

INFORME JURÍDICO al proyecto de Orden de la Conselleria de Educación, Cultura y Deporte, por la cual se aprueban las bases reguladoras y convocatoria para la concesión de las subvenciones para la realización de festivales, cineclubs, concursos, jornadas, eventos y proyectos singulares y asociaciones de carácter audiovisual para el año 2022.

Por la Subsecretaría de la Conselleria de Educación, Cultura y Deporte, procedente del Institut Valencià de Cultura, se remite solicitud de informe jurídico en relación con el proyecto de orden arriba referenciado.

En atención a dicha petición se emite el presente informe en base a las siguientes

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

PRIMERA.- Objeto y carácter del informe

El presente informe tiene por objeto solo las bases reguladoras de las subvenciones para la realización de festivales, cineclubs, concursos, jornadas, eventos y proyectos singulares y asociaciones de carácter audiovisual incluidas en el proyecto de orden y se emite con carácter preceptivo, de conformidad con lo establecido en el art. 5.2., letras a) y n), de la Ley 10/2005, de 9 de diciembre, de la Generalitat, de Asistencia Jurídica a la Generalitat, en relación con el art. 43.1.e) de la Ley del Consell, y el art. 165.1 de la Ley 1/2015, de 6 de febrero, de la Generalitat, de Hacienda Pública, del Sector Público Instrumental y de Subvenciones (en adelante, Ley 1/2015).

SEGUNDA.- Naturaleza jurídica del proyecto de orden



El proyecto de orden tiene por objeto establecer las bases reguladoras y convocatoria para la concesión de las subvenciones para la realización de festivales, cineclubs, concursos, jornadas, eventos y proyectos singulares y asociaciones de carácter audiovisual para el año 2022.

El artículo 160.2 letra b) de la Ley 1/2015 ha sido objeto de recientes modificaciones. Así el Decreto Ley 6/2021, de 1 de abril, lo modificó en el sentido de que las personas titulares de las consellerias, tanto en el ámbito de sus departamentos como en el de sus organismos públicos vinculados o dependientes, son los órganos competentes para *“aprobar mediante orden las oportunas bases reguladoras de la concesión de las subvenciones, que no tendrán la consideración de disposiciones de carácter general”*.

Posteriormente, a partir del Decreto Ley 1/2022, de 22 de abril, del Consell, de medidas urgentes en respuesta a la emergencia energética y económica originada en la Comunitat Valenciana por la guerra de Ucrania, pasa a tener la siguiente redacción: *“b) Aprobar mediante orden las oportunas bases reguladoras de la concesión de las subvenciones”* que es la que tenía originariamente, suprimiéndose el inciso *“que no tendrá carácter de disposiciones generales”*.

En consecuencia, dada la actual redacción del artículo 160.2 b), atendido al contenido de las bases reguladoras y lo dispuesto con carácter básico en el artículo 17.3 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (en adelante LGS) que las denomina “normas”, **cabe entender que tienen naturaleza normativa y su tramitación debe ajustarse al procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general.**

Ahora bien, si el procedimiento de elaboración se inició antes de la entrada en vigor del Decreto Ley 1/2022, esto es con anterioridad al 14 de marzo de 2022, en aplicación de la Disposición Transitoria Tercera de la Ley 39/2015, de 2 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común, (en adelante Ley 39/2015) se ha de estar al procedimiento de elaboración que es adecuado a la declaración contenida en el artículo 160.2 letra b) antes de su reciente modificación, es decir, la consideración como acto administrativo.

El texto del proyecto de orden remitido para informe incluye conjuntamente las bases reguladoras y la convocatoria de la subvención lo que debe tramitarse de forma independiente, dada su diferente naturaleza jurídica, diferente procedimiento de elaboración y diferente órgano para su aprobación.

Como ya se ha indicado, las bases reguladoras son disposiciones de carácter general que deben seguir el procedimiento de elaboración de las disposiciones de carácter general, mientras que la convocatoria es un acto administrativo sometido al procedimiento administrativo común.

La aprobación de las bases reguladoras corresponde al Conseller de Educación Cultura y deporte en ejercicio de la potestad reglamentaria atribuida en el artículo 28 e) de la Ley 5/1983 y en virtud de la atribución de competencias efectuada por el Decreto 5/2019, de 16 de junio, /2014, de 12 de junio, del President de la Generalitat, por el que se determina el número y la denominación de las consellerias y sus atribuciones.

