

Dictamen Núm. 70/2021

V O C A L E S :

Sesma Sánchez, Begoña,
Presidenta
González Cachero, María Isabel
Iglesias Fernández, Jesús Enrique
Menéndez Sebastián, Eva María
García García, Dorinda

Secretario General:
Iriondo Colubi, Agustín

El Pleno del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, en sesión celebrada el día 29 de abril de 2021, por medios electrónicos, con asistencia de las señoras y el señor que al margen se expresan, emitió por unanimidad el siguiente dictamen:

“El Consejo Consultivo del Principado de Asturias, a solicitud de V. E. de 13 de abril de 2021 -registrada de entrada el día 14 del mismo mes-, examina el expediente relativo al proyecto de Decreto por el que se aprueban Normas Especiales Reguladoras para las Ayudas Extraordinarias, Supletorias y Urgentes para Específicos Destinatarios, que, en su caso, se convoquen del Fondo de Ayudas Urgentes por la COVID-19 durante el año 2021.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. Contenido del proyecto

El proyecto sometido a consulta se inicia con un preámbulo en el que se cita la Ley del Principado de Asturias 3/2020, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales para 2021. En concreto, refiere que su disposición adicional novena crea “el Fondo de ayudas urgentes por la COVID-19 durante el

año 2021 para trabajadores por cuenta propia o autónomos, comunidades de bienes, sociedades civiles y pymes afectadas por la crisis de la COVID-19, con domicilio fiscal en el territorio del Principado de Asturias y cuyas actividades no puedan ser desarrolladas como consecuencia de la aplicación de medidas adoptadas por las autoridades competentes para hacer frente a la crisis sanitaria ocasionada por la COVID-19”.

En cumplimiento de lo ordenado por esa disposición, la Administración del Principado de Asturias publicó “diversas Resoluciones de convocatoria de ayudas para actividades del sector turístico, hostelero y de restauración, para actividades comerciales y servicios asimilados, para actividades del sector cultural y para actividades del sector deportivo”. Se indica que para ser beneficiario de estas ayudas concedidas de forma directa al amparo de lo establecido en el artículo 22.2.b) de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, se deben cumplir, entre otros requisitos, “los de estar al corriente en el cumplimiento de sus obligaciones tributarias con la Administración del Estado y frente a la Seguridad Social y no ser deudor de la Hacienda del Principado de Asturias por deudas vencidas, líquidas y exigibles, subvenciones solicitadas, así como las concedidas con las misma finalidad y haber justificado las ayudas concedidas con anterioridad por la Comunidad Autónoma”.

El objeto de la norma es “exonerar del cumplimiento de determinadas obligaciones para la acreditación de la condición subjetiva de beneficiario, al amparo de la salvedad establecida en el artículo 13.2 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, y que se pueda proceder de forma anticipada al pago de la ayuda”, una vez advertida la imposibilidad de “hacer frente al pago de las referidas obligaciones tributarias o con la Seguridad Social” precisamente como consecuencia de la aplicación de las medidas adoptadas para afrontar la crisis sanitaria. Se reseña a continuación que su aplicación tendrá lugar “únicamente para el resto de convocatorias que (...) puedan llevarse a cabo durante el presente ejercicio”.

Desde otro punto de vista, se garantiza el respeto a los principios de buena regulación previstos en el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Concluye la parte expositiva de la norma anunciando su entrada en vigor al día siguiente de su publicación en el *Boletín Oficial del Principado de Asturias* por “este carácter especial de las normas reguladoras para las ayudas extraordinarias, supletorias y urgentes”.

La parte dispositiva del proyecto está integrada por seis artículos y dos disposiciones finales.

El artículo 1 se ocupa del “Objeto” de la norma, el 2 de la “Incompatibilidad de ayudas”, el 3 de la “Excepción de requisitos para la obtención de la condición subjetiva de beneficiario”, el 4 de los “Requisitos específicos para la obtención de ayudas”, el 5 del “Pago” y, por último, el 6 de las “Obligaciones de los beneficiarios”.

Por último, la disposición final primera prevé una “Habilitación normativa” en favor de la persona titular de la Consejería competente en materia de hacienda para dictar las disposiciones necesarias para la aplicación y el desarrollo de lo dispuesto en el presente Decreto, mientras que la segunda prevé la entrada en vigor de la norma al día siguiente de su publicación en el *Boletín Oficial del Principado de Asturias*.

2. Contenido del expediente

Mediante Resolución del Consejero de Industria, Empleo y Promoción Económica de 5 de marzo de 2021, se ordena el inicio del procedimiento para la elaboración de la disposición de carácter general objeto de dictamen.

