

INFORME JURÍDICO SOBRE PROYECTO DE DECRETO DEL PRESIDENT DE LA GENERALITAT POR EL QUE SE ESTABLECEN LAS BASES REGULADORAS DE LAS SUBVENCIONES DESTINADAS AL SOSTENIMIENTO DE LAS MANCOMUNIDADES DE MUNICIPIOS DE LA COMUNITAT VALENCIANA, DE ÁMBITO COMARCAL

El subsecretario de la presidencia de la Generalitat ha remitido con fecha el proyecto de decreto del president a que se refiere el título anterior para que se emita informe jurídico.

A la solicitud de informe se adjunta la siguiente documentación:

- *Propuesta de resolución de inicio del procedimiento de elaboración del proyecto de decreto del presidente por el que se establecen las bases reguladoras de las subvenciones destinadas al sostenimiento de las mancomunidades de municipios de la Comunitat Valenciana, de ámbito comarcal, de la secretaria autonómica de cohesión territorial y políticas públicas contra el despoblamiento.*
- *Resolución de inicio del procedimiento de elaboración del proyecto de decreto del presidente a que se refiere el título de este informe.*
- *Informe del director general de administración local sobre la omisión de la consulta pública en la tramitación del proyecto de decreto del presidente de la Generalitat.*
- *Memoria justificativa de la necesidad y conveniencia de la aprobación del proyecto de decreto del presidente de la Generalitat, del director general de administración local.*
- *Informe sobre la no repercusión económica directa del proyecto de decreto, del director general de administración local.*
- *Copia del anuncio de información pública del proyecto de decreto del presidente (DOGV 9363, 16.06.2022)*
- *Informe justificativo de la propuesta de decreto del presidente de modificación de las bases reguladoras, de la directora general de la agenda valenciana antidespoblamiento.*
- *Comunicación del proyecto de decreto a las subsecretarías de las consellerias.*
- *Alegaciones de las consellerias al proyecto de decreto:*

- *Conselleria de participación, transparencia, cooperación y calidad democrática.*
- *Conselleria de hacienda y modelo económico.*
- *Informe sobre las alegaciones de las consellerias, del director general de administración local.*
- *Remisión del proyecto de decreto a la dirección general de fondos europeos de la conselleria de hacienda y modelo económico, de acuerdo con el decreto 128/2017, de 29 de septiembre, del Consell, por el que se regula el procedimiento de comunicación a la comisión europea de los proyectos de la Generalitat dirigidos a establecer, conceder o modificar ayudas públicas.*
- *Informe de impacto de género.*
- *Informe de no afectación de las competencias de la comisión delegada del Consell de inclusión y derechos sociales.*
- *Informe sobre el impacto en la infancia, la adolescencia y la familia.*
- *Informe sobre impacto en la competitividad.*
- *Informe de coordinación informática*
- *Propuesta de decreto del president de modificación del decreto 1/2020, del president, sin firma.*

Posteriormente, con fecha 28 de julio de 2022, se ha remitido, en relación con este proyecto de decreto, el informe favorable emitido por la dirección general de tecnologías de la información y las comunicaciones.

Visto el proyecto de decreto y la documentación que se acompaña al expediente, se emite el siguiente informe jurídico.

INFORME

I.- Naturaleza y carácter del informe

El presente informe se emite con carácter preceptivo de acuerdo con el artículo 5.2.n) de la ley 10/2005, de 9 de diciembre, de asistencia jurídica a la Generalitat, en relación con

el artículo 165.1 de la ley 1/2015, de 6 de febrero, de la Generalitat, de hacienda pública, del sector público instrumental y de subvenciones (de ahora en adelante LHSPS). Así mismo, el informe no es vinculante, en virtud de lo previsto en el artículo 6.1 de la ley 10/2005, pero los actos y resoluciones administrativas que se apartan tendrán que ser motivados.

El artículo 165. 1 dispone que los trámites del procedimiento de elaboración y aprobación de bases reguladoras se evacuarán por vía de urgencia y, por tanto, este informe se emite con carácter urgente.

