GENERALITAT VALENCIANA
Presidencia

ADVOCACIA GENERAL DE LA GENERALITAT.
ADVOCACIA GENERAL DE LA GENERALITAT EN LA CONSELLERIA DE JUSTICIA, INTERIOR I ADMINISTRACIÓ PÚBLICA.
Ciutat Administrativa 9 d'octubre, Torre 4
C/ de la Democracia, 77.
46018- València

CJIAP/151/2023
C/I/4773/2023
(AVM)

**INFORME JURÍDICO**

**Relativo al proyecto de RESOLUCIÓN de la AVSRE por la que se concede una SUBVENCIÓN DIRECTA a la UNIVERSIDAD MIGUEL HERNÁNDEZ DE ELCHE para la investigación de los nuevos factores de riesgo derivados del cambio climático en la gestión de emergencias. Expte. Admtvo. S.C. 288/2023.**

Abril de 2023

El Subsecretario de la CONSELLERIA DE JUSTICIA, INTERIOR Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (CJIAP) ha solicitado a esta Abogacía, el 12-4-2023, que informe sobre la cuestión de referencia en cumplimiento de lo previsto en el art. 5.2.n de la Ley 10/2005 de Asistencia Jurídica a la Generalitat en relación con el 168.2 de la Ley 1/2015 de la Generalitat, de Hacienda Pública, Sector Público Instrumental y Subvenciones. Asimismo, solicita que se indique si el informe debe ser objeto de publicidad activa en el portal de transparencia conforme al art. 16.2.a de la Ley 1/2022, de 13 de abril, de Transparencia y Buen Gobierno de la Comunitat Valenciana.

En consecuencia, se emite el presente informe con carácter **PRECEPTIVO** y **NO VINCULANTE**.

## OBJETO Y ANTECEDENTES

La AGENCIA VALENCIANA DE SEGURIDAD Y RESPUESTA A LAS EMERGENCIAS (AVSRE) ha preparado una resolución por la que se concedería a la UNIVERSIDAD MIGUEL HERNÁNDEZ DE ELCHE (UMH) una subvención de hasta **40.000** euros con el fin de contribuir a un estudio sobre los riesgos del cambio climático en la gestión de emergencias, así como en otros ámbitos relacionados con la agricultura, ganadería, humedales y espacios vulnerables.

La subvención se encuentra prevista en los Presupuestos de la Generalitat para 2023, de forma nominativa, dentro del programa 221.10 de la entidad 132 (AVSRE), línea S8920000.

A la petición de informe se acompaña la siguiente documentación de relevancia:

- ✓ Borrador de la resolución.
- ✓ Informe sobre la necesidad y oportunidad de la subvención, emitido por el Director de la AVSRE el 27-3-2023.

[redacted]

- ✓ Acuerdo de la Hble consellera titular de la CJIAP, de 30-3-2023, ordenando iniciar el procedimiento de concesión de la subvención y encomendando a la AVSRE su tramitación.

- ✓ Informe de la no sujeción del proyecto al art. 107 del TFUE y su compatibilidad con la normativa comunitaria comunicado a la D.G. de Fondos Europeos.

- ✓ Manifestación del vicerrector de investigación de la UMH dando su conformidad a la recepción de la subvención en los términos del proyecto de resolución que le ha sido trasladado.

## CONSIDERACIONES JURÍDICAS

**Primera. Marco normativo.**

La AVSRE fue creada por 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 *Ley 1/2015, de 6 de febrero, de la Generalitat, de hacienda pública, del sector público instrumental y de subvenciones*, al que se encomienda la ejecución de las políticas de la Generalitat en materia de seguridad pública y protección ciudadana. Por consiguiente, su naturaleza la sitúa dentro del ámbito subjetivo de la legislación estatal y autonómica en materia de subvenciones al mismo nivel que la Administración Pública (arts. 3 LGS y 159.1 LHPSPIS).

