

## Informe

Referencia	30 / 17
Solicitante	Subsecretaría.
Asunto	Proyecto de <b>Orden</b> de la Conselleria de Transparència, Responsabilidad Social, Participación y Cooperación <i>"por la cual se establecen las <b>bases reguladoras</b>, y la <b>convocatoria para el año 2017</b>, de las <b>subvenciones</b> destinadas a las entidades sociales para la realización de actividades en materia de conocimiento normativo, tecnológico y de creación de redes de colaboración social relacionadas con el sistema de alertas rápidas en la lucha contra la corrupción"</i> .

Examinada la documentación recibida en relación con el asunto de referencia, se ha de manifestar lo que pasa a exponerse.

**I.-** En cuanto al **objeto** del proyecto remitido, viene a establecer a la vez -y sin separación- las **bases reguladoras** de determinadas **subvenciones** y una **convocatoria singular** de las mismas; concretamente, según reza su título *"subvenciones destinadas a las entidades sociales para la realización de actividades en materia de conocimiento normativo, tecnológico y de creación de redes de colaboración social relacionadas con el sistema de alertas rápidas en la lucha contra la corrupción"*. Ello aparece bajo la forma de un proyecto de Orden que consta de 2 artículos, 2 Disposiciones Adicionales y un Anexo con 19 apartados.

Al respecto, hay que recordar que el art. 164 de la Ley 1/2015, de 6 de febrero, de la Generalitat, de Hacienda Pública, del Sector Público Instrumental y de Subvenciones (precepto al que más adelante se hará más extensa referencia) establece el procedimiento para la concesión de subvenciones en régimen de concurrencia competitiva de la Generalitat, señalando como trámites sucesivos:

- Primero, la aprobación de las **bases** reguladoras de la subvención (lo cual, según el art 165 de la misma Ley, se hará mediante Orden de la persona titular de la Conselleria competente por razón de la materia, de acuerdo con el procedimiento previsto para la elaboración de disposiciones de carácter general).

- A continuación, acreditar la existencia de consignación presupuestaria suficiente.

- Y después, la **convocatoria** de la subvención mediante **resolución**.

Según el mismo art. 164, apartado e), "En el caso **excepcional** de que, por la especificidad de las ayudas a otorgar, se aprueben **conjuntamente las bases y la convocatoria**, deberá seguirse la tramitación prevista para la elaboración de disposiciones de carácter general, requiriéndose **previo informe justificativo de la concurrencia de dichas circunstancias especiales** emitido por el centro directivo proponente, que se deberá incorporar al expediente".

Entre la documentación que se nos ha hecho llegar figura un informe de 27/02/17 suscrito por el titular de la Subsecretaría a los efectos del citado art. 164 apartado e), en el que se manifiesta que en este caso la aprobación conjunta de bases y convocatoria se hace porque "las acciones subvencionables aquí reguladas, por sus características, no tienen vocación de continuidad siendo esta condición la que confiere excepcionalidad a la norma propuesta".

Sobre esto, como consideración general, y con independencia del informe citado de la Subsecretaría, se estima que sería posible -y es más, que resultaría preferible en aras a la mayor claridad- separar ambos aspectos; esto es, hacer por un lado una Orden con las bases y por otro una Resolución de convocatoria; o al menos, si se quieren hacer las dos cosas dentro de una misma Orden, que ambos aspectos quedasen separados.

En cualquier caso, de acuerdo con el mencionado objeto del proyecto que aquí es objeto de estudio, en este informe habrá de estudiarse su adecuación a la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (en adelante, LGS), cuyo contenido es en parte básico según su propia D.F. 1ª, al resto de normativa básica estatal de desarrollo, y a nuestra normativa autonómica establecida en la Ley 1/2015, de 6 de febrero, de la Generalitat, de Hacienda Pública, del Sector Público Instrumental y de Subvenciones (normas todas éstas aplicables siempre sin perjuicio -art. 6 LGS- de la normativa comunitaria, junto con la estatal de específico desarrollo o transposición de la misma, en los casos de financiación con fondos de la Unión Europea).

El presente informe se solicita de acuerdo con el art. 165 .1 de la citada Ley 1/2015, teniendo carácter preceptivo.

**II.-** Por lo que se refiere a su **naturaleza**, a la vista de su objeto y su contenido, no estamos propiamente ante una disposición reglamentaria o de carácter general, por cuanto no se establecen unas bases con carácter permanente: no se trata de unas bases que vayan a estar vigentes de modo indefinido y a regir convocatorias puntuales futuras, sino que vienen referidas exclusivamente a una única convocatoria concreta y específica de ese tipo de subvenciones.

