

INFORME DE LA ABOGACÍA GENERAL DE LA GENERALITAT

I. Antecedentes.

Primero. El subsecretario de Presidencia ha solicitado la emisión, con carácter urgente, de informe al “*Proyecto de decreto del presidente de la Generalitat, por el que se aprueban las bases reguladoras de las subvenciones destinadas a la promoción y fomento de la red de Puntos Nets en los municipios en riesgo de despoblamiento en el ámbito de la Comunitat Valenciana (...)*” (en adelante el proyecto).

Segundo. Junto con el proyecto sometido a informe se remite copia de los documentos que, hasta la fecha, se incluyen en el procedimiento para la elaboración de las bases reguladoras de las subvenciones.

II. Consideraciones jurídicas.

Examinado el proyecto, se emiten las siguientes consideraciones jurídicas:

Primera. Carácter del informe.

El presente informe se emite en cumplimiento de lo establecido en el artículo 5.2, letra h), de la Ley 10/2005, de 9 de diciembre, de la Generalitat, de Asistencia Jurídica a la Generalitat (en lo sucesivo la Ley de Asistencia Jurídica); en relación con lo dispuesto en el artículo 165.1 de la Ley 1/2015, de 6 de febrero, de Hacienda Pública, del Sector Público Instrumental y de Subvenciones (en adelante Ley 1/2015). Tiene por tanto carácter preceptivo.

Segunda. Objeto del informe.

El objeto del presente informe es el examen, fundamentado en derecho, del “*Proyecto de decreto del presidente de la Generalitat, por el que se aprueban las bases reguladoras de las subvenciones destinadas a la promoción y fomento de la red de Punts Nets en los municipios en riesgo de despoblamiento en e ámbito de la Comunitat Valenciana (...)*”.

Tercera. Régimen jurídico aplicable a las bases reguladoras y a la concesión de las subvenciones.

Las bases reguladoras de las subvenciones tienen naturaleza jurídica de disposición de carácter general y, por ello, se deben ajustar, entre otras normas legales y reglamentarias, a lo establecido en:

1º) Los preceptos básicos de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (en lo sucesivo LGS) y de su Reglamento de desarrollo, aprobado por Real Decreto 887/2006, de 21 de julio (sin perjuicio de la aplicación supletoria de los preceptos no básicos de ambas normas);

2º) La Ley 1/2015 y sus normas reglamentarias de desarrollo;

3º) La Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante LPA).

4º) La Ley 5/1983, de 30 de diciembre, del Consell (en lo sucesivo la Ley del Consell).

5º) 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 lo sucesivo Decreto 24/2009) y

5º) 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 y en las convocatorias de ayudas y subvenciones (en lo sucesivo el Decreto 118/2022).

Cuarta. Procedimiento de concesión de las subvenciones.

En aplicación de lo establecido en el artículo 22.1 de la LGS y en los artículos 163 a 167 de la Ley 1/2015 las subvenciones objeto de informe serán concedidas mediante el procedimiento de concurrencia competitiva.

Así, en la base quinta, apartado 3, del proyecto se establece que las subvenciones serán concedidas *“en régimen de concurrencia competitiva, de acuerdo con lo regulado en el artículo 164 de la Ley 1/2015 y el artículo 22 de la LGS”*.

Quinta. Marco jurídico competencial en materia de administración local y en municipios en riesgo de despoblamiento.

El artículo 19.1 del Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana (en lo sucesivo EACV) establece que: *“En el ámbito de sus competencias, la Generalitat impulsará un modelo de desarrollo equitativo, territorialmente equilibrado y sostenible, basado en la incorporación de procesos de innovación, la plena integración en la sociedad de la información, la formación permanente, la producción abiertamente sostenible y una ocupación estable y de calidad en la que se garantice la seguridad y la salud en el trabajo. La Generalitat promoverá políticas de equilibrio territorial entre zonas costeras y del interior”*.

Por su parte, el artículo 49.1, competencia 8ª, del EACV, establece que: *“La Generalitat tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias: 8ª. Régimen local, sin perjuicio de lo que dispone el número 18 del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución Española (...)”*.

