En Logroño, a 15 de septiembre de 2005, el Consejo Consultivo de La Rioja, reunido en su sede, con asistencia de su Presidente, D. Joaquín Espert y Pérez-Caballero y de los Consejeros D. Antonio Fanlo Loras, D. Pedro de Pablo Contreras, D^a M^a del Bueyo Díez Jalón y D. José M^a Cid Monreal, así como del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Granado Hijelmo, siendo ponente D^a M^a del Bueyo Díez Jalón, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

80/05

Correspondiente a la consulta elevada al Consejo Consultivo de La Rioja a instancia del Excmo. Sr. Consejero de Hacienda y Empleo del Gobierno de La Rioja sobre el proyecto de Decreto regulador del régimen jurídico de las Subvenciones en el Sector Público de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

Único

El Excmo. Sr. Consejero de Hacienda y Empleo del Gobierno de La Rioja nos remite para informe un Proyecto de Decreto regulador del régimen jurídico de las Subvenciones en el Sector Público de la Comunidad Autónoma de La Rioja. De acuerdo con la documentación enviada a este Consejo Consultivo, constan en el expediente los siguientes documentos, que pasamos a relacionar según el orden material en que aparecen ordenados en el mismo:

1. Acuerdo de inicio del expediente suscrito por el Interventor General con fecha de 5 de julio de 2004.
2. Memoria inicial justificativa de la necesidad de la aprobación del Decreto
3. Primer borrador de la norma proyectada.
4. Segunda Memoria de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Hacienda y Empleo de 12 de enero de 2005, justificando los antecedentes de la norma, su contenido, la memoria económica y los trámites procedimentales seguidos y los que restan por cumplimentar.
5. Informe del Servicio de Organización, Calidad y Evaluación de la Consejería de Administraciones Públicas y Política Local de 11 de marzo de 2005.

6. Informe de la Dirección General de los Servicios Jurídicos de 28 de enero de 2005.
7. Segundo borrador teniendo en cuenta las observaciones emitidas por los informes del SOCE y de la Dirección General de los Servicios Jurídicos.
8. Informe del Consejo Económico y Social de La Rioja de 12 de mayo de 2005.
9. Tercer y último borrador, elaborado tras el Dictamen emitido por el Consejo Económico y Social y que ahora se eleva a consulta de este Consejo Consultivo.
10. Memoria Final suscrita el 11 de agosto de 2005 por la Secretaria General Técnica de la Consejería de Hacienda y Empleo del Gobierno de La Rioja.

Esta es la documentación total obrante en el expediente con la que se pretende reflejar el cumplimiento de los trámites legales que para la elaboración de las disposiciones administrativas de carácter general recoge la normativa autonómica, a la que más adelante haremos referencia.

Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito de 11 de agosto de 2005, registrado de entrada en este Consejo el 17 del mismo, el Excmo. Sr. Consejero de Hacienda y Empleo del Gobierno de La Rioja remite al Consejo Consultivo de La Rioja a través de su Presidente para dictamen el expediente tramitado sobre el asunto referido.

Segundo

Mediante escrito de fecha 17 de agosto de 2005, registrado de salida el mismo día, el Sr. Presidente del Consejo Consultivo, procedió en nombre del mismo a acusar recibo de la consulta, a declarar, provisionalmente, la misma bien efectuada así como la competencia del Consejo para evacuarla en forma de dictamen.

Tercero

Asignada la ponencia a la Consejera señalada en el encabezamiento, la correspondiente ponencia quedó incluida, para debate y votación, en el orden del día de la sesión del Consejo Consultivo convocada para la fecha allí mismo indicada.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero

Necesidad del dictamen del Consejo Consultivo y su ámbito.

De acuerdo con el artículo 11.c) de la Ley 3/2001, de 31 de mayo, reguladora del Consejo Consultivo, es preceptivo al ser, el Proyecto de Decreto que pretende aprobarse una norma que se dicta en desarrollo de la normativa estatal, con el carácter de parcialmente básica, cual es la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones.

Igual carácter preceptivo establece el artículo 12.2.C) del Reglamento Orgánico y Funcional del Consejo Consultivo de la Comunidad Autónoma, aprobado por Decreto 8/2002, de 24 de enero, en cuanto a la exclusividad de nuestro dictamen, sin opción ahora de acudir al Consejo de Estado.

En cuanto al ámbito de nuestro dictamen, según hemos manifestado en reiteradas ocasiones y teniendo en cuenta lo dispuesto en nuestra Ley reguladora, procede un *juicio de estatutoriedad*, examinando la adecuación del texto al Estatuto de Autonomía y, por extensión, al bloque de constitucionalidad definido en el artículo 28.1º de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, en el que se inserta; así como un *juicio de legalidad*, esto es, sobre la adecuación de la norma reglamentaria proyectada a la Ley que le sirve de cobertura y del consiguiente respeto del *principio de jerarquía normativa*, para, de este modo, evitar, mediante este control previo de legalidad, que la norma proyectada pueda quedar incurso en alguno de los vicios de nulidad de pleno Derecho expresados en el artículo 62.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJ-PAC).

Prescindiendo de valoraciones o de juicios de oportunidad y de conveniencia, el presente se centra en el análisis jurídico del cumplimiento de los trámites formales y, como no, de la evaluación de acuerdo con criterios de legalidad de los preceptos que integran el proyecto de reglamento.

Segundo

Cumplimiento de los trámites del procedimiento de elaboración de disposiciones administrativas de carácter general.

