

INFORME JURÍDICO

Relativo al proyecto de ORDEN por la que se aprueban las BASES REGULADORAS para la concesión de AYUDAS A LA ELABORACIÓN DE PLANES DE EMERGENCIA DE LOS MUNICIPIOS DE LA COMUNITAT VALENCIANA Y SE CONVOCAN LAS DE 2023.

Febrero de 2023

El Subsecretario de la CONSELLERIA DE JUSTICIA, INTERIOR Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ha solicitado a esta Abogacía, el 2-2-2023, que informe sobre la cuestión de referencia en cumplimiento del trámite previsto en el a. 43.1.e de la Ley 5/1983 reguladora del Consell, relativo a la elaboración de los reglamentos. En consecuencia, en ejercicio de las funciones atribuidas por la Ley 10/2005 de Asistencia Jurídica a la Generalitat, conforme a sus artículos 5.2 (letras a, h y n) en relación con el a. 165.1 de la *Ley 1/2015, de 6 de febrero, de la Generalitat, de Hacienda Pública, del Sector Público Instrumental y de Subvenciones (LHPSPIS)* se emite el presente informe con carácter **PRECEPTIVO** y **NO VINCULANTE**.

OBJETO Y ANTECEDENTES

Se somete a informe el borrador de una Orden de la CJIAP cuya finalidad es la de establecer las bases reguladoras para la concesión, en régimen de concurrencia competitiva, de unas subvenciones entre las entidades locales de la Comunitat que las soliciten con objeto de elaborar sus planes de emergencia de ámbito local o de revisar los existentes. Simultáneamente, la de convocar a estas ayudas en el ejercicio 2023.

Los fondos destinados a las ayudas pertenecen a los presupuestos de la AGENCIA VALENCIANA DE SEGURIDAD Y RESPUESTA A LAS EMERGENCIAS (AVSRE) para 2023 y su importe asciende a 1.000.000 euros.

Junto al borrador y petición de informe se ha remitido la siguiente documentación de relevancia:

- ✓ Informe sobre la necesidad y oportunidad del proyecto, emitido por el Director de la AVSRE el 12-1-2023.
- ✓ Resolución adoptada por la Hble. consellera de Justicia, Interior y Administración Pública el 23-1-2023, por la que se acuerda iniciar el procedimiento de elaboración y aprobación de la Orden, encomendando su redacción a la AVSRE y su tramitación al Subsecretario de la CJIAP.



- ✓ Memoria económica suscrita por el Director de la AVSRE el 1-2-2023 dando cuenta de la existencia en los Presupuestos de la entidad de una línea dotada con 1.000.000 para las subvenciones previstas en 2023 y la retención de crédito ordenada.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

Primera. Naturaleza y marco normativo del proyecto.

La Orden que se ha proyectado tendrá la doble función de establecer las *bases reguladoras* de las ayudas y realizar la *convocatoria* a las mismas.

Si bien la aprobación de unas *bases reguladoras* para la concesión de subvenciones supone o equivale de ordinario a la aprobación de una “norma”, y así se tiende a considerar la relación entre ambas figuras en la Ley General de Subvenciones, no necesariamente es así en todo caso. Las bases o condiciones para la entrega de una subvención pueden establecerse a través de convenios, resoluciones, acuerdos y otros actos administrativos, pues la naturaleza de las bases reguladoras, su condición de disposición o de acto, depende de su contenido material (innovador desde el punto de vista jurídico o reglado). A este respecto, y puesto que el Pleno del Consell Jurídic Consultiu se ha pronunciado recientemente sobre la naturaleza de las órdenes de aprobación de las bases reguladoras, su condición de disposiciones generales o no, y su carácter de reglamentos ejecutivos o independientes, con un completo análisis de la cuestión, debemos remitirnos al dictamen del supremo órgano consultivo (438/2022) el cual puede resumirse de la siguiente manera:

- Las bases reguladoras de las subvenciones serán disposiciones de carácter general o actos administrativos de carácter plúrimo en función de su contenido material. Conforme la doctrina del T.S, serán disposiciones si tienen validez para sucesivas convocatorias y se incorporan al ordenamiento jurídico, siendo irrelevante la forma que adopten (orden ministerial o autonómica en su caso) puesto que dicha forma deriva del órgano que adopta la decisión y es común tanto para disposiciones como para actos.
- En el caso de disposiciones, conforme a la doctrina del TS, deberán considerarse reglamentos “ejecutivos” (por tanto, sometidas al preceptivo dictamen de CJC) las que desarrollen o complementen una ley sectorial o norma comunitaria. No así las que se dicten en cumplimiento de una previsión legal o en el ejercicio de una competencia prevista en la norma, como pueda ser el caso, por ejemplo, del cumplimiento del art. 9.2 de la Ley General de Subvenciones que requiere la aprobación de las bases. A ello se añade, conforme el criterio del Consejo de Estado, que tendrán carácter ejecutivo: a) las bases para conceder ayudas europeas; b) las bases para conceder ayudas en materias donde la actividad prestacional o de fomento ha sido regulada por el legislador, remitiendo al Gobierno el desarrollo de criterios concretos; y c) los reales decretos reguladores de subvenciones directas. *No pudiendo considerarse que la mera aplicación de la Ley general de Subvenciones, por el mero hecho de serlo, haga atribuible a las bases reguladoras el carácter de reglamento ejecutivo.*

