

C//I/4354/2023

PRES 94/2023

Asunto: Informe de la Abogacía General de la Generalitat sobre el Proyecto de decreto del president de la Generalitat, por la que se establecen las bases reguladoras de subvenciones destinadas a promover la protección, el fomento y el desarrollo del patrimonio y dinamización cultural y la adecuada renovación de bienes y espacios municipales de la Comunidad Valenciana.

Por la Subsecretaría de la Presidencia, se ha solicitado a esta Abogacía la emisión de informe con relación al proyecto referenciado en el asunto.

Examinado el mismo junto con la documentación que se acompaña y de conformidad con lo dispuesto en la Ley 10/2005, de 9 de diciembre, de la Generalitat, de Asistencia Jurídica a la Generalitat (en adelante ley 10/2005), y en el Reglamento de la Abogacía de la Generalitat, aprobado por el Decreto 84/2006, de 16 de junio, del Consell (en adelante Decreto 8472006) se emite el siguiente

INFORME

PRIMERO.- Carácter del informe.

El informe que se emite tiene carácter preceptivo al amparo de lo establecido en el 165.1 a) de la Ley 1/2015, de 6 de febrero, de la Generalitat, de Hacienda Pública, del Sector Público Instrumental y de Subvenciones (en adelante LHPSPS) y en el artículo 5.2 h) de la Ley 10/2005. Asimismo, y de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 6.1 de la Ley 1072005, el informe no es vinculante pero los actos y resoluciones administrativas que se aparten de ellos habrán de ser motivados. Además, el artículo 165.1 de la LHPSPS prevé que todos los trámites del procedimiento serán evacuados por vía de urgencia en atención a

su especial naturaleza.

SEGUNDO.- Objeto del informe y normativa de aplicación.

El proyecto de Decreto del president que se informa tiene por objeto el establecimiento de unas bases reguladoras de subvenciones.

Por tanto, la normativa principal de aplicación está constituida por la LHPSPS, los preceptos básicos de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (en adelante LGS) y el Reglamento de la Ley General de Subvenciones aprobado por el Real Decreto 887/2006, de 21 de julio.

Además, en materia de publicidad será de aplicación la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, así como la Ley 1/2022, de 13 de abril, de la Generalitat, de Transparencia y Buen Gobierno de la Comunitat Valenciana (en adelante Ley 1/2022).

En relación con esta Ley 1/2022, se debe tener en cuenta lo dispuesto en su disposición final tercera, respecto de la entrada en vigor de su Capítulo II, que se refiere a la publicidad activa y que entrará en vigor al cabo de doce meses desde la publicación de la ley, que tuvo lugar el 19 de mayo de 2022, por lo que las obligaciones que establece no serán exigibles hasta el 19 de mayo de 2023. De acuerdo con la disposición transitoria segunda de la Ley 1/2022, en tanto no se produzca la entrada en vigor del Capítulo II de la Ley se mantendrá vigente el capítulo I del título I de la Ley 2/2015, de 2 de abril, de la Generalitat, de participación ciudadana de la Comunitat Valenciana.

Por otra parte, de acuerdo con la disposición final segunda, apartado 2, de la Ley 1/2022, en todo lo que no se oponga y hasta que no se derogue expresamente el Decreto 105/2017, de 28 de julio, del Consell, de desarrollo de la Ley 2/2015, de 2 de abril, de la Generalitat, en materia de transparencia y regulación del Consejo de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

Igualmente se recuerda que de acuerdo con su disposición final única, con fecha 16 de mayo de 2023 entrarán en vigor el Decreto 118/2022, de 5 de agosto, del Consell, por el que se regula la inclusión de cláusulas de responsabilidad social

en la contratación pública y en las convocatorias de ayudas y subvenciones, que desarrolla en este punto las previsiones de la Ley 18/2018, de 13 de julio, de la Generalitat, para el fomento de la responsabilidad social.

También resultan de aplicación la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante LPACAP), la Ley 5/1983, de 30 de diciembre, del Consell (en adelante Ley 5/1983) 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 (en adelante Decreto 24/2009).