II.- Objeto del proyecto de decreto del president de la Generalitat

El proyecto de decreto del president de la Generalitat tiene por objeto aprobar las bases reguladoras de subvenciones destinadas al sostenimiento de las mancomunidades de municipios de ámbito comarcal de la Comunitat Valenciana.

III. Naturaleza del proyecto de decreto. Procedimiento.

El proyecto de decreto tiene por objeto, como se ha dicho, la aprobación y establecimiento de unas bases reguladoras de subvenciones. Se trata, por tanto, de una disposición de carácter general que debe tramitarse siguiendo el cauce procedimental para la aprobación de las disposiciones de tal carácter. En consecuencia, son de aplicación los preceptos básicos para elaborar proyectos normativos, tanto de la legislación básica estatal, como de normativa la autonómica. Es decir, los preceptos básicos de la ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas, el estatuto de autonomía de la Comunitat Valenciana, la ley 5/1983, de 30 de diciembre de 1983, del Consell y el 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.

IV. Estructura del proyecto de decreto del president de la Generalitat

El proyecto de decreto del president se estructura del siguiente modo:

- *Título*
- *Preámbulo*
- *Primero. Objeto*
- *Segundo. Incidencia presupuestaria*
- *Tercero. Bases reguladoras*
 - *Base primera. Definición del objeto de la subvención*
 - *Base segunda. Entidades beneficiarias*
 - *Base tercera. Actuaciones y bases subvencionables*
 - *Base cuarta. Obligaciones de las entidades beneficiarias*
 - *Base quinta. Importe máximo de la subvención*
 - *Base sexta. Convocatoria y procedimiento de concesión*
 - *Base séptima. Solicitudes y documentación*
 - *Base octava. Criterios objetivos de otorgamiento de la subvención*
 - *Base novena. Ordenación e instrucción del procedimiento y comisión de valoración*
 - *Base décima. Resolución*
 - *Base undécima. Concurrencia con otras ayudas*
 - *Base duodécima. Supuestos y criterios de modificación de la resolución*
 - *Base decimotercera. Ordenación del pago y justificación de las subvenciones concedidas*
 - *Base decimocuarta. Revisión de expedientes*
 - *Base decimoquinta. Seguimiento y plan de control*
 - *Base decimo sexta. Cuantía de las subvenciones*
 - *Base decimoséptima. Transparencia, suministro de información y datos abiertos*
 - *Base decimoctava. Régimen jurídico en materia de protección de datos personales*
 - *Base decimonovena. Delegación y facultad de desarrollo*

- *Base vigésima. Efectos*

V. Marco jurídico y competencial

Las bases que se aprueban mediante el decreto del president de la Generalitat regulan subvenciones para el sostenimiento de mancomunidades de municipios de ámbito comarcal. Se trata pues de una actividad de fomento en el ámbito competencias de la administración local.

El art. 49.1.8ª del estatuto de autonomía de la Comunitat Valenciana, atribuye a la Generalitat competencias en materia de régimen local, sin perjuicio de lo que dispone el número 18 del apartado 1 del art. 149 de la constitución española, es decir las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas.

La ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local, incluye expresamente, en su artículo tercero, las mancomunidades de municipios en la condición de entidades locales y, en su artículo 44, reconoce a los municipios el derecho a asociarse con otros en mancomunidades para la ejecución en común de obras y servicios determinados de su competencia.

Por su parte el artículo 36. 1 de la ley 21/2018, de 16 de octubre, de mancomunidades de la Comunitat Valenciana establece que:

1. La Generalitat y las diputaciones provinciales deberán integrar necesariamente a las mancomunidades en sus planes estratégicos de subvenciones, incluyéndolas en todas las líneas y programas, tanto de carácter general como sectorial, que les puedan afectar, siempre de conformidad con la normativa general de subvenciones.

