



**CONSELL JURÍDIC CONSULTIU  
DE LA  
COMUNITAT VALENCIANA**

**Dictamen** 739/2017  
**Expediente** 723/2017

Hble. Sra.  
D.<sup>a</sup> Margarita Soler Sánchez  
Presidenta

Consejeras y Consejeros:  
Ilmos. Sres.  
D. Enrique Fliquete Lliso  
D. Faustino de Urquía Gómez  
D.<sup>a</sup> M.<sup>a</sup> Asunción Ventura Franch  
D.<sup>a</sup>M.<sup>a</sup> del Carmen Pérez Cascales  
D. Joan Carles Carbonell Mateu

Molt Hble. Sr.  
D. Francisco Camps Ortiz  
Consejero nato

Ilmo. Sr.  
D. Ferran García i Mengual  
Secretario General

**Hble. Señora:**

El Pleno del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana, en sesión celebrada el día 21 de noviembre de 2017, bajo la Presidencia de la Hble. Sra. D.<sup>a</sup> Margarita Soler Sánchez, y con la asistencia de los señores y las señoras que al margen se expresan emitió, por mayoría, el siguiente dictamen que lleva adjunto el correspondiente voto particular:

De conformidad con la comunicación de V.H., de 7 de noviembre de 2017 (Registro de entrada de 8 de noviembre), el Pleno del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana ha examinado el procedimiento instruido por la Vicepresidencia y Consellería de Igualdad, y Políticas Inclusivas por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones dirigidas al desarrollo de itinerarios integrados para la inserción sociolaboral de personas en riesgo de exclusión social.

## **I ANTECEDENTES**

Del examen del expediente administrativo se desprende que:

### **Primero.- Solicitud de dictamen.**

Con fecha 8 de noviembre, remitido por la Vicepresidenta de Igualdad y Políticas Inclusivas, tuvo entrada en este Consell Jurídic el proyecto de Orden de la Vicepresidencia y Consellería de Igualdad y Políticas Inclusivas por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones dirigidas al desarrollo de itinerarios integrados para la inserción sociolaboral de personas en riesgo de exclusión social, solicitándose el preceptivo dictamen, con carácter urgente, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 10.4 y 14.2 de la Ley 10/1994, de 19 de diciembre, de creación del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana.

### **Segundo.- Documentación remitida.**

El expediente está integrado entre otros, por los siguientes documentos:

1.- Primer borrador del proyecto de Orden.

2.- Resolución de la Vicepresidenta y Consellera de Igualdad y Políticas Inclusivas, de 21 de julio de 2017, por la que se inició el procedimiento de elaboración del proyecto de Orden.

3.- Informe sobre la necesidad y oportunidad de aprobar el proyecto de Orden, memoria económica, informe sobre la coordinación informática, informe sobre el impacto de género, informe sobre el impacto en la infancia y la adolescencia y sobre el impacto en la familia, emitidos por la Directora General de Inclusión Social el día 1 de agosto de 2017.

4.- Informe de sujeción del proyecto normativo a la política de la competencia e informe sobre el trámite de audiencia emitido por la Directora General de Inclusión Social el día 1 de agosto de 2017.

5.- Informe de la Dirección General de Financiación y Fondos Europeos, de 4 de septiembre de 2017.

6.- Informe de la Dirección General de Inclusión Social sobre las alegaciones formuladas.

7.- Informe emitido por la Abogacía General de la Generalitat el día 3 de octubre de 2017.

8.- Informe de adaptación del texto de la norma a las observaciones realizadas por la Abogacía General de la Generalitat.

9.- Informe de la Dirección General de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, sobre el artículo 94 del Decreto 220/2014, de Administración Electrónica de la Comunitat Valenciana y la instrucción 4/2012, de coordinación informática.

10.- Informe fiscal de la Interventora delegada emitido el día 26 de octubre de 2017.

11.- Informe de adaptación del texto tras las observaciones efectuadas por la Intervención delegada.