Sin perjuicio de ello, por venir indicado expresamente en el antes citado art. 164 apartado e) de la Ley 1/2015 como antes se ha apuntado, en su **tramitación** deberá estarse a lo previsto con carácter general en los arts. 128 a 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (normativa de carácter básico, aplicable a la Administración de la Generalitat según el art. 2 de la misma Ley, dictada al amparo del art. 149.1, apartados 13.ª y 18.ª de la Constitución), en el art. 43 de la Ley 5/1983, de 30 de diciembre, del Consell, y en la normativa de desarrollo contenida en el Título III, arts. 39 a 55, del 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 este sentido, de acuerdo con los criterios comunes de la Dirección General de la Abogacía de la Generalitat, conviene recordar especialmente que una copia del expediente se deberá remitir a la Presidencia y conselleries en cuyo ámbito pudiera incidir -en su caso-, para que emitan informe; que se habrán de cumplimentar -en la medida en que el órgano gestor, tras valorarlo, lo estime conveniente- los trámites de participación y audiencia a los ciudadanos, sus organizaciones y asociaciones; y que habrá de recabarse el dictamen del Consejo Jurídico Consultivo de la Comunitat Valenciana (art. 43 .1, apartados b, c, f, de la Ley 5/1983).

Además de lo anterior, se debe tener en cuenta que tendrán que cumplimentarse todos los

trámites e incluirse los correspondientes documentos preceptivos en cada caso de conformidad con las normas sectoriales en vigor (art. 4 bis de la Ley 9/2003, de 2 de abril, de la Generalitat, para la Igualdad entre Mujeres y Hombres; art. 6 apartado 3 de la Ley 12/2008, de 3 de julio, de la Generalitat, de Protección Integral de la Infancia y la Adolescencia de la Comunitat Valenciana; art. 26 de la Ley 1/2015, de 6 de febrero, de la Generalitat, de Hacienda Pública, del Sector Público Instrumental y de Subvenciones; art. 2, apartados 2 y 3, del Decreto-Ley 1/2011, de 30 de septiembre, del Consell, de Medidas Urgentes de Régimen Económico-Financiero del Sector Público Empresarial y Fundacional; art. 9.1-b de la Ley 10/2010, de 9 de julio, de Ordenación y Gestión de la Función Pública Valenciana; art. 42, apartado 1 n), de la Ley 2/2015, de 2 de abril, de la Generalitat, de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana de la Comunitat Valenciana; art. 94 del Decreto 220/2014 de 12 de diciembre, del Consell, por el que se aprueba el Reglamento de Administración Electrónica de la Comunitat Valenciana).

**III.-** En el mismo sentido antes apuntado, el art. 165 .1 de la citada Ley 1/2015 de la Generalitat establece que las **bases** reguladoras de la concesión de subvenciones deben aprobarse mediante **Orden** de la persona titular de la Conselleria competente por razón de la materia, de acuerdo con el **procedimiento** previsto para la **elaboración de disposiciones de carácter general**, previo informe de la Abogacía General de la Generalitat y de la correspondiente Intervención Delegada; y habrán de **publicarse** en el Diari Oficial de la Comunitat Valenciana.

Por otro lado, deberá observarse también lo que dispone la misma Ley 1/2015 en su artículo 164:

**Procedimiento para la concesión de subvenciones en régimen de concurrencia competitiva.-**

*En la tramitación de las subvenciones otorgadas por la Generalitat o sus organismos públicos dependientes en régimen de concurrencia competitiva, se observará el siguiente procedimiento:*

**a)** Aquellas consellerias que tengan previsto otorgar subvenciones deberán elaborar con carácter previo un plan estratégico de subvenciones, en el que se integrarán las subvenciones que pretendan otorgar tanto sus órganos como sus organismos públicos dependientes, y cuyo contenido será el determinado en la legislación básica estatal. Estos planes tendrán un periodo de vigencia de tres años, salvo que, previa justificación de la peculiar naturaleza del sector afectado, resulte oportuno fijar una duración distinta; y se ajustarán a lo previsto en los escenarios presupuestarios plurianuales a los que se refiere el artículo 27 de la presente ley.

Quando en la gestión intervengan varias consellerias o entidades vinculadas a distintos departamentos se podrán elaborar planes estratégicos conjuntos, siendo los órganos competentes para su aprobación los titulares de las consellerias responsables de la ejecución. Los planes estratégicos de subvenciones a los que se refiere este apartado serán públicos.