En cuanto a la convocatoria, el Institut Valencià de Cultura tiene entre sus competencias impulsar y apoyar a los nuevos formatos, tendencias y contenidos culturales para su desarrollo en la



Comunidad Valenciana, la convocatoria y la gestión de subvenciones, ayudas e incentivos de las diferentes materias culturales y fomentar la ocupación y la empleabilidad en los sectores culturales, según dispone el artículo 2, punto 2, letras g), l) y n) del Decreto 5/2013, de 4 de enero, que aprueba el Reglamento de organización y funcionamiento del IVC.

Por lo tanto, tratándose de una subvención de la competencia del Institut Valencià de Cultura corresponde a la presidencia o dirección de dicha entidad pública su convocatoria, y ello a tenor de lo dispuesto en el artículo 8.1 de la Ley 40/2015 conforme al cual *“La competencia es irrenunciable y se ejercerá por los órganos administrativos que la tengan atribuida como propia, salvo los casos de delegación o avocación, cuando se efectúen en los términos previstos en ésta u otras leyes.”*

CUARTA.- Procedimiento.-

4.1.- Con carácter previo a la tramitación y aprobación del proyecto de orden, deberá haberse aprobado por la Conselleria competente un plan estratégico de subvenciones, conforme al artículo 164 de la Ley 1/2015, en el que se integrarán las que pretendan otorgar tanto sus órganos como sus organismos públicos dependientes y cuyo contenido será el determinado en la legislación básica estatal

4.2.- En la consideración jurídica anterior ya se ha indicado que si el procedimiento de elaboración del proyecto de orden se inició antes de la entrada en vigor del Decreto Ley 1/2022, esto es anterior al 14 de marzo de 2022, en aplicación de la Disposición Transitoria Tercera de la Ley 39/2015, de 2 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común, (en adelante Ley 39/2015) se ha de estar al procedimiento de elaboración que es adecuado a la declaración contenida en el artículo 160.2 letra b) antes de su reciente modificación, es decir, la consideración como acto administrativo.

En el presente caso la resolución de inicio es de fecha 30 de mayo de 2022, posterior a la entrada en vigor del Decreto Ley 1/2022, por lo que el proyecto de orden debe ajustarse al procedimiento de elaboración de las disposiciones de carácter general.

4.3.- El procedimiento viene regulado en el artículo 43 de la Ley 5/1983 y en los artículos 39 y siguientes del Decreto 24/2009, sin perjuicio de los trámites establecidos en otras normas de carácter sectorial.

Asimismo, la Ley 39/2015 establece en su título VI una regulación de carácter básico sobre la iniciativa legislativa y la potestad de dictar reglamentos y otras disposiciones, introduciendo determinados trámites y prescripciones, dicha norma resulta de aplicación al presente caso, en virtud de su disposición transitoria tercera, interpretada conforme al pronunciamiento del Tribunal Constitucional en su Sentencia n.º 55/2018, de 24-05-18.

De acuerdo con ello se deben seguir, al menos, los siguientes trámites:

- Resolución de inicio del procedimiento de elaboración de la disposición, adoptada por la persona titular de la Conselleria (art. 39.1 del Decreto 24/2009).



- Informe de necesidad y oportunidad (artículo 43.1 a) de la Ley 5/1983. Consta
- Memoria económica (artículo 43.1 a) de la Ley 5/1983 y 26.2 de la Ley 1/2015 de 6 de febrero, de Hacienda Pública, del Sector Público Instrumental y de Subvenciones (en adelante Ley 1/2015). Respecto del contenido de la memoria tener en cuenta el artículo 41 del Decreto 77/2019, de 7 de junio, del Consell, de regulación del procedimiento de gestión del presupuesto de la Generalitat.
- Informe favorable de la Conselleria con competencia en materia de hacienda, si comporta gasto, de conformidad con el artículo 26 de la Ley 1/2015:

“1. En el ámbito de la Administración de la Generalitat y de su sector público instrumental, con carácter previo a la aprobación de disposiciones legales y reglamentarias la conselleria con competencias en materia de hacienda deberá emitir un informe, de carácter preceptivo y vinculante, respecto a su adecuación a las disponibilidades presupuestarias y a los límites de los escenarios presupuestarios plurianuales.

