



**CONSELL JURÍDIC CONSULTIU
DE LA
COMUNITAT VALENCIANA**

Dictamen 423/2016
Expediente 537/2016

Hble. Sr.
D. Vicente Garrido Mayol
Presidente

Ilmo. Sr.
D. José Díez Cuquerella
Vicepresidente

Consejeros:
Ilmos. Sres.
D. Enrique Fliquete Lliso
D. Federico Fernández Roldán
D^a Margarita Soler Sánchez
D^a M^a Luisa Mediavilla Cruz

Molt Hble. Sr.
D. Francisco Camps Ortiz
Consejero nato

Ilmo. Sr.
D. Ferran García i Mengual
Secretario General

Honorable Señor:

El Pleno del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana, en sesión celebrada el día 1 de septiembre de 2016, bajo la Presidencia del Hble. Sr. D. Vicente Garrido Mayol, y con la asistencia de los señores que al margen se expresan emitió, por unanimidad, el siguiente dictamen:

De conformidad con la comunicación de V.H. de 27 de julio de 2016 (Registro de Entrada en este Consell núm. 996/2016, de 28 de julio), el Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana ha examinado el

expediente instruido por la Consellería de Transparencia, Responsabilidad Social, Participación y Cooperación, por el que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de subvenciones destinadas a asociaciones, fundaciones y otras entidades, y organizaciones sin ánimo de lucro de la Comunitat Valenciana para la realización de actuaciones relacionadas con la formación y divulgación en materia de responsabilidad social.

I ANTECEDENTES

Del examen del expediente administrativo remitido se desprenden los siguientes antecedentes:

Primero.- Documentación remitida.

En el procedimiento que se ha tramitado por la Conselleria ahora consultante, para elaborar el proyecto de Orden, constan los documentos, trámites e informes siguientes, que se acreditan en el índice de documentos que se acompañan, formado por 18 documentos y 40 folios numerados:

1.- Texto inicial del proyecto de Orden por el que se aprueban las bases reguladoras, sin datar.

2.- Resolución de 10 de febrero de 2016, del Conseller de Transparencia, Responsabilidad Social, Participación y Cooperación, por el que se acuerda el inicio del procedimiento de elaboración y se encomienda a la Dirección General de Responsabilidad Social y Fomento del Autogobierno la elaboración del proyecto de Decreto (sic) y a la Subsecretaría de la Conselleria su tramitación.

3.- Informe de necesidad y oportunidad de la norma que suscribe con fecha 12 de febrero el Director General de Responsabilidad Social y Fomento del Autogobierno.

4.- Memoria económica del proyecto de Orden, de fecha 12 de febrero de 2016, suscrita, asimismo, por la Dirección General de Responsabilidad Social y Fomento del Autogobierno.

5.- Informe de no sujeción a la política de la competencia de la Unión Europea también de fecha 12 de febrero y suscrita por el órgano al que se encomienda la elaboración del proyecto, al que se acompaña una Ficha Informativa a los efectos del cumplimiento del Decreto 147/2007.

6.- Informe de Coordinación Informática del proyecto de Orden que suscribe el mismo Director General, citado, con fecha 12 de febrero.

7.- Memoria de impacto normativo de fecha 12 de febrero, a los efectos de la acreditación del impacto de género; la protección de la infancia, la adolescencia y las familias numerosas, que suscribe el Subsecretario de la Consellería.

8.- Publicación en el *Diari Oficial de la Comunitat Valenciana* a los efectos del trámite de audiencia, y acreditación por parte del Director General de fecha 26 de abril, de no recepción de alegaciones, sugerencias u observaciones.

9.- Escritos, de diversas fechas, de los Subsecretarios de las Consellerías de Vivienda, Obras Públicas y Vertebración del Territorio; Educación, Investigación, Cultura y Deporte; Agricultura, Medio Ambiente, Cambio Climático y Desarrollo Rural; Economía Sostenible, Sectores Productivos, Comercio y Trabajo; Presidencia de la Generalitat y Vicepresidencia de la Generalitat y Consellería de Igualdad y Políticas Inclusivas; Hacienda y Modelo Económico; y Sanidad Universal y Salud Pública.

10.- Informe de la Dirección General de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones de fecha 8 de junio de 2016, sobre el impacto en los sistemas de información de los proyectos normativos, y de administración electrónica, e informe valorativo del anterior de fecha 20 de junio de 2016, que suscribe el Director General de Responsabilidad Social y Fomento del Autogobierno.