De acuerdo con el artículo 165.1 de la LHPS, las bases reguladoras de las subvenciones serán aprobadas mediante orden de la persona titular de la conselleria competente por razón de la materia, debiendo publicarse en el diari oficial de la Generalitat Valenciana, en adelante DOGV. El decreto 105/2019, de 5 de julio, del Consell por el que se establece la estructura orgánica básica de la presidencia y las consellerias de la Generalitat, asigna a la presidencia la materia de régimen local, cohesión territorial y lucha contra el despoblamiento, materias todas ellas que son ejercidas por la secretaria autonómica de promoción institucional y cohesión territorial, a través de las direcciones generales de administración local y la agenda valenciana antidespoblamiento. La dirección general de administración local tiene asignadas las competencias de estudio, informe y resolución de los asuntos referidos al régimen jurídico, personal, organización, bienes y servicios de las entidades locales i de la organización territorial, y también la tutela financiera de las entidades locales, de acuerdo con el artículo 12 del referido Decreto 105/2019.

El artículo 70.4 de la ley 5/1983 del Consell, dispone que las direcciones generales proponen a sus órganos superiores la resolución que estimen procedente en asuntos que sean de su competencia y cuya tramitación corresponde a la dirección general.

En consecuencia, corresponde la aprobación de las bases reguladoras al president, como órgano jerárquico superior del departamento que tiene atribuida la materia, de conformidad con el artículo 165. 1 de la LHPS. De acuerdo con el artículo 34 de la ley 5/1983, de 9 de diciembre, del Consell, la disposición debe adoptar la forma de decreto del president y la propuesta corresponde al director general de administración local.

Ello no obstante la resolución de inicio del procedimiento de elaboración de la disposición corresponde al titular de la secretaria autonómica de presidencia, ya que tiene delegada esa atribución de acuerdo con el número primero, apartado a) de la resolución de 17 de

febrero de 2022, del president de la Generalitat, por la que delega determinadas atribuciones en diferentes órganos de la presidencia.

VI. Sobre el contenido del proyecto

A continuación del título del proyecto es recomendable que figure el índice de la disposición.

Preámbulo. El preámbulo indica que las subvenciones que regulan las bases se encuentran incluidas en el plan estratégico de subvenciones de la presidencia de la Generalitat y sus organismos públicos para el período 2021-2023, aprobado por resolución de 26 de febrero de 2021, de la presidencia de la Generalitat (DOGV 9033, 03.03.2021).

El último párrafo del preámbulo debe referirse al decreto 105/2019, de 5 de julio, del Consell por el que se establece la estructura orgánica básica de la presidencia de la Generalitat y de la consellerias de la Generalitat. No es necesario hacer mención al decreto 8/2022, de 11 de febrero del Consell que lo modifica.

El último inciso del párrafo final del preámbulo deberá ser también corregido. De acuerdo con el 165. 1 de la ley 1/2015, para la aprobación de las bases reguladoras de subvenciones sólo será preceptivo el informe de la abogacía general de la Generalitat y de la intervención delegada.

Parte dispositiva. La parte dispositiva se estructura en tres artículos, el tercero de los cuales recoge las bases reguladoras. Esta estructura provoca una duplicidad en la regulación del objeto del decreto. Figura en el apartado primero y, una vez más, en la base primera. Es recomendable que el decreto se estructure en artículos numerados con caracteres arábigos

de acuerdo con lo que establece el decreto 24/2009, 13 de febrero, del Consell, sobre la forma, la estructura y el procedimiento de elaboración de los proyectos normativos de la Generalitat. No obstante, es posible también que la estructura formal del decreto consista en un artículo que recoja la aprobación de las bases reguladoras y otro destinado a la incidencia presupuestaria, seguidos de las disposiciones finales que sean necesarias para la regulación, y que las bases figuren en anexo numeradas ordinalmente en letra.

Primero. Objeto. Este apartado contiene una errata mecanográfica: donde dice *la mancomunidad de comarcal*, debe decir *la mancomunidad comarcal*.

Tercero. Bases reguladoras. Base primera. Definición del objeto de la subvención. Ya se ha hecho mención con anterioridad a la duplicidad de esta base con el apartado primero del proyecto de decreto.