Este Consejo Consultivo viene insistiendo reiteradamente en la necesidad de cumplir, no sólo formalmente, sino en profundidad y con rigor, la normativa sobre un procedimiento administrativo especial, cual es el de la elaboración de disposiciones de carácter general que, tras su aprobación, publicación y entrada en vigor, pasarán a integrar el ordenamiento jurídico y que, por ende, en él se ha de canalizar adecuadamente el ejercicio de una de las potestades más intensas de la Administración cual es la reglamentaria.

En el presente caso, se ha de someter a enjuiciamiento si se han cumplido los trámites establecidos en los artículos 67 y 68 de la Ley 3/1995, de 8 de marzo, del Gobierno y Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja, y supletoriamente, por lo dispuesto en el artículo 24 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno. Estos preceptos, no se han visto afectados por la Ley 8/2003, de 28 de octubre, del Gobierno e Incompatibilidades de sus miembros, sin que sea de aplicación la reciente Ley 4/2005, de 1 de junio, debido a que su D.T. Única ordena seguir aplicando la normativa anterior a los procedimientos de elaboración de disposiciones generales iniciadas conforme a la misma.

A) INICIACIÓN.

Consta en el expediente adjunto a la Memoria inicial el acuerdo de iniciación del expediente, ambos suscritos por el Interventor General. En este caso y a tenor del Decreto 37/2003, de 15 de julio, de atribución de funciones administrativas en desarrollo de la Ley 3/2003, de 3 de marzo, de organización del Sector Público de la Comunidad Autónoma de La Rioja, el acuerdo de iniciación debió partir de una Resolución dictada por la Secretaría General Técnica de dicha Consejería.

B) MEMORIA JUSTIFICATIVA.

El mismo va acompañado de dos memorias, una, la inicial, de 5 de julio de 2004, elaborada por la Intervención General, expresiva de la necesidad de dictar un nuevo Reglamento de desarrollo a la luz de la nueva Ley estatal General de Subvenciones; y la final, de 11 de agosto de 2005, elaborada por la Secretaria General Técnica de la Consejería de Hacienda y Empleo, donde se analiza el *iter* procedimental del expediente.

En la primera Memoria, se expresa la justificación de su oportunidad y adecuación de la normativa existente en el ámbito de la Comunidad Autónoma de La Rioja a los predicamentos contenidos en la nueva Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, pues, al amparo de la misma y dado que (parcialmente) constituye legislación básica del Estado, se precisa un nuevo marco reglamentario que evite las discordancias entre la Ley estatal y el vigente Decreto autonómico 12/1992, que quedará derogado cuando la nueva norma proyectada entre en vigor. Por consiguiente, al amparo del artículo 67.2º de la Ley 3/1995, queda motivada la oportunidad y necesidad del proyecto para recoger las exigencias, tanto sustantivas como procedimentales, queridas por el Legislador estatal en la nueva Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, que goza del carácter de parcialmente básica *ex* artículo 149.1.13ª, 14ª y 18ª CE (D.F. 1ª de la Ley 38/2003).

Junto con esta primera Memoria justificativa y al final del expediente, consta la elaborada por la Secretaria General Técnica, de fecha 11 de agosto de 2005, que viene a reiterar la anterior, analizando los títulos competenciales de la Comunidad Autónoma para reglamentar la materia, y, además de traer los antecedentes normativos de la norma, estudia la justificación del proyecto, su contenido, el análisis procedimental del expediente; y da respuesta a las distintas observaciones emitidas por los Centros a los que se ha elevado consulta.

Este Consejo ha venido exigiendo la necesidad de que en la tramitación de estos expedientes se realicen dos memorias distintas: la inicial, en la que se justifica la oportunidad y necesidad de redactar la norma, su marco normativo y las posibles disposiciones afectadas, - tabla de vigencias -, y otra final, a modo de resumen de las incidencias que en los diversos trámites se hayan ido planteando, en especial, sobre el análisis de las alegaciones vertidas en la audiencia individual o corporativa, y, eventualmente, de las presentadas dentro del plazo conferido en el de información pública.

En el expediente elevado a consulta se advierten las dos Memorias, junto con otra, intermedia, de 12 de enero de 2005, evacuada por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Hacienda y Empleo, en la que se ratifica el acuerdo de iniciación del expediente y la justificación de la Memoria proveniente de la Intervención General de la Administración autonómica.

C) ESTUDIO ECONÓMICO.

No se prevé que la entrada en vigor de la norma genere coste económico alguno para el Gobierno de La Rioja, por lo que no se hace necesario una previa consignación presupuestaria (artículo 67.3º Ley 3/1995), pues el reglamento proyectado sólo tiene como finalidad, el establecimiento de las normas procedimentales sin crear estructuras nuevas,

ni plantillas ni puestos de trabajo, que impliquen un compromiso de gastos inmediato. De esta forma lo justifica la Secretaria General Técnica en la Memoria de 12 de enero de 2005 que expresa la innecesariedad del estudio económico por “*tratarse de una norma procedimental*”.

D) TABLA DE VIGENCIAS Y DISPOSICIONES AFECTADAS.

En la Memoria de la Secretaria General Técnica de 12 de enero de 2005, además del marco normativo y la justificación sobre la necesidad y conveniencia de la aprobación de la disposición proyectada se concreta la tabla de vigencias, a que se refiere el art. 67.3 de la Ley 3/1995, afectando a la derogación expresa del Decreto 12/1992, de 2 de abril, y a todas las demás normas de reforma, modificación o desarrollo del mismo, de igual o de inferior rango al Decreto proyectado en cuanto lo contravengan (artículo 2.2º Código Civil).

