



## Informe

Referencia	28 / 16
Solicitante	Subsecretaría.
Asunto	Proyecto de Orden de la Conselleria de Transparència, Responsabilitat Social, Participació i Cooperació <i>por la que se establecen las bases reguladoras conjuntas de las subvenciones destinadas a las entidades locales (Ayuntamientos, Mancomunidades y otras fórmulas asociativas), entidades ciudadanas, Centros Valencianos en el Exterior (CEVEX) y sus federaciones y confederaciones, casas regionales de otras comunidades en la Comunitat Valenciana y sus federaciones y confederaciones, para el fomento de la participación ciudadana, la transparencia y el acceso a la información pública.</i>

Examinada la documentación recibida el día de ayer en relación con el asunto de referencia, que se nos indica expresamente que tiene carácter de urgente, se ha de manifestar lo que pasa a exponerse.

**I.-** En cuanto al **objeto** del proyecto remitido, el mismo viene a establecer las **bases reguladoras de determinadas subvenciones**, concretamente *“subvenciones destinadas a las entidades locales (Ayuntamientos, Mancomunidades y otras fórmulas asociativas), entidades ciudadanas, Centros Valencianos en el Exterior (CEVEX) y sus federaciones y confederaciones, casas regionales de otras comunidades en la Comunitat Valenciana y sus federaciones y confederaciones, para el fomento de la participación ciudadana, la transparencia y el acceso a la información pública”*. No se realiza ahora una concreta convocatoria de tales subvenciones.

De acuerdo con el mencionado objeto, en este informe habrá de estudiarse su adecuación a la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (en adelante, LGS), cuyo contenido es en parte básico según su propia D.F. 1ª, al resto de normativa básica estatal de desarrollo, y a nuestra normativa autonómica establecida en la Ley 1/2015, de 6 de febrero, de la Generalitat, de Hacienda Pública, del Sector Público Instrumental y de Subvenciones (normas todas éstas aplicables siempre sin perjuicio -art. 6 LGS- de la normativa comunitaria, junto con la estatal de específico desarrollo o transposición de la misma, en los casos de financiación con fondos de la Unión Europea).

El presente informe se solicita de acuerdo con el art. 5 .2-h) de la Ley 10/2005, de Asistencia Jurídica a la Generalitat, y el art. 165 .1 de la citada Ley 1/2015.

**II.-** Por lo que se refiere a su **naturaleza**, a la vista de su objeto y su contenido, estamos ante una disposición reglamentaria o de carácter general, por cuanto se establecen unas bases con carácter permanente (que estarán vigentes de modo indefinido y regirán convocatorias puntuales futuras, hasta que sean derogadas por otra norma posterior de igual o superior rango).

Como ya ha quedado dicho antes, el proyecto no incluye una convocatoria concreta y específica de ese tipo de subvenciones.

La naturaleza de disposición reglamentaria implica que deberá observarse la **tramitación** que señala el art. 43 de la Ley 5/1983, de 30 de diciembre, del Consell, junto con la normativa de desarrollo contenida en el Título III, arts. 39 a 55, del Decreto 24/2009, de 13 de febrero, del Consell, sobre la forma, la estructura y el procedimiento de elaboración de los proyectos normativos de la Generalitat. En este sentido, de acuerdo con los criterios comunes de la Dirección General de la Abogacía de la Generalitat, conviene recordar especialmente que una copia del expediente se deberá remitir -en su caso- a la Presidencia y conselleries en cuyo ámbito pudiera incidir, para que emitan informe; que se habrán de cumplimentar -si el órgano gestor lo estima conveniente- los trámites de audiencia a los ciudadanos, sus organizaciones y asociaciones; y que habrá de recabarse el dictamen del Consejo Jurídico Consultivo de la Comunitat Valenciana (art. 43 .1, apartados *b, c, f*, de la Ley 5/1983).

