



INFORME DE LEGALIDAD RELATIVO A LA CONSULTA REALIZADA POR LA OFICINA DE CONTROL ECONÓMICO SOBRE LA APLICACIÓN DE LA LEY 20/2023, DE 21 DE DICIEMBRE, REGULADORA DEL RÉGIMEN DE SUBVENCIONES

64/2024 OL – DDLCN
CCSS_SOI_4513/24_04

I. ANTECEDENTES

Mediante escrito de la Oficina de Control Económico del Departamento de Hacienda y Economía, de fecha 1-7-2024, se ha solicitado de estos Servicios Jurídicos Centrales informe de legalidad en relación con la aplicación de la Ley 20/2023, de 21 de diciembre, Reguladora del Régimen de Subvenciones, en concreto sobre dos concretas cuestiones relativas a los órganos que han de asumir la capacidad de gestionar y de resolver en procedimientos administrativos de concesión de subvenciones.

El presente informe de legalidad se emite en virtud de lo dispuesto en el artículo 9.1. i) del Decreto 18/2024, de 23 de junio, del Lehendakari, de creación, supresión y modificación de los Departamentos de la Administración General de la Comunidad Autónoma del País Vasco y de determinación de funciones y áreas de actuación de los mismos; así como de lo prevenido en los artículos 14.1.a) y 15.1.c) del vigente Decreto 8/2021, de 19 de enero, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Gobernanza Pública y Autogobierno.

De la misma forma, cabe señalar que, de conformidad con la regulación que ofrece el artículo 5 de la Ley 7/2016, de 2 de junio, de Ordenación del

Donostia - San Sebastian, 1 – 01010 VITORIA-GASTEIZ
tef. 945 01 86 30 – Fax 945 01 87 03



Servicio Jurídico Central del Gobierno Vasco, forma parte de la función de asesoramiento jurídico la emisión de informes de legalidad sobre las cuestiones que se sometan a su consulta por parte de los Departamentos del GV, función que se recoge también en el artículo 11 del Decreto 144/2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco.

II.- OBJETO

Como señalábamos, la presente solicitud de informe jurídico se refiere a dos cuestiones relacionadas con la aplicación de la Ley 20/2023, de 21 de diciembre, Reguladora del Régimen de Subvenciones, en concreto si, en atención a lo dispuesto en el artículo 21 de dicha ley de la CAPV, en relación a la necesaria diferenciación entre el órgano de gestión del procedimiento de concesión de subvenciones, y el órgano competente para resolver dicha concesión, por un lado, (1) si ello puede permitir que una unidad administrativa que no ostenta un rango de alto cargo pueda ser designada como órgano gestor del procedimiento subvencional a los efectos de la citada LRRS, y por otro lado, (2) si resulta factible la interpretación que excluye de la diferenciación entre órgano gestor y resolutor de ayudas a las que se articulan a través de procedimientos diferentes al procedimiento general de concurrencia competitiva.

III. LEGALIDAD

Adelantamos ya la contestación negativa a ambas cuestiones al entender de este informante, por las razones que exponemos a continuación.

1. SOBRE LA FACTIBILIDAD DE QUE UNA UNIDAD ADMINISTRATIVA SE ERIJA EN ÓRGANO GESTOR DEL PROCEDIMIENTO DE CONCESIÓN

DE SUBVENCIONES PESE A NO OSTENTAR LA CONDICIÓN DE ÓRGANO CON RANGO DE ALTO CARGO.

No entendemos que ello sea lo procedente, en atención a los términos en que se expresa la normativa de aplicación (citada ya en el escrito de planteamiento de la consulta), a la hora de conceptualizar órganos administrativos y unidades administrativas. Veámoslo.

El artículo 21 de la Ley 3/2022, de 12 de mayo, del Sector Público Vasco, define en su apartado 1 a las “unidades administrativas” como los elementos organizativos básicos de las estructuras orgánicas que realizan un producto o servicio determinado por una agrupación de funciones y actividades que tienen como resultado una aportación integrada a un destinatario externo o interno. Finaliza el apartado 3 señalando que las unidades administrativas se integran en un determinado órgano.

Por su parte, el artículo 20 de la citada Ley del Sector Público Vasco establece que los “órganos” de la Administración general de la Comunidad Autónoma de Euskadi y de sus organismos autónomos se crean, modifican y suprimen conforme a lo establecido en la ley, y tendrán tal consideración las unidades administrativas a las que se atribuyan funciones que tengan efectos jurídicos frente a terceros o cuya actuación tenga carácter preceptivo. Añade que corresponde a cada ente delimitar en su propio ámbito competencial las unidades administrativas que configuran los órganos administrativos propios de las especialidades derivadas de su organización.

El apartado 4 del artículo 20 LSPV fija los requisitos mínimos para la creación de cualquier órgano administrativo, como es (1) la determinación de su forma de integración en la administración pública de que se trate y su dependencia jerárquica; (2) la delimitación de sus funciones y competencias; y

(3) la dotación de créditos necesarios para su puesta en marcha y funcionamiento.