Base segunda. Entidades beneficiarias. Esta base establece que podrán ser beneficiarias de la subvención las mancomunidades de ámbito comarcal constituidas de acuerdo con la ley 21/2018, de 16 de octubre, de mancomunidades de la Comunitat Valenciana. También podrán ser beneficiarias aquellas mancomunidades que hayan iniciado el expediente de modificación estatutaria para su conversión en mancomunidades de ámbito comarcal previsto en la misma ley 21/2018. Este apartado debería indicar en qué momento debe estar iniciado este procedimiento que permite a las mancomunidades ser beneficiarias de la subvención: en el momento de la convocatoria, de la finalización del plazo de solicitud, de la resolución de concesión, etc. Por otra parte, también por razones de seguridad jurídica, debería indicarse cuándo se entiende iniciado el procedimiento calificación como mancomunidad comarcal de una mancomunidad preexistente: si se trata de la fecha de la adopción de acuerdo por la mancomunidad, o bien, si la solicitud previa al departamento competente del Consell es requisito para poder ser beneficiaria de la subvención.

Respecto a lo que se ha indicado en el párrafo anterior, la fijación de los requisitos que deberán cumplir las personas beneficiarias para la obtención de la subvención y la forma de acreditarlos forma parte del contenido mínimo de las bases reguladoras de acuerdo con el artículo 165. 2. b) de la ley 1/2015.

Base tercera. Actuaciones y gastos subvencionables. La base tercera señala que son subvencionables los gastos de personal y los gastos corrientes en bienes y servicios de las mancomunidades beneficiarias. Más adelante concreta cuáles de estos gastos incluidos en la categoría de gastos de personal y gastos corrientes son subvencionables. Es decir, la subvención está sujeta a la concurrencia de una situación, pero no al cumplimiento de un determinado objetivo, a la ejecución de un proyecto, a la realización de una actividad o a la adopción de un comportamiento singular, en los términos que prevé el artículo 2. 1 b 9 de la ley 38/2003, general de subvenciones. Las bases no contemplan, en efecto, proyectos o actuaciones específicas. La subvención está vinculada a los gastos de funcionamiento y a los gastos de personal en sí mismos. En consecuencia, el empleo del término *actuaciones* deberá revisarse, cuando se emplee en el sentido de condición de actividad concreta para percibir la subvención, tanto en el título como en el texto de esta base, así como en la base cuarta, apartado 2, en la base quinta, en la base séptima, en la base undécima, en la base decimocuarta, en la base decimosexta, en la base decimoséptima y en el antepenúltimo párrafo del preámbulo del proyecto de decreto

Base séptima. Solicitudes y documentación. El apartado primero contiene un error de concordancia entre el sujeto y el verbo de la oración.

Base décima. Resolución. La fijación del plazo máximo para notificar la resolución de las subvenciones forma parte del contenido mínimo que han de recoger las bases reguladoras de acuerdo con el apartado e) del artículo 165. 2 e) de la ley 1/2015. En consecuencia, deberá suprimirse de la base la habilitación para que las convocatorias establezcan un plazo

distinto del que establece la base, al menos, limitar esta habilitación a la fijación por parte de las convocatorias de un plazo más breve del previsto en la base.

Base decimotercera. Ordenación del pago y justificación de las subvenciones concedidas. De la redacción de la base parece inferirse que las mancomunidades de municipios no comarcales de acuerdo con la ley 21/2018 podrán ser beneficiarias de la subvención y percibir su importe sin necesidad de acreditar el inicio del procedimiento para obtener la calificación de mancomunidades comarcales de la ley 21/2018 hasta el momento de presentación de la justificación de la subvención. Más arriba ya se han realizado en este informe consideraciones sobre la precisión con la que debe quedar regulada en las bases la condición de personas beneficiarias de la subvención.

El apartado 1 de esta base señala que el plazo de presentación de la justificación se determinará en la convocatoria. Sin embargo, el plazo de justificación forma parte del contenido mínimo de las bases reguladoras de acuerdo con el artículo 165. 2 i) de la ley 1/2015 i, en consecuencia, debe concretarse en el proyecto de decreto.