TERCERO.- Ámbito competencial

El artículo 165.1 de la LHPSPS establece que las bases reguladoras de las subvenciones se aprobarán por orden de la persona titular de la conselleria competente por razón de la materia.

En el caso que nos ocupa, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 1.4 del Decreto 105/2019, de 5 de julio, del Consell por el que establece la estructura orgánica básica de la Presidencia y de las consellerias de la Generalitat y en el artículo 2 del Decreto 5/2019, de 16 de junio, del president de la Generalitat, por el que se determinan el número y la denominación de las consellerias y sus atribuciones, corresponde al president la aprobación de las bases reguladoras mediante Decreto, tal como establece el artículo 34 de la Ley 5/1983.

CUARTO.- Procedimiento

En cuanto al procedimiento, el artículo 165.1 de la LHPSPS establece que *“Las bases reguladoras de la concesión de 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”. Sólo será preceptivo el previo informe de la Abogacía General de la Generalitat y de la correspondiente intervención delegada. Todos los trámites de dicho procedimiento serán evacuados por vía de urgencia, en atención a su especial*

naturaleza”.

No obstante, dada la naturaleza reglamentaria del proyecto, su tramitación se ha de ajustar a lo establecido con carácter básico en la LPACAP, en el artículo 43 de la Ley 5/1983, y en el Decreto 24/2009, así como la normativa básica sectorial de aplicación.

En el expediente constan los siguientes trámites e informes:

- 1.- Propuesta de fecha 20 de febrero de 2023 de la secretaria autonómica de Cohesión Territorial y Políticas contra el Despoblamiento en relación con la aprobación del proyecto de Decreto del president de la Generalitat de aprobación de las bases reguladoras de las subvenciones.
- 2.- Informe sobre la innecesariedad de la realización de la consulta previa suscrito por el director general de Administración Local con fecha 20 de febrero de 2023.
- 3.- Resolución de inicio de fecha 23 de febrero de 2023, suscrita por delegación del president por el secretario autonómico de Presidencia, en la que se acuerda encomendar la elaboración del proyecto de Decreto a la Dirección General de Administración Local y la tramitación a la Subsecretaría de Presidencia.
- 4.- Informe de necesidad y oportunidad del proyecto suscrito por el director general de Administración Local con fecha 7 de marzo de 2023.
- 5.- Memoria económica en la que se concluye que la aprobación del proyecto no tiene repercusión de gasto suscrita con fecha 7 de marzo de 2023 por el director general de Administración Local.
- 6.- Informe de impacto de género suscrito con fecha 7 de marzo de 2023 por el director general de Administración Local en el que se concluye que el proyecto no tiene impacto de género.

7.- Informe sobre el impacto en la infancia, la adolescencia y la familia suscrito con fecha 7 de marzo de 2023, en el que se concluye que el proyecto no produce impacto alguno en la infancia, la adolescencia y la familia.

8.- Informe favorable de la Dirección General de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones sobre el artículo 94 del Decreto 220/2014 de Administración Electrónica de la Comunitat Valenciana suscrito con fecha 7 de marzo de 2023 por el jefe del Servicio de Aplicaciones Departamental y con fecha 8 de marzo de 2023 por el director general de tecnologías de la Información.

9.- Informe sobre la no afectación a las competencias de la Comisión Delegada del Consell de Inclusión y Derechos Sociales creada por el Decreto 4872021, de 1 de abril, suscrito con fecha 28 de marzo de 2023, por el director general de Administración Local.

10.- Documentación relativa a la audiencia a la Presidencia y las Consellerias.

11.- Documentación relativa al trámite de información pública.

12.- Documentación relativa a la remisión del proyecto a la Dirección General de Fondos Europeos en los términos establecidos en el Decreto 128/2017, de 29 de septiembre, del Consell, por el que se regula el procedimiento de notificación y comunicación a la Comisión Europea de los proyectos de la Generalitat dirigidos a establecer, conceder o modificar ayudas públicas.

Y vista la citada tramitación se concluye que se han realizado los trámites preceptivos de acuerdo con la normativa de aplicación.