**III.-** En el mismo sentido apuntado, el art. 165 .1 de la antes citada Ley 1/2015 de la Generalitat establece que las **bases** reguladoras de la concesión de subvenciones deben aprobarse mediante **Orden** de la persona titular de la Conselleria competente por razón de la materia, de acuerdo con el **procedimiento** previsto para la **elaboración de disposiciones de carácter general**, previo informe de la Abogacía General de la Generalitat y de la correspondiente Intervención Delegada; y habrán de **publicarse** en el Diari Oficial de la Comunitat Valenciana.

Por otro lado, deberá observarse también lo que dispone la misma Ley 1/2015 en su artículo 164:

**Procedimiento para la concesión de subvenciones en régimen de concurrencia competitiva.-**

*En la tramitación de las subvenciones otorgadas por la Generalitat o sus organismos públicos dependientes en régimen de concurrencia competitiva, se observará el siguiente procedimiento:*

*a) Aquellas consellerias que tengan previsto otorgar subvenciones deberán elaborar con carácter previo un plan estratégico de subvenciones, en el que se integrarán las subvenciones que pretendan otorgar tanto sus órganos como sus organismos públicos dependientes, y cuyo contenido será el determinado en la legislación básica estatal. Estos planes tendrán un periodo de vigencia de tres años, salvo que, previa justificación de la peculiar naturaleza del sector afectado, resulte oportuno fijar una duración distinta; y se ajustarán a lo previsto en los escenarios presupuestarios plurianuales a los que se refiere el artículo 27 de la presente ley.*

*Cuando en la gestión intervengan varias consellerias o entidades vinculadas a distintos departamentos se podrán elaborar planes estratégicos conjuntos, siendo los órganos competentes para su aprobación los titulares de las consellerias responsables de la ejecución. Los planes estratégicos de subvenciones a los que se refiere este apartado serán públicos.*

*b) Los proyectos de bases reguladoras de subvenciones y sus modificaciones a los que resulte de aplicación lo dispuesto en el apartado 1 del artículo 107 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, deberán cumplir lo previsto en la normativa de la*

*Generalitat relativa a la notificació, autorització i comunicació de ajudes públiques a la Comissió Europea.*

*c) Aprobación de las bases reguladoras de la subvención.*

*d) Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 167 de esta ley, con carácter previo a la aprobación de la convocatoria, se deberá acreditar la existencia de consignación presupuestaria suficiente para cubrir los costes estimados.*

*e) Una vez efectuada la comprobación anterior, se procederá a la convocatoria de la subvención mediante resolución. En el caso excepcional de que, por la especificidad de las ayudas a otorgar, se aprueben conjuntamente las bases y la convocatoria, deberá seguirse la tramitación prevista para la elaboración de disposiciones de carácter general, requiriéndose previo informe justificativo de la concurrencia de dichas circunstancias especiales emitido por el centro directivo proponente, que se deberá incorporar al expediente.*

*f) Con carácter previo a la resolución del procedimiento, además de los informes exigidos por la normativa aplicable, deberán emitirse los siguientes: informe del órgano colegiado en el que se concrete el resultado de la evaluación de las solicitudes e informe del órgano instructor en el que conste que de la información que obra en su poder se desprende que los beneficiarios cumplen todos los requisitos necesarios para acceder a las mismas.*

*g) Concesión de la subvención, de acuerdo con los procedimientos establecidos en la presente norma.*

*h) En las subvenciones que financien obras que exijan proyecto técnico, éste deberá someterse a informe de la oficina de supervisión de proyectos o de técnicos de la administración designados por ésta, con carácter previo a la fecha de justificación de la primera anualidad de ayuda.*

*i) El pago de la subvención, salvo cuando se efectúen abonos a cuenta o pagos anticipados, se realizará previa justificación por la persona beneficiaria de la realización de la actividad, proyecto, objetivo o adopción del comportamiento para el que se concedió en los términos establecidos en su normativa reguladora de la subvención.*