Las bases no prevén la realización de abonos a cuenta o de pagos anticipados.

Base decimoquinta. Seguimiento y plan de control. El artículo 165. 2 de la ley 1/2015 establece que forma parte del contenido mínimo que las bases deben regular el método de comprobación de la realización de la actividad a través del correspondiente plan de control. Debe revisarse la redacción de esta cláusula, ya que no incluye una regulación del método de comprobación sino meramente su enunciación.

Base decimosexta. Cuantía de las subvenciones. El párrafo primero de esta base señala que "*el importe de la subvención será el coste subvencionable de la actuación definido en*

el artículo 31 de la ley 38/2003, general de subvenciones". Es recomendable dar una nueva redacción a este base. por las siguientes razones. En primer lugar, el término coste subvencionable no se ha definido en las bases previamente. Aparece en la base decimoprimer, apartado 2 para señalar el límite de la cuantía de la subvención: esta no podrá superar el gasto real que ha soportado la entidad beneficiaria en personal y funcionamiento, es decir, el coste para la entidad del personal y del funcionamiento. Por tanto, la cuantía de la subvención será la que corresponda en función del presupuesto de cada convocatoria y de la puntuación obtenida de acuerdo con los criterios de la base octava. El coste real soportado por la entidad determina el importe máximo de la subvención para el caso que de la cuantía resultante de la aplicación de la base octava sea superior al coste real. El párrafo segundo de la base, que introduce este mecanismo de limitación de la subvención al coste real soportado por la entidad beneficiaria, debe ser también revisado ya que introduce un nuevo término (el coste de la subvención) que también puede inducir a dificultades de interpretación.

El párrafo tercero señala que no es subvencionable el IVA pagado por las entidades beneficiarias. La ubicación de este párrafo corresponde sistemáticamente a la base tercera que regula los gastos subvencionables.

Base decimonovena. Delegación y facultad de desarrollo. La resolución de 17 de febrero de 2022, del president de la Generalitat, por la que delega determinadas atribuciones en diferentes órganos de la presidencia, establece la delegación en las personas titulares de las direcciones generales de la presidencia, en sus respectivos ámbitos de competencias:

b) El otorgamiento de ayudas y subvenciones a las que se refiere el título X de la Ley 1/2015, de 6 de febrero, de la Generalitat, de hacienda pública, del sector público instrumental y de subvenciones.

La presente delegación incluye, a su vez, la facultad de interpretar, resolver las incidencias y dictar los actos de trámite cualificados que puedan surgir como consecuencia de la tramitación de estos expedientes en todas sus fases.

Es recomendable que la base decimonovena haga referencia a la resolución de delegación del president respecto de las atribuciones que la persona titular de la dirección general de administración local tiene ya delegadas.

Respecto a la aprobación del gasto, que la base decimonovena atribuye a la persona titular de la dirección general de administración local, el apartado séptimo c) de la mencionada resolución del president delega esta atribución en la persona titular de la subsecretaría de la presidencia:

c) Los actos y documentos de retención de crédito, autorización del gasto, disposición de crédito, reconocimiento de obligaciones y propuesta de pago, dentro de los límites legales y reglamentarios, referidos a cualquier capítulo del estado de gastos del presupuesto de la Presidencia, así como la tramitación necesaria para el pago de intereses de demora que se pudieran devengar en cualquier expediente de gasto, siempre que no estén delegados en otro órgano.

Es lo que ha de informar la abogacía en cumplimiento de lo que dispone el artículo 5.2. b) de la ley 10/2005, de 9 de diciembre, de la Generalitat, de asistencia jurídica a la Generalitat i en el artículo 165.1 de la ley 1/2015, de 6 de febrero, de la Generalitat, de hacienda pública, del sector público instrumental y de subvenciones. El informe, conforme al artículo 6.1 de la mencionada ley 10/2005, tiene carácter preceptivo y no vinculante, pero los actos y resoluciones administrativas que se aparten de él habrán de motivarse.

El abogado de la Generalitat