Dichas materias están actualmente atribuidas a la Presidencia, en virtud de lo establecido por el Decreto 10/2023, de 19 de julio, del presidente de la Generalitat, por el que se determina el número y la denominación de las consellerías de la Generalitat; por el Decreto 112/2023, de 25 de julio, del Consell, por el que se establece la estructura orgánica básica de la Presidencia y de las consellerías; y por el 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.

Sexta. Órgano competente para aprobar las bases reguladoras de subvenciones otorgadas mediante concurrencia competitiva.

Por aplicación de lo establecido en los artículos 160.2 b) y 165.1 de la Ley 1/2015 la aprobación y modificación de las bases reguladoras de concesión de subvenciones en régimen de concurrencia competitiva corresponde al titular del departamento. En el presente caso, por el president como titular del departamento de Presidencia, y mediante Decreto del president (artículos 32.2 y 34.1 de la Ley del Consell).

Séptima. Análisis del proyecto.

Al respecto, se formulan las siguientes observaciones:

1ª. Índice.

Dado que se ha tomado la decisión de incluir un índice, en el mismo deberá figurar el preámbulo del proyecto.

2ª. Artículo 4.1. “Delegación”.

En el artículo 4.1 se procede a delegar el ejercicio de distintas facultades “*en la persona titular de la dirección general competente en materia de despoblamiento*”, entre las que se incluye “*la aprobación del gasto correspondiente a las subvenciones*”.

En este punto, se recuerda que el acuerdo sexto c) de la Resolución de 8 de noviembre de 2023, del presidente de la Generalitat, por la que delega determinadas atribuciones en diferentes órgano de la Presidencia, delega en la persona titular de la Subsecretaria de la Presidencia el ejercicio de 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 (...)*”.

Atendiendo a lo establecido en la Resolución de delegación del president, se recomienda no incluir en el artículo 4.1 del proyecto la delegación “*en la persona titular de la dirección general competente en materia de despoblamiento*”, de “*la aprobación del gasto correspondiente a las subvenciones*”.

3ª. Artículo 4.2 y Disposición final primera.

Los preceptos comentados están repetidos de manera innecesaria. Dicho error se debe subsanar en la parte dispositiva de la norma y, en su caso, en el índice.

No obstante, se recuerda que el artículo 30.3 del Decreto 24/2009 establece que mediante disposición adicional se incluirán en los proyectos normativos: “*los mandatos y autorizaciones no dirigidas a la producción de normas jurídicas*”, Y, por otra parte, a través de ambos preceptos “*no se trata de (dar) autorizaciones y mandatos dirigidos a la producción de disposiciones necesarias para el desarrollo y ejecución de la norma*” (artículo 33.4 del Decreto 24/2009).

4ª. Inclusión del régimen de recurso que cabe interponer contra el decreto del president.

Aunque no es un contenido necesario de las bases reguladoras de la subvención, se recomienda incluir, por razones de seguridad jurídica, el régimen de recurso que cabe

interponer contra el decreto del president; teniendo en cuenta que se tratará de una disposición de carácter general. Por ejemplo, a través de una disposición adicional (artículo 30.4 del Decreto 24/2009).

Si se atiende a la presente observación será necesario incluir el nuevo precepto en el índice.

5ª. Inclusión de una disposición derogatoria.

El futuro decreto del president tendrá, como ya se ha dicho, la naturaleza jurídica de una disposición de carácter general, por lo que, en aplicación de los establecido en el artículo 32 del Decreto 24/2009, se debe incluir una disposición derogatoria que contenga la siguiente cláusula general de salvaguardia o una de redacción semejante: *“quedan derogadas cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongan a lo dispuesto en el presente decreto”*.

Si se atiende a la presente observación se deberá incluir en el índice la aprobación de la disposición derogatoria única.

6ª. Bases segunda, apartado 1, y decimosegunda, apartados 3 y 4: Pago de las subvenciones.