2. A los efectos de la emisión del informe señalado en el apartado anterior, el expediente deberá incorporar una memoria económica, cuyo contenido será objeto del correspondiente desarrollo reglamentario por la conselleria con competencias en materia de hacienda, en la que se detallen las repercusiones presupuestarias derivadas de su ejecución, tanto a nivel de financiación como de gastos.

3. En los supuestos de aprobación de disposiciones reglamentarias, proyectos de convenios, propuestas de acuerdo del Consell, o de planes o programas, cuando de la memoria económica se desprenda que su aplicación no comporta gasto no será necesario solicitar el informe citado en el apartado 1, siempre que, en el texto que se someta a aprobación o autorización, se incluya, a través de la incorporación de un apartado, artículo, disposición o cláusula específica, una referencia expresa a la no incidencia presupuestaria de la actuación en cuestión.

Lo dispuesto en el párrafo anterior no será de aplicación cuando el acto, disposición o propuesta tenga incidencia o afecte al capítulo I del estado de gastos o se trate de una norma que afecte a la estructura orgánica y funcional de cualquiera de los sujetos que conforman el sector público de la Generalitat”

Si de la memoria no deriva gasto deberá incorporarse en el articulado una referencia a la no incidencia presupuestaria. En caso contrario, si de la memoria económica se desprende que sí existe incidencia presupuestaria deberá recabarse informe de la conselleria competente en materia de hacienda, tal y como señala el artículo 26.1 de la Ley 1/2015.

- Los trámites de participación ciudadana (consulta pública previa, y de audiencia e información pública) sin perjuicio de la eventual concurrencia de motivos o causas que pudieran determinar su innecesariedad, y que, en tal caso, deberán justificarse en el expediente. Con la denominación “participación ciudadana” se hace referencia genérica al tratamiento global de dicha participación y a todos los trámites o procesos, sin distinción alguna, en que la misma se puede articular. Dentro de ese concepto genérico son comúnmente admitidas diversas formas de participación atendiendo a la cualidad que se exige a los llamados a expresar sus opiniones. Así,



la mayoría de autores, tras la Ley 39/2015, distinguen entre “consulta pública previa” (a celebrar con carácter previo a la elaboración y tendente a recabar la opinión de los sujetos y organizaciones potencialmente afectados por las normas: art. 133.1), “audiencia” (dirigida a las personas o a las organizaciones u asociaciones con intereses legítimos que pueden verse afectados por la norma y que se efectúa con un texto ya articulado: Art. 133.2) e “información pública” (cuando el proyecto de norma se hace de general conocimiento sin que se exija un interés particular para formular alegaciones al proyecto: art. 133.2 quinta línea).

En la normativa autonómica se han venido utilizando otros términos distintos a “consulta previa”, “audiencia” o “información pública”, como son “consulta”, “audiencia ciudadana”, “información ciudadana” o “consulta ciudadana” (art 41.1 c) Ley 5/1983, art. 48 y 52 Decreto 24/2009).

Independientemente de su denominación deben seguirse en la tramitación del presente proyecto de disposición administrativa de carácter general los trámites de participación ciudadana previstos en el artículo 133 de la Ley 39/2015 en relación con el artículo 25.4 del Decreto 105/2017, de 28 de julio del Consell, aprobado en desarrollo de la Ley de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana, en el artículo 43.1 c) de Ley 5/1983 y en el artículo 52 Decreto 24/2009.

- Trámite de audiencia a la Presidencia y al resto de Consellerias en cuyo ámbito pudiera incidir el proyecto de Decreto o en otro caso, informe de la Subsecretaria del departamento proponente en el que se indique que no afecta a las competencias de otros departamentos (art. 43.1.b) de la Ley 5/1983, y 40 del Decreto 24/2009). Consta en la documentación remitida

Informe sobre impacto de género, (artículo 4 bis de la Ley 9/2003, de 2 de abril, de la Generalitat, para la Igualdad entre Mujeres y Hombres y artículo 19 de Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres). Consta

- Informe sobre la infancia y la adolescencia (artículo 6 de la Ley 26/2018, de 21 de diciembre, de la Generalitat, de derechos y garantías de la infancia y adolescencia y artículo 22 quinquies de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, introducido por Ley 26/2015, de 28 de julio). Consta

- Informe sobre el impacto de la normativa en la familia, (Disposición adicional décima de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas, introducida por la disposición final quinta de la Ley 26/2015 de 28 de julio. Consta

- Toda normativa que suponga la aprobación o modificación de cualquier normativa reguladora de un procedimiento administrativo de la competencia de la Generalitat, requiere la realización previa de un documento de análisis de administración electrónica, emitido por el órgano directivo proponente de la disposición, y el informe de administración electrónica, que incluirá un estudio de viabilidad de la implantación del procedimiento telemático, emitido por el órgano de la administración con competencias horizontales en materia de administración electrónica de la Generalitat (art. 94 del Decreto 220/2014, de 14 de diciembre, del Consell).