12.- Informe favorable de la Dirección General de Presupuestos, de fecha 11 de octubre de 2017.

Y en este estado el procedimiento, se remitió el expediente a este Consell para su dictamen.

## **II CONSIDERACIONES**

### **Primera.- Naturaleza del dictamen.**

El artículo 10.4 de la citada Ley 10/1994 establece que el Consell Jurídic Consultiu deberá ser consultado preceptivamente en los supuestos de *“proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de leyes y sus modificaciones”*.

La Consellera consultante ha instado la consulta con carácter preceptivo al amparo de lo dispuesto en el artículo 10.4 de la ya citada Ley de

la Generalitat 10/1994, de 19 de diciembre, de Creación del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana.

La emisión de dictamen ha sido solicitada con carácter urgente, al amparo del artículo 14.2 de la Ley 10/1994, citada, sin que la Autoridad consultante haya motivado tal urgencia.

### **Segunda.- Procedimiento de elaboración del proyecto de Orden.**

En relación al procedimiento aplicable a la tramitación de la norma estudiada, el artículo 165.1 de la Ley de la Generalitat 1/2015, expresaba en la redacción vigente el inicio del procedimiento que las bases reguladoras de la concesión de subvenciones serán aprobadas mediante Orden de la persona titular de la Consellería competente por razón de la materia, de acuerdo con el procedimiento para la elaboración de disposiciones de carácter general, en el que en todo caso será preceptivo el previo informe de la Abogacía General de la Generalitat y de la correspondiente Intervención delegada, y debiendo publicarse en el *Diari Oficial de la Generalitat Valenciana*.

En la tramitación llevada a cabo por la Consellería consultante debe destacarse que se han seguido las principales reglas de procedimiento para la elaboración de los reglamentos autonómicos contenidas en el artículo 43 de la Ley 5/1983, de 30 de diciembre, del Consell y en el Título III del Decreto 24/2009, de 13 de febrero, sobre la forma, la estructura y el procedimiento de elaboración de los proyectos normativos de la Generalitat.

Así, por Resolución de la Vicepresidenta y Consellera de Igualdad y Políticas Inclusivas de 21 de julio de 2017, se inició el procedimiento de elaboración del proyecto de Orden.

Se han incorporado al expediente informe sobre la necesidad y oportunidad de aprobar el proyecto de Orden y memoria económica en la que expresamente se indica que *“la publicació de la present ordre (...) no comporta obligacions econòmiques per la Generalitat, donat que seran les convocatòries anuals que continguen les dotacions econòmiques, conforme a l'article 166 de la llei 2/2005 (...)”*.

Se han incorporado también al expediente informe sobre el impacto de género, según dispone el artículo 4.bis de la Ley 9/2003, de 2 de abril, de la Generalitat, para la igualdad entre mujeres y hombres; y el informe sobre el impacto en la infancia y la adolescencia y la familia, exigido por el artículo 6 de la Ley 12/2008, de 3 de julio de 2008, de la Generalitat, de Protección Integral de la Infancia y la Adolescencia de la Comunitat Valenciana, en

ambos casos según redacción dada por la Ley 13/2016, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera, y de organización de la Generalitat.

Concedido trámite de audiencia, consta que formularon alegaciones la Fundación Cepaim Acción Integral con inmigrantes, la Asociación Alanna, la Asociación Patim, Upapsa, Cruz Roja Comité Provincial de Castellón, Cáritas Diocesana Orihuela-Alicante, el Ayuntamiento de Puzol, el Ayuntamiento de Pilar de la Horadada y la Subsecretaría de Presidencia.

Sin embargo respecto del trámite de audiencia debe indicarse que salvo el escrito de alegaciones presentado por la Subsecretaría de Presidencia, el resto no constan incorporados al expediente. Únicamente se hace referencia a dichos escritos en el documento núm. 8 (informe sobre el trámite de audiencia realizado a las entidades del tercer sector de acción social emitido por la Directora General de Inclusión Social).