Obra en el expediente a continuación una memoria justificativa, elaborada el 18 de marzo de 2021 por el Secretario General Técnico de la Consejería instructora, así como una memoria económica, suscrita con idéntica fecha y procedencia, en la que se informa que la aprobación del Decreto “no supone un incremento de gasto respecto al crédito consignado en el

subconcepto 500001 ‘Fondo Covid’ del programa 633A ‘Imprevistos y Funciones no clasificadas’ de la Sección 31 de los vigentes Presupuestos Generales del Principado de Asturias para el año 2021”. Con fecha 24 de marzo de 2021, el referido Secretario General Técnico emite un anexo a la memoria económica en el que insiste en que, “desde la perspectiva presupuestaria, se considera que la incidencia que pueda tener la aprobación” del presente proyecto de Decreto “sería nula” respecto a la dotación de crédito inicialmente consignado con 100 millones de euros, en la medida en que las convocatorias adicionales tendrán como fin subvencionar a aquellos destinatarios que no cumplieron los requisitos de la primera convocatoria pero que habían sido considerados como beneficiarios potenciales cuando se cuantificó el crédito necesario para dotar el “Fondo Covid”.

Solicitado el preceptivo informe a la Dirección General de Presupuestos, se incorpora al expediente el informe favorable emitido por la Jefa del Servicio de Gestión Presupuestaria con la conformidad de la Directora General de Presupuestos.

Con fecha 29 de marzo de 2021, se libran los informes de impacto de género (que se estima “neutro”), en la infancia y adolescencia y en la familia (“sin impacto”) y en materia de unidad de mercado (sin incidencia, “por lo que no resulta preciso el intercambio de información”).

Figuran en aquel, asimismo, una tabla de vigencias y el cuestionario para la valoración de propuestas normativas debidamente cumplimentado.

El día 31 de marzo de 2021, libra informe el Secretario General Técnico de la Consejería instructora justificando la necesidad de la norma y su adecuada tramitación. Sobre la condición subjetiva de beneficiario, reseña que desde la Consejería de Hacienda del Principado de Asturias se dirigió al Ministerio de Hacienda una consulta respecto a la posibilidad de que una Comunidad Autónoma pueda excepcionar el requisito de estar al corriente de pago de las obligaciones tributarias y con la Seguridad Social para poder resultar beneficiario de las subvenciones objeto de la norma proyectada. El propio informe incluye la respuesta, haciendo constar que desde el Gabinete

Técnico de la Intervención General de la Administración General del Estado, en nota fechada el 23 de febrero de 2021, indican que “el artículo 13.2 *in fine* de la LGS prevé que pueda no exigirse ese requisito cuando por la naturaleza de la subvención se exceptúe por su normativa reguladora (...). El citado precepto permite que cada Administración convocante pueda valorar, en atención a las especiales circunstancias de la naturaleza de la subvención, si procede exceptuar todos o algunos de los requisitos previstos en su apartado 2”. Concluye señalando el Gabinete Técnico que, “en definitiva, corresponde a la Administración convocante decidir acerca de la procedencia de establecer un régimen excepcional, examinando cuidadosamente las características especiales que pudieran motivar que un caso concreto merezca ser exceptuado del régimen general, para lo que podrá tomar en consideración aspectos como los señalados en los apartados anteriores./ Por tanto, cuando la naturaleza de la subvención así lo justifique (cuestión que no se entra a valorar) lo que procedería, en aplicación del artículo 13 de la LGS anteriormente reproducido, es excepcionar en la propia normativa reguladora de la subvención (bases reguladoras) la exigencia del requisito, en este caso, el relativo al hallarse al corriente en el cumplimiento de las obligaciones tributarias o frente a la Seguridad Social./ Finalmente señalar que, conforme a la disposición final primera de la LGS, el precepto es de aplicación por las Comunidades Autónomas al tener carácter básico”. Con base en ello, el Secretario General Técnico considera que “no existe inconveniente jurídico alguno, al estar amparado en lo dispuesto en el art. 13.2 *in fine* de la LGS (básico) y al estar justificado en la naturaleza extraordinaria, supletoria y urgente de las actuaciones subvencionables derivadas de la situación de estado de alarma y emergencia sanitaria”. Sobre la necesidad de estar al corriente de esas obligaciones para poder hacer efectivo el pago de la ayuda advierte que, “conforme a la disposición final primera de la LGS, este artículo 34 no tiene carácter básico, y por ende únicamente es de aplicación en el ámbito de la Administración General del Estado (...). Careciendo el Principado de Asturias de norma con rango legal en materia de subvenciones, se acude al Decreto

71/1992, de 29 de octubre, por el que se regula el Régimen General de Concesión de Subvenciones del Principado de Asturias, que en su artículo 10.1 expresamente impone a los beneficiarios (...) que habrán de acreditar, previamente al cobro de las mismas, que se encuentran al corriente de sus obligaciones tributarias y de Seguridad Social". Y añade que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 5 de este Decreto es posible "proceder de forma anticipada al pago de la ayuda, desplazándose puntualmente la aplicación (del) citado art. 10.1 del Decreto 71/1992, de 29 de octubre, sin que por otra parte implique su derogación". Finalmente, con el fin de permitir la "efectividad" de la norma, considera "necesario que la entrada en vigor lo sea en el día siguiente al de su publicación".