- Habrán de llevarse a cabo los trámites que en cada caso procedan en cumplimiento de lo establecido en el Decreto 128/2017, de 29 de septiembre, 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. En el expediente obra informe en el que se indica que no existe obligación de notificación a la Comisión Europea por no serles de aplicación el artículo 107, apartado 1, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, dado que van dirigidas a entidades que realizan actividades de fomento y difusión del libro y la lectura como conservación del patrimonio cultural europeo y que, por su incidencia de ámbito eminentemente local y por el escaso importe de la ayuda, no afecta los intercambios comerciales entre estados miembros.

- Informe de huella de los grupos de interés, artículo 21 del Decreto 172/2021, de 15 de octubre, del Consell, de desarrollo de la Ley 25/2018, de 10 de diciembre, reguladora de la actividad de los grupos de interés de la Comunitat Valenciana. De conformidad con lo dispuesto en la Disposición Transitoria Única:

“Las obligaciones previstas en este decreto serán efectivas desde su entrada en vigor, sin otras excepciones que las de la exigencia del funcionamiento electrónico o las que pudieran resultar estrictamente inherentes a la disponibilidad de la aplicación o sistema informático que apoye el nuevo Registro de Grupos de Interés de la Generalitat. Mediante resolución de la persona titular de la conselleria con competencias en materia de grupos de interés se declarará expresamente la disponibilidad y se establecerá un plazo de tres meses, contados desde la fecha de la publicación de esta resolución en el Diari Oficial de la Generalitat Valenciana, a partir del cual serán exigibles todas las obligaciones para el cumplimiento de las cuales sea necesario el uso del citado sistema informático.”

La resolución a que se refiere dicha disposición se dictó el 11 de febrero de 2022 y se publicó en el Diari Oficial de la Generalitat el 17 de febrero de 2022, por lo que las obligaciones previstas en el Decreto 172/2021, entre ellas, la emisión del informe de huella, han sido efectivas y han entrado en vigor a partir del 17 de mayo de 2022

Finalmente indicar en cuanto a la emisión del Dictamen del Consell Jurídic Consultiu previsto en el artículo 10.4 de la Ley 10/1994, de Creación de esa Institución que dicho órgano consultivo, en su dictamen nº 374/2022, ha sentado la siguiente doctrina en relación con las bases reguladoras de subvenciones:

“A partir del presente Dictamen, y siguiendo la doctrina del Alto Tribunal, no se estima preceptiva la petición de dictamen de este Consell en relación con los proyectos de bases reguladoras de subvenciones o ayudas, que, con arreglo a las reseñadas Sentencias de 17 de julio y 21 de julio de 2020, entre otras, no constituyan un desarrollo de la ley en sentido propio, o, en otras palabras, no prevean un contenido normativo que desarrolle o complemente la ley sectorial o norma comunitaria.”

En relación con la posición que este Consell ha mantenido hasta la fecha, es importante destacar que el procedimiento para la elaboración de disposiciones normativas de carácter general constituye un conjunto de trámites de extraordinaria importancia, en la medida en que se convierten en una garantía del acierto, oportunidad y legalidad de la norma que va a integrarse en el ordenamiento jurídico, sujeto a las exigencias de calidad técnica y jurídica, resaltando que hay, incluso, una mayor necesidad de intervención de los órganos consultivos en la elaboración



de los reglamentos, precisamente, a medida que es mayor la desconexión con la ley y dado que, en todo caso, han de respetar el bloque de la legalidad.