La Abogacía de la Generalitat informó el texto normativo y la Intervención delegada emitió informe fiscal favorable en el que se hicieron las siguientes observaciones:

*“Tras la entrada en vigor del 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, deberá atenderse a lo establecido en dicha norma respecto de los trámites y procedimientos de comunicación y notificación, así como de los requisitos de los proyectos para el establecimiento, concesión o modificación de las ayudas.*

*-No consta la elaboración previa del plan estratégico de subvenciones. Art. 164.a) de la LHPSPIS.*

*-De acuerdo con el informe de la Dirección general de Financiación y fondos Europeos de fecha 1 de agosto de 2017 el órgano gestor deberá asegurarse que la ayuda no supone una ventaja económica para las entidades beneficiarias.*

*Al poder ser beneficiarias las entidades locales, entre las que se encuentran las mancomunidades de municipios, y visto el objeto de la orden debe tenerse en cuenta el ámbito competencial de estas últimas (art 44 de la LRBRL)”.*

Finalmente, el Director General de Presupuestos emitió informe favorable, lo que hace innecesaria la disposición adicional primera

proyectada.

### **Tercera.- Finalidad de la norma.**

En el informe sobre la necesidad y oportunidad de aprobar el proyecto de Orden emitido por la de Directora General de Inclusión Social se argumenta de esta forma:

*“Aquest informe es dicta a l’empara de l’article 43 de la Llei 5/1983, de 30 de desembre, del Consell, i l’article 53 del Decret 24/2009, de 13 de febrer, del Consell, sobre la forma, l’estructura i el procediment d’elaboració dels projectes normatius de la Generalitat, regula el procediment de producció dels projectes de disposició de caràcter general, establint que al projecte de disposició es deurà incorporar un informe sobre la necessitat i oportunitat del projecte, així com una memòria econòmica sobre l’estimació del cost previst que puga incidir en l’administració, l’Estatut d’Autonomia de la Comunitat Valenciana al seu article 49.1,24a, estableix com competència exclusiva de la Generalitat els serveis socials.*

*Per altra part la Llei 5/1997, de 25 de juny, per la que es regula el Sistema de Serveis Socials a l’àmbit de la Comunitat Valenciana, defineix en el seu article 13 els Serveis Socials Especialitzats com aquells que es dirigeixen als sectors de la població que, per les seues condicions, edat, sexe, diversitat funcional, país d’origen o altres circumstàncies de caràcter social, cultural o econòmic, requereixen un tipus d’atenció més específica en el plànol tècnic i professional que la prestada pels Serveis Socials General, i preveu en el mateix article que aquests Serveis puguin ser gestionats per l’administració de la Generalitat, per les entitats locals en el seu àmbit territorial i per institucions o associacions promogudes per la iniciativa privada o pels propis afectats per la necessitat específica en qüestió.*

*De conformitat amb l’establert a l’article 13 del Decret 5/2017, de 20 de enero, del Consell, pel que s’aprova el Reglament Orgànic i Funcional de la Vicepresidència i Conselleria d’Igualtat i Polítiques Inclusives, la Direcció General d’Inclusió Social és el centre directiu a la que corresponen les funcions en matèria d’inclusió social, integració de persones migrants i voluntariat social,*

*L’oportunitat i conveniència d’aprovar la present Ordre es fonamenta en la necessitat d’establir unes bases reguladores de la concessió de les subvencions per la realització d’itineraris integrats per a la inserció sociolaboral de persones en situació o risc d’exclusió social per part d’entitats del tercer sector d’acció social i corporacions locals, i donat que aquestes es troben dins del Programa Operatiu per al Fons Social Europeu 2014-2020 de la Comunitat*

Valenciana,

*Les subvencions que es convoquen a l'empar d'aquestes bases es destinaran al finançament de les despeses derivades de la realització dels itineraris integrats pera la inserció sociolaboral de les persones que es troben en situació o risc d'exclusió social”.*

En conclusión, de acuerdo con el artículo 1 de la norma proyectada su objeto es la aprobación de las bases reguladoras que han de regir el procedimiento de concesión de subvenciones dirigidas a la realización de actuaciones que favorezcan la inclusión activa de personas en riesgo o situación de exclusión social a través de itinerarios integrales de inserción sociolaboral.