Obra en el expediente, asimismo, el texto de la disposición formulada conjuntamente por las Consejerías de Hacienda, de Industria, Empleo y Promoción Económica y de Cultura, Política Lingüística y Turismo, y a continuación el firmado por el titular de la Consejería de Administración Autonómica, Medio Ambiente y Cambio Climático.

Finalmente, el proyecto de Decreto es informado favorablemente por la Comisión de Secretarios Generales Técnicos en la reunión celebrada el 7 de abril de 2021, según se hace constar en la certificación emitida en la misma fecha por el Secretario de la citada Comisión.

3. En este estado de tramitación, mediante escrito de 13 de abril de 2021, V. E. solicita al Consejo Consultivo del Principado de Asturias que emita dictamen sobre consulta preceptiva relativa al proyecto de Decreto por el que se aprueban Normas Especiales Reguladoras para las Ayudas Extraordinarias, Supletorias y Urgentes para Específicos Destinatarios, que, en su caso, se convoquen del Fondo de Ayudas Urgentes por la Covid-19 durante el año 2021.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes consideraciones fundadas en derecho:

PRIMERA.- Objeto del dictamen y competencia

El expediente remitido se refiere a un proyecto de Decreto por el que se aprueban Normas Especiales Regulatoras para las Ayudas Extraordinarias, Supletorias y Urgentes para Específicos Destinatarios, que, en su caso, se convoquen del Fondo de Ayudas Urgentes por la Covid-19 durante el año 2021. El Consejo Consultivo emite su dictamen preceptivo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 13.1, letra e), de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, en relación con el artículo 18.1, letra e), del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo, aprobado por Decreto 75/2005, de 14 de julio, y a solicitud del Presidente del Principado de Asturias, en los términos de lo establecido en los artículos 17, apartado a), y 40.1, letra a), de la Ley y del Reglamento citados, respectivamente.

En la solicitud de dictamen se requiere a este Consejo que lo emita por el procedimiento de urgencia. El artículo 19, apartado 3, de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, del Consejo Consultivo, establece que, "Cuando en la orden de remisión del expediente se hiciese constar motivadamente la urgencia del dictamen, el plazo máximo para su despacho será de quince días hábiles". Si bien en la orden de remisión no se explicita el motivo de la urgencia -debiendo incorporarse formalmente-, del propio proyecto remitido se colige que viene exigida por la necesidad de exonerar a las empresas y profesionales afectados por la crisis de la COVID-19 del cumplimiento de determinadas obligaciones para la acreditación de la condición subjetiva de beneficiario y se pueda proceder al pago efectivo de la ayuda. En consecuencia, el presente dictamen se emite de conformidad con el procedimiento establecido al efecto.

SEGUNDA.- Tramitación del procedimiento y contenido del expediente

El procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general se encuentra regulado en el título VI de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en

adelante LPAC), en los preceptos no afectados por la Sentencia del Tribunal Constitucional 55/2018, de 24 de mayo -ECLI:ES:TC:2018:55-, y en los artículos 32 a 34 de la Ley 2/1995, de 13 de marzo, sobre Régimen Jurídico de la Administración del Principado de Asturias (en adelante Ley de Régimen Jurídico del Principado de Asturias), debiendo considerarse también lo pautado en el Protocolo para la elaboración y mejora de la calidad de las disposiciones de carácter general en el Principado de Asturias, elaborado por la Comisión de Simplificación Administrativa y aprobado por Acuerdo del Consejo de Gobierno de 28 de diciembre de 2017 (*Boletín Oficial del Principado de Asturias* de 5 de enero de 2018).

En el presente procedimiento se han incorporado al expediente la memoria justificativa de la necesidad de la reforma, una memoria económica, una tabla de vigencias y un cuestionario para la valoración de propuestas normativas, cumplimentado en el modelo normalizado recogido en la Guía para la elaboración y control de disposiciones de carácter general, aprobada por Acuerdo del Consejo de Gobierno del Principado de Asturias de 2 de julio de 1992.