No obstante, respecto de la innecesariedad de la consulta previa se observa que para que la tramitación de urgencia implique la excepción del trámite de consulta

previa debe estar prevista en la norma que regule la citada urgencia.

Por tanto, la ausencia de consulta previa debe justificarse atendiendo a lo dispuesto en el artículo 133.4 de la LPACAP.

Además de los trámites citados será necesario el informe de esta Abogacía que se emite y el de la Intervención.

Respecto al informe del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana se debe tener en cuenta el dictamen número 374/2022 que recoge la doctrina sobre los supuestos en los que es necesario solicitar el citado dictamen en relación con las bases reguladoras que dice que *“A partir del presente Dictamen, y siguiendo la doctrina del Alto Tribunal, no se estima preceptiva la petición de dictamen de este Consell, en relación con los proyectos de bases reguladoras de subvenciones o ayudas, que, con arreglo a las reseñadas Sentencias de 17 de julio y 21 de julio de 2020, entre otras, no constituyan un desarrollo de la ley en sentido propio, o , en otras palabras no prevean un contenido normativo que desarrolle o complemente la ley sectorial o norma comunitaria. En relación con la posición que este Consell ha mantenido hasta la fecha, es importante destacar que el procedimiento para la elaboración de disposiciones normativas de carácter general constituye un conjunto de trámites de extraordinaria importancia, en la medida en que se convierten en una garantía del acierto, oportunidad y legalidad de la norma que va a integrarse en el ordenamiento jurídico sujeto a las exigencias de calidad técnica y jurídica, resaltando que hay, incluso, una mayor necesidad de intervención de los órganos consultivos en la elaboración de los reglamentos, precisamente, a medida que es mayor la desconexión con la ley y dado que, en todo caso, han de respetar el bloque de la legalidad. Pese a ello, se reinterpreta, en los términos expuestos, la expresión “disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de leyes y sus modificaciones” del artículo 10.4 de la Ley 10/1994, de Creación de esta Institución, mantenida hasta la fecha, de forma que solo deberán ser sometidas a dictamen preceptivo las bases reguladoras en aquellos supuestos en los que así se disponga expresamente o se derive de su consideración de reglamento ejecutivo en su acepción material, es decir, cuando sean expresión de un*

contenido normativo que desarrolle o complemente la ley sectorial o norma comunitaria.”

En el presente caso, la norma que se informa no responde al desarrollo normativo de una disposición de naturaleza legislativa, por lo que, en principio, no parece necesario recabar el Dictamen del alto órgano consultivo de acuerdo con la doctrina expuesta.

QUINTO.- Estructura

El proyecto de Decreto se estructura en un índice, una parte expositiva (Preámbulo) y una parte dispositiva constituida por el tres capítulos.

El Capítulo I denominado “Disposiciones Generales” contiene cuatro artículos, el Capítulo II denominado “Procedimiento” contiene cinco artículos y el Capítulo III denominado “Gestión Económica y régimen sancionador” contiene 11 artículos.

Además, el texto contiene una disposición adicional y dos disposiciones finales. La estructura y forma de los proyectos normativos está regulada en el Título II del Decreto 24/2009. Aunque las disposiciones contenidas en el citado Título II, de conformidad con lo dispuesto en la disposición final primera del Decreto 24/2009 *«tienen el carácter de directrices o normas orientadoras, careciendo de rango reglamentario»*, es recomendable que el proyecto se ajuste a sus previsiones.

Y vista la estructura y forma del proyecto se comprueba que se han seguido, en general, las disposiciones del citado Decreto 24/2009.

SEXTO.- Contenido material

El contenido mínimo de las bases reguladoras de subvenciones es el previsto en el artículo 165.2 de la LHPSPS.

Y en relación con el citado contenido material y demás normas de aplicación se hacen las siguientes observaciones:

1.- De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 129 de la LPACAP. en el preámbulo

de los proyectos de reglamento debe quedar suficientemente justificada su adecuación a los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, y eficiencia.

En el Preámbulo que se informa no consta mención a dichos principios.