**b)** Los proyectos de bases reguladoras de subvenciones y sus modificaciones a los que resulte de aplicación lo dispuesto en el apartado 1 del artículo 107 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, deberán cumplir lo previsto en la normativa de la Generalitat relativa a la notificación, autorización y comunicación de ayudas públicas a la Comisión Europea.

**c)** Aprobación de las bases reguladoras de la subvención.

**d)** Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 167 de esta ley, con carácter previo a la aprobación de la convocatoria, se deberá acreditar la existencia de consignación presupuestaria suficiente para cubrir los costes estimados.

**e)** Una vez efectuada la comprobación anterior, se procederá a la convocatoria de la

subvención mediante resolución. En el caso excepcional de que, por la especificidad de las ayudas a otorgar, se aprueben conjuntamente las bases y la convocatoria, deberá seguirse la tramitación prevista para la elaboración de disposiciones de carácter general, requiriéndose previo informe justificativo de la concurrencia de dichas circunstancias especiales emitido por el centro directivo proponente, que se deberá incorporar al expediente.

**f)** Con carácter previo a la resolución del procedimiento, además de los informes exigidos por la normativa aplicable, deberán emitirse los siguientes: informe del órgano colegiado en el que se concrete el resultado de la evaluación de las solicitudes e informe del órgano instructor en el que conste que de la información que obra en su poder se desprende que los beneficiarios cumplen todos los requisitos necesarios para acceder a las mismas.

**g)** Concesión de la subvención, de acuerdo con los procedimientos establecidos en la presente norma.

**h)** En las subvenciones que financien obras que exijan proyecto técnico, éste deberá someterse a informe de la oficina de supervisión de proyectos o de técnicos de la administración designados por ésta, con carácter previo a la fecha de justificación de la primera anualidad de ayuda.

**i)** El pago de la subvención, salvo cuando se efectúen abonos a cuenta o pagos anticipados, se realizará previa justificación por la persona beneficiaria de la realización de la actividad, proyecto, objetivo o adopción del comportamiento para el que se concedió en los términos establecidos en su normativa reguladora de la subvención.

**IV.-** En cuanto al **contenido** de las **bases**, el art. 17.3 LGS, junto con su Reglamento aprobado por Real Decreto 887/2006, de 21 de julio (cuerpos normativos ambos cuyo contenido es en parte básico, según su respectiva D.F. 1ª), y el art. 165.2 de la repetida Ley de la Generalitat 1/2015, señalan los aspectos que con carácter general deben contener las bases reguladoras de concesión de subvenciones. Así, se ha de analizar la adecuada inclusión de los mismos en el proyecto informado:

**1)** *Definición del objeto de la subvención o ayuda* (art. 17 .3-a LGS y art. 165 .2-a Ley 1/2015). Se contiene en el borrador.

**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* (art. 17 .3-b LGS); y *forma de acreditar dichos requisitos* (art. 165 .2-b Ley 1/2015). Ello se establece en el proyecto informado.

**3)** *Diario oficial en el que se publicará el extracto de la convocatoria, por conducto de la Base de Datos Nacional de Subvenciones (BDNS), una vez que se haya presentado ante ésta el texto de la convocatoria y la información requerida para su publicación* (art. 17 .3-b LGS, en relación con arts. 18, 20 .8 y 23 .2 LGS). No se indica, debiendo añadirse.

**4)** *Forma y plazo en que deben presentarse las solicitudes* (art. 17 .3-b LGS). Aparece concretado.

**5)** *Requisitos que deben reunir las entidades colaboradoras* (art. 165 .2-d Ley 1/2015). *Condiciones de solvencia y eficacia que hayan de reunir las personas jurídicas que vayan a ser entidades colaboradoras a las que se refiere el apartado 2 del art. 12 de la LGS* (art. 17.3-c LGS, precepto no básico). Estas previsiones son relativas a las entidades colaboradoras, por lo que no vienen al caso al no contemplarse aquí su participación.

**6)** *Procedimiento de concesión de la subvención (arts. 17 .3-d y 22 ss. LGS, art. 165 .2-e Ley 1/2015). Órganos competentes para la ordenación, instrucción y resolución del procedimiento de concesión de la subvención y el plazo máximo en que será notificada la resolución (art. 17.3-g LGS). En las subvenciones sujetas a concurrencia competitiva, concreción de la composición del órgano colegiado que formule la oportuna propuesta de concesión (art. 165 .2-c Ley 1/2015). Cuando no sea necesaria la publicidad de las subvenciones concedidas, previsión sobre difusión de las personas beneficiarias (art. 165 .2-e in fine Ley 1/2015).*

Consta en el borrador informado el procedimiento de concesión, y los órganos competentes para la ordenación, instrucción y resolución de dicho procedimiento.