Pese a ello, se reinterpreta, en los términos expuestos, la expresión “disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de leyes y sus modificaciones” del artículo 10.4 de la Ley 10/1994, de Creación de esta Institución, mantenida hasta la fecha, de forma que solo deberán ser

sometidas a dictamen preceptivo las bases reguladoras en aquellos supuestos en los que así se disponga expresamente o se derive de su consideración de reglamento ejecutivo en su acepción material, es decir, cuando sean expresión de un contenido normativo que desarrolle o complemente la ley sectorial o norma comunitaria.”

QUINTA.- Observaciones

5.1.- A la forma

La estructura del proyecto de orden debe ajustarse a lo establecido en el Título II del Decreto 24/2009. Así, según el artículo 2 del citado Decreto:

“Los proyectos normativos se ordenarán de la siguiente forma:

- 1. Título.*
- 2. Índice.*
- 3. Parte expositiva.*
- 4. Fórmula aprobatoria, salvo en los anteproyectos de ley.*
- 5. Parte dispositiva.*
- 6. Antefirma, salvo en los anteproyectos de ley.*
- 7. Anexos.”*

Respecto a la parte dispositiva, el artículo 16 del mismo Decreto establece la siguiente estructura:

“La parte dispositiva de un proyecto normativo se ordenará de la siguiente forma:

- 1. Articulado:*
 - a) Parte preliminar.*



b) Parte sustantiva.

c) Infracciones y sanciones.

d) Procedimiento.

2. Parte final:

a) Disposiciones adicionales.

b) Disposiciones transitorias.

c) Disposición derogatoria única.

d) Disposiciones finales.”

En relación con el articulado se recomienda revisar la subdivisión de los artículos para adaptarla a lo establecido en el citado Decreto 24/2009 y simplificar su redacción. Se recomienda que los artículos no tengan tantos subapartados ni sean excesivamente largos.

Debe suprimirse el pie de recurso dado que estamos ante una disposición de carácter general.

5.2.- Al contenido

5.2.1. Con carácter general el contenido del proyecto de orden debe adaptarse a lo que son las bases reguladoras, por lo tanto debe suprimirse cualquier referencia a aspectos concretos propios de la convocatoria, los cuales deberán establecerse en la correspondiente resolución de convocatoria.

También debe revisarse el texto del proyecto de orden para evitar la repetición de algunas previsiones, así por ejemplo y sin ánimo exhaustivo, los principios en la base primera y decimotercera, las personas con discapacidad en la base novena apartado 4 e) segundo párrafo y 5. b), la subsanación en la base undécima apartado 2 los dos primeros párrafos, y la falsedad en los apartados 3 y 6

5.2.2.-El artículo 165.2 de la Ley 1/2015 establece que “*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.*
- 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.”

El proyecto de orden se ajusta a ese contenido pero contiene previsiones que corresponden a la convocatoria, lo que como ya se ha dicho debería eliminarse del proyecto.

En especial hay que reseñar que el proyecto de orden no solo no se ajusta a la naturaleza jurídica de las bases sino que además aspectos tan importantes como es la solicitud y la documentación a presentar están regulados de forma muy confusa y sin sistemática.

Asimismo, cabe realizar las siguientes observaciones:

Base primera

- En la base primera se define el objeto de la subvención pudiéndose comprobar que una parte de las actividades subvencionadas ya se ha realizado. A este respecto nos remitimos a lo expuesto en nuestro informe de fecha 21 de diciembre de 2021 (CECE/730/2021 - C/I/12760/2021). La subvención se configura tradicionalmente como una medida de fomento que utilizan las Administraciones Públicas para promover la actividad de los particulares o de otras Administraciones Públicas hacia fines de interés general que representa o gestiona la Administración concedente. Aun cuando es habitual subvencionar gastos ya realizados en el momento de la concesión (por ejemplo en el caso de calamidades o catástrofes para paliar sus consecuencias), por razones de seguridad jurídica debe justificarse en el expediente tramitado que no se vulneran los principios de igualdad y no discriminación, en particular que en ningún caso, algún interesado potencial no ha realizado la actividad por desconocer que podría finalmente resultar total o parcialmente financiada por la Administración Pública.

Base cuarta

El apartado 1 debe suprimirse ya que actualmente el artículo 160.2 letra b) de la Ley 1/2015 ha sido objeto de recientes modificaciones, tras su modificación por el Decreto Ley 1/2022, de 22 de abril, del Consell, de medidas urgentes en respuesta a la emergencia energética y económica originada en la Comunitat Valenciana por la guerra de Ucrania, pasa a tener la siguiente redacción: “b) Aprobar mediante orden las oportunas bases reguladoras de la concesión de las subvenciones”, por lo que las bases son disposiciones de carácter general.