**IV.-** En cuanto al **contenido** de las **bases**, el art. 17.3 LGS, junto con su Reglamento aprobado por Real Decreto 887/2006, de 21 de julio (cuerpos normativos ambos cuyo contenido es en parte básico, según su respectiva D.F. 1ª), y el art. 165.2 de la repetida Ley de la Generalitat 1/2015, señalan los aspectos que con carácter general deben contener las bases reguladoras de concesión de subvenciones. Así, se ha de analizar la adecuada inclusión de los mismos en el proyecto informado:

**1)** *Definición del objeto de la subvención o ayuda (art. 17 .3-a LGS y art. 165 .2-a Ley 1/2015). Se contiene en el borrador.*

**2)** *Requisitos que deberán reunir los beneficiarios para la obtención de la subvención, y, en su caso, los miembros de las entidades contempladas en el apartado 2 y segundo párrafo del apartado 3 del art. 11 de la LGS (art. 17 .3-b LGS); y forma de acreditar dichos requisitos (art. 165 .2-b Ley 1/2015). Ello se establece en el proyecto informado.*

**3)** *Diario oficial en el que se publicará el extracto de la convocatoria, por conducto de la Base de Datos Nacional de Subvenciones (BDNS), una vez que se haya presentado ante ésta el texto de la convocatoria y la información requerida para su publicación (art. 17 .3-b LGS, en relación con arts. 18, 20 .8 y 23 .2 LGS). Ello no se indica específicamente, debiendo añadirse.*

**4) Forma y plazo en que deben presentarse las solicitudes** (art. 17 .3-b LGS). Se hace referencia a estos aspectos.

**5) Requisitos que deben reunir las entidades colaboradoras** (art. 165 .2-d Ley 1/2015). *Condiciones de solvencia y eficacia que hayan de reunir las personas jurídicas que vayan a ser entidades colaboradoras a las que se refiere el apartado 2 del art. 12 de la LGS* (art. 17.3-c LGS, precepto no básico). Estas previsiones son relativas a las entidades colaboradoras, por lo que no vienen al caso al no contemplarse aquí su participación.

**6) Procedimiento de concesión de la subvención** (arts. 17 .3-d y 22 ss. LGS, art. 165 .2-e Ley 1/2015). *Órganos competentes para la ordenación, instrucción y resolución del procedimiento de concesión de la subvención y el plazo máximo en que será notificada la resolución* (art. 17.3-g LGS). *En las subvenciones sujetas a concurrencia competitiva, concreción de la composición del órgano colegiado que formule la oportuna propuesta de concesión* (art. 165 .2-c Ley 1/2015). Cuando no sea necesaria la publicidad de las subvenciones concedidas, *previsión sobre difusión de las personas beneficiarias* (art. 165 .2-e in fine Ley 1/2015).

Consta en el borrador informado el procedimiento de concesión, y los órganos competentes para la ordenación, instrucción y resolución de dicho procedimiento.

Se recoge la composición del órgano colegiado, de quien deberá emanar la propuesta formal de concesión de las ayudas.

Por otro lado, en cuanto al órgano que resolverá se indica que será el titular originario de la competencia para otorgar las subvenciones que es el/la Conseller/a, sin que en la propia Orden se delegue tal atribución (art. 160, apartados 4 y 5, Ley 1/2015).

En cuanto al plazo para dictar y notificar las resoluciones, se refiere a ello el borrador en su Art. 10 -3, pero de un modo no conforme con lo previsto en el art. 42, apartados 2 y 3-a, de la Ley 30/1992: el máximo de seis meses debe contarse desde la fecha de publicación de la convocatoria y no desde la fecha de fin del plazo de presentación de solicitudes, pues nos encontramos ante un procedimiento iniciado de oficio (art. 23 .1 LGS) y, por tanto, es la de iniciación del procedimiento la fecha a tener en cuenta para comenzar el cómputo. En consecuencia, el texto del proyecto de Orden deberá rectificarse en este sentido.