11.- Informe de 11 de mayo de la Dirección General de Financiación y Fondos Europeos, e informe de consideraciones, valorativo del anterior, que suscribe el Director General de Responsabilidad Social y Fomento del Autogobierno, con fecha 20 de junio.

12.- Informe de la Abogacía General de la Generalitat en la Consellería de Transparencia, Responsabilidad Social, Participación y Cooperación de 27 de junio de 2016, y comunicación posterior de continuación de la tramitación sin realizar modificaciones en el texto.

13.- Informe favorable de la Dirección General de Presupuestos de fecha 10 de julio, a los efectos de lo dispuesto en el artículo 26.1 de la Ley 1/2015, de 6 de febrero, de la Generalitat, de Hacienda Pública, del Sector Público Instrumental y de Subvenciones.

14.- Informe del Interventor Delegado en Presidencia y en la Consellería de Transparencia, Responsabilidad Social, Participación y

Cooperación de fecha 14 de julio.

15.- Texto final del Proyecto de Orden, sin datar, identificado en el índice de documentos como “Text definitiu del Projecte d’Ordre”, sobre el que se realiza el dictamen de este Consell Jurídic Consultiu.

II CONSIDERACIONES

Primera.- Naturaleza del dictamen.

El artículo 10.4 de la Ley 10/1994, de 19 de diciembre, de la Generalitat, de creación del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana establece que dicho órgano deberá ser consultado preceptivamente en los supuestos de *“Proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de leyes y sus modificaciones”*.

El Conseller de Transparencia, Responsabilidad Social, Participación y Cooperación ha instado la consulta preceptiva con carácter urgente, al amparo de lo dispuesto en los artículos 10.4 y 14.2 de la ya citada Ley de la Generalitat 10/1994, aunque el expediente, iniciado en su primer documento el 10 de febrero de 2016, no ha sido tramitado con carácter de urgencia.

Segunda.- Procedimiento de elaboración del proyecto de Orden.

En la tramitación del procedimiento se han cumplido, por regla general, los trámites esenciales exigidos por el artículo 43 de la Ley 5/1983, del Consell, para la elaboración de los Reglamentos.

Cabe destacar de entre todos los informes reseñados con anterioridad, que consta la resolución de inicio del procedimiento de elaboración de la Orden; informe de la Abogacía General de la Generalitat y de la Intervención Delegada; informes de la Dirección General de Financiación y Fondos Europeos, y de la Dirección General de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, sobre, respectivamente, la sujeción al artículo 107 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, y de Administración Electrónica.

Tanto el informe económico de la Dirección General proponente, y que incoa el expediente, de 16 de febrero, como la memoria económica de la Subsecretaría de fecha 3 de mayo, constata que la aprobación de las bases no generará un incremento de gasto, al no contener más que la regulación de las subvenciones que regirán el procedimiento a través de las correspondientes convocatorias.

Consta el informe posterior emitido por la Dirección General de Presupuestos, en el que se manifiesta que, analizada la propuesta y la documentación acompañada, se informa favorablemente de conformidad con lo dispuesto en el artículo 26.1 de la Ley 1/2015, de 6 de febrero, de la Generalitat.

Asimismo consta la suscripción de un informe de impacto normativo a propósito del impacto de género de la norma, en la familia, en la infancia y en la adolescencia, ha sido suscrito por la Subsecretaría de la Consellería, sin que, como resulta habitual hayan sido recabados de las unidades especializadas de la Generalitat, tal y como ha sido señalado por numerosos Dictámenes de este Consell, y como ha sido advertido por el Tribunal Superior de Justicia de la Comunitat Valenciana.

Consta, por último, informe de la Intervención Delegada de fecha 14 de julio, de conformidad con observaciones, que señala, en consonancia con nuestros reiterados Dictámenes de este Consell (véase por ejemplo el 164/2016), que resulta necesario que con carácter previo al otorgamiento de subvenciones, se elabore un Plan Estratégico, cuya existencia no consta en el expediente dictaminado.

Tercera.- Marco normativo y objeto del proyecto de Orden.

El presente proyecto de Orden tiene por objeto aprobar las bases reguladoras de la concesión de subvenciones para todo tipo de entidades sin ánimo de lucro para que realicen actuaciones relacionadas con la formación y la divulgación de la responsabilidad social.