Asimismo, se ha recabado el pertinente informe en materia presupuestaria, necesario en todos los proyectos de decreto a tenor de lo establecido en el artículo 38.2 del Decreto Legislativo del Principado de Asturias 2/1998, de 25 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido del Régimen Económico y Presupuestario.

También se han emitido los informes de evaluación de impacto de género, en cumplimiento de lo dispuesto en la Ley del Principado de Asturias 2/2011, de 11 de marzo, para la Igualdad de Mujeres y Hombres y la Erradicación de la Violencia de Género; en la infancia y adolescencia y en la familia, en atención a lo establecido en el artículo 22 *quinquies* de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de Modificación Parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil, y en materia de unidad de mercado, conforme a lo señalado en el artículo 14 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado.

Sin embargo, observamos que el proyecto normativo no se ha sometido a consulta pública previa, ni a los trámites de información pública y audiencia “al amparo de lo establecido en el artículo 133.4” de la LPAC, pues según razona el Consejero en la Resolución de inicio, atendiendo a “la propia naturaleza de las ayudas” y a “la excepcionalidad de la situación sanitaria (...) concurren razones graves de interés público que justifican que se prescinda de los trámites de consulta, audiencia e información pública”. A la vista de la significada urgencia y el limitado alcance de la norma, en el singular contexto en que se acomete la iniciativa, la excepción de tales trámites se ajusta a lo establecido en la normativa rectora del procedimiento y en la Directriz Cuarta del Acuerdo de 25 de enero de 2017, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueban las directrices para la ordenación de la participación ciudadana en el procedimiento de elaboración normativa en el ámbito de la Administración del Principado de Asturias (*Boletín Oficial del Principado de Asturias* de 28 de enero de 2017). Ciertamente, tal como se recoge en el Protocolo para la elaboración y mejora de la calidad de las disposiciones de carácter general en el Principado de Asturias, los supuestos que encierran una limitación del derecho de participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general “serán siempre objeto de interpretación restrictiva”, pues entre los principios de buena regulación el artículo 129.5 de la LPAC hace mención expresa al principio de transparencia, en cuya virtud las Administraciones Públicas “posibilitarán que los potenciales destinatarios tengan una participación activa en la elaboración de las normas”. Ahora bien, considerada aquí esa *ratio*, se advierte que el objeto esencial de la norma examinada -la relajación de un requisito para la obtención de las ayudas que se articulan de manera urgente y excepcional- coincide precisamente con la demanda de sus destinatarios, por lo que no se aprecian reparos, desde el plano teleológico, al sacrificio de aquellos trámites en aras de la urgente aplicación de la disposición sometida a consulta.

Tampoco se ha remitido el proyecto de Decreto a las diferentes Consejerías que integran la Administración del Principado de Asturias para que

formulen observaciones. El artículo 34 de la Ley de Régimen Jurídico del Principado de Asturias permite que este trámite se abrevie u omita siempre que la "urgencia" sea apreciada por el Consejo de Gobierno o Comisión Delegada. Ahora bien, tal y como se razona en el Protocolo para la elaboración y mejora de la calidad de las disposiciones de carácter general en el Principado de Asturias -y suscribe este Consejo-, "Esta excepción presenta un evidente problema, esto es, el Consejo como tal únicamente accede al proyecto cuando procede a su estudio y en su caso aprobación, no antes, por lo que resulta difícil aventurar en qué momento puede apreciar la urgencia, a salvo que en una sesión la aprecie y en otra ulterior proceda a la aprobación, solución que resulta incompatible con la necesidad de abreviar u omitir el trámite./ Por tanto, parece que la iniciativa para reducir u omitir el trámite de observaciones de los titulares de las demás Consejerías corresponde al proponente de la disposición de carácter general, entendiéndose que el Consejo de Gobierno aprecia la urgencia si efectivamente aprueba el proyecto". A lo anterior se une que el proyecto ha de ser sometido a la Comisión de Secretarios Generales Técnicos antes de elevarse al Consejo de Gobierno, permitiéndose así la formulación de observaciones. En el caso analizado, tanto en la Resolución de inicio del procedimiento como en el oficio de remisión del expediente se pone de manifiesto la excepcionalidad de la situación, así como la urgencia en la tramitación de aquel, con lo que corresponde al Consejo de Gobierno avalar este extremo a través de la aprobación, en su caso, del proyecto reglamentario.