Así las cosas, en el presente caso las subvenciones objeto de la Orden se encuentran previstas en el Plan Estratégico de Subvenciones 2023-2025, aprobado por Resolución de la CJIAP de 6 de febrero de 2023, únicamente para el ejercicio 2023. La Orden, por consiguiente, agotará su eficacia con esta



convocatoria de la línea S8429000. Este crédito, perteneciente a los presupuestos de la AVSRE, se encuentra integrado en la Ley de Presupuestos de la Generalitat para 2023.

Por otra parte, el contenido de la Orden no introduce elementos distintos al procedimiento de concurrencia competitiva regulado en la ley, ni plazos superiores a los que se establecen por defecto; por lo que puede estimarse que se limita a la aplicación de la legislación general en materia de subvenciones. Se limita a concretar los órganos competentes y otras medidas de autoorganización organizativas, así como el objeto, beneficiarios y cuantías de las ayudas en congruencia con el programa presupuestario.

En consecuencia, cabe concluir que la Orden proyectada NO tiene la naturaleza de disposición de carácter general. Así lo ha entendido el órgano gestor, pues ha incorporado al texto de la Orden un “pie de recursos” propio de los actos administrativos y no ha seguido la tramitación procedimental propia de la elaboración de los reglamentos.

Dicho lo anterior, nos encontramos ante las figuras reguladas a nivel autonómico por el art. 165 de la *Ley 1/2015, de la Generalitat, de Hacienda Pública, del Sector Público Instrumental y de Subvenciones* (LHPSPIS) en el supuesto concreto que prevé su a. 164.e, y por el a. 166.

Según el primero de los preceptos (apartados 1 y 2):

1. 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.

2. Las bases reguladoras contendrán, como mínimo, los siguientes aspectos:

- a) Definición del objeto de la subvención.
- b) Requisitos que deberán cumplir las personas beneficiarias para la obtención de la subvención y forma de acreditarlos.
- c) Órganos competentes para la tramitación y resolución del procedimiento. En las subvenciones sujetas a concurrencia competitiva se concretará la composición del órgano colegiado que formule la oportuna propuesta de concesión.
- d) Requisitos que deben reunir las entidades colaboradoras.
- e) Procedimiento de concesión de subvenciones y plazo máximo para notificar la resolución correspondiente. En aquellos casos en los que, de acuerdo con la normativa estatal básica, no resulte necesaria la publicidad de las subvenciones concedidas se deberán prever los procedimientos que aseguren la difusión de las personas beneficiarias de las mismas.
- f) Criterios objetivos de otorgamiento de la subvención y, en su caso, ponderación de los mismos. 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.
- g) Cuantía individualizada de la subvención o criterios para su determinación.
- h) 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.
- i) 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. 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.
- j) Método de comprobación de la realización de la actividad a través del correspondiente plan de control.
- k) 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.
- l) Medidas de garantía que, en su caso, se considere preciso constituir a favor del órgano concedente, medios de constitución y procedimientos de cancelación.
- m) 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.
- n) En su caso, posibilidad de subcontratar total o parcialmente la actividad subvencionada, así como su porcentaje máximo y régimen de autorización.
- o) Los condicionantes requeridos por la normativa de la Generalitat relativos a la notificación, autorización y comunicación de ayudas públicas a la Comisión Europea.
- p) Siempre que el objeto de la subvención y la naturaleza del beneficiario así lo permitan, se incorpora la exigencia de un compromiso de no incurrir en deslocalización empresarial. La inclusión del compromiso a que se refiere la presente letra exigirá el 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.



q) Cualquier otra previsión exigida por la normativa o que se considere procedente incluir.

Según el a. 164.e LHPSPIS: *En el caso excepcional que, por la especificidad de las ayudas a otorgar, se aprueben conjuntamente las bases y la convocatoria, se requerirá informe previo justificativo de la concurrencia de las mencionadas circunstancias especiales emitido por el centro directivo proponente, que se tendrá que incorporar al expediente.*

La figura de la convocatoria viene regulada, en cuanto a su contenido, en el a. 166 LHPSPIS:

Las convocatorias de subvención recogerán, al menos, los siguientes aspectos:

- a) 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.
- b) 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.
- c) Objeto y condiciones de la concesión de la subvención.
- d) Forma y plazo en que deben presentarse las solicitudes.
- e) Plazo de resolución y notificación.
- f) Documentos e informaciones que deben acompañarse a la petición.
- g) Indicación de si la resolución pone fin a la vía administrativa o no, señalando el órgano y plazo para interponer el recurso que proceda.
- h) Criterios de valoración de las solicitudes.
- i) Medio de notificación o publicación de los distintos trámites a cumplimentar en el procedimiento.