El marco normativo de la Orden se sitúa, en la redacción del Preámbulo, en el ámbito europeo, tal y como se define por parte de la Comisión Europea, en la consecución de un modelo de desarrollo equitativo, territorialmente equilibrado y sostenible, en la manera en que se dispone en nuestro Estatuto de Autonomía, y en la asignación de las competencias en materia de responsabilidad social que se derivan del Decreto 7/2015, de 29 de junio, del President de la Generalitat, por el que se determina las

consellerías en que se organiza la administración de la Generalitat.

El preámbulo del proyecto identifica las funciones de la Dirección General de Responsabilidad Social y Fomento del Autogobierno, responsable de la redacción del proyecto normativo, reproduciendo el artículo 10 del Decreto 160/2015, de 18 de septiembre, del Consell, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico y Funcional de la Consellería que ha incoado el expediente de tramitación de la norma.

Consta, por tanto, la existencia de un marco normativo, de una habilitación competencial, y una clara asignación de funciones de fomento y divulgación de la responsabilidad social.

Cuarta.- Estructura.

El proyecto de Orden que se somete a consulta se ha elaborado de conformidad con lo dispuesto en el Decreto 24/2009, de 13 de febrero, con la siguiente estructura:

- El título del proyecto normativo.
- El preámbulo, compuesto de 5 párrafos.
- La fórmula aprobatoria.
- 1 artículo único: “Aprobación de las Bases reguladoras”.
- 2 disposiciones finales: Primera (“Instrucciones”); Segunda (“Entrada en vigor”).
- 1 Anexo único (Bases reguladoras), conformado por 16 bases.

Quinta.- Observaciones singulares al texto del proyecto de Orden.

Al artículo único. Aprobación de las bases reguladoras.

El título del texto de la norma que se somete a dictamen de este Consell Jurídic Consultiu determina el destino de las subvenciones “a Asociaciones, Fundaciones y otras Entidades y Organizaciones sin ánimo de lucro de la Comunitat Valenciana, para la realización de actuaciones relacionadas con la formación y divulgación en materia de responsabilidad social”.

La construcción gramatical del título de la norma permite comprender que los destinatarios son las Asociaciones, Fundaciones y otras Entidades y Organizaciones sin ánimo de lucro, y con la separación que introduce la

coma, lo son todas ellas “para la realización de las actuaciones relacionadas con la formación y divulgación en materia de responsabilidad social”.

Sin embargo, la redacción del artículo único y de la base primera del Anexo (“Objeto de la subvención”), siendo prácticamente idéntica, introduce un matiz que puede inducir a confusión. El tenor literal se refiere a bases reguladoras de la concesión de subvenciones que se destinan a “asociaciones, fundaciones y otras entidades y organizaciones sin ánimo de lucro de la Comunitat Valenciana legalmente constituidas para la realización de actuaciones relacionadas con la formación y divulgación en materia de responsabilidad social.

La ausencia de una separación entre “constituidas” y el resto de la frase permitiría una lectura y una interpretación por la que se requiriera y por tanto solo pudieran ser entidades beneficiarias aquellas de las que se predica una constitución legal para la realización de actuaciones.

Se recomienda que se introduzca esa pausa, identificada con la coma entre la parte de la oración que define a las entidades, y las actividades que deben realizar, en coherencia con el propio título del texto de la Orden.

A la disposición final Segunda. Instrucciones.

El texto de la Orden, tras autorizar a la Dirección General con competencias en materia de responsabilidad social para que dicte resoluciones e instrucciones para la ejecución de la Orden y de las convocatorias subsiguientes introduce la siguiente referencia:

“Asimismo se reserva la facultad de interpretar el contenido de la presente orden a los efectos de la adjudicación de las subvenciones”.

La confusa redacción no identifica a quien se le reserva dicha capacidad; si al titular de la Consellería o de la Dirección General a la que se han autorizado determinadas competencias. En cualquier caso, de la redacción parece desprenderse una reserva exclusiva de interpretación del contenido de la orden a los efectos de adjudicar las subvenciones que podría entenderse por encima incluso de las atribuciones de otros órganos incorporados en la norma, como la Comisión de Evaluación, y por ello debería eliminarse esta referencia que parece justificar una interpretación “auténtica” de un órgano, más allá de lo dispuesto en el propio contenido de la norma.

A la ausencia de una Base concreta que establezca los requisitos.

