

INFORME JURÍDICO SOBRE PROYECTO DE DECRETO DEL PRESIDENT DE LA GENERALITAT, DE MODIFICACIÓN DE ORDEN 4/2016, DE 3 DE JUNIO, DE LA CONSELLERIA TRANSPARENCIA, RESPONSABILIDAD SOCIAL, PARTICIPACIÓN Y COOPERACIÓN, POR LA QUE SE ESTABLECEN LAS BASES REGULADORAS CONJUNTAS DE LAS SUBVENCIONES DESTINADAS A LES 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

El subsecretario de la presidencia de la Generalitat ha remitido a la abogacía general de la Generalitat 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:

- *Informe sobre la no necesidad del trámite de consulta pública previa previsto en el artículo 133 de la ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas; y en el artículo 14 y siguientes de la ley 4/2023, de 13 de abril, de la Generalitat, de participación ciudadana y de fomento del asociacionismo de la Comunitat Valenciana, del director general de transparencia y participación.*
- *Resolución de inicio del procedimiento de elaboración del proyecto de decreto, del secretario autonómico de presidencia.*

- *Informe justificativo de la necesidad de modificación de la orden 4/2016, de 3 de junio, de la Conselleria Transparencia, Responsabilidad Social, Participación y Cooperación, por la que se establecen las bases reguladoras conjuntas de las subvenciones, del director general de transparencia y participación.*
- *Primer borrador del proyecto de decreto del president.*
- *Informe del director general de transparencia y participación sobre el impacto de género del decreto del president de aprobación de las bases reguladoras.*
- *Informe sobre el impacto en la infancia, adolescencia y la familia de las disposiciones normativas, planes o programas de la Generalitat, del director general de transparencia y participación.*
- *Informe de la dirección general de tecnologías de la información y las comunicaciones sobre el impacto informático del proyecto de decreto del president de la Generalitat.*
- *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.*
- *Anuncio por el que se somete a información pública el borrador del proyecto de decreto del president de la Generalitat, DOGV 9785/09.02.2024.*
- *Informe sobre el trámite de alegaciones de otros departamentos del Consell, del director general de transparencia y participación.*
- *Escrito de remisión del proyecto de decreto del president a la conselleria de hacienda, economía y administración pública para alegaciones, del subsecretario de la presidencia.*
- *Sugerencias presentadas a través de GVAParticipa al proyecto de decreto del president de la Generalitat.*

- *Alegaciones presentadas en el trámite de información pública por parte de la fundación iniciativa social y de la ONG ASCO.*
- *Informe sobre las alegaciones presentadas en el trámite de información pública, del director general de transparencia y participación.*
- *Informe sobre la no necesidad del trámite de informe de la comisión delegada del Consell de inclusión y derechos sociales, del director general de administración local.*
- *Alegaciones al proyecto de decreto del president, de la dirección general de presupuestos y de la dirección general de economía, de la conselleria de hacienda, economía y administración pública.*
- *Informe del director general de transparencia y participación sobre las alegaciones presentadas por las direcciones generales de presupuestos y de economía.*
- *Segundo borrador del proyecto de decreto.*

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. h) 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). 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 aparten de él 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 la modificación de la orden 4/2016, de 3 de junio, de la conselleria transparencia, responsabilidad social, participación y cooperación, por la que se establecen las bases reguladoras conjuntas de las subvenciones destinadas a les 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 (DOGV 7798/06.06.2016).

III. Naturaleza del proyecto de decreto. Procedimiento

El proyecto de decreto tiene por objeto, como se ha dicho, la modificación de unas bases reguladoras de subvenciones, que debe tramitarse siguiendo el cauce procedimental para la aprobación de las disposiciones de carácter general. En consecuencia, son de aplicación los preceptos para la elaboración de proyectos normativos, tanto de la legislación básica estatal, como de la 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.

La modificación tiene por objeto adaptar las bases reguladoras al 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.

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

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

- *Título*
- *Preámbulo*
- *Artículo único. Modificación de la orden 4/2016, de 3 de junio, de la conselleria transparencia, responsabilidad social, participación y cooperación, 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*
- *Disposición adicional única. Ausencia de incidencia en el gasto presupuestario de la Generalitat*
- *Disposición final única. Entrada en vigor*
- *Anexo*

V. Marco jurídico y competencial

La orden cuya modificación se plantea, regula las subvenciones destinadas al fomento de la participación ciudadana, la transparencia y el acceso a la información pública por parte de las entidades locales, las entidades ciudadanas, los centros valencianos en el exterior y las casas regionales de otras comunidades en la Comunitat Valenciana.