El presente caso responde al supuesto previsto y regulado por los artículos 22.2 y 28.1 de la Ley 38/2003 General de Subvenciones (LGS) desarrollados a nivel autonómico por el **168.1.A** de la ***Ley 1/2015, de la Generalitat, de Hacienda Pública, del Sector Público Instrumental y de Subvenciones*** (LHPSPIS). Este último precepto (en su redacción dada por la Ley 8/2022, de 29 de diciembre, de medidas) dispone lo siguiente:

> De acuerdo con lo que establece el artículo 22.2 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, podrán concederse de forma directa las subvenciones siguientes:
>
> A) Las previstas nominativamente en la ley de presupuestos de la Generalitat, entendiéndose como tales aquellas el objeto de las cuales, dotación presupuestaria y destinatario figuran inequívocamente en sus anexos.
>
> Las subvenciones de carácter nominativo no pueden crearse ni modificarse una vez aprobada la ley de presupuestos del ejercicio correspondiente, excepto aquellas subvenciones de capital cuyo beneficiario sea otra administración pública de carácter territorial, y aquellas subvenciones corrientes que se efectúen con carácter de ayuda humanitaria o de emergencia cuyo beneficiario sea un organismo adscrito a una administración pública de carácter territorial. Estas subvenciones se incorporarán obligatoriamente al plan anual de fiscalización de la intervención general de la Generalitat Valenciana.
>
> La concesión de las subvenciones previstas nominativamente en la ley de presupuestos de la Generalitat se formalizará mediante resolución de la persona titular del departamento gestor del crédito presupuestario al cual se imputa la ayuda o mediante convenio.
>
> La resolución de concesión o el convenio tendrá el carácter de bases reguladoras de la subvención, y tendrá que contener, como mínimo, los siguientes extremos:
>
> **a**) Objeto de la subvención y personas beneficiarias, de acuerdo con la asignación presupuestaria.
>
> **b**) Crédito presupuestario al cual se imputa el gasto y cuantía de la subvención, individualizada, en su caso, para cada persona beneficiaria, si fueran varias.
>
> **c**) Compatibilidad o incompatibilidad con otras subvenciones, ayudas, ingresos o recursos para la misma finalidad, procedentes de cualesquier administraciones o entes públicos o privados, nacionales, de la Unión Europea o de organismos internacionales.

**d**) Plazos y métodos de pago de la subvención, posibilidad de efectuar pagos anticipados y abonos por anticipado, así como el régimen de garantías que, en su caso, tendrán que aportar las personas beneficiarias, en el marco y con las condiciones previstas en esta ley.

**e**) Plazo y forma de justificación por parte de la persona beneficiaria del cumplimiento de la finalidad para la cual se concedió la subvención y de la aplicación de los fondos percibidos.

**f**) Los condicionantes requeridos por la normativa de la Generalitat relativos a la notificación, autorización y comunicación de ayudas públicas a la Comisión Europea. autorización y comunicación de ayudas públicas a la Comisión Europea.

Este artículo merece algunas consideraciones generales:

1ª) La opción entre la figura del convenio o la de la resolución para encauzar estas subvenciones dependerá de la actuación subvencionable. El convenio resulta adecuado cuando el objeto de las ayudas requiera el desarrollo de actividades complejas que deban definirse y negociarse previamente con los beneficiarios, los cuales colaborarán en una acción de fomento que ordinariamente partirá de la iniciativa de la Administración. La resolución es adecuada ante situaciones ya dadas, que no requieran actividades complejas, y las personas o entidades beneficiarias hayan solicitado la ayuda o, al menos, hayan manifestado su conformidad a recibirla y con ello los compromisos que comporte (como los de justificar su destino, hacer pública la colaboración, etc).

2ª) Tanto la resolución como el convenio desempeñarán la función de las *bases reguladoras* y, lo más importante, deberán concretar el objeto de la subvención: *"El objeto de estas subvenciones deberá quedar determinado expresamente en el correspondiente convenio de colaboración o resolución de concesión que, en todo caso, deberá ser congruente con la clasificación funcional y económica del correspondiente crédito presupuestario"* (art. 22.2 LGS). En este aspecto debe ponerse en relación la clasificación del crédito presupuestario con la naturaleza jurídica de la subvención. La subvención no puede suplir la función reservada a los mecanismos de la contratación pública ni constituir un medio de dotarse de personal. Ello supondría orillar los principios de la libre competencia y la eficiencia en la contratación, los principios del derecho laboral o los principios de reserva, igualdad, mérito y capacidad en el acceso a las funciones públicas; de ahí que la subvención se defina como una disposición dineraria a una finalidad pública o de interés social sin contraprestación directa del beneficiario (art. 2 LGS).

**Segunda. Contenido y fondo de la resolución.**

El programa 221.10 de los Presupuestos de la AVSRE para 2023 describe la línea S8920000 con la finalidad de *Fomento de la investigación de los nuevos factores de riesgo derivados del cambio climático en su relación con la gestión de emergencias.* Su beneficiaria es la UMH y el importe de 40.000 euros. Por tanto, no cabe duda del fundamento que posibilita la concesión directa de la subvención pues se han determinado su objeto, dotación y destinatario.