El apartado IV del informe de la Abogacía General, que analiza de manera pormenorizada, la adecuada inclusión de los contenidos exigidos en el artículo 17 de la Ley 38/2003, y en el artículo 165 de la Ley 1/2015, establece lo siguiente:

“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 (artículo 17.3-b LGS); y forma de acreditar dichos requisitos (artículo 165.2-b Ley 1/2015). Ello se establece en el proyecto informado”.

Sin embargo, no consta una base concreta que establezca los requisitos que deben reunir las entidades beneficiarias, más allá de la propia delimitación de qué tipo de entidades pueden obtener dicha condición.

Por tanto, y a los efectos del contenido mínimo que exige dicha normativa básica, que expresa con claridad que los requisitos deben formar parte de las bases reguladoras, el único requisito que se deduce de éstas bases concretas es el que figura en la base tercera. De esa manera coincide la identificación de las entidades beneficiarias con los requisitos, que serían los siguientes:

- a) Ser una asociación, fundación u otra entidad y organización sin ánimo de lucro.
- b) Tener su domicilio social en la Comunitat Valenciana.
- c) Estar legalmente constituida e inscrita en el registro que corresponda.
- d) Disponer de una sede central o delegación permanente en el territorio de la Comunitat Valenciana.

Estos serían los requisitos cuyo cumplimiento debe justificarse ante el órgano concedente, de conformidad con lo dispuesto en la Base Cuarta (“Obligaciones de las entidades beneficiarias”), ya que el contenido de la normativa básica impide que en las respectivas convocatorias figuren requisitos adicionales no contemplados en las bases actuales.

Entre la documentación que la base novena exige como obligatoria para ser entregada por parte de las entidades solicitantes, figura (apartado h), la certificación de la inscripción en el Registro correspondiente *“en función del tipo de entidad u organización de que se trate”*.

Esta concreción de la Base Novena debería incluirse en la Base Segunda, por cuanto ello define que la diversidad en la inscripción registral está justificada por el tipo de entidad, y ello impide que en cada convocatoria se exigiera la inclusión en un determinado registro, con las consecuencias que ello supone a los efectos de la consideración o no como entidad beneficiaria y su inclusión o no en las convocatorias concretas.

Observaciones formales y de estilo.

1.- En el primer párrafo del preámbulo, en el que se incorpora una definición del concepto de responsabilidad social realizada por parte de la Comisión Europea, deberá señalarse el precepto concreto de la norma en que se contiene el concepto, y si se trata de la “Comunicación de la Comisión relativa a la Responsabilidad Social Empresarial: una contribución empresarial al desarrollo sostenible”, de 2 de julio de 2002; o bien se trata de la “Nueva Comunicación de la Comisión sobre Responsabilidad Social Empresarial”, de 22 de marzo de 2006, con el objeto de enmarcar el rango normativo de la definición que se utiliza.

2.- De otro lado, y a los efectos de encuadrar el marco estratégico de la política que se pretende fomentar, y siendo notoria la existencia de una “Estrategia Española de Responsabilidad Social de las Empresas 2014-2020”, parecería oportuna la inclusión de dicha referencia al ámbito nacional de la política que se pretende fomentar.

3.- La referencia al Estatuto de Autonomía deberá simplificarse, limitándose al “*Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana*”, omitiendo las citas a las leyes orgánicas aprobatorias, por ser innecesarias.

4.- El contenido del apartado 4 de la base undécima coincide con exactitud con el contenido del apartado 2 de la base sexta, siendo una reiteración innecesaria.

5.- En el apartado 1.a) de la base decimocuarta el singular de la justificación exige un “irá” concordante.

6.- En el apartado 1.b.1 de la Base decimocuarta el género femenino de la memoria reclama un “firmada” concordante.

7.- La base decimosexta aparece calificada, por error, como decimosexto.

III CONCLUSIÓN

Por cuanto queda expuesto, el Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana es del parecer:

Que el proyecto de Orden por el que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de subvenciones destinadas a Asociaciones, Fundaciones y otras Entidades y Organizaciones sin ánimo de lucro de la Comunitat Valenciana, para la realización de actuaciones relacionadas con la formación y divulgación en materia de responsabilidad social es conforme con el ordenamiento jurídico.

V.H., no obstante, resolverá lo procedente.

Valencia, 1 de septiembre de 2016

EL SECRETARIO GENERAL



Ferran García i Mengual

EL PRESIDENTE



Vicente Garrido Mayol

**HONORABLE SR. CONSELLER DE TRANSPARENCIA,
RESPONSABILIDAD SOCIAL, PARTICIPACIÓN Y COOPERACIÓN.**