V. 1. Competencia material

El decreto 10/2023, de 19 de julio, del president de la Generalitat, por el que se determinan el número y la denominación de las consellerias, y sus atribuciones, asigna a la presidencia de la Generalitat las competencias en materias de participación y transparencia. De conformidad con el artículo 6 del decreto 112/2023, de 25 de julio, del Consell, por el que establece la estructura orgánica básica de la presidencia y de las consellerias de la Generalitat, corresponde a la dirección general de transparencia y participación ejercer las funciones en materia de transparencia en la actividad pública y participación ciudadana; memoria democrática; fomento del autogobierno; supervisión, coordinación y promoción de la formación y la evaluación de los mecanismos de participación y transparencia; apoyo a los valencianos residentes en el exterior, las casas regionales y las federaciones de asociaciones de otras comunidades autónomas en la Comunitat Valenciana. Por último, el artículo 14 del decreto 131/2023, de 10 de agosto, del Consell, por el que se aprueba el reglamento orgánico y funcional de la presidencia de la Generalitat, atribuye a la dirección general de transparencia y participación el ejercicio de las funciones de diseño, coordinación, fomento y promoción de la planificación y las directrices de actuación en materia de transparencia, apertura de datos, reutilización de información pública, integridad institucional y buen gobierno en la administración de la Generalitat y su sector público instrumental, e impulso y promoción de las políticas públicas y los planes de actuación en estas materias; también las de programación, gestión y coordinación de las políticas del Consell en materia de participación ciudadana y la supervisión, coordinación y promoción de la formación y la evaluación de los mecanismos de participación y transparencia, así como el apoyo a las entidades cívicas que aglutinan a los valencianos y las valencianas que residen en el extranjero, a las casas regionales y a las federaciones de asociaciones de otras comunidades autónomas radicadas en la Comunitat Valenciana.

V. 2. Órgano competente para aprobar el proyecto y forma de la disposición

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 que deberá publicarse en el diari oficial de la Generalitat Valenciana, en adelante DOGV.

A la dirección general de transparencia y participación le corresponde, de conformidad con el artículo 70 de la ley 5/1983, de 30 de diciembre, del Consell, proponer a sus órganos superiores la resolución que estime 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, y en este caso su modificación, al president de la Generalitat, 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 de transparencia y participación.

En el momento de aprobarse las bases reguladoras cuya modificación se propone, las competencias y el ejercicio de las funciones en materia de transparencia y participación ciudadana se encontraban residenciadas en la conselleria de transparencia, responsabilidad social y participación y, por tanto, fueron aprobadas mediante orden de dicha conselleria. Ello no obstante su modificación corresponde al órgano jerárquico superior del departamento que tiene atribuida la materia, la presidencia de la Generalitat, y por tanto, la modificación debe adoptar, como se ha dicho, la forma de decreto del president de conformidad con el artículo 34 de la ley 5/1983, de 30 de diciembre, del Consell:

Adoptarán la forma de Decreto del President de la Generalitat:

1. Las disposiciones de carácter general que dicte en el ejercicio de sus competencias.

La resolución de inicio del procedimiento de elaboración de la disposición corresponde al titular de la secretaría autonómica de presidencia, ya que tiene delegada esa atribución de acuerdo con el número tercero, apartado a) de la resolución de 8 de noviembre de 2023, del president de la Generalitat, por la que delegan determinadas atribuciones en diferentes órganos de la presidencia.

VI. Fundamento de la modificación de las bases reguladoras

El proyecto de decreto del president sometido a informe tiene por objeto modificar las bases reguladoras de las ayudas para el fomento de participación ciudadana, la transparencia y el acceso a la información pública, aprobadas mediante orden 4/2016, de 3 de junio, de la conselleria de transparencia, responsabilidad social, participación y cooperación. La justificación para la intervención regulatoria se fundamenta esencialmente en la necesidad de adaptar las bases reguladoras al 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.