Ahora bien, como se ha indicado antes, la función primordial de la resolución o del convenio que instrumentalicen la concesión directa de una subvención es la de concretar la actuación subvencionada. Este extremo no puede quedar al libre albedrío de la persona beneficiaria ni, por otro lado, servir a la Administración para propósitos distintos a los del fomento. La consignación de una subvención nominativa en la ley de presupuestos no equivale a un mandato para su pago: es una regla

de gasto que la permite; una habilitación dentro de un límite cuantitativo, cualitativo y temporal. Y aunque la concesión de una subvención venga autorizada por una ley, su concreción debe desarrollarse bajo las limitaciones a que se somete la ley misma (Constitución, legislación básica, reserva a ley orgánica, …).

En este sentido, la resolución objeto de este informe contiene una brevísima descripción de la actividad subvencionada cuyos términos (*Análisis y estudio de riesgos de los sistemas agrícolas y ganaderos, humedales, y espacios vulnerables ante extremos climáticos*) no coinciden con la finalidad de la línea S8920000 ni tampoco terminan de casar con los motivos expuestos en el informe de necesidad y oportunidad del expediente. Según este informe, *La Universidad Miguel Hernández de Elche tiene una trayectoria consolidada en investigaciones relacionadas con el cambio climático y en la evaluación de las consecuencias en la gestión de emergencias, en este sentido la Agencia Valenciana de Seguridad y Respuesta a las Emergencias considera en este sentido de gran interés la investigación que puede realizar la Universidad Miguel Hernández de Elche. Considerando además que dispone de los medios personales y materiales adecuados para realizar esta investigación.*

Por otro lado, la realización de un estudio o el resultado de una investigación es una obra de carácter intelectual cuya propiedad corresponde a su autor por el solo hecho de su creación y desde ese momento. La propiedad intelectual confiere unas facultades de dominio sobre la obra que incluyen la de decidir sobre su divulgación o no, así como el derecho a su explotación económica. Si el fin que ha justificado la subvención a la realización de un estudio o de una investigación es el interés por su contenido, cabe instrumentar la forma en que revierta al público la contribución prestada. En este sentido apuntan las modificaciones legislativas operadas recientemente y, en especial, la del art. 37 de la Ley 14/2011, de 1 de junio, de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación. Este precepto, en sintonía con el concepto de "ciencia abierta" -movimiento que propugna la accesibilidad de todos los niveles de la sociedad a los resultados de una investigación científica, especialmente cuando dicho conocimiento es generado con fondos públicos- dispone en su apdo. 3 que *Los beneficiarios de proyectos de investigación, desarrollo o innovación financiados mayoritariamente con fondos públicos deberán cumplir en todo momento con las obligaciones de acceso abierto dispuestas en las bases o los acuerdos de subvención de las convocatorias correspondientes. Los beneficiarios de ayudas y subvenciones públicas se asegurarán de que conservan los derechos de propiedad intelectual necesarios para dar cumplimiento a los requisitos de acceso abierto.*

Una manera eficaz de garantizar de garantizar la transferencia o difusión del resultado intelectual es introducir este aspecto dentro del objeto de la subvención. Es decir, subvencionar la realización del estudio **y** su puesta a disposición de la AVSRE. Una forma, como indica el art. 37 de la Ley 14/2011, es la de entregar una copia de la versión final del resultado del estudio a la AVSRE para su publicación en sus repositorios institucionales de acceso abierto (pestaña "publicaciones" del IVASPE o de la AVSRE).

Por lo demás, la resolución está debidamente conformada en términos generales, pues contiene las determinaciones del art. 168.1.A de la LHPSPIS y las que se han considerado convenientes; se encuentra motivada y no se otorga carácter plurianual a la subvención.

**Tercera. Aspectos concretos de la resolución.**

En el apartado SÉPTIMO (como en el QUINCE) se prevé la publicación en el DOGV de la resolución, lo cual, tratándose de una resolución con un único destinatario, resulta un trámite innecesario que pude sustituirse por la notificación directa.

El apartado TRECE se dedica a establecer una completa regulación, procedimental y sustantiva, de la minoración, anulación y reintegro de la subvención. Aunque ciertamente la resolución desempeña el papel de unas bases reguladoras, por el principio de inderogabilidad singular (art. 37 de la Ley 39/2015 PACAP) una resolución o acto administrativo no puede alterar lo dispuesto por las normas. En consecuencia, este tipo de apartados, además de innecesarios, entrañan el riesgo derivado de una transcripción no exacta de la norma que altere su sentido. Bastaría una alusión o remisión en la resolución a la norma correspondiente.