En la base segunda, apartado 1, establece que las subvenciones destinadas a *“la ejecución de las obras de realización de Puntos Limpios”* (suponemos que se refiere a obras de construcción, pues toda obra, sea de construcción, reforma, reparación, demolición, etc., se *“ejecuta”*), *se realizará en el período correspondiente al ejercicio presupuestario del año de la convocatoria, con la excepción prevista en el apartado 2 de la base octava, independientemente de que estos gastos se encuentren o no pagados, por parte de la entidad beneficiaria, en el momento de la justificación”*.

Por su parte, en la base decimosegunda, apartado 3, se establece que el pago *“se realizará de conformidad con lo establecido por las leyes de presupuestos de la Generalitat correspondientes al ejercicio que determine la convocatoria, en relación con lo previsto en el artículo 171.1 de la Ley 1/2015, previa rendición de la cuenta justificativa, y una vez comprobada, de forma fehaciente, la realización de la actividad subvencionables, a través de los controles efectuados por la dirección general (...)”*. Y añade el apartado 4 que: *“las transferencias de las subvenciones concedidas se realizarán de una sola vez cuando se presenten, se comprueben y se aprueben los justificantes correspondientes”*.

Pues bien, en la base decimosegunda parece que tan solo se procederá al pago, *“de una sola vez”* y *“previa” justificación*, por lo que no parece que sea posible proceder al pago de la subvención si en el momento de la justificación no se ha procedido al pago de

los gastos subvencionados; salvo que se esté contemplando la posibilidad de realizar anticipos en los términos que específicos que establezcan las leyes de presupuestos de cada ejercicio o en el supuesto previsto en el artículo 171.3 b) de la Ley 1/2025 para las transferencias de capital.

La interpretación conjunta de ambas bases entraña series dificultades, por lo que se considera necesario clarificar cómo se han de aplicar de manera conjunta las dos bases, y, en definitiva, cuál será el régimen de pago de las subvenciones.

7ª. Base tercera. Entidades beneficiarias.

Las entidades beneficiarias de las subvenciones son *“los municipios en riesgo de despoblamiento definidos como tales en el artículo 15 (apartados 1, 2 y 3) de la Ley 5/2023, de 13 de abril, integral de medidas contra el despoblamiento y por la equidad territorial en la Comunitat Valenciana”* (base tercera, apartado 1).

Respecto del contenido de su apartado 2, quizás sea conveniente precisar que, caso de que la entidad beneficiaria realice la actividad a través de un *“medio propio y servicio técnicos de esta”*, la entidad local no perderá tal condición, pues el medio propio será tan solo considerado como destinatario último de los fondos, pero no como entidad beneficiaría.

8ª. Base sexta. Valoración de las solicitudes.

En la base comentada se indica cual será el órgano competente para la tramitación del procedimiento, pero no se concreta de manera suficiente, a nuestro juicio, cuál es la composición del órgano colegiado que ha de formular la oportuna propuesta de concesión; tal y como establece el artículo 165.2 c) de la Ley 1/2015. No bastando con una mera referencia genérica *“a los servicios administrativos de la dirección general (...)”*, pues, por ejemplo, no se puede recusar de manera concreta *“a los servicios administrativos de la dirección general”*.

Si se acepta la presente observación, quizás se deba modificar el inciso final de la base octava, apartado 1, en el sentido de sustituir la expresión *“servicios técnicos de la mencionada dirección general”* por el *“órgano colegiado”* que formule la propuesta.

9ª. Base séptima. Criterios objetivos de otorgamiento de la subvención.

En la base séptima, apartado 1 (en realidad apartado único), se establece que el único criterio para el otorgamiento de las subvenciones será *“el momento de presentación de la correspondiente solicitud”*.

Dicho apartado puede ser contrario a lo establecido en el vigente artículo 19.2 del Decreto 118/2022 que establece que: *“Asimismo, en las bases reguladoras y en las respectivas convocatorias de subvenciones se incluirá para la ponderación y puntuación de las solicitudes, previa su adaptación, el apartado 2 del punto I del anexo I, que tendrá carácter obligatorio, y alguno o alguno de los criterios establecidos en el resto del anexo”*. Añadiendo que: *“Excepcionalmente y previa justificación en el expediente, las bases reguladoras y las respectivas convocatorias podrán no incluir estos criterios cuando la naturaleza o del objeto de la subvención no resulte efectiva la aplicación de los mismos”*.