Por otra parte, se debe suprimir del Preámbulo las previsiones sobre supletoriedad en la aplicación normativa, por no ser contenido del mismo.

Igualmente, la referencia a la norma de organización y de funcionamiento de la presidencia ha de hacerse al Decreto 105/2019, de 5 de julio, del Consell, de estructura orgánica básica de la Presidencia y no a las normas posteriores que lo modifican de forma parcial.

Por último, en el Preámbulo se debería justificar de conformidad con el artículo 8 de la LGS, no sólo que la ayuda que se convoca se encuentra incluida en el Plan Estratégico de Subvenciones sino también señalar de qué modo contribuyen al logro de sus objetivos.

2.- En el artículo segundo del proyecto se regulan las personas beneficiarias de las ayudas y se indica que:

“Podrán ser beneficiarias de las subvenciones recogidas en estas bases todos los municipios y entidades locales menores de la Comunitat Valenciana que acrediten la titularidad pública o privada de los bienes, siempre que, en este último caso, la actuación municipal revista especial significación para el municipio, y que esta cumpla con un objetivo de utilidad pública o interés social”

De acuerdo con esta base serán beneficiarios de la subvención los municipios o entidades locales menores que sean titulares de bienes en los que se produzca la intervención que se subvenciona por tratarse de bienes históricos artísticos o de interés local o de espacios de uso público. Pero las bases especifican que estas entidades locales serán también beneficiarios de la subvención para intervenir en bienes que no pertenezcan a los entes locales, sino que son de titularidad privada, es decir de terceras personas.

En este caso, los beneficiarios finales de las ayudas no serían los municipios y entidades locales menores sino los propietarios de los citados bienes y así

debería constar en las bases, debiendo, en su caso, revisar aquellos artículos que se refieran a los citados beneficiarios.

3.- En cuanto al objeto de la subvención se indica en el apartado 6 del artículo 3 que *“No serán subvencionables las actuaciones u obras de urbanización o de adecuación de las vías y aquellas otras que se determinen en cada convocatoria”*

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 165.2 a), el objeto de la subvención es contenido mínimo de las bases reguladoras por lo que las actuaciones financiables que forman parte de dicho objeto deben estar determinadas en la misma y no en la convocatoria de las subvenciones.

4.- En el artículo 4, apartado 5 del proyecto se indica que *“De conformidad con lo que dispone el artículo 165.3 de la Ley 1/2015, de 6 de febrero de hacienda pública, del sector público instrumental y de subvenciones para la concesión de estas ayudas se podrá establecer en las convocatorias el cumplimiento de determinados requisitos mediante una declaración responsable.*

Esta concesión se podrá realizar sin perjuicio de las verificaciones y controles que se efectúen con posterioridad al pago”.

El citado artículo 165.3 establece que:

“Las bases reguladoras de ayudas por razón de un estado, situación o hecho imprevisible en el cual se encuentran o soportan las personas o entidades solicitantes pueden establecer que para su concesión solo sea necesaria una declaración responsable del cumplimiento de los requisitos indicados.

Esta concesión se puede realizar sin perjuicio de las verificaciones y controles que se efectúan con posterioridad en el pago.

Una vez realizado el pago, el órgano gestor comprobará los requisitos establecidos para la obtención de las ayudas mediante un plan de actuaciones de verificación aprobado por el órgano titular del departamento o entidad, como máximo, durante el ejercicio presupuestario posterior. Las personas

beneficiarias deberán aportar la información y documentación que les sea requerida a tal efecto”

Lo que regula el artículo 165.3 se refiere únicamente a las bases reguladoras de ayudas por razón de un estado, situación o hecho imprevisibles y a la posibilidad de concederlas únicamente son la declaración responsable del cumplimiento de estos requisitos, sin perjuicio de los controles posteriores.

La bases reguladoras que se informan no se encuentran en el supuesto regulado en el artículo 165.3.

5.- En el artículo 6, apartado 8, segundo párrafo se indica que serán causas de exclusión, la presentación de la solicitud fuera del plazo establecido en la convocatoria y la petición de subvenciones exclusivamente para actuaciones no contempladas en el objeto de la convocatoria.