Por lo anterior, cualquier unidad administrativa en la que se quiera residenciar la cualidad de órgano gestor de un procedimiento de concesión de subvenciones debe constituirse previamente en órgano, con el cumplimiento de los requisitos y características a las que hace referencia el reproducido art. 20 LSPV.

En su consideración, una unidad administrativa inserta en un órgano, y que no tiene por sí sola tal condición (tenga o no a su frente un alto cargo), no puede ser “órgano gestor” del proceso subvencionador a los efectos de lo previsto en el artículo 21 de la Ley 20/2023, de 21 de diciembre, Reguladora del Régimen de Subvenciones

2. SOBRE LA FACTIBILIDAD DE EXCLUIR LA DIFERENCIACIÓN ENTRE ÓRGANO GESTOR Y ÓRGANO RESOLUTOR DE AYUDAS PREVISTA EN EL ART. 21 DE LA LRRS, EN EL CASO DE PROCEDIMIENTOS DIFERENTES AL PROCEDIMIENTO GENERAL DE CONCURRENCIA COMPETITIVA.

La respuesta ha de ser también y necesariamente negativa.

El Capítulo I de la LRRS establece los procedimientos de concesión de subvenciones, determinando como procedimiento general el de concurrencia competitiva mediante concurso (si bien en las bases reguladoras podrán establecerse sistemas concurrenciales distintos al concurso), y, de forma excepcional y siempre razonada, en base al carácter limitado de los fondos públicos destinados al correspondiente programa subvencional, podrán también seguirse procedimientos de concesión sucesiva, en los que la concesión de las subvenciones únicamente exigirá el cumplimiento de los

requisitos previamente establecidos en las bases reguladoras, sin efectuar entre ellas evaluación comparativa alguna ni consideración conjunta.

Asimismo, entre los procedimientos de concesión de subvenciones el art. 19 LRRS también acoge la previsión nominativa de subvenciones en los presupuestos generales de la CAE, y la concesión directa de subvenciones, cuyo otorgamiento o cuantía venga impuesto por una norma de rango legal.

A continuación de establecer la referida tipología de procedimientos de concesión, el Capítulo II LRRS regula las fases del llamado procedimiento de concesión ordinario, lo que ha de entenderse, pues no se diferencia en la Ley, de aplicación a todos los procedimientos de concesión fijados con anterioridad (en el citado art. 19). Sólo se señalan expresamente, cuando han de ser observadas, determinadas especificidades entre el procedimiento en régimen de concurrencia y el procedimiento de concesión sucesiva, singularmente en su iniciación (art. 20), sin que en el apartado de la gestión, y en relación a la necesaria diferenciación entre órgano gestor y órgano resolutorio (art. 21) se establezcan salvedades en esa exigencia, que es el objeto que se plantea en la consulta.

La aplicación indistinta de la susodicha exigencia en ambos procedimientos se corrobora con el hecho de que, con motivo de lo regulado a continuación sobre resolución y notificación (artículo 22) se señale expresamente (en el apartado 5) que cualquiera que sea el procedimiento que se siga para la concesión de las ayudas el vencimiento del plazo máximo para finalizar el procedimiento acarrearán el desistimiento de la solicitud por silencio negativo.

Por tanto, si la ley no distingue entre la tipología de procedimientos en la nuclear exigencia que se plantea en el artículo 21 sobre diferenciación de las

capacidades gestora y resolutoria en órganos distintos, no puede sostenerse que fuera de aplicación al procedimiento de concesión sucesiva.

Esa eventualidad se plantea en la consulta, al tiempo que ya se advierte, oportunamente, que la regulación analizada no prevé expresamente una exclusividad para uno u otro procedimiento, siendo que ambos vienen, efectivamente, abordados en el mismo Capítulo normativo sobre exigencias procedimentales, y ello pese a que las características menos exigentes de la modalidad de concesión sucesiva pudieran hacer entender que se relajara la diferenciación funcional en cuestión.

Por el contrario, lo cierto es que el legislador ha querido establecer indistintamente, en dicho artículo 21, la diversificación gestora y resolutoria en el procedimiento de concesión de subvenciones, lo que sin duda descansa en la bondad de un doble criterio o instancia a la hora de valorar o contrastar las solicitudes de ayudas y la procedencia de su concesión.

Por lo anterior, el criterio del informante es que la contestación ha de ser negativa a las dos concretas cuestiones planteadas en la consulta:

1. No resulta factible, por no estar fundamentado en la normativa de aplicación, que una unidad administrativa que no ostente por sí sola la cualidad de órgano pueda ser designada como órgano gestor del procedimiento subvencional a los efectos de la LRRS.
2. No resulta factible, por no estar tampoco fundamentado en las normas aplicables, la exclusión de la diferenciación entre órgano gestor y órgano resolutor de ayudas a las que se articulan a través de procedimientos diferentes al procedimiento general de concurrencia competitiva.

Este es mi informe, que emito en Vitoria-Gasteiz, a veintinueve de julio de dos mil veinticuatro, y que someto a cualquier otro mejor fundado en derecho.