E) INFORME DE LA ASESORIA JURÍDICA DEL GOBIERNO DE LA RIOJA.

También se ha sometido la norma proyectada al dictamen de la Asesoría Jurídica que se refiere al art. 67.4 de la Ley 3/1995, y así obra en el expediente administrativo elevado a nuestra consideración.

F) INFORMACIÓN PÚBLICA Y AUDIENCIA CORPORATIVA DE LOS INTERESADOS.

Dispone el artículo 68 Ley 3/1995 que: “*1º.Los proyectos con carácter de disposición general, cuando la Ley lo disponga o así lo acuerden el Consejo de Gobierno o Consejero correspondiente, se someterán a información pública*”; y el párrafo 3º del precepto asimismo establece que: “*Podrán acceder a la información pública y presentar alegaciones los ciudadanos, las organizaciones y asociaciones reconocidas por la Ley, así como las demás personas jurídicas, públicas y privadas*”.

Como hemos matizado en Dictámenes anteriores, en especial los núms. 9 y 39/99, el precepto de la Ley riojana transcrito sólo prevé “en su caso” el trámite de información pública, no el de audiencia a los ciudadanos afectados por la norma, directamente o a través de sus organizaciones que les representen, bajo la fórmula de la audiencia corporativa, ya consagrada en el artículo 105.a) C.E., en los procedimientos de elaboración de las disposiciones administrativas de carácter general que les afecten. No obstante, y en virtud de la aplicación supletoria de lo dispuesto en el artículo 24 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, hemos de distinguir con nitidez, estas formas

de participación ciudadana en los procedimientos de elaboración de reglamentos, y así la letra c) del precepto referido de la Ley estatal, literalmente expresa cuanto sigue:

“Elaborado el texto de una disposiciones que afecte a los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos, se les dará audiencia (...) directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley que los agrupen o representen y cuyos fines guarden relación directa con el objeto de la disposición (...); y añade que: “asimismo, y cuando la naturaleza de la disposición lo aconseje, será sometida a información pública (...)”.

Pues bien, precisado lo anterior, hemos de estudiar en el expediente sometido al presente dictamen el grado del cumplimiento de dicho trámite.

Se advierte, en este caso, que no ha existido ni el trámite de audiencia ni el de información pública, por lo que hemos de analizar su trascendencia para la validez de la norma. Ciertamente, en los reglamentos internos o administrativos, la jurisprudencia del Tribunal Supremo (Sentencias de la Sala 3ª de 19-1-1996, Ar. 434 y de 16-4-1999, Ar. 5023), ha aclarado que no es preceptiva la audiencia ni la información pública. De esta misma forma, se ha pronunciado este Consejo Consultivo (Dictamen 56/2001, entre otros), cuando la norma proyectada tiene exclusivamente un carácter organizativo o de orden interno, por aplicación analógica del artículo 24.1, e) de la Ley estatal 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, precepto éste afectado por la reforma operada 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.

La naturaleza de la norma proyectada tiene, por un lado, un bloque de preceptos claramente organizativos o internos, como lo son los dedicados a la normación de los órganos con competencias en materia del ejercicio de la potestad de fomento en la que se desenvuelve la política subvencionadora o los procedimientos administrativos de concesión y de reintegro; pero también contiene otra serie de normas de carácter sustantivo, como las referentes a las condiciones y requisitos para ser subvencionado o entidad colaboradora, las obligaciones derivadas del acto de concesión, y las causas de reintegro (entre otras); en definitiva, toda la normación tendente a la regulación de la relación jurídica que nace tras el acto administrativo de fomento.

Por consiguiente, se presencian normas que exceden del aspecto meramente organizativo. Nos referimos a los preceptos consagrados a la reglamentación del régimen jurídico de las subvenciones, sus disposiciones generales, derechos y obligaciones de los beneficiarios y de las entidades colaboradoras, bases reguladoras de las subvenciones y las causas de reintegro; conjunto normativo éste, que proyecta una trascendencia y eficacia *ad extra*, por lo que se hace precisa la audiencia –individual o corporativa-, y la información pública.

La afirmación contenida en la Memoria elaborada por la Secretaría General Técnica que califica el proyecto reglamentario como una norma eminentemente procedimental y que la actividad administrativa de fomento mediante la regulación del régimen de subvenciones afecta a una colectividad indeterminada, no le excusa del deber de someter el proyecto a los trámites referidos, pues todo el Título Preliminar que encierra el régimen jurídico de las subvenciones, amén de estar la norma aquejada de un vicio de insuficiencia de rango- que analizaremos más adelante- , pues requeriría la tramitación de una norma con rango de ley, está plagado de preceptos que en el futuro afectarán directamente a los “eventuales” solicitantes y/o beneficiarios de las subvenciones proyectadas, resultando, primero, necesaria, la tramitación como proyecto de ley y no de reglamento; y segundo, necesario el trámite de audiencia o, en su caso, de información pública.