Esta Abogacía recomienda suprimir el párrafo por innecesario, pero en caso de que se mantenga se recomienda sustituir “corregibles” por “subsanales”, que el término utilizado por la LPACAP.

6.- En el artículo 7 hay una referencia a la base novena y el proyecto no está dividido en bases sino en artículos.

7.- En el artículo 8, apartado 1, se recomienda suprimir “*Los criterios de valoración garantizan la transparencia y no discriminación*” por ser una mención, en todo caso, propia de la parte expositiva de la norma pero no de la parte dispositiva.

8.- En el artículo 9, apartado 1 se delega la resolución para dictar la concesión de las ayudas en la persona titular de la Dirección General competente en materia de administración local.

Dicha delegación ya tuvo lugar por 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, apartado octavo.

9.- Se recomienda incluir en el artículo 9, apartado 6, los recursos procedentes frente a la resolución del órgano concedente.

10.- Se deberá suprimir del artículo 10 la posibilidad de que la resolución de adjudicación pueda fijar un importe máximo por beneficiario diferente al fijado en la convocatoria, teniendo en cuenta lo dispuesto en el artículo 22.1 de la LGS y lo dispuesto en el artículo 165.2 de la LHSPS.

11.- En el artículo 11 del proyecto se indica que *“El plazo de justificación de las ayudas, con carácter general, finalizará el 31 de octubre de cada ejercicio, salvo que, por las circunstancias concurrentes, se fijen plazos diferentes en la convocatoria o en las resoluciones de concesión”*

Dicha previsión no se ajusta a lo dispuesto en el artículo 165.2.i) de la LHPSPS que dispone establece como contenido mínimo de las bases reguladoras el plazo y forma de justificación por parte de la persona beneficiaria 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”

En todo caso lo que permite el citado artículo es que “de conformidad con lo previsto en la normativa básica en materia de procedimiento administrativo, las bases reguladoras podrán contemplar una prórroga de los plazos de realización y justificación, cuando el proyecto o actividad subvencionada no pueda realizarse o justificarse en el plazo previsto, por causas debidamente justificadas previstas”.

12.- En el artículo 11.3 se debe revisar la redacción para incluir a los beneficiarios de la subvención que en la redacción del proyecto son los municipios pero también las entidades locales menores.

En el dicho apartado únicamente aparecen los ayuntamientos.

13.- Se debe revisar la estructura del apartado 3 del artículo 12 pues los apartados a) y b) no tienen relación con la exoneración de garantías a la que se

refiere el segundo párrafo del apartado 3.

Además, debe revisarse el contenido confuso del quinto párrafo del apartado 3 del mismo artículo 12, pues no parecen tener sentido las previsiones que contiene para el caso de que el anticipo sea menor que la subvención anual concedida en el caso de subvenciones plurianuales. En todo caso, la redacción debe respetar las previsiones que sobre anticipos de pago en subvenciones se contienen en el artículo que en todo caso deberá ajustarse a lo dispuesto en el artículo 171 de la LHPSPS.

14.- Se debe revisar la redacción de la disposición final primera teniendo en cuenta las delegaciones de competencias en las direcciones generales operadas por la citada Resolución de 17 de febrero de 2022, del president de la Generalitat. En todo caso parece que el contenido de esa disposición final debería referirse, en todo caso, a la autorización al director general para adoptar las medidas necesarias para la aplicación del Decreto del president.

15.- Por otra parte, debe recogerse en las bases reguladoras el periodo durante el cual el beneficiario de la subvención debe destinar los bienes al fin concreto para el que se conceda la subvención de conformidad con lo dispuesto en el artículo 31 de la LGS.

16.- De conformidad con lo dispuesto en el artículo 165.2, apartado n) las bases reguladoras, deben incluir como contenido mínimo, en su caso, la posibilidad de subcontratar total o parcialmente la actividad subvencionada, así como su porcentaje máximo y régimen de autorización.

En el proyecto únicamente hay una remisión genérica al artículo 29 de la LGS. Es lo que debe informar esta Abogacía.

LA ABOGADA COORDINADORA