**Cuarta. Aspectos formales y procedimentales.**

Como se ha indicado antes, la resolución que otorgue una subvención directa desempeñará el papel de sus bases reguladoras. Pero por el principio de inderogabilidad singular no podrá alterar lo dispuesto por las normas. En consecuencia, cabe aligerar el contenido de este tipo de resoluciones y dotarlo de claridad evitando la transcripción más o menos libre de la normativa reguladora. Basta con una remisión general a dicha normativa y limitarse a concretar aquellos aspectos que la propia norma establece como margen de discrecionalidad del órgano concedente.

Algunos extremos, no obstante, son de obligada mención en las bases por imposición de la propia ley. Es el caso del art. 5.2 de la Ley 1/2022, de 13 de abril, de Transparencia y Buen Gobierno de la Comunitat Valenciana: indicar de forma expresa la obligación de la persona o entidad beneficiaria de una subvención de facilitar al sujeto concedente, previo requerimiento de éste, toda la información necesaria para el cumplimiento por el mismo de sus propias obligaciones previstas en dicha ley. Este punto no se ha reflejado en la resolución, por lo que cabe su inclusión en el apartado noveno.

**En CONCLUSIÓN**, se recomienda definir el objeto de la subvención con mayor exactitud y en congruencia con sus objetivos, así como introducir dentro del objeto la remisión de los resultados a la AVSRE para su difusión a través de los repositorios institucionales. En la concreción del objeto debe evitarse una derivación de contraprestaciones a favor de la AVSRE que deba someterse a la normativa sobre contratación pública.

En cuanto a la consulta sobre la obligación de publicar el presente informe conforme al art. 27 del 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 de regulación del Consejo de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, se indica:

La nueva Ley 1/2022, de 13 de abril, de la Generalitat, de Transparencia y Buen Gobierno de la Comunitat Valenciana dedica el capítulo II de su Título I a regular la publicidad activa, si bien, demora expresamente la entrada en vigor de dicho capitulo hasta transcurridos doce meses de su publicación en el DOGV (Disposición final 3ª de la Ley 1/2022).

Una de las previsiones del capítulo II del título I de la citada Ley - que, por lo expuesto, todavía no está en vigor-, es la recogida en su art. 16.2, según el cual:

*2. Además, la administración de la Generalitat y su sector público instrumental tienen que publicar la información siguiente, adaptada a sus particularidades organizativas: a) Aquellos informes jurídicos de la Abogacía General de la Generalitat que den respuesta a consultas planteadas, en la medida que suponen una interpretación del derecho, es decir, que tengan incidencia sobre la interpretación y la aplicación de las normas. Tiene que ser necesaria consulta previa a la Abogacía General de la Generalitat con carácter preceptivo.*

Finalmente, la disposición final Segunda de la Ley 1/2022, en su apartado segundo, señala que:

*2. Permanecerán en vigor, en todo lo que no se oponga a esta ley y hasta que no se deroguen 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 de regulación del Consejo de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, y el Decreto 56/2016, del Consell, de 6 de mayo, por el cual se aprueba el Código de buen gobierno de la Generalitat. El Consell tendrá que realizar, si procede, las modificaciones normativas necesarias para adaptar el contenido de estos decretos a lo que establece esta ley*

Por su parte, el art 27.2 del Decreto 105/2017, de desarrollo de la Ley 2/2015, ubicado en el capítulo I del Título II, dedicado a la publicidad activa, dispone que:

*Asimismo, las subsecretarías publicarán, previa consulta preceptiva a la Abogacía General de Generalitat, aquellos informes jurídicos de la misma que den respuesta a consultas planteadas en la medida que supongan una interpretación del derecho, de los derechos garantizados en la normativa vigente en materia de transparencia o que tengan efectos jurídicos, con los límites establecidos en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, especialmente en los artículos 14.1.º, letras f) y k) y 18.1.b).*

Por cuanto antecede, no apreciando la concurrencia de ninguno de los límites previstos en la Ley 19/2013, entendemos que el presente informe jurídico debe ser objeto de publicidad activa.

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

El Abogado de la Generalitat

**Firmat per Arturo Vento Marti el 28/04/2023 12:04:34**

GENERALITAT VALENCIANA