Se señala adecuadamente que la falta de resolución en plazo tendrá efecto desestimatorio.

Se incluyen las necesarias referencias relativas a publicidad de las subvenciones concedidas o difusión de las personas beneficiarias.

**7) Criterios objetivos de otorgamiento de la subvención y, en su caso, ponderación de los mismos** (art. 17 .3-e LGS). *En aquellos supuestos excepcionales en los que el único criterio sea el del momento de presentación de las correspondientes solicitudes se deberá hacer constar expresamente esta circunstancia* (art. 165 .2-f Ley 1/2015). En el proyecto de Orden se fijan con carácter general esos criterios, que deberán ser objeto de mayor concreción en las correspondientes convocatorias concretas.

**8) Cuantía individualizada de la subvención o criterios para su determinación** (art. 17 .3-f LGS, precepto no básico; y art. 165 .2-g Ley 1/2015). Se hace referencia a ello.

**9) Circunstancias que podrán dar lugar a la modificación de la resolución si se produce una variación de las condiciones tenidas en cuenta para la concesión de la subvención** (art. 17.3-l LGS, no básico y art. 165 .2-h Ley 1/2015). Se refiere a ello de modo general el borrador informado.

**10)** *Plazo y forma de justificación por parte del beneficiario, o en su caso de la entidad colaboradora, del cumplimiento de la finalidad para la que se concedió la subvención y de la aplicación de los fondos percibidos* (art. 17 .3-i LGS, no básico; y art. 165 .2-i Ley 1/2015). Se alude a ello, remitiéndose para su concreción a las convocatorias concretas.

**11)** *Determinación, en su caso, de los libros y registros contables específicos para garantizar la adecuada justificación de la subvención* (art. 17 .3-h LGS, precepto no básico). Se menciona de manera general, debiendo concretarse en cada convocatoria.

**12)** *Método de comprobación de la realización de la actividad a través del correspondiente plan de control* (art. 165 .2-j Ley 1/2015, en relación con art.169 .3). Se hace referencia a ello.

**13)** *En el supuesto de contemplarse la posibilidad de efectuar abonos a cuenta o pagos anticipados de la subvención concedida, la forma y cuantía de las garantías que, en su caso, deberán aportar las personas beneficiarias* (art. 17 .3-k LGS, no básico; y art. 165 .2-k Ley 1/2015). Se prevé la posibilidad de pagos anticipados, remitiéndose en cuanto a su régimen a las convocatorias, en las que tendrá que concretarse lo referido a las garantías.

**14)** *Medidas de garantía que, en su caso, se considere preciso constituir a favor del órgano concedente, medios de constitución y procedimiento de cancelación* (arts. 17.3-j LGS, no básico, y art. 165 .2-l Ley 1/2015). Esto se puede establecer "en su caso"; el proyecto no se refiere a ello.

**15)** *Compatibilidad o incompatibilidad con otras subvenciones, ayudas, ingresos o recursos para la misma finalidad procedentes de cualquier Administración o entidad, pública o privada; nacionales, de la Unión Europea o de organismos internacionales* (art. 17 .3-m LGS, precepto no básico; y art. 165 .2-m Ley 1/2015), y *deber de comunicar la obtención de esas otras subvenciones* (art. 14 .1-d LGS, precepto básico). El borrador remitido se refiere a estas cuestiones.

**16)** *En su caso, posibilidad de subcontratar total o parcialmente la actividad subvencionada, así como su porcentaje máximo y régimen de autorización* (art. 165 .2-n Ley 1/2015). Se hace referencia a estos aspectos.

**17)** *Los condicionantes requeridos por la normativa de la Generalitat relativos a la notificación, autorización y comunicación de ayudas públicas a la Comisión Europea* (art. 165 .2-o Ley 1/2015). Se indica.