Base séptima



- El contenido de la base séptima no se corresponde con su título, ya que una gran parte está dedicada a definir las actividades subvencionables.

En el apartado 6 se recoge la previsión de no incurrir en las prohibiciones para contratar del artículo 13 de la LGS, pero a continuación se relacionan expresamente, lo que resulta innecesario y reiterativo.

Base octava

- Se indican las obligaciones además de las previstas en el artículo 14 de la LGS, pero a continuación se relacionan las obligaciones del citado artículo, lo que resulta innecesario y reiterativo.

Base novena

En el apartado 5 a) 1) se recomienda indicar “persona física o jurídica”. Respecto a la capacidad de obrar hay que estar a lo dispuesto en el artículo 3 de la Ley 39/2015.

Se recomienda separar claramente la información que debe constar en la solicitud de la documentación que se debe adjuntar pues a veces se confunden, incluso se incluyen previsiones que nada tiene que ver con la solicitud y la documentación como es la relativa al tratamiento de datos y creación de un fichero y tampoco se sigue un orden en los subapartados y letras minúsculas. Sería aconsejable y más ajustado a los criterios generales del artículo 3 del Decreto 24/2009 que se regulara la solicitud y la documentación que debe acompañar a la solicitud en artículos distintos.

Base décima

Como ya se ha indicado con carácter previo el proyecto de orden debe regular únicamente las bases y se deben suprimir las previsiones propias de la convocatoria, por ello debe suprimirse la previsión del apartado primero de la base décima.

Base undécima

- En el apartado 2 se recomienda utilizar el término subsanación de la Ley 39/2015 en lugar de enmienda. Se debería especificar la legislación complementaria.

- En el apartado 3 se indica lo siguiente:



“3. La comprobación de la existencia de datos no ajustados a la realidad podrá comportar, en función de su trascendencia, la denegación de la subvención solicitada, sin perjuicio de las restantes responsabilidades que pudieran derivarse de esta circunstancia.”

En cambio, en el apartado 6 cuarto párrafo se establece:

“El contenido de información falsa o que no se corresponda con la realidad supondrá su no valoración por parte de la comisión técnica de valoración y será motivo de desestimación de la misma en la resolución dictada por el órgano competente. Igualmente, podrá ser motivo de revocación de la subvención concedida en el supuesto de que hubiera sido ya adjudicada.”

Ambas previsiones, que se refieren a la veracidad de la información, no son coincidentes. Mientras que en el primer caso la información falsa puede o no dar lugar a la denegación de la subvención, en función de la trascendencia, -podrá-, en el segundo caso, -supondrá-, es necesariamente un motivo de desestimación de la solicitud de subvención o de revocación si ya ha sido concedida.

Por otra parte, se considera que la previsión “en función de su trascendencia” introduce un concepto jurídico indeterminado de una gran subjetividad de difícil aplicación, siendo deseable el establecimiento de criterios objetivos cuya concurrencia determine la denegación, sin dejarlo a la facultad discrecional del órgano concedente tal y como se contempla al utilizar el verbo “podrá”.

- En el apartado 6 debería revisarse la redacción de los dos primeros párrafos.

En particular, el segundo párrafo, tal y como está redactado, no se ajusta a lo establecido en el artículo 68 de la Ley 39/2015. La previsión de este segundo párrafo se repite en la base novena, letra c) del apartado 5 a) 2).

El artículo 68.1 de la Ley 39/2015 establece:

“Si la solicitud de iniciación no reúne los requisitos que señala el artículo 66, y, en su caso, los que señala el artículo 67 u otros exigidos por la legislación específica aplicable, se requerirá al interesado para que, en un plazo de diez días, subsane la falta o acompañe los documentos preceptivos, con indicación de que, si así no lo hiciera, se le tendrá por desistido de su petición, previa resolución que deberá ser dictada en los términos previstos en el artículo 21.”

Dicho precepto y sobre todo su antecedente, el artículo 71 de la Ley 30/1992, ha sido interpretado y aplicado por la jurisprudencia en el sentido de que la administración debe requerir cuando la solicitud esté incompleta o falte documentación.