VI. 1. Adaptación de las bases reguladoras al decreto 118/2022, de 5 de agosto, del Consell

El decreto 118/2022, de 5 de agosto, regula la inclusión de cláusulas de responsabilidad social en la contratación pública y en la convocatoria de ayudas y subvenciones. La disposición transitoria segunda impone la necesidad de adaptar las bases reguladoras a las previsiones del decreto y condiciona las convocatorias futuras a la adaptación de dichas bases:

1. Las bases reguladoras de las subvenciones se adaptarán a las previsiones de este decreto, en el plazo de un año desde su entrada en vigor.

2. Las convocatorias de subvenciones estarán supeditadas a la adaptación de las respectivas bases reguladoras, para la aplicación de los criterios de responsabilidad social previstos en este decreto.

3. Lo previsto en esta disposición transitoria para las bases reguladoras y las convocatorias de subvenciones, lo será siempre con arreglo a la regulación en la materia contenida en la legislación básica estatal y en la propia de la Comunitat Valenciana.

La adaptación habrá de realizarse en el plazo de un año desde la entrada en vigor de la norma que, de acuerdo con la disposición final única, tendrá lugar a los nueve meses de su publicación en el diario oficial de la Generalitat Valenciana. El decreto se publicó en el DOGV 9405, de 16 de agosto de 2022; y entró en vigor el 16 de mayo de 2023. A partir de esa fecha comenzó el plazo de un año para la adaptación de las bases reguladoras. De acuerdo con la disposición transitoria segunda del decreto 118/2022, no podrán convocarse subvenciones hasta tanto no se haya realizado la adaptación de las bases reguladoras.

El decreto 118/2022 regula las cláusulas de responsabilidad social en el ámbito de las subvenciones en el capítulo III, artículos 19 a 24.

El artículo 19 establece que las bases reguladoras y las convocatorias deberán incluir necesariamente para la ponderación y puntuación de las solicitudes criterios en materia de

igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres; y, además, alguno de los criterios que se recogen en el anexo I del decreto. Solo de forma excepcional y previa justificación en el expediente podrán no incluirse estos criterios cuando la naturaleza de la subvención o su objeto no resulte efectiva para la aplicación de estos criterios.

El proyecto de decreto del president de modificación de las bases modifica el artículo 4 de dichas bases, que regula las cláusulas sociales y de responsabilidad social y medioambiental.

Este nuevo artículo 4 se estructura en nueve apartados. Los ocho primeros se refieren a las cláusulas de responsabilidad social y compromisos medioambientales:

- *Compromiso específico de carácter medioambiental.*
- *Medidas para favorecer la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres y de integración social y laboral de las personas con discapacidad.*
- *Medidas de responsabilidad social en materia de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres.*
- *Medidas de responsabilidad social en materia de inserción laboral e inclusión social.*
- *Medidas de responsabilidad social en materia de calidad laboral.*
- *Medidas de responsabilidad social en materia de consumo, eficiencia y ahorro energético*
- *Medidas de responsabilidad social en materia de productos ecológicos.*

- *Medidas de responsabilidad social en materia de emisiones y contaminación.*

El apartado 9 establece que en todo caso las convocatorias de subvenciones deberán establecer como criterios de ponderación y puntuación de las solicitudes alguno de los establecidos en los apartados 5 a 8 de este artículo.

Como se ha dicho más arriba, el artículo 19 del decreto 118/2022 establece que las bases reguladoras incluirán para la ponderación y puntuación, el apartado 2 del punto I del anexo I, que tendrá carácter obligatorio. El apartado 3 del nuevo artículo 4 de la orden, señala correctamente de forma imperativa que las convocatorias *establecerán* como criterio de ponderación:

El compromiso de aplicar para la plantilla que ejecute el proyecto medidas concretas de corresponsabilidad y conciliación de la vida personal, laboral y familiar, que superen lo establecido legal y convencionalmente, especialmente cuando se trate de personas trabajadoras con discapacidad/diversidad funcional o en situación de dependencia

Este es el criterio obligatorio previsto en el Anexo I. I. 2 para los supuestos en que la subvención no esté dirigida a sectores con menor proporción femenina o notoriamente feminizados. En el resto de apartados, el artículo 4 especifica que las convocatorias *podrán establecer* las medidas de responsabilidad social a que se refiere cada uno de ellos como criterios de ponderación y puntuación. El apartado 9, por su parte, señala que en todo caso las convocatorias habrán de incluir alguno de los criterios de los apartados 5 a 8. Con ello da cumplimiento a lo previsto en el artículo 19. 2 del decreto 118/2022, que establece que las bases reguladoras y las convocatorias habrán de incluir, además del criterio obligatorio a que se ha hecho referencia, alguno o algunos de los criterios del resto del anexo I. Hay que entender que esta forma de regular los criterios pretende:

1) imponer a la convocatoria, con la finalidad de dar cumplimiento al decreto 118/2022 el criterio obligatorio del anexo I. I. 2;

2) escoger necesariamente alguno (debería decir, la nueva redacción *o algunos*), de los criterios de los apartados 5 a 8 del nuevo artículo 4; y,

3) opcionalmente, incluir alguno los criterios de los apartados 2 y 4 de este precepto, o todos ellos.