Este Consejo Consultivo ha puesto especial énfasis en la audiencia, bien sea individual o a través de los grupos o colectividades representativas de los intereses económicos y sociales de los ciudadanos, e incluso, ante la existencia de órganos externos de participación de distintos sectores implicados en una determinada materia, hemos dado por cumplida tal exigencia cuando se haya emitido el parecer o las alegaciones de dichos foros. Así lo matizamos en las Observaciones y Sugerencias para la mejora de la práctica administrativa en relación con los procedimientos de elaboración de disposiciones administrativas de carácter general correspondientes a la Memoria de este Consejo Consultivo del año 2002.

Dado que en el Consejo Económico y Social de La Rioja concurre una alta representatividad de los diversos sectores empresariales y sociales, consideramos que el Dictamen de este órgano puede suplir la ausencia del trámite de audiencia corporativa.

G) INFORME DEL S.O.C.E.

El artículo 28 del Decreto 58/1997, de 30 de diciembre, sobre información, calidad, evaluación e inspección de los servicios exige el informe del SOCE sobre *“toda actuación administrativa que conlleve la creación, modificación o supresión de un procedimiento administrativo”*, informe que el referido precepto señala que *“se exigirá”* con carácter previo a la publicación y entrada en vigor, y ello *“al objeto de mantener la adecuada homogeneización y normalización de procedimientos y documentos administrativos”*.

En el procedimiento tramitado figura el informe de este Servicio sobre el Proyecto de Decreto que ahora informamos, algunas de cuyas observaciones han sido tenido en cuenta en el borrador final elevado al conocimiento de este Consejo Consultivo.

H) INFORME DEL CONSEJO ECONOMICO Y SOCIAL.

El art. 3.11.a) de la Ley 6/1997, de 18 de julio, reguladora del CES de La Rioja, que enumera sus funciones, recoge entre ellas la de emisión de dictámenes preceptivos, no vinculantes y previos a su aprobación, de los *“Anteproyectos de Leyes, así como proyectos de Decretos y Planes Generales del Gobierno de La Rioja en materia socio-económicas y, en su caso, laborales, a excepción de la Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de La Rioja”*.

Desde luego, el enjuiciamiento sobre si un proyecto de disposición general versa o no sobre *materia socio-económica* a efectos de remitirlo al CES corresponde al Gobierno de La Rioja, y a sus miembros en cuanto que órganos legitimados para recabar el Dictamen, según su normativa reguladora, - cfr. artículo 45 A9.1 del Reglamento del CES, publicado en el BOR de 2 de marzo de 1999 -, pero también debe tenerse en cuenta que *“materia económico-social”* es un concepto jurídico indeterminado susceptible de cierta interpretación discrecional, pero nunca arbitraria, pues resultaría contraria a lo dispuesto en los arts. 9,3º y 103.1º CE.

Consideramos que la consulta al CES goza de todas las notas propias de su preceptividad y se encuentra debidamente satisfecha, pues obra en el expediente su Dictamen, cuyas observaciones han sido tenidas en cuenta a la hora de redactar el tercer borrador del proyecto reglamentario, el que ahora se somete a consideración de este Órgano Consultivo.

Tercero

Competencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja para regular la materia objeto del proyecto del Decreto consultado

La competencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja, constituye el primer y esencial presupuesto para la validez de cualquier clase de disposición proyectada, ora sea de rango legal, ora lo sea reglamentaria.

Amen de entrar en juego el título competencial constitucional y estatutario de las potestades de autoorganización de nuestra Comunidad Autónoma (artículos 148.1.2ª CE y 8.Uno 1º y 2º del Estatuto de Autonomía), el proyecto enlaza directamente con los propios de desarrollo de la normativa básica del Estado en materia de subvenciones, en lo concerniente a singularizar la organización y los trámites procedimentales para adaptarla a las particularidades organizativas de la Administración autonómica riojana.

Pues bien, pasamos a estudiar dichos títulos competenciales:

A) Potestad de autoorganización, reconocida en el artículo 8.Uno.1 y 26 del Estatuto de Autonomía de La Rioja, y, relacionado con la misma, el título estatutario referente a la regulación del “procedimiento administrativo derivado de las especialidades de la organización propia de La Rioja” del artículo 8.Uno.2 de la referida Norma Institucional Básica.

Estos títulos estatutarios legitiman la competencia de la Comunidad Autónoma, para que, dentro del respeto a los preceptos básicos que sobre el régimen jurídico de las subvenciones contiene la Ley estatal General de Subvenciones, pueda regular las particularidades, tanto organizativas como procedimentales, sobre la actividad administrativa de fomento, por medio de la concesión de subvenciones.

B) Competencias de desarrollo de la legislación del Estado en materia de subvenciones.

Además de los títulos estatutarios expresados anteriormente, entra en juego una competencia compartida con el Estado, pues no olvidemos que el proyecto de reglamento introduce un Título completo, el Preliminar, dedicado al régimen jurídico de las subvenciones en el sector público de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

La ordenación de un régimen jurídico en la relación subvencional demostrativa de la actividad de fomento de las Administraciones Públicas constituye una finalidad nuclear del Proyecto que se inspira directamente en el artículo 149.1.18ª CE, a cuyo tenor el Estado tiene competencia exclusiva sobre las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y sobre el procedimiento administrativo común. En virtud de la competencia de regulación de las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y dejando a salvo la competencia de autogobierno que ostentan las Comunidades Autónomas (la de La Rioja reconocida en el artículo 8. Uno 1 y 2 del Estatuto de Autonomía), el Estado puede establecer principios y reglas básicas sobre aspectos organizativos y de funcionamiento de todas las Administraciones Públicas, determinando así los elementos esenciales que garantizan un régimen jurídico unitario aplicable a todas las Administraciones Públicas (SS TC 32/1981, 227/1988 y 50/1999).