#### **Cuarta.- Estructura y contenido del proyecto de Orden.**

El texto del proyecto consta de una parte expositiva, una dispositiva compuesta por diecinueve artículos divididos en cuatro capítulos, tres disposiciones adicionales, una disposición derogatoria única y dos disposiciones finales, cuyo contenido es el siguiente:

Preámbulo

Capítulo I.- Disposiciones generales.

Artículo 1. Objeto.

Artículo 2. Actuaciones subvencionables.

Artículo 3. Entidades beneficiarias.

Artículo 4. Régimen para las entidades locales.

Artículo 5. Régimen para las entidades del tercer sector de acción social.

Artículo 6. Obligaciones de las entidades beneficiarias.

Artículo 7. Condiciones para que los gastos sean subvencionables.

Artículo 8. Subcontratación de las actividades subvencionadas.

Capítulo II.- Procedimiento administrativo y resolución de las solicitudes.

Artículo 9. Procedimiento de concesión.

Artículo 10. Solicitudes y documentación.

Artículo 11. Ordenación e instrucción del procedimiento.

Artículo 12. Comisión de evaluación.

Artículo 13. Resolución de la convocatoria y plazo.

Capítulo III.- Pago, justificación y control de las subvenciones.

Artículo 14. Régimen de pago de la subvención.

Artículo 15. Justificación de la subvención.

Artículo 16. Plan de control.

Artículo 17. Reintegro y minoración de la subvención.

Artículo 18. Régimen sancionador.

Artículo 19. Oolítica de la competencia de la Unión Europea.

Disposición adicional primera. No incidencia presupuestaria.

Disposición adicional segunda. Régimen jurídico aplicable.

Disposición adicional tercera. Tramitación electrónica.

Disposición derogatoria única.

Disposición final primera. Habilitación.

Disposición final segunda. Entrada en vigor.

### **Quinta.- Observaciones de carácter general al texto del proyecto de Orden.**

#### **Observaciones de carácter general**

**I.-** Como ya advirtió la Intervención delegada en su informe fiscal de 26 de octubre de 2017 no figura en el expediente la elaboración previa de un Plan Estratégico de Subvenciones.

Aunque la Directora General de Inclusión Social en su informe sobre las observaciones realizadas por la intervención delegada indicó que la Conselleria consultante “está elaborando el citado Plan”, este Consell Jurídic reitera la observación formulada, ya que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 164.1 de la citada Ley 1/2015, *“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. (...)”*.

**II.-** La vigente Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas dispone en su artículo 129.1 que en el ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad



reglamentaria, *“las Administraciones Públicas actuarán de acuerdo con los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, y eficiencia. En la exposición de motivos o en el preámbulo, según se trate, respectivamente, de anteproyectos de ley o de proyectos de reglamento, quedará suficientemente justificada su adecuación a dichos principios”*.

En los apartados siguientes de dicho artículo 129 el legislador establece la manera en la que deberá justificarse la adecuación de la norma proyectada a los referidos principios.

En la parte expositiva de la norma proyectada no puede considerarse atendido este mandato del legislador básico, por lo que se recomienda modificar el preámbulo para justificar que la elaboración y aplicación de la norma proyectada se ajusta a los principios establecidos en el artículo 129.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, citada.

## **Observaciones al texto**

### **Al preámbulo**

En el preámbulo se cita el Decreto del Consell 147/2007, de 7 de septiembre. Sin embargo, cuando se apruebe la Orden proyectada ya no estará en vigor, pues fue derogado por el Decreto 128/2017, de 29 de septiembre, del Consell, homónimo. Por ello, se sugiere suprimir la referencia al Decreto concreto y limitar la alusión a la ausencia de necesidad de comunicar a la Comisión Europea la aprobación de estas bases.