En cualquier caso, hay que poner de manifiesto que la redacción del artículo resulta difícil de interpretar de forma intuitiva. Es recomendable que el órgano proponente valore la posibilidad de mejorar la claridad de la redacción de este precepto.

Hay que tener en consideración que este artículo, en su apartado 1, no se refiere a los criterios de ponderación y puntuación, sino al compromiso específico de carácter medioambiental en la *ejecución* de la actividad subvencionada. Su ubicación en el apartado 1 del artículo 4 se presta a confusión. En cualquier caso, este apartado debería señalar que el compromiso específico se concretará en la convocatoria o convocatorias.

El proyecto adapta también las bases reguladoras al decreto 118/2022 en cuanto a las previsiones de esta norma sobre la subcontratación; en cuanto a la inclusión (en el supuesto de que las beneficiarias de la subvenciones sean entidades locales) de cláusulas de responsabilidad social en los pliegos de la contratación administrativa; en cuanto a los criterios de desempate; en cuanto a la acreditación del cumplimiento de los compromisos específicos; en cuanto a la extensión de las garantías al cumplimiento de los compromisos sociales, de transparencia, éticos y ambientales asumidos por la entidad beneficiaria de la subvención; y en cuanto a los planes de control y las consecuencias del incumplimiento de la

normativa ambiental y social y de los compromisos asumidos en materia de responsabilidad social.

VI. 2. Adaptación de las bases reguladoras a la ley 1/2022, de 13 de abril, de transparencia y buen gobierno de la Comunitat Valenciana

En definitiva, la adaptación de las bases reguladoras al decreto 118/2022 se realiza dentro del plazo establecido en la disposición transitoria 2ª del decreto, de forma completa respecto de todos los aspectos de regulación del decreto 118/2022. No obstante, no se adaptan las bases de 2016 a las previsiones de la ley 1/2022, de 13 de abril, de transparencia y buen gobierno de la Comunitat Valenciana. Esta ley establece que las obligaciones de publicidad activa previstas en el artículo 4 deberán incluirse en las bases reguladoras de concesión de subvenciones. En el mismo sentido, el artículo 5 de la ley establece que la obligación de suministrar información a la entidad concedente por parte de las personas beneficiarias de subvenciones deberá figurar de forma expresa en las bases reguladoras. La modificación debería incorporar estas previsiones de la ley 1/2022.

VII. Consideraciones sobre la estructura del decreto del president y sobre técnica normativa

Hay que señalar que, desde el punto de vista de la técnica normativa, la aprobación de nuevas disposiciones debe primar sobre el mantenimiento de la norma y sus modificaciones, de conformidad con lo establecido en el artículo 3 del decreto 24/2009, de 13 de febrero, sobre forma, estructura y procedimiento de elaboración de proyectos normativos de la Generalitat. El impacto de la modificación propuesta afecta a 15 de los 33 artículos que conforman las bases reguladoras y a una disposición adicional.

Por otra parte, la modificación (frente a la aprobación de unas nuevas bases) obliga a citar la derogada ley 2/2015, de 2 de abril, de transparencia, buen gobierno y participación ciudadana de la Comunitat Valenciana, incluyendo un segundo apartado en la disposición adicional segunda que especifica que las referencias a esta ley deben entenderse hechas a la ley 4/2023, de 13 de abril, de participación ciudadana y fomento del asociacionismo de la Comunitat Valenciana.

VIII. Plan estratégico de subvenciones

Debe tenerse en cuenta también que el proyecto de decreto no hace referencia al plan estratégico de subvenciones. Las subvenciones que regulan las bases deben figurar en el plan estratégico de la presidencia de la Generalitat, de conformidad con lo establecido en el artículo 11 de la ley general de subvenciones.

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.