Así la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, Sevilla (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª) de 16 diciembre 2002. RJCA 2003\687 señala:

“...dice la Administración en su decisión que faltaban datos en la solicitud presentada o los mismos resultaban incorrectos o faltaba documentación de presentación obligatoria.

Como es lógico ese modo de expresarse una decisión administrativa es incorrecto, y, desde luego, produce indefensión en el administrado. No es posible admitir que se pueda fundar una decisión



en la que se deniega una ayuda al administrado, en el hecho de que faltan datos o los que existen resultan incorrectos, o que la documentación de presentación obligatoria no se ha ofrecido. De ser ello cierto la conducta de la Administración tuvo que ser otra bien distinta de la adoptada. Está llena de razón la demandante cuando en referencia a lo anterior dice que si ella había omitido la presentación de algún documento o dato necesario para el conocimiento de la Administración debió ser requerido por ella para que lo subsanase o aportase. Cosa que por otra parte ocurrió y cumplió como veremos más adelante sin que luego se tuviese en cuenta.

Así resulta del artículo 71.1 de la Ley 30 de 1992 (RCL 1992, 2512, 2775 y RCL 1993, 246) que regula lo que se denomina «subsanción y mejora de la solicitud» y que establece que para el caso de que la solicitud de iniciación no reuniera «los requisitos que señala el artículo anterior y los exigidos, en su caso, por la legislación específica aplicable, se requerirá al interesado para que en, un plazo de diez días, subsane la falta o acompañe los documentos preceptivos, con indicación de que si así no lo hiciera, se le tendrá por desistido de su petición, archivándose sin más trámites, con los efectos previstos en el artículo 42.1», en la redacción anterior a la Ley 4 de 1999 (RCL 1999, 114, 329), que era la aplicable.»

El Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª) en la Sentencia núm. 1526/2019 de 5 noviembre. RJ 2019\4521, va más allá en la interpretación antiformalista del citado precepto admitiendo incluso la subsanción fuera de plazo y antes de la resolución definitiva:

“Este Tribunal en las sentencias citadas analizó si el artículo 76 LRJPAC (RCL 1992, 2512, 2775 y RCL 1993, 246) resulta de aplicación a los supuestos de subsanción previstos en el artículo 71.1 LRJPAC, y al mismo tiempo se pronunció sobre un problema con una proyección más general, referida a la correcta interpretación de este último precepto y, más específicamente, a la posibilidad de que se tenga por decaído en su derecho al solicitante que presenta la documentación requerida fuera del plazo otorgado, pero antes de la declaración de desistimiento.

El artículo 71 de la Ley 30/1992 afirma:

"1. Si la solicitud de iniciación no reúne los requisitos que señala el artículo anterior y los exigidos, en su caso, por la legislación específica aplicable, se requerirá al interesado para que, en un plazo de diez días, subsane la falta o acompañe los documentos preceptivos, con indicación de que, si así no lo hiciera, se le tendrá por desistido de su petición, previa resolución que deberá ser dictada en los términos previstos en el artículo 42".

Las sentencias antes reseñadas ya destacaban que el último inciso se introdujo en la reforma de la Ley 30/1992 por obra de la Ley 4/1999 (RCL 1999, 114, 329), pues hasta entonces el artículo 71 disponía lo siguiente "se le tendrá por desistido de su petición, archivándose sin más trámite, con los efectos previstos en el artículo 42.1". Así, la jurisprudencia de esta Sala matizó las consecuencias (previstas en la reforma anterior a 1999) del incumplimiento del requerimiento de subsanción, que daba lugar directamente al archivo de la solicitud "sin más trámite". Ahora bien, tras dicha reforma, se produce el cambio que consiste en que al interesado se le tendrá por desistido "previa resolución", que se pone en relación con el artículo 42, referido a la obligación de la Administración de resolver "sobre cuantas solicitudes se formulen por los interesados".

Y al respecto se concluía que:



"[...] con arreglo a los principios que inspiran la anterior jurisprudencia y el criterio antiformalista que preside el procedimiento administrativo, cabe entender que cuando el artículo 71 exige para la terminación del procedimiento que se dicte por la Administración la correspondiente resolución declarando el "desistimiento por caducidad", sí, ciertamente y con la salvedad que se indicó, antes de dictarse esta resolución el solicitante corrige el defecto y completa las exigencias del artículo 71, la ulterior resolución que declara desistido al interesado y el archivo del procedimiento no resulta ya procedente.