Finalmente, se ha incorporado al expediente el preceptivo informe del Secretario General Técnico de la Consejería instructora en relación con la tramitación efectuada, así como sobre la justificación y legalidad de la norma que se pretende aprobar. Consta igualmente que el proyecto de Decreto ha sido informado favorablemente por la Comisión de Secretarios Generales Técnicos. El texto de la disposición -formulada conjuntamente por las Consejerías de Hacienda, de Industria, Empleo y Promoción Económica y de Cultura, Política Lingüística y Turismo- es firmado por el titular de la Consejería de Administración Autonómica, Medio Ambiente y Cambio Climático, lo que se

ajusta a lo dispuesto en el artículo 21.2 de la Ley de Régimen Jurídico del Principado de Asturias, y el artículo 7.2.e) del Decreto 78/2019, de 30 de agosto, por el que se establece la Estructura Orgánica Básica de la Consejería de Infraestructuras, Medio Ambiente y Cambio Climático.

En consecuencia, debemos concluir que la tramitación de la disposición resulta acorde, en lo sustancial, con lo establecido en la normativa de aplicación.

TERCERA.- Base jurídica y rango de la norma

La Constitución reserva al Estado en el artículo 149.1.14.^a y 18.^a la competencia exclusiva en materia de hacienda general y deuda del Estado y bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común, en tanto que en el artículo 148.1.13.^a atribuye a las Comunidades Autónomas la competencia sobre el fomento del desarrollo económico de la Comunidad Autónoma dentro de los objetivos marcados por la política económica nacional. De conformidad con lo señalado, el Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias dispone en sus artículos 10.1.15 y 10.1.33 que corresponde a la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias la "Planificación de la actividad económica y fomento del desarrollo económico de la Comunidad Autónoma dentro de los objetivos marcados por la política económica general" y el "Procedimiento administrativo derivado de las especialidades del derecho sustantivo y de la organización propia de la Comunidad Autónoma".

En el ejercicio de estas competencias, corresponden al Principado de Asturias las potestades legislativa y reglamentaria y la función ejecutiva, que habrá de ejercer respetando, en todo caso, lo dispuesto en la Constitución y en la normativa estatal básica dictada para establecer las disposiciones comunes que definen los elementos subjetivos y objetivos de la relación jurídica subvencional.

La disposición adicional novena de la Ley del Principado de Asturias 3/2020, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales para 2021, creó el

“Fondo de ayudas urgentes por la COVID-19 durante el año 2021”, dirigidas a aquellos “trabajadores por cuenta propia o autónomos, comunidades de bienes, sociedades civiles y pymes afectadas por la crisis de la COVID-19, con domicilio fiscal en el territorio del Principado de Asturias y cuyas actividades no puedan ser desarrolladas como consecuencia de la aplicación de medidas adoptadas por las autoridades competentes para hacer frente a la crisis sanitaria ocasionada por la COVID-19, y con exclusión de las entidades públicas, sociedades públicas y cualquier entidad o sociedad participada con fondos públicos, así como aquellas empresas cuyo número de trabajadores contratados por cuenta ajena exceda de 249”. Tal y como recoge el apartado 3 de la disposición, “Estas ayudas se concederán de forma directa, conforme a lo previsto en el artículo 22.2.b) de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, previa convocatoria pública, teniendo un carácter singular, derivado del carácter excepcional y único de los acontecimientos que motivan el procedimiento en cuestión, y una vigencia temporal limitada al año 2021 con cargo al Fondo COVID”.

Con carácter general, y sin perjuicio de lo que pueda establecer cada convocatoria, los requisitos para obtener la condición de beneficiario vienen recogidos en el artículo 13 de la Ley General de Subvenciones, cuyo apartado 2 dispone que “No podrán obtener la condición de beneficiario o entidad colaboradora de las subvenciones reguladas en esta ley las personas o entidades en quienes concurra alguna de las circunstancias siguientes, salvo que por la naturaleza de la subvención se exceptúe por su normativa reguladora: (...) e) No hallarse al corriente en el cumplimiento de las obligaciones tributarias o frente a la Seguridad Social impuestas por las disposiciones vigentes, en la forma que se determine reglamentariamente”.

De lo anterior se deriva la posibilidad de que la Administración convocante pueda valorar, en atención a la naturaleza de la subvención, si procede exceptuar todos o algunos de los requisitos previstos en su apartado 2. Así lo afirma el Gabinete Técnico de la Intervención General de la Administración General del Estado, que en respuesta a la consulta planteada

por la Consejería de Hacienda del Principado de Asturias sostiene que “corresponde a la Administración convocante decidir acerca de la procedencia de establecer un régimen excepcional, examinando cuidadosamente las características especiales que pudieran motivar que un caso concreto merezca ser exceptuado del régimen general, para lo que podrá tomar en consideración aspectos como los señalados en los apartados anteriores” (folio 31).