**18)** *Siempre que el objeto de la subvención y la naturaleza del beneficiario así lo permitan, exigencia de un compromiso de no incurrir en deslocalización empresarial. La inclusión de tal compromiso requerirá un previo desarrollo normativo donde queden definidos tanto los supuestos de hecho en que el beneficiario incurre en deslocalización, como el procedimiento para su declaración y los concretos efectos de la misma* (art. 165 .2-p Ley 1/2015). Estas cuestiones no proceden en el caso que nos ocupa.

**19)** *Criterios de graduación de los posibles incumplimientos de condiciones impuestas con motivo de la concesión de las subvenciones. Estos criterios resultarán de aplicación para determinar la cantidad que finalmente haya de percibir el beneficiario o, en su caso, el importe a reintegrar, y deberán responder al principio de proporcionalidad.* (art. 17 .3-n LGS, precepto no básico). No se refiere expresamente a ello el borrador informado.

**20)** *Cualquier otra previsión exigida por la normativa o que se considere procedente incluir (art. 165 .2-q Ley 1/2015). Al respecto, no tratándose de subvenciones “destinadas a empresas”, no es exigible lo requerido por el Decreto del Consell 279/2004, de 17 de diciembre, por el que se regulan medidas en los procedimientos de contratación administrativa y de concesión de subvenciones para el fomento del empleo de personas con discapacidad (DOGV de 21-12-2004). No obstante, el proyecto informado recoge en su art. 4 unas “Cláusulas sociales”, remitiéndose a lo establecido en el mencionado Decreto.*

**V.-** Por otra parte, por lo que respecta al **contenido** mínimo que en su momento deberán recoger las **concretas convocatorias** futuras de subvenciones que se deriven de las bases correspondientes, viene señalado en el art. 166 de la Ley de la Generalitat 1/2015, junto con el art. 23 .2 de la LGS:

- 1) Indicación de la disposición que establezca en su caso las bases reguladoras, y del diario oficial en que está publicada, salvo que en atención a su especificidad éstas se incluyan en la propia convocatoria.*
- 2) Línea o líneas a las que se imputa la subvención, así como el importe global máximo destinado a la misma. En los supuestos de tramitación anticipada, se hará constar la línea o líneas que figuren en el Proyecto de Ley de Presupuestos de la Generalitat, así como su importe máximo estimado.*
- 3) Objeto y condiciones de la concesión de la subvención. Y finalidad de la misma.*
- 4) En su caso, expresión de que la concesión se efectúa mediante un régimen de concurrencia competitiva.*
- 5) Requisitos para solicitar la subvención y forma de acreditarlos.*
- 6) Indicación de órganos competentes para la instrucción y resolución del procedimiento.*
- 7) Forma y plazo en que deben presentarse las solicitudes.*
- 8) Plazo de resolución y notificación.*
- 9) Documentos e informaciones que deben acompañarse a la petición.*
- 10) En su caso, posibilidad de reformulación de solicitudes de conformidad con lo dispuesto en el artículo 27 LGS.*
- 11) Indicación de si la resolución pone fin a la vía administrativa o no, señalando el órgano y plazo para interponer el recurso que proceda.*
- 12) Criterios de valoración de las solicitudes.*
- 13) Medio de notificación o publicación de los distintos trámites a cumplimentar en el procedimiento.*

**VI.-** Además de lo mencionado, se considera necesario hacer las siguientes **observaciones** referentes a **rectificaciones adicionales** que convendría realizar en el proyecto:

- Artículo 33. Al remitirse a la Ley 30/1992 y al Real Decreto 1398/1993, convendría añadir “o normas que en el futuro las sustituyan”.

- Disposición Final Tercera. Se dice aquí que todas las referencias contenidas en la Orden a la Ley 30/1992 se entenderán hechas a las Leyes que en un futuro próximo van a sustituir a ésta. Al respecto, convendría matizar y añadir que ello será “en el momento de su entrada en vigor”.

Es cuanto se ha de informar.

Valencia, 26 de abril de 2016

El Abogado de la Generalitat