Aun cuando es cierto que la subsanación tiene lugar una vez transcurrido el plazo legal de diez días otorgado en el requerimiento, también lo es que una vez aportados los elementos necesarios para dar lugar a la iniciación del procedimiento administrativo ex artículo 70 LRJPAC, la resolución que declara el desistimiento por inactividad no resulta coherente con la conducta desplegada previamente por el interesado, que ya ha completado su solicitud en los términos exigidos en la Ley. Tampoco es proporcionada la consecuencia de la terminación y archivo del procedimiento cuando, de facto, y a iniciativa del solicitante, se ha producido la subsanación de los errores advertidos y puestos de manifiesto en el requerimiento, cuando no existan otros intereses concurrentes y debidamente justificados por la Administración.

En fin, la lógica antiformalista que subyace en el procedimiento administrativo -entre otros el propio artículo 71 que contempla la subsanación, el artículo 76, para la tramitación, como hemos razonado-, la ratio inspiradora de estas previsiones y los principios jurisprudenciales expuestos son aplicables al inicio del procedimiento administrativo. Los criterios que rigen en el procedimiento administrativo, favorable a la tramitación, son también trasladables -en defecto de previsión en contra- a los supuestos de iniciación como el examinado, en los que el interesado por su propia iniciativa presenta de forma completa los elementos necesarios para dar comienzo al procedimiento con anterioridad a la resolución de desistimiento. Declaración de desistimiento y archivo que se sustenta, en exclusiva, en la inactividad del interesado para corregir el defecto advertido, cuando tal premisa ya se ha superado.

Una vez cumplimentadas las omisiones, no existe ningún obstáculo para atemperar las rigurosas consecuencias del incumplimiento del plazo de diez días, cuando no concurre otro interés protegible y precisamente se ha procedido a observar lo requerido antes de que la Administración haya cumplido la exigencia de dictar resolución ordenando archivar la petición por haber perdido el trámite que se dejó de utilizar. De modo que, atendiendo al criterio de proporcionalidad entre la finalidad del requisito, la entidad real de la deficiencia advertida y las consecuencias que de su apreciación pueden seguirse, llevan a concluir que, con la excepción indicada, la ulterior actuación del interesado que atiende al requerimiento de subsanación ha de tener virtualidad iniciadora del procedimiento".

Por lo tanto, en atención a dicha jurisprudencia, en el proyecto de orden hay que distinguir entre aquellos méritos alegados y no acreditados, lo que entendemos puede subsanarse, siempre y cuando el mérito se tuviera en la fecha en que finalizó el plazo de presentación de solicitudes, y aquellos méritos no alegados ni acreditados que lógicamente no pueden alegarse en un momento posterior. Por ello, en las bases reguladoras de la subvención debe quedar muy claro que solo se valorarán los méritos alegados que se tengan en la fecha de finalización del plazo de presentación de solicitudes.



Base decimotercera

Se recomienda regular los criterios de concesión para cada actividad subvencionada en un artículo independiente y revisar la estructura del artículo ya que es un poco confusa, así por ejemplo, el apartado 2 de la base decimotercera se refiere a “el punto anterior” pero no queda claro cuál es.

Base decimocuarta

Dado que las bases reguladoras de las subvenciones tienen la consideración de disposición de carácter general se puede establecer un plazo de resolución de seis meses, de acuerdo con el artículo 21.3 de la Ley 39/2015.

Puesto que es un procedimiento iniciado de oficio el plazo para resolver se cuenta desde el acuerdo de inicio, tal y como establece el artículo 21.3 a) de la Ley 39/2015, los efectos de la falta de resolución son los previstos en el artículo 25.1 a) de la Ley 39/2015 y en cuanto la resolución expresa una vez transcurrido el plazo para resolver, debe recogerse en los mismos términos que lo hace el artículo 24.3 b) de la Ley 39/2015.

Es cuanto tiene que informar esta Abogacía haciendo constar que el presente informe no tiene carácter vinculante, si bien la resolución que se aparte del mismo deberá motivarse, conforme al art. 6.1 de la misma Ley 10/2005, de 9 de diciembre, de la Generalitat, de Asistencia Jurídica a la Generalitat.

LA ABOGADA DE LA GENERALITAT

01/07/2022 09:55:53

e1