En el ámbito del Principado de Asturias, el Decreto 71/1992, de 29 de octubre, por el que se regula el Régimen General de Concesión de Subvenciones, constituye la norma de referencia en la materia, remitiendo a las “bases reguladoras de la concesión” aprobadas por el órgano competente -artículo 7.1.b)- la regulación de los requisitos para obtener la condición de beneficiario.

En suma, al amparo de la excepción prevista en el artículo 13.2 de la Ley General de Subvenciones, y ante la ausencia de norma autonómica legal o reglamentaria al respecto, consideramos que no existe impedimento jurídico al contenido del proyecto en lo que se refiere a la exoneración de los potenciales beneficiarios de la obligación de hallarse al corriente de pago de sus obligaciones tributarias y con la Seguridad Social al tiempo de la concesión de las ayudas.

Por lo que respecta al momento del pago de las ayudas, el Decreto que regula el régimen general de concesión de subvenciones del Principado de Asturias impone expresamente, en su artículo 10.1, a los beneficiarios la obligación de “acreditar, previamente al cobro de las mismas, que se encuentran al corriente de sus obligaciones tributarias y de Seguridad Social”. Tal y como razona el Secretario General Técnico de la Consejería instructora, ello implica que para excepcionar la regulación prevista en el Decreto 71/1992, de 29 de octubre, resulte precise una disposición del mismo rango que establezca puntualmente su inaplicación en este caso exclusivamente para aquellos destinatarios de las ayudas que se convoquen con cargo al Fondo de referencia para paliar los efectos de las restricciones derivadas de la crisis sanitaria ocasionada por la COVID-19. Tal previsión resulta ajustada a derecho

toda vez que la norma cuyo régimen se excepciona y el proyecto sometido a consulta ostentan idéntico rango.

En suma, el contenido de la norma cuya aprobación se pretende no violenta la legislación estatal básica -al ampararse en la excepción consagrada en el artículo 13.2 de la Ley General de Subvenciones- y no modifica el régimen general establecido en la normativa autonómica, que sigue vigente para cuantas ayudas o subvenciones se convoquen al margen de las contempladas en la disposición adicional novena de la Ley del Principado de Asturias 3/2020, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales para 2021. En su lugar, establece un régimen específico y extraordinario para los destinatarios de esas ayudas dirigidas a paliar los efectos derivados de la situación de emergencia sanitaria, justificándose adecuadamente en el preámbulo de la norma que uno de los requisitos comunes se excepciona, tal como exige la legislación básica, en atención a “la naturaleza de la subvención”.

Por tanto, el rango de la norma en proyecto -decreto- es el adecuado, a tenor de lo establecido en el artículo 25.h) de la Ley 6/1984, de 5 de julio, del Presidente y del Consejo de Gobierno del Principado de Asturias, y en el artículo 21.2 de la Ley de Régimen Jurídico del Principado de Asturias.

CUARTA.- Observaciones de carácter general al proyecto

I. Ámbito material de la norma.

De una primera comparación entre el título competencial y el contenido concreto del proyecto de Decreto, debemos concluir que no se aprecia objeción en cuanto a la competencia de la Comunidad Autónoma, que encuentra su apoyo en las asumidas en nuestro Estatuto de Autonomía.

II. Técnica normativa.

En principio, la norma cuya aprobación se pretende se ajusta a lo dispuesto en la Guía para la elaboración y control de disposiciones de carácter general. No obstante, convendría eliminar las continuas referencias a la

naturaleza “extraordinaria, supletoria y urgente” de las ayudas, así como a los destinatarios de esta. Para ello bastaría con mencionarlo una sola vez en el preámbulo y en el artículo 1, “Objeto”.

Asimismo, sería conveniente una revisión de puntuales aspectos de estilo, redacción y puntuación.

QUINTA.- Observaciones de carácter singular al proyecto

I. Título.

El título del proyecto de Decreto debe acomodarse a las previsiones de la Guía para la elaboración y control de disposiciones de carácter general del Principado de Asturias, refiriéndose al contenido de la disposición de forma “precisa y completa pero también breve y concreta, procurando huir de fórmulas excesivamente largas y de terminología confusa”. Dado que el carácter extraordinario, supletorio y urgente de las ayudas ya se menciona en la parte expositiva, consideramos que estos adjetivos deben omitirse en el título. Por ello estimamos adecuado reducir el título, de modo que haga referencia al “Decreto .../2021, de ... de ..., por el que se aprueban normas especiales reguladoras de las ayudas a colectivos específicos con cargo al fondo de ayudas urgentes por la COVID-19 durante el año 2021”.