Por ello y en lo tocante al régimen jurídico sustantivo y procedimental de las subvenciones y ayudas públicas, sin olvidar los imperativos de la normativa comunitaria, hemos de acudir a los títulos competenciales del Estado, fruto de los cuales es la actual regulación unitaria y uniforme de un régimen jurídico propio y específico, que ha superado las insuficiencias y vacíos legislativos existentes en esta área de actividad administrativa, nos referimos a la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (en adelante, LGS).

Son varios los títulos competenciales ostentados por el Estado en la elaboración y aprobación de dicha Ley, en concreto los previstos en el artículo 149.1.1ª, 13ª y 18ª CE, y, por ello, la Exposición de Motivos de la LGS expresa que:

“De acuerdo con lo señalado, constituye legislación básica la definición del ámbito de aplicación de la Ley, las disposiciones comunes que definen los elementos subjetivos y objetivos de la relación jurídica subvencional, el régimen de coordinación de la actuación de las diferentes Administraciones Públicas, determinadas normas de gestión y justificación de las subvenciones, el régimen material de las infracciones y las reglas básicas reguladoras de las sanciones administrativas en el orden subvencional”.

La concurrencia competencial del Estado y las Comunidades Autónomas en la acción administrativa subvencional o de fomento ha sido analizada por el TC, en su Sentencia 13/1992, de 6 de febrero, cuyo Fundamento Jurídico Séptimo aclara cuanto sigue:

“Esta concurrencia competencial del Estado y las Comunidades Autónomas en la acción administrativa subvencional o de fomento, con clara incidencia en la actividad financiera, debe articularse, como reiteradamente ha puesto de relieve este Tribunal desde las SS TC 18/1992, Fundamento Jurídico 14º; 32/1983, Fundamento Jurídico 2º y 76/1983, Fundamentos Jurídicos 11º y 14º, mediante técnicas de cooperación y colaboración consustanciales a la estructura compuesta del Estado de las Autonomías, como pueden ser, entre otras, los convenios de colaboración ajustados al orden constitucional de competencias. Técnicas consustanciales a nuestro modelo de Estado autonómico que deberían ser acordadas en éste y otros sectores entre los órganos centrales del Estado y las Comunidades Autónomas, buscando entre todos, dentro del respectivo e indisponible marco competencial, métodos flexibles y adecuados de convergencia que disminuyan la conflictividad entre aquellos poderes, todos los cuales deben guiarse siempre por una común lealtad institucional. Como se dijo en la STC 201/1988, Fundamento Jurídico 2º <<lo que acontece al establecerse la relación jurídica subvencional es que las respectivas competencias estatal y autonómica entran en un marco necesario de cooperación y colaboración, en cuanto se orientan a una acción conjunta en la que no deben mermarse ni la competencia de la Comunidad sobre la materia subvencionada ni las que el Estado tiene para garantizar la coordinación y unidad de la política económica así como la efectiva consecución de los objetivos perseguidos en los programas a los que se asignan las subvenciones>>”.

Sin embargo, este pronunciamiento del Alto Tribunal constitucional, solamente nos sirve como punto de partida o de referencia, ya que no trata de forma directa sobre los títulos competenciales estatales y autonómicos para la regulación de la materia, esto es, concurrencia de “competencias normativas”, sino que más bien, y principalmente se circunscribe al ejercicio de la potestad del gasto subvencional.

Acudiendo al Dictamen del Consejo de Estado de 26 de junio de 2003, emitido con ocasión de la consulta elevada por el Ministerio de Hacienda sobre el Anteproyecto de la vigente LGS, el supremo órgano consultivo de la Administración General del Estado, en el análisis de los títulos competenciales concurrentes, estatales y autonómicos, aclaró que,

“La Ley General de Subvenciones no crea o establece subvenciones por sí misma, sino que trata de establecer un régimen jurídico sistemático y completo para ellas. La referida doctrina del Tribunal Constitucional deberá respetarse, en todo caso, en el desarrollo de la actividad administrativa de otorgamiento y gestión de subvenciones.

Interesa aquí, por tanto, acudir a la jurisprudencia constitucional sobre la extensión y límites del título competencial contenido en el artículo 149.1.18ª CE, que es el que esencialmente sirve de base al Estado para dictar la Ley General de Subvenciones, cuyo anteproyecto se dictamina.

Con arreglo a este artículo 149.1.18ª CE, el Estado tiene competencia exclusiva para dictar las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas. De acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, este tipo competencial implica, entre otras cosas lo siguiente: En primer lugar, en virtud de la competencia básica, el Estado puede, dejando en todo caso a salvo la competencia de autogobierno de las Comunidades Autónomas, establecer los elementos esenciales que garanticen un régimen jurídico unitario aplicable a todas las Administraciones Públicas. Ahora bien, la intensidad y extensión que pueden tener las bases no es la misma en todos los ámbitos que integran ese régimen jurídico. Así el alcance de lo básico será menor en aquellas cuestiones que se refieren primordialmente a la organización y funcionamiento interno de los órganos de las Administraciones Públicas, que en aquellas otras que inciden más directamente en su actividad externa, sobre todo cuando afectan a la esfera de los derechos e intereses de los administrados, aunque ciertamente no cabe trazar una distinción tajante entre unos y otros aspectos. No debe olvidarse que, según establece el artículo 149.1.18ª CE, el objetivo fundamental, aunque no único, de las bases en esta materia es el de garantizar a los administrados un tratamiento común ante ellas y no cabe duda de que cuanto menor sea la posibilidad de incidencia externa de las cuestiones reguladas por los preceptos impugnados, más remota resulta la necesidad de asegurar ese tratamiento común, y por el contrario, mayor relieve y amplitud adquirirá la capacidad de las Comunidades Autónomas de organizar su propia Administración según sus preferencias (Sentencia 50/1999, Fundamento Jurídico 3º)”.