Junto a lo anterior, será de general aplicación:

La **Ley 38/2003** General de Subvenciones (LGS)

El **Real Decreto 887/2006** por el que se aprueba el Reglamento de la Ley General de Subvenciones, en la parte que constituye normativa básica del Estado según su D.F. 1ª. (RLGS).

El **Real Decreto 130/2019**, de 8 de marzo, por el que se regula la Base de Datos Nacional de Subvenciones y la publicidad de las subvenciones y demás ayudas públicas.

El **Decreto 279/2004** del Consell, sobre medidas en los procedimientos de contratación administrativa y de concesión de subvenciones para el fomento del empleo de las personas con discapacidad.

El **Decreto 128/2017** 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.

La **Ley 1/2022**, de 13 de abril, de la Generalitat, de Transparencia y Buen Gobierno de la Comunitat Valenciana, por cuanto establece normas de publicidad activa en relación a las subvenciones.

En atención a las entidades beneficiarias, resultará de especial aplicación lo dispuesto en la **Ley 8/2010**, de 23 de junio, de la Generalitat, de Régimen Local de la Comunidad Valenciana, en su art. 199.4, a cuyo tenor *las bases reguladoras y las convocatorias de ayudas o subvenciones a las entidades locales que se aprueben y convoquen por la Generalitat, contemplarán como requisito para su pago, acreditación de estar al corriente en el cumplimiento de la obligación de rendición de sus cuentas anuales ante la Sindicatura de Comptes, de conformidad con la normativa aplicable.*

En atención al órgano concedente de las ayudas, resulta de aplicación la **Ley 4/2017**, de 3 de febrero, de la Generalitat, por la que se crea la AVSRE.

En atención a la materia de la que son objeto las ayudas, resulta de aplicación la **Ley 13/2010** de la Generalitat, de Protección Civil y Gestión de Emergencias y su desarrollo.



Segunda. Sobre el contenido y fondo de la Orden.

La AVSRE fue creada mediante la Ley 4/2017, de 3 de febrero, de la Generalitat, como organismo autónomo de la Generalitat de los previstos en el a. 154 de la LHPSPIS. En consecuencia, conforme esta última ley, es en efecto a la persona titular de la CJIAP a la que está adscrita la AVSRE y que aúna a su cargo el de la presidencia de la entidad, a la que corresponde la competencia para aprobar mediante orden las bases reguladoras y realizar las convocatorias (a. 160, apartados 2 y 4).

Conforme a lo que establece el a.164.a, se ha elaborado el Plan Estratégico de Subvenciones de la CJIAP que incluye las de la AVSRE objeto de la Orden.

La simultánea aprobación de las bases y la convocatoria de las ayudas se ha justificado en el expediente, a través del informe de necesidad de 12-1-2023, en base a la complejidad del proceso en relación al lapso temporal de un ejercicio presupuestario. Se estima así cumplimentado lo que preceptúa el a. 164.e.

En términos generales, el contenido de la Orden responde a lo que los arts. 165 y 166 definen como el contenido mínimo de las bases reguladoras y de las convocatorias de subvenciones.

Tercera. Aspectos formales y procedimentales. Observaciones.

Para garantizar el éxito del proceso de subvención, solo resta el dotar de suficiente claridad la redacción del contenido de la Orden para evitar problemas de interpretación durante el procedimiento de concurrencia competitiva. Dado que la Orden proyectada tiene los mismos contenido y estructura que con la del mismo objeto se aprobó como Orden 1/2022, de 21 de abril, para el ejercicio 2022, es de suponer que la experiencia adquirida durante el desarrollo de la anterior convocatoria justifique mantener el texto.

No obstante, caben las siguientes observaciones y sugerencias:

- Dado que la Ley 13/2010 regula la planificación que será objeto de las subvenciones, no cabe ni conviene que el apartado 1º del proyecto introduzca variaciones, interpretaciones o reglas de aplicación. Por seguridad jurídica se recomienda remitirse al contenido de dicha ley.
- Por su ambigüedad y su carácter normativo, se recomienda suprimir el punto 6 del apartado 6º (*"En un periodo de 5 años solo se podrá percibir ayuda una vez por el mismo concepto"*) y trasladar esta idea al apartado 2º en forma de requisito de los beneficiarios (el de no haber recibido la ayuda en los cinco años anteriores).
- En el apartado 10º, el punto 2 no tiene forma de aplicarse en la práctica si se remite a los apartados 6º y 7º y no se determina en la base la manera de excluir o admitir las solicitudes cuando pueda superarse el importe global máximo del crédito presupuestario. Aparte de los criterios de desempate del apartado 9º, punto 6, letra h) que conviene recordar en este otro apartado, ha de determinarse si la estimación de las solicitudes lo será por orden de puntuación hasta agotar el crédito o seguirá un orden cronológico de presentación.



En **CONCLUSIÓN**, el proyecto se estima adecuado y ajustado a derecho sin perjuicio de las observaciones formuladas.

Es cuanto se informa, en València el día de la firma.

El Abogado de la Generalitat

Firmat per Arturo Vento Marti el
08/02/2023 14:25:33