II. Preámbulo.

En relación con el preámbulo, la Guía para la elaboración y control de disposiciones de carácter general establece, en el apartado de Directrices de técnica normativa, por lo que ahora interesa y en cuanto a su contenido, que el mismo aludirá a “las competencias en cuyo ejercicio se dicta” -apartado II.A).1-, lo que aconseja la cita de la normativa estatutaria y legal que habilita para la concesión de estas ayudas por la Comunidad Autónoma.

También conviene añadir la reseña del marco normativo en el que se dicta el Decreto proyectado, debiendo señalarse que las competencias autonómicas se ejercen de conformidad con lo dispuesto en la normativa básica

en materia de subvenciones, singularmente la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, cuyo artículo 13.2 permite excepcionar los requisitos generales en atención a “la naturaleza de la subvención”. A continuación, tiene encaje la referencia al concreto requisito que se omite (el de hallarse al corriente al tiempo de la concesión), para explicitar seguidamente que la misma naturaleza de las subvenciones que ahora se convocan justifica esa excepción en cuanto se trata de atender precisamente a supuestos en que los potenciales beneficiarios no han podido “hacer frente al pago de las referidas obligaciones tributarias o con la Seguridad Social” como consecuencia de la aplicación de las medidas adoptadas para afrontar la crisis sanitaria.

Se obvia en la parte expositiva la problemática relativa a la vigencia general del requisito al tiempo del abono de las ayudas -derivada del Decreto 71/1992, de 29 de octubre, pues el artículo 34 de la Ley General de Subvenciones no tiene carácter básico, como acertadamente expone el Secretario General Técnico de la Consejería instructora-. Procede, no obstante, incorporar tal extremo al preámbulo como justificación de la utilización de una norma con rango de Decreto en lugar de excepcionar la condición a través de las bases de las convocatorias.

Asimismo, se estima preciso explicitar en el preámbulo las razones de interés público que justifican que se prescindan de los trámites de consulta, audiencia e información pública pues, tal como razonamos en la consideración segunda, la omisión de la participación ciudadana en el procedimiento de elaboración de un reglamento *ad extra* es excepcional.

También se advierte que en el penúltimo párrafo del preámbulo se recoge solo en parte la justificación que conduce a la supresión de la *vacatio legis*. La escueta referencia al “carácter especial” de la norma es imprecisa, debiendo aludirse a la declaración de urgencia en la tramitación y a la necesidad de la pronta ejecución de su contenido con el fin de subvenir a la continuidad de actividades económicas que no se han mostrado inviables al margen del escenario transitorio derivado de la alarma sanitaria.

III. Parte dispositiva.

En primer lugar, observamos que el artículo 1, “Objeto”, explica nuevamente la finalidad de la norma en términos idénticos a como lo hace el preámbulo, lo que resulta contrario al apartado 26 de las Directrices de técnica normativa aprobadas por Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005, que establece que “Los artículos no deberán contener motivaciones o explicaciones, cuyo lugar adecuado es la parte expositiva de la disposición”. Por ello, el contenido del mismo debería ser más conciso, proponiéndose la siguiente redacción: “la aprobación de normas especiales reguladoras de las ayudas urgentes a trabajadores por cuenta propia o autónomos, comunidades de bienes, sociedades civiles y pymes del sector turístico, hostelero y de restauración afectadas por la crisis de la COVID-19, con domicilio fiscal en el territorio del Principado de Asturias”.

Dado que el proyecto de Decreto no se ocupa de concretar las actuaciones subvencionables ni las cuantías de las ayudas, cuyo desarrollo se remite a la convocatoria que en cada caso se publique, en el artículo 2 -“Incompatibilidad de ayudas”- debería sustituirse la expresión “Las subvenciones que se deriven del presente Decreto” por la de “las convocatorias a las que resulte aplicable el presente Decreto”.

En el artículo 3 -“Excepción de requisitos para la obtención de la condición subjetiva de beneficiario”- se incluye nuevamente una referencia a “la naturaleza extraordinaria, supletoria y urgente de las actuaciones subvencionables derivadas de la situación de estado de alarma y emergencia sanitaria que provocó que una parte de los trabajadores por cuenta propia o autónomos, comunidades de bienes, sociedades civiles y pymes afectadas por la crisis de la COVID-19, con domicilio fiscal en el territorio del Principado de Asturias”. Puesto que la naturaleza de las ayudas y sus destinatarios ya se contemplan en el artículo 1, no procede repetirlo. Además, el contenido de este precepto se encuentra íntimamente relacionado con el artículo 4 -“Requisitos

específicos para la obtención de ayudas"-, por lo que proponemos refundir ambos en uno solo bajo el título "Personas beneficiarias", cuyo apartado 1 establezca que "Se exime a las personas beneficiarias de las ayudas objeto del presente Decreto del requisito de acreditar hallarse al corriente en el cumplimiento de las obligaciones tributarias o de Seguridad Social frente a la Administración General del Estado o de la Comunidad Autónoma, en el momento de la concesión de la ayuda y del pago". El apartado 2 abordará la necesidad de que entre los requisitos de cada convocatoria figure la necesidad de que "el conjunto de las deudas tributarias de la persona beneficiaria con la Administración General del Estado, la Administración autonómica y con la Seguridad Social, así como las restantes deudas vencidas, líquidas y exigibles con la Hacienda del Principado de Asturias", tenga un importe inferior o igual al de la cuantía de la ayuda que le corresponda.