En el informe o memoria justificativa de la necesidad y oportunidad del proyecto parece que se intenta justificar la aplicación de lo establecido en el artículo 24, párrafo segundo, del Decreto 118/2022, que permite que las bases reguladoras (y, no se olvide, que también el *“plan estratégico de subvenciones”* de Presidencia) *“modulen”* (modular no es sinónimo de “suprimir”), el concreto requisito establecido en dicho artículo 24, párrafo primero, para los municipios de poca población, relativo *“a la inclusión en los pliegos de contratación (...)”* de la administración local subvencionada.

Y en el preámbulo del proyecto se pretende justificar la no aplicación de lo establecido en el artículo 21.1 del Decreto 118/2022, relativo a los *“compromisos específicos de carácter medioambiental, de transparencia, sociales y éticos, en la medida que ello resulta adecuado a la naturaleza de la actividad subvencionada”*, que no se refieren a los criterios de otorgamiento de la subvención.

Ninguna de las dos justificaciones sirve para motivar la no aplicación de lo establecido por el artículo 19.2 del Decreto 118/2022, pues dicho precepto es aplicable a las bases reguladoras de las subvenciones de la Generalitat y no *“a la inclusión en los pliegos de contratación (...)”* de la administración local subvencionada (artículo 24, párrafo primero), ni hace referencia a los denominados *“compromisos”*. Todo ello, sin perjuicio de que se justifique de manera adecuada en el expediente la concurrencia de la excepción prevista en el propio artículo 19.2, que, insistimos, se refiere a los criterios de valoración u otorgamiento de la subvención y no a los *“compromisos”* o a la *“modulación”*, que no supresión, de la previsión del artículo 24, párrafo primero, del Decreto 118/2022.

En todo caso, parece necesario justificar la razón o razones por las que se excluye cualquier otro criterio de otorgamiento de la subvención, dado que el orden de presentación de la solicitud como único criterio tiene carácter excepcional.

10º. Base octava. Resolución de solicitudes.

En su apartado 2 se indica que el plazo máximo para resolver y notificar las resoluciones de concesión será de tres meses a contar desde la fecha de publicación de la correspondiente convocatoria, *“salvo que la misma posponga sus efectos a una fecha posterior”*.

El artículo 165.2 e) de la Ley 1/2015 establece que es contenido necesario de las bases reguladoras: *“(…) el plazo máximo para notificar la resolución correspondiente”*. Plazo, por tanto, que no puede quedar modificado (*“pospuesto”*) a través de la convocatoria, que, si bien debe incluir el *“plazo de resolución y notificación”* (artículo 166 e) de la Ley 1/2015), no puede quedar incluido en sentido contrario al que se indica en las bases reguladoras (como no puede introducir modificaciones a la hora de establecer el contenido, por ejemplo, de los apartados c), d), g), h), e i) del artículo 166 de la Ley 1/2015).

11º. Base décima. Cuantía de las subvenciones.

La base comentada señala que *“la cuantía máxima de la subvención se establecerá en la correspondiente convocatoria anual (...)”*, pero el artículo 165.2 g) de la Ley 1/2015 establece que es contenido necesario de la convocatoria *“la cuantía individualizada de la subvención o los criterios para su determinación”*.

La base es contraria a lo establecido en el artículo 165.2 g) de la Ley 1/2015.

12º. Base decimosegunda. Plazo y forma de justificación de la subvención.

Se reitera lo indicado en la observación 6ª del presente informe respecto de la necesidad de clarificar cual será el sistema de pago de la subvención.

13º. Base decimosexta. Incumplimientos, reintegros y sanciones.

En contra de lo que indica el título de la base no se incluye referencia alguna sobre en régimen sancionador.

Es todo cuanto cumple informar.

El presente informe contiene opiniones jurídicas no vinculantes; si bien, el acto o resolución que se aparte del mismo deberá ser motivado, pues así lo establece el artículo 6.1 de la Ley de Asistencia Jurídica a la Generalitat.

València, en la fecha de la firma electrónica.