El Legislador estatal respetuoso con el orden competencial propio de las Comunidades Autónomas ha declarado el carácter parcialmente básico de la LGS, y así se manifiesta en su Disposición Final Primera, que determina con exactitud qué preceptos gozan de tal carácter, que han de ser respetados por el desarrollo normativo de aquellas, en

el ejercicio de sus títulos reconocidos constitucional y estatutariamente, como hemos analizado anteriormente para nuestra Comunidad Autónoma.

En conclusión, podemos afirmar que nuestra Comunidad ostenta títulos competenciales, unos exclusivos y otros compartidos – bajo la fórmula de bases (estatales) y desarrollo (autonómico) -, para regular la materia objeto del presente proyecto reglamentario.

Cuarto

Sobre el rango normativo del proyecto reglamentario.

Una vez afirmada la competencia autonómica riojana para acometer la normación, es preciso analizar si es suficiente el rango reglamentario de la misma y si goza de la suficiente cobertura legal.

Desde luego, el amparo legal de este reglamento se halla en la LGS, pues son varios los preceptos, sobre todo en orden a los trámites procedimentales para la concesión y reintegro de subvenciones que acogen la técnica de la remisión reglamentaria, amén de la habilitación general del desarrollo de la misma prevista en la Disposición Transitoria Primera cuyo tenor literal reza así:

“1. En el plazo de un año a partir de la entrada en vigor de esta ley se procederá a la adecuación de la normativa reguladora de las subvenciones al régimen jurídico establecido en la misma.

2. Si en el plazo señalado en el apartado anterior no se procediera a la adecuación de la normativa reguladora de las subvenciones, esta ley será de aplicación directa”.

Por su parte, el artículo 24.1 A) del Estatuto de Autonomía, establece que el Consejo de Gobierno “ejerce la potestad reglamentaria”, por lo que no cabe duda de que es legítimo su empleo para dictar un Decreto en una materia en la que se ostenta competencia exclusiva, al abrigo del artículo 8.Uno,1, 2 de la referida Norma Institucional Básica de nuestra Comunidad, y concurrente en materia de subvenciones, bajo la técnica de bases estatales y desarrollo autonómico, al amparo del artículo 149.1.18ª CE.

Ahora bien, si la Ley estatal pretende una regulación uniforme y total de una de las manifestaciones más importantes de la actividad financiera del sector público, canalizada a través de las subvenciones, con la finalidad de dar respuesta a las demandas sociales y económicas de personas y entidades pública y privadas, poniendo así fin a un vacío normativo existente en la materia, pues recordemos que tan sólo se ocupaban de ellas y sólo desde un punto de visto de control financiero, los artículos 81 y 82 de la ya derogada Ley General Presupuestaria (Texto Refundido aprobado por el Real Decreto-Legislativo

1.091/1988, de 23 de septiembre); la norma autonómica, proyectada con el rango reglamentario, siguiendo el articulado de la LGS, y respetuosa de los preceptos básicos, ha procedido, de una forma mimética, a reflejar en su contenido el mismo que el de aquella de la que trae su causa. Curiosamente, coincide, no sólo el tenor literal de los preceptos, sino incluso su misma numeración.

Esta técnica normativa de reproducir los preceptos de una ley estatal básica, en este caso parcialmente básica.- ya ha sido analizado por Consejo Consultivo (Dictamen 29/2000), trayendo a colación la jurisprudencia constitucional existente, que, legitimando el desarrollo reglamentario autonómico con cobertura en una ley básica estatal, ha matizado que, no todo el contenido básico es susceptible de ser trasladado a la norma autonómica reglamentaria, ya que se ha de circunscribir al respeto de dos principios esenciales que presiden la relación entre la ley y el reglamento: el de legalidad y el de reserva de ley.

La norma proyectada, bajo el título de “Decreto regulador del régimen jurídico de las Subvenciones en el Sector Público de la Comunidad Autónoma de La Rioja”, ha pretendido, siguiendo el esquema de la LGS, englobar en una única norma todo el régimen jurídico de las subvenciones, incluyendo en su articulado aspectos, unos, eminentemente organizativos y procedimentales, que singularizan las particularidades de la Administración Autonómica, y otros, que son intrínsecamente sustantivos o materiales, como lo son los reguladores de los requisitos para ser beneficiario o entidad colaboradora y los que son más evidentes, los rectores de la relación jurídica que, entre el beneficiario y/o entidad colaboradora y la Administración, nace desde el momento del acto concesional; así como las posibles causas de cese de dicha relación mediante la precisión de las causas de reintegro.

Con ello queremos significar que todos los preceptos de la norma reglamentaria que se dictamina que, siendo fiel reproducción de los artículos declarados básicos en la Disposición Final Primera de la LGS, con esta técnica de reproducir lo ya dicho por el legislador estatal, están procediendo también, a la reglamentación de la relación jurídica que los futuros beneficiarios pasaran a mantener con la Administración concedente, propia de una **relación especial de sujeción**.

Es reiterada la doctrina de la Sala 3ª del TS – entre otras las SS de 20 de junio de 1997, Ar. 5299; y de 20 de junio de 1999, Ar. 4146), que ha definido la subvención como un acto administrativo, si bien de carácter bilateral, pues comporta una atribución dineraria al beneficiario a cambio de adecuar el ejercicio de su actuación a los fines perseguidos con la indicada medida de fomento y que sirven de base para su otorgamiento. No puede ignorarse el carácter modal y condicional, en definitiva finalista, determinantes del régimen jurídico de la actuación del beneficiario y la posición de la

Administración concedente. En concreto, para garantizar en todos sus términos el cumplimiento de la afectación de los fondos públicos a determinados requisitos y comportamientos que constituyen la causa del otorgamiento, así como la obligación de devolverlos, en el supuesto de que la Administración constatare de modo fehaciente el incumplimiento de las cargas asumidas por el sujeto subvencionado, como deriva del propio esquema institucional que corresponde a la técnica de fomento que se contempla.

Dejando al margen cuestiones a veces irresolubles por lo dispar de las opiniones doctrinales como puede ser el de la naturaleza jurídica de las subvenciones, lo cierto es que éstas, en cuanto medidas de fomento de carácter económico, establecen, por las consecuencias propias de su ordenación, suponen una **especial relación de sujeción** que incide de forma singular en la actuación que debe seguir el subvencionado, imponiéndole una serie de comportamientos y la asunción de distintos modos, cargas y obligaciones que, generalmente, encuentran concreta plasmación en la normativa reguladora de la particular acción de fomento en que se incardina la subvención, y que ha de quedar amparada en una norma con rango de ley, como lo ha querido el legislador estatal, sobre todo en el Título Preliminar y en el Título I LGS, donde se regula, con el carácter de básico, la relación jurídica nacida del acto subvencional. Una relación sinalagmática, que mediante la entrega dineraria a favor del sujeto beneficiario, nacen una serie de deberes y obligaciones en contraprestación, tanto formales como materiales, que desde luego, en el desarrollo normativo que realicen las Comunidades Autónomas han de respetar los preceptos básicos de la aquella, con la intensidad reseñada por la Jurisprudencia constitucional (SS. TC 13/92, 95/02 y 126/02).

Pese a que en reiteradas ocasiones este Consejo Consultivo ha insistido sobre la innecesariedad de reproducir la normativa básica del Estado, llevando sin más su contenido a la norma autonómica (Dictámenes 22/99, F.J. 3º y 33/02, F.J. 5º), si ésta, - la autonómica-, no regula ninguna materia reservada a ley, y dado que no existe tal reserva en materia de subvenciones y ayudas públicas; en el ejercicio de sus competencias reconocidas en el bloque constitucional, **puede emplear la técnica reglamentaria, siempre que no vulnere directa o indirectamente la querido como básico por el legislador estatal.**

La opción autonómica por la norma reglamentaria nos obliga a examinar el respeto por la regulación que se proyecta, que en este caso es una ley estatal, parcialmente básica, en la que se ampara la cobertura legal del reglamento que se informa. Bajo este prisma, estimando suficiente la norma proyectada en cuanto a su rango normativo, hemos de pasar al estudio, del respeto con la normativa estatal a la que desarrolla.

Quinto

Observaciones concretas sobre el contenido del proyecto.

Es reiterada y constante la posición de nuestro TC, en relación con el doble límite de la legislación básica del Estado, - el formal y el material -, y, como no, el desarrollo por las Comunidades Autónomas de los preceptos básicos, vetando en el desarrollo autonómico eventuales inconstitucionalidades formales (SS TC 69/88 y 213/94).

La normativa del Estado, contenida en la LGS, atiende al principio de reserva de ley formal que, responde a la necesaria “evitación de que puedan dejarse sin contenido o inconstitucionalmente cercenadas las competencias autonómicas” (STC 98/2001); y así con ella se cumple la primera limitación, la formal. En cuanto a la segunda, la material, trata de “velar por que el cierre del sistema no se mantenga en la ambigüedad permanente que supondría reconocer al Estado facultad para oponer sorpresivamente a las Comunidades Autónomas, como norma básica, cualquier clase de precepto legal o reglamentario al margen de cuál sea su rango o estructura”. Bajo estas limitaciones, a las que responde la LGS, ostentando nuestra Comunidad Autónoma competencia para el desarrollo normativo de esta norma parcialmente básica, y considerando suficiente el rango empleado por la Administración riojana, hemos de pasar al estudio del articulado, en definitiva, a verificar un control previo sobre la legalidad del reglamento regulador del régimen de subvenciones para la Comunidad Autónoma de La Rioja.

Hechas las consideraciones generales sobre esta disposición reglamentaria, este Consejo Consultivo, advierte las siguientes matizaciones:

Título Preliminar, “Disposiciones Generales”. Este Título comprende dos Capítulos, el I regulador del ámbito de aplicación de la norma, y el II sobre disposiciones comunes a las subvenciones públicas.

En relación con el ámbito subjetivo de aplicación de la norma reglamentaria, una interpretación sistemática del artículo 1 y 3 , extiende su campo al régimen jurídico de las subvenciones otorgadas por los órganos y entidades que integran el Sector Público de la Comunidad Autónoma de La Rioja, entendido tal concepto por la propia definición que del Sector Público contempla la Ley 3/2003. Pero, si bien el artículo 1 del reglamento en trámites de elaboración sólo menciona los órganos y entidades del Sector Público, el artículo 3, contiene una mención expresa a los organismos públicos y demás entidades instrumentales que gozan de personalidad jurídica propia vinculadas o dependientes a la Administración General de la Comunidad Autónoma de La Rioja, en la medida en que las subvenciones que otorguen sean consecuencia del ejercicio de potestades administrativas.

Para alcanzar la concordancia entre ambos preceptos, el artículo 1, *Objeto de la norma*, y el artículo 3, *Ámbito subjetivo*, consideramos que ha de añadirse al primero, una referencia expresa a los “Organismos Públicos”, o bien una mención genérica a la conceptualización legal de “Sector Público” definido en el **artículo 2 de la Ley 3/2003, de 3 de marzo**.

Todo ello entendiendo que las subvenciones concedidas por la Agencia de Desarrollo Económico de La Rioja (ADER), se contienen tanto en su régimen sustantivo como procedimental en una normativa especial, recientemente publicada , nos estamos refiriendo al **Decreto 57/2005, de 2 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 7/1997, de 3 de octubre, de creación de la Agencia de Desarrollo Económico de La Rioja**. Como ya se observó por este Consejo Consultivo, en el Dictamen nº 11/2005, la entrada en vigor de la LGS, con su carácter de parcialmente básica, y en consecuencia muchos de sus preceptos, rectores del régimen de subvenciones para todas las Administraciones Públicas y en concreto también para los organismos públicos dependientes de aquéllas en la medida en que ejerzan la competencia de la concesión de subvenciones como potestad administrativa, obligaba a adaptar las normas y los procedimientos en materia de subvenciones a las previsiones de dicha Ley.

En el caso de la Agencia de Desarrollo Económico de La Rioja, el nuevo Decreto 57/2005 ha procedido a la adaptación; más todo ello ha de entenderse sin perjuicio, de hallarse también como Organismo público del tipo entidad pública empresarial, integrante del Sector Público de la Comunidad Autónoma de La Rioja, dentro del ámbito subjetivo de aplicación del proyecto del reglamento que se informa, lo que implica una duplicidad de normas reglamentarias sobre el régimen jurídico de subvenciones; que, por cierto, no añaden nada nuevo al actual régimen subvencional estatal de la LGS.

Título I, Procedimientos de concesión y gestión de las subvenciones. Sobre este Título queda garantizado el respeto al único precepto de la LGS que sobre la materia procedimental goza del carácter de “básico”, la distinción de dos procedimientos para el otorgamiento de las subvenciones y ayudas públicas, a saber: el de concurrencia competitiva, como regla general; y el de adjudicación directa, en los supuestos tasados en el artículo 22 LGS, que son respetados con el mismo carácter de excepcionalidad, en la norma que se informa.

Resultaría conveniente zanjar, en el **artículo 25**, la institución del silencio administrativo, pues el **párrafo 5º** del precepto reglamentario, entra en colisión con el régimen jurídico del silencio administrativo contenido en los artículos 42 a 44 de la

LRJPAC. En concreto, el artículo 25.5º establece que, *“El vencimiento del plazo máximo sin haberse notificado la resolución, legitima a los interesados para entender desestimada por silencio administrativo la solicitud de concesión de la subvención, salvo que en sus bases reguladoras se disponga otra cosa”*.

No puede excepcionarse en las bases reguladoras un régimen del silencio administrativo distinto al querido por el legislador estatal en los preceptos reseñados, debiendo resultar, en todo caso, y dado que se adquieren derechos sobre fondos públicos, señalarse con toda precisión que la falta de resolución expresa ha de entenderse en un sentido desestimatorio.

Título II. Reintegro de subvenciones. Contiene dos Capítulos: el I, dedicado a la regulación de las causas de reintegro y el II, sobre el procedimiento de reintegro de subvenciones cuando el beneficiario hubiera incumplido alguna de las condiciones u obligaciones impuestas.

La LGS, en sus artículos 36 y 37, con el carácter de básicos, ha querido delimitar con gran precisión los motivos de nulidad o anulabilidad del acto concesional, de las causas propias que originan la incoación de oficio de un expediente de reintegro.

Por consiguiente, este Título, amén de remitirse a los correlativos preceptos básicos del Estado (artículos 36 y 37 LGS), se circunscribe a la reglamentación del procedimiento de reintegro (Capítulo II), sobre el que se advierte que, en el **artículo 42**, se introduzca la determinación del plazo máximo de duración de estos expedientes, que, según el artículo 42 LGS, es de doce meses, pasados los cuales produce sus efectos la caducidad de aquellos.

CONCLUSIONES

Primera

La Comunidad Autónoma de La Rioja tiene competencia para regular la materia en virtud de los títulos competenciales estatutarios *ex* artículos 8.Uno.2 y 4 del Estatuto de Autonomía.

Segunda

El proyecto de disposición de carácter general sometido a consulta ha cumplido las exigencias formales en su tramitación.

Tercera

El proyecto reglamentario goza de la suficiente cobertura legal y ostenta el necesario rango normativo. En cuanto a las precisiones de orden material, se ha de estar a lo expuesto en el Fundamento Jurídico Quinto del presente Dictamen.

Este es el dictamen que pronunciamos, emitimos y firmamos en el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.