Sobre este particular, se estima conveniente que la norma exija a los beneficiarios la presentación, junto a la solicitud, de una declaración responsable expresiva de que el conjunto de sus deudas tributarias con la Administración General del Estado, la Administración autonómica y con la Seguridad Social, así como sus restantes deudas vencidas, líquidas y exigibles con la Hacienda del Principado de Asturias, no supere la cuantía del anticipo que le corresponda por la ayuda solicitada. La misma declaración responsable puede extenderse, conforme a su modelo normalizado, a otros extremos que faciliten la gestión de las ayudas y, singularmente, al compromiso de ponerse al corriente en el plazo de 15 días naturales desde el abono del anticipo. Se advierte por este Consejo que es precisa y proporcionada la exigencia de tal declaración responsable, toda vez que permite apreciar *a limine* que las deudas públicas no rebasan la subvención, advirtiéndose que las que a este efecto se computan no coinciden con las relacionadas en el artículo 18 del Reglamento de la Ley General de Subvenciones, y la normativa básica obliga a presentar una declaración responsable a quienes no estén obligados a acreditar hallarse al corriente en el cumplimiento de sus obligaciones tributarias y con la Seguridad Social (artículo 22.1 del Reglamento de la Ley General de Subvenciones).

Finalmente, reparamos en que la numeración de los apartados de los artículos 5 -"Pago"- y 6 -"Obligaciones de los beneficiarios"- no se acomoda a las previsiones de la Guía para la elaboración y control de disposiciones de carácter general ni a las Directrices de técnica normativa estatales, según las cuales cuando el artículo se divide en apartados se numerarán con cardinales arábigos, en cifra (1., 2., 3., según proceda). A su vez, cuando deba subdividirse un apartado se hará en párrafos señalados con letras minúsculas, ordenadas alfabéticamente: a), b), c), sin que puedan utilizarse, en ningún caso, guiones, asteriscos ni otro tipo de marcas en el texto de la disposición.

En este último precepto observamos que entre las obligaciones de los beneficiarios se impone la de mantener las actividades y el empleo "durante un plazo de seis (6) meses a contar desde la finalización del estado de alarma declarado por el Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre". Al respecto, debemos recordar que la cita de la norma, al mencionarse por primera vez, debe ser completa. Por otro lado, ha de ponderarse el rigor de esta obligación en la medida en que aboca al reintegro ante el cierre de actividades o pérdida de empleos cuando el beneficiario puede haber destinado los fondos recibidos a sufragar obligaciones pendientes con la Hacienda Pública o la Seguridad Social y verse después compelido por circunstancias de mercado ajenas a la recta aplicación de las ayudas recibidas. La singular finalidad y excepcionalidad de estas ayudas pugna con esta severa consecuencia.

Asimismo, se estima que supeditar el mantenimiento de la ayuda a tales exigencias puede contrariar el principio de seguridad jurídica al tomar como referencia temporal fija el artículo 4 del Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, que dispone que "El estado de alarma declarado por el presente real decreto finalizará a las 00:00 horas del día 9 de noviembre de 2020, sin perjuicio de las prórrogas que puedan establecerse". La incertidumbre que aún pesa sobre la finalización o prórroga del estado de alarma -con uno u otro alcance-, así como la posibilidad de que puedan establecerse restricciones de similar alcance, desaconseja que se adopte como referencia determinante del lapso temporal para el mantenimiento de la actividad o el empleo, debiendo

acudirse al efecto a la fijación de un plazo cierto, como sería vincularlo al momento de la concesión de las ayudas.

IV. Parte final.

En este apartado el Consejo Consultivo no estima necesario formular observaciones de carácter singular.

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo del Principado de Asturias dictamina que el Principado de Asturias ostenta competencia para dictar la norma proyectada y que, una vez consideradas las observaciones contenidas en el cuerpo de este dictamen, puede someterse a la aprobación del órgano competente.”

V. E., no obstante, resolverá lo que estime más acertado.

Gijón, a

EL SECRETARIO GENERAL,

V.º B.º

LA PRESIDENTA,

EXCMO. SR. PRESIDENTE DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS.