), alusivo a *“los términos previstos en el artículo 29”*; en el artículo 21.2, en su expresión *“de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 19.4”*; y en el artículo 27, cuando dice *“de acuerdo con el artículo 10”*.

Artículo 8. Requisitos de las personas beneficiarias y de las entidades colaboradoras

Respecto a este precepto, sugerimos una mayor concreción y claridad a propósito de los requisitos a los que se refieren los apartados 1 y 2, necesarios siempre para la adecuada formulación del precepto, a fin de propiciar y garantizar el principio de seguridad jurídica. De esta manera, se evitarían confusiones o errores interpretativos, sobre todo ante la amplitud de las administraciones públicas de la Junta de Andalucía y agencias intervinientes en los procedimientos de concesión de subvenciones.

En este sentido, consideramos que, si bien la remisión a otras normas puede venir justificada por la concordancia de la nueva con éstas y su integración en el conjunto del ordenamiento vigente, debería no obstante velarse porque estas remisiones no creasen en ninguna circunstancia inseguridad jurídica en los administrados.

Artículo 10. Limitaciones presupuestarias

Letra b)

La redacción actual puede resultar confusa por lo que se sugiere su revisión.

Artículo 14. Solicitudes

Con respecto a la letra b), entendemos que debe expresarse de forma clara e inequívoca que el lugar o medio de presentación de las solicitudes engloba tanto a la forma presencial como a la forma telemática o electrónica.

Artículo 17. Notificaciones

Apartado 1

El legislador debería aclarar, en el mismo sentido que se hace en el artículo 28.2 de la Ley 11/2007, que la notificación del acto consiste en su puesta a disposición en la sede electrónica que se señale.

Artículo 28. Resolución

Se propone incluir un plazo de quince días para dictar la resolución, computado desde la fecha de elevación de la propuesta de resolución, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 63.1 del Reglamento de la LGS.

Apartado 1

Consideramos que entre los contenidos mínimos de la resolución debe figurar que ésta pone fin a la vía administrativa y que recogerá los recursos que contra la misma proceda, órgano administrativo o judicial ante el que hubieran de presentarse y plazo para interponerlos, sin perjuicio de que los interesados puedan ejercitar cualquier otro que estimen oportuno.

Apartado 2

Si el presente precepto sustenta la exigencia de que *“la resolución ha de ser motivada”* porque ello está *“de acuerdo con el artículo 104 de la Ley*

5/1983”, entonces sería conveniente que, a fin de precisar el contenido mínimo de dicha motivación, se completara la redacción de este apartado de la siguiente manera:

“De acuerdo con el artículo 104 de la Ley 5/1983, de 19 de julio, la resolución ha de ser motivada, razonándose el otorgamiento en función del cumplimiento de la finalidad que lo justifique”, tal y como se sugiere en el Informe de fecha 13 de julio de 2009 del Servicio de Legislación de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Gobernación y que consta en el expediente correspondiente al presente Proyecto.

Artículo 32. Modificación de la resolución de concesión

Apartado 4

Se ha detectado un pequeño error material en la línea tercera del primer párrafo del apartado. Sobra la preposición “de”: “...la iniciación de oficio del procedimiento para modificar **de** la resolución de concesión... ”.

Artículo 34. Normas comunes a todos los procedimientos de concesión de subvenciones directas

Apartado 2

Consideramos que debería añadirse un segundo párrafo a la letra b) de este apartado en el que se especifique que también son de aplicación las anteriores obligaciones de los beneficiarios a aquellas entidades vinculadas, que sin constituir subcontratación, sean autorizadas para la ejecución en las correspondientes resoluciones o convenios por las que se conceda la subvención.

Apartado 3

Consideramos conveniente que en este precepto se indique desde qué momento se empieza a computar el plazo establecido tanto para “adoptar y notificar” la correspondiente resolución, como para considerarla desestimada por silencio administrativo.

VI. Conclusiones

En consecuencia, el Consejo Económico y Social de Andalucía considera que corresponde al Consejo de Gobierno atender las Observaciones generales y al articulado presentadas en este Dictamen, así como, en la medida que lo considere razonable, incorporarlas al Proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento de los procedimientos de concesión de subvenciones en la Administración de la Junta de Andalucía.

Sevilla, 12 de noviembre de 2009

LA SECRETARIA GENERAL DEL CES DE ANDALUCÍA

Fdo.: Amalia Rodríguez Hernández

VºBº EL PRESIDENTE DEL CES DE ANDALUCÍA

Fdo.: Joaquín J. Galán Pérez