Se recoge la composición del órgano colegiado, de quien deberá emanar la propuesta formal de concesión de las ayudas.

Por otro lado, respecto al órgano competente para resolver, es el titular originario de la competencia para otorgar subvenciones (el/la Conseller/a); sin que en este caso se delegue tal atribución (art. 160, apartados 4 y 5, Ley 1/2015).

En cuanto al plazo para dictar y notificar las resoluciones, se refiere a ello el borrador de modo conforme con lo previsto en el art. 21, apartados 2 y 3-a, de la Ley 39/2015: un máximo de seis meses a contar desde la fecha de publicación de la convocatoria (no desde la fecha de fin del plazo de presentación de solicitudes), pues nos encontramos ante un procedimiento iniciado de oficio -art. 23 .1 LGS- y, por tanto, es la de iniciación del procedimiento la fecha a tener en cuenta para comenzar el cómputo.

Se señala adecuadamente que la falta de resolución en plazo tendrá efecto desestimatorio.

Se incluyen las necesarias referencias relativas a publicidad de las subvenciones concedidas o difusión de las personas beneficiarias.

**7)** *Criterios objetivos de otorgamiento de la subvención y, en su caso, ponderación de los mismos (art. 17 .3-e LGS). En aquellos supuestos excepcionales en los que el único criterio sea el del momento de presentación de las correspondientes solicitudes se deberá hacer constar expresamente esta circunstancia (art. 165 .2-f Ley 1/2015). Se fijan esos criterios.*

**8)** *Cuantía individualizada de la subvención o criterios para su determinación (art. 17 .3-f LGS, precepto no básico; y art. 165 .2-g Ley 1/2015). Se hace referencia a ello.*

**9)** *Circunstancias que podrán dar lugar a la modificación de la resolución si se produce una variación de las condiciones tenidas en cuenta para la concesión de la subvención (art. 17.3-l LGS, no básico y art. 165 .2-h Ley 1/2015). No se refiere a ello el borrador informado, debiendo añadirse.*

**10)** *Plazo y forma de justificación por parte del beneficiario, 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 (art. 17 .3-i LGS, no básico; y art. 165 .2-i Ley 1/2015). Se alude a ello.*

**11)** *Determinación, en su caso, de los libros y registros contables específicos para garantizar la adecuada justificación de la subvención (art. 17 .3-h LGS, precepto no básico). Queda mencionado.*

**12)** *Método de comprobación de la realización de la actividad a través del correspondiente plan de control (art. 165 .2-j Ley 1/2015, en relación con art.169 .3). Se hace referencia a ello.*

**13)** *En el supuesto de contemplarse la posibilidad de efectuar abonos a cuenta o pagos anticipados de la subvención concedida, la forma y cuantía de las garantías que, en su caso, deberán aportar las personas beneficiarias (art. 17 .3-k LGS, no básico; y arts. 165.2-k y 171 Ley 1/2015). Se prevé la posibilidad de abonos a cuenta conforme a lo que señala el art. 171.2 de la Ley 1/2015, pero no se contemplan pagos anticipados.*

**14)** *Medidas de garantía que, en su caso, se considere preciso constituir a favor del órgano concedente, medios de constitución y procedimiento de cancelación (arts. 17.3-j LGS, no básico, y art. 165 .2-l Ley 1/2015). Esto se puede establecer "en su caso"; el proyecto no lo incluye.*

**15)** *Compatibilidad o incompatibilidad con otras subvenciones, ayudas, ingresos o recursos para la misma finalidad procedentes de cualquier Administración o entidad, pública o privada; nacionales, de la Unión Europea o de organismos internacionales (art. 17 .3-m LGS, precepto no básico; y art. 165 .2-m Ley 1/2015), y deber de comunicar la obtención de esas otras subvenciones (art. 14 .1-d LGS, precepto básico). El borrador remitido se refiere a estas cuestiones.*

**16)** *En su caso, posibilidad de subcontratar total o parcialmente la actividad subvencionada, así como su porcentaje máximo y régimen de autorización (art. 165 .2-n Ley 1/2015). Se hace referencia a estos aspectos.*

**17)** *Los condicionantes requeridos por la normativa de la Generalitat relativos a la notificación, autorización y comunicación de ayudas públicas a la Comisión Europea (art. 165 .2-o Ley 1/2015). Ello se indica.*

**18)** *Siempre que el objeto de la subvención y la naturaleza del beneficiario así lo permitan, exigencia de un compromiso de no incurrir en deslocalización empresarial. La inclusión de tal compromiso requerirá un previo desarrollo normativo donde queden definidos tanto los supuestos de hecho en que el beneficiario incurre en deslocalización, como el procedimiento para su declaración y los concretos efectos de la misma (art. 165 .2-p Ley 1/2015). Estas cuestiones no proceden en el caso que nos ocupa.*

**19)** *Criterios de graduación de los posibles incumplimientos de condiciones impuestas con motivo de la concesión de las subvenciones. Estos criterios resultarán de aplicación para determinar la cantidad que finalmente haya de percibir el beneficiario o, en su caso, el importe a reintegrar, y deberán responder al principio de proporcionalidad. (art. 17 .3-n LGS, precepto no básico). El borrador informado se refiere a ello.*

**20)** *Cualquier otra previsión exigida por la normativa o que se considere procedente incluir (art. 165 .2-q Ley 1/2015).*

Al respecto, no tratándose de subvenciones "destinadas a empresas", no es exigible lo requerido por el Decreto del Consell 279/2004, de 17 de diciembre, por el que se regulan medidas en los procedimientos de contratación administrativa y de concesión de subvenciones para el fomento del empleo de personas con discapacidad (DOGV de 21-12-2004).

Por otro lado, en el art. 68 del borrador informado se incluye una referencia al deber de cumplir las obligaciones de transparencia del art. 3.1 b) de la Ley 2/2015, de 2 de abril, de la Generalitat, de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana de la Comunitat Valenciana.

**V.-** Por otra parte, por lo que respecta al **contenido** mínimo que debe recogerse en las **concretas convocatorias** de subvenciones derivadas de las bases correspondientes,

viene señalado en el art. 166 de la Ley de la Generalitat 1/2015, junto con el art. 23 .2 de la LGS:

1) *Indicación de la disposición que establezca en su caso las bases reguladoras, y del diario oficial en que está publicada, salvo que en atención a su especificidad éstas se incluyan en la propia convocatoria. En el presente caso se incluyen, juntas, bases y convocatoria.*

2) *Línea o líneas a las que se imputa la subvención, así como el importe global máximo destinado a la misma. En los supuestos de tramitación anticipada, se hará constar la línea o líneas que figuren en el Proyecto de Ley de Presupuestos de la Generalitat, así como su importe máximo estimado. Ello aparece en el texto informado.*

3) *Objeto y condiciones de la concesión de la subvención; y finalidad de la misma. Consta en el proyecto sometido a informe.*

4) *En su caso, expresión de que la concesión se efectúa mediante un régimen de concurrencia competitiva. Así aparece.*

5) *Requisitos para solicitar la subvención y forma de acreditarlos. Ello consta.*

6) *Indicación de órganos competentes para la instrucción y resolución del procedimiento. Queda determinado.*

7) *Forma y plazo en que deben presentarse las solicitudes. Se incluye.*

8) *Plazo de resolución y notificación. Aparece en el texto informado*

9) *Documentos e informaciones que deben acompañarse a la petición. Consta.*

10) *En su caso, posibilidad de reformulación de solicitudes de conformidad con lo dispuesto en el artículo 27 LGS. No se contempla.*

11) *Indicación de si la resolución pone fin a la vía administrativa o no, señalando el órgano y plazo para interponer el recurso que proceda. Queda indicado.*

12) *Criterios de valoración de las solicitudes. Se incluye.*

13) *Medio de notificación o publicación de los distintos trámites a cumplimentar en el procedimiento. Queda reflejado.*

**VI.-** Además de lo ya manifestado con anterioridad, se considera que deben realizarse las siguientes **observaciones**, referentes a **sugerencias de mejora** o a **rectificaciones** que convendría realizar en los lugares que se indica:

- Disposición Adicional Segunda. Donde dice "Se autoriza al titular de la Subsecretaría competente en materia de inspección de servicios a dictar las instrucciones ..." , sería más correcto decir *Se autoriza al titular de la Subsecretaría de esta Conselleria, competente en materia de inspección de servicios, a dictar las instrucciones ...*

Es cuanto se ha de informar.

Valencia, 28 de abril de 2017

El Abogado de la Generalitat