Según dispone el artículo 10 del citado Decreto 24/2009, la parte expositiva de los proyectos normativos se denominará “Preámbulo”, motivo por el que deberá incluirse tal denominación.

## **Observaciones al articulado.**

### **A la omisión de índice.**

El texto sometido a consulta carece de índice por lo que, atendiendo a su complejidad al contener tres proyectos de bases reguladoras, y de conformidad con el artículo 9 del citado Decreto 24/2009, convendría su inclusión a continuación del título, con la finalidad de facilitar su aplicación por sus destinatarios.

#### **Al artículo 4. Régimen para las Entidades Locales.**

En el apartado 2.a) se sugiere añadir e inciso “*hasta un máximo de*” antes de la cifra de la subvención, ya que así se ajusta a esta misma naturaleza de máximo de las cantidades consignadas en el apartado 3).

#### **Al artículo 5. Régimen para las Entidades del Tercer Sector de Acción Social.**

Se reitera el comentario precedente en relación, en este caso, con el apartado 3).

#### **Al artículo 6. Obligaciones de las entidades beneficiarias.**

En relación a lo dispuesto en el apartado segundo, por cuanto afecta al fomento a la igualdad entre mujeres y hombres, se sugiere incorporar la previsión de que esta actividad de fomento se materialice, en su caso, mediante las medidas previstas en los artículos 45 y siguientes, de la Ley orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres.

El apartado 17) contempla como obligación de la entidad beneficiaria, la de dar la adecuada publicidad, cuando ésta recibiera una ayuda por importe superior a 10.000 euros, de conformidad con lo previsto en el artículo 3.2 de la Ley 3/2015, de la Generalitat, de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana de la Comunitat Valenciana.

Sin embargo, la previsión del artículo 3.2 citado va más allá, pues establece que tal obligación deberá cumplirse cuando cualquier persona jurídica privada perciba, durante el periodo de un año, ayudas o subvenciones, de la administración autonómica o de cualquier otra entidad enumerada en su artículo 2, por importe superior a 10.000 euros, deberá dar la adecuada publicidad a la misma, indicando al menos la entidad pública concedente, el importe recibido y el programa, actividad, inversión o actuación subvencionado.

En consecuencia, el contenido del artículo proyectado deberá completarse con las previsiones del artículo 3.2 de la Ley 2/2015, expuesto.

### **Al artículo 10. Solicitudes y documentación.**

El apartado 4 del precepto proyectado indica que “la solicitud de la subvención supone la aceptación de las bases de la convocatoria”.

Como ya se observó en los dictámenes núm. 451 y 465/2017, tal previsión parece referirse a que una vez presentada la solicitud, la parte interesada acata las bases, deviniendo consentidas e inimpugnables. Pero ello no obstante, habría de corregirse la redacción de este precepto porque puede darse el caso en que una persona impugne las bases por considerarlas incursas en algún vicio de nulidad o anulabilidad, y a continuación, solicite la correspondiente subvención, lo que no supondría para ella, la aceptación de las bases, en cuanto a su impugnabilidad se refiere.

### **Al artículo 12. Comisión de evaluación.**

Este artículo regula la composición de la Comisión de evaluación encargada de examinar y valorar las solicitudes presentadas, así como de elevar la propuesta de concesión o denegación de la subvención.

Como ya se indicó en el Dictamen número 451/2017, tanto la Ley 9/2003, de la Generalitat, de 2 de abril, para la igualdad entre mujeres y hombres, como el artículo 14 de la Ley orgánica 3/2007, de 22 de mayo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, establecen el principio de que los órganos colegiados de la Administración procuren que su composición se ajuste al principio de equilibrio por razón de sexo, motivo por el que habrá de tenerse en cuenta tal previsión.

En el apartado 3 deberá añadirse que será de aplicación no solo lo establecido en la legislación de Procedimiento Administrativo Común, sino también en la legislación que establece el Régimen Jurídico del Sector Público, actual Ley 40/2015, de 1 de octubre.

### **Al artículo 14. Régimen de pago de la subvención.**

En el apartado 1 del artículo, la remisión que se hace al artículo 171.3 de la Ley 1/2015, de la Generalitat, deberá serlo al artículo 171.3 a.), de dicha Ley.

En el apartado 2, y en concordancia a la recomendación que se ha efectuado con relación al apartado 2º del artículo 6, se sugiere que aquellas entidades que sean posibles beneficiarias y estén obligadas a aplicar las

medidas previstas en los artículo 45 y siguientes de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, deberán estar al corriente de su cumplimiento, con carácter previo al pago de la subvención.

Además, en el apartado 3, la cita que se hace de la Ley 7/2014, atendiendo que es la primera vez que se hace alusión a ella, deberá citarse de forma completa, esto es, a la Ley 7/2014, de 22 de diciembre, de Medidas Fiscales, de Gestión Administrativa y Financiera, y de Organización de la Generalitat, cuyo artículo 68 modificó el artículo 199 de la Ley 8/2010, de 23 de junio, de la Generalitat, de Régimen Local de la Comunitat Valenciana.

### **Al artículo 17. Reintegro y minoración de la subvención.**

El apartado 3 establece expresamente que *“el plazo máximo para resolver y notificar la resolución procedente será de doce meses a contar desde el inicio del expediente de dejación sin efectos o de minoración”*.

Atendido que el precepto proyectado desarrolla el artículo 172.4.a) de la Ley 1/2015, que indica que *“el plazo máximo para resolver y notificar será de doce meses a contar desde la fecha del acuerdo de iniciación”* se aconseja que la redacción proyectada se adecue a la expuesta.

El apartado 4, como también prevé el artículo 172.4 b) de la Ley citada, indica que la resolución de dicho procedimiento pondrá fin a la vía administrativa.

Sin embargo, a continuación establece que contra dicha resolución podrá interponerse recurso contencioso administrativo, en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente a su publicación, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 46 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

Tal previsión vulnera el contenido del artículo 123. 1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, en virtud del cual *“los actos administrativos que pongan fin a la vía administrativa podrán ser recurridos potestativamente en reposición ante el mismo órgano que los hubiera dictado o ser impugnados directamente ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo”*.

En consecuencia, el artículo proyectado, al privar de la interposición del recurso potestativo de reposición contra la resolución final de dicho procedimiento, vulnera el contenido de la norma básica de procedimiento

administrativo, motivo por el que habrá de corregirse su contenido.

Esta observación tiene carácter **esencial**, conforme a lo dispuesto en el artículo 73 del Reglamento de este Consell.

### **Al artículo 19. Política de la competencia de la Unión Europea.**

El precepto proyectado establece que *“la presente convocatoria está exenta de comunicación a la Comisión Europea, porque no es de aplicación el artículo 107.1 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (...)”*.

Procede formular dos observaciones al artículo 19. En primer lugar, la expresión “la presente convocatoria” es incorrecta ya que lo que es objeto de aprobación y tramitación, son las bases reguladoras de la subvención y no la convocatoria.

Y en segundo término, el contenido de este artículo carece de carácter prescriptivo, por lo que, como ya se indicó en el Dictamen núm. 311/2016, entre otros, se aconseja que la referencia a la ausencia de obligación de notificación a la Comisión Europea se traslade a la parte expositiva del proyecto de Orden, antes del párrafo que contiene la fórmula aprobatoria.

### **Sexta.- Cuestiones gramaticales.**

Se sugiere que todas las referencias que se hacen en el proyecto a esta “orden” sean con mayúscula inicial.

En el artículo 17.1 debe incluirse un punto final al acabar el enunciado.

Solo se ha formulado una observación de carácter **esencial**, de naturaleza o índole procedimental.

## **III CONCLUSIÓN**

Por cuanto queda expuesto, el Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana es del parecer:

Que el proyecto de Orden de la Vicepresidencia y Consellería de

Igualdad y Políticas Inclusivas por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones dirigidas al desarrollo de itinerarios integrados para la inserción sociolaboral de personas en situación o riesgo de exclusión social, se ajusta al ordenamiento jurídico, siempre y cuando se atienda la observación **esencial** que se ha formulado.

V.H., no obstante, resolverá lo procedente.

València, 21 de noviembre de 2017

EL SECRETARIO GENERAL

Ferran García i Mengual

LA PRESIDENTA

Margarita Soler Sánchez

**HONORABLE SRA. VICEPRESIDENTA Y CONSELLERA DE IGUALDAD Y POLÍTICAS INCLUSIVAS.**

## **VOTO PARTICULAR**

Que formula el Consejero Enrique Fliquete Liso, al Dictamen 723/2017, aprobado por el Pleno del Consell de 21 de noviembre de 2017, respecto a las “bases reguladoras para la concesión de subvenciones dirigidas al desarrollo de itinerarios integrados para la inserción sociolaboral de personas en riesgos de exclusión social”.

Discrepo respetuosamente de la opinión mayoritaria del Pleno, respecto a las observaciones que se realizan a los artículos 6 y 14 de la norma proyectada. Las observaciones sugieren incorporar como “obligaciones de las entidades beneficiarias” (art. 6), que éstas acrediten estar al corriente del cumplimiento de las medidas previstas en el art. 45 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, determinándose el impago de la subvención para el caso de no estar al corriente del cumplimiento de tales medidas (art. 14.2).

La discrepancia respecto a las observaciones propuestas por la mayoría del Pleno se encuentra en el establecimiento de unas “obligaciones” a los beneficiarios de la subvención no previstas ni en la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, ni en la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, ni en la Ley 1/2015, de 6 de febrero, de la Generalitat, de Hacienda Pública, del Sector Público Instrumental y de Subvenciones. Y tal falta de cobertura normativa imposibilita la génesis de obligaciones al beneficiario de la subvención.

Por una parte, debe señalarse que las obligaciones de los beneficiarios de

subvenciones se encuentran reguladas en el art. 14 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones. Tal precepto tiene carácter básico en virtud de la Disposición final primera de dicha Ley, dictada como legislación básica al amparo de lo dispuesto en el art. 149.1.13.<sup>a</sup>, 14.<sup>a</sup> y 18.<sup>a</sup> de la Constitución, pero también, en alguno de sus apartados, y siguiendo al Tribunal Constitucional, en el ejercicio de competencias exclusivas del Estado *“En conclusión, debemos dejar claro que el apartado e) del art. 14.1 no descansa en la competencia del Estado para establecer lo básico, sino que encuentra amparo en la plena competencia estatal para regular el procedimiento administrativo común ex art. 149.1.18 CE. El apartado h) del art. 14.1, por contra, se dicta en ejercicio de la competencia estatal sobre bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas, también ex art. 149.1.18 CE, procediendo, por tanto, confirmar su carácter básico.”* (STC 130/2013, de 4 de junio).

Así, el contenido obligacional que impone al beneficiario de la subvención la legislación del Estado determina un *numerus clausus*, tasado, y sin la existencia de cláusulas abiertas a la ampliación de tales obligaciones, ni por parte del legislador autonómico, ni en normas de desarrollo por parte de las Comunidades Autónomas. Y entre las obligaciones establecidas en el art. 14 de la Ley 38/2003, no se encuentra acreditar estar al corriente del cumplimiento de las medidas previstas en el art. 45 de la Ley Orgánica 3/2007.

La regulación básica del régimen obligacional que prevé el art. 14 de la Ley 38/2003, resulta consecuente con la previsión sobre los contenidos que deben ser objeto de las bases reguladoras de las subvenciones en la misma



norma (art. 17), donde no contempla que éstas puedan determinar las obligaciones del beneficiario de la subvención, y que, en similares términos, reproduce la Ley 1/2015, de 6 de febrero, de la Generalitat, la cual, en su art. 165.2, no exige establecer las obligaciones del beneficiario como contenido mínimo de las bases, pero ni tampoco de la convocatoria. Tampoco en la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, se establece previsión alguna respecto a la exigencia del cumplimiento de las medidas previstas en su art. 45 como “obligación del beneficiario” de subvenciones, ni anuda el cumplimiento de tales medidas a la obtención de éstas.

De esta forma, no es posible que el legislador autonómico establezca unas “obligaciones del beneficiario” diferentes a las previstas en la normativa básica. Pero, aunque hiciésemos abstracción de todo ello, tampoco lo es que las obligaciones queden desconectadas del objeto de la subvención. Así, las exigencias que deben cumplir en su actividad todas las empresas, en la extensión del ordenamiento, son múltiples; no solo las relacionadas con los “planes de igualdad”. El incumplimiento de dichas exigencias se configura como una contravención del ordenamiento. Pero incumplir las obligaciones impuestas a toda empresa no conlleva considerarlas como incumplimiento de las “obligaciones del beneficiario” de una subvención.

Así, por ejemplo, el cumplimiento de la legislación sobre riesgos laborales, o de la normativa básica laboral, o disponer de las licencias necesarias para el desempeño de la labor empresarial, etc., son obligaciones que pesan sobre la empresa. Pero no cabe concluir que son “obligaciones del beneficiario” de la subvención, pues sólo lo son aquellas que el legislador básico considera que

inciden directamente en el objeto de la subvención, en su cumplimiento, o bien en otros parámetros que acreditan la contribución del beneficiario a las cargas del Estado (estar corriente en el cumplimiento de sus obligaciones tributarias y frente a la Seguridad Social).

De esta forma, el textual del art. 6 de la norma, intitulado “Obligaciones de las entidades beneficiarias”, incluye determinadas obligaciones que son ajenas al objeto de la subvención y que, además, carecen de toda referencia respecto a las que se establecen en el art. 14 de la Ley 38/2003 -que pudieran calificarlas como desarrollo de la norma básica-; *V. gr.*, la prevista en los apartados 2 y 12, las cuales deben ser suprimidas de la norma proyectada, haciéndose por ello **observación esencial** sobre dicha supresión.

Es por ello que no resulta correcto que este Consell sugiera a la autoridad proponente de la norma la incorporación de obligaciones adicionales a las previstas en la legislación básica que, además, están completamente desconectadas del objeto de la subvención. Pero, y aun en el caso de que el legislador autonómico tuviese disposición sobre la regulación de las “obligaciones del beneficiario”, en todo caso sería éste quien debería valorar -aplicando criterios de oportunidad-, introducir la obligación de acreditar estar al corriente del cumplimiento de las medidas previstas en el art. 45 de la Ley Orgánica 3/2007, quedando extramuros de nuestra función consultiva efectuar apercibimientos de “oportunidad” que no han sido solicitados expresamente.

Igualmente, respecto a la sugerencia realizada de supeditar el pago de la subvención al cumplimiento de la obligación de acreditar estar al corriente

del cumplimiento de las medidas del art. 45 de la Ley Orgánica 3/2007, supone transgredir las previsiones del art. 37 de la Ley 38/2003, igualmente básico por la Disposición final primera de dicha Ley, en relación con el art. 34 de la misma norma, en el cual se establece que *“Se producirá la pérdida del derecho al cobro total o parcial de la subvención en el supuesto de falta de justificación o de concurrencia de alguna de las causas previstas en el artículo 37 de esta ley”*.

El art. 37 -básico-, determina las causas de reintegro de la subvención, que se establecen igualmente como pérdida del derecho al cobro. Y, en la relación de dichas causas, ninguna consta relativa al incumplimiento de la “obligación” de acreditar estar al corriente del cumplimiento de las medidas previstas en el art. 45 de la L.O. 3/2007. Por el contrario, todas las causas de reintegro (o de pérdida del derecho al cobro), están referidas bien al falseamiento de las condiciones de obtención de la subvención, o al incumplimiento de sus objetivos, actividad, proyecto o comportamiento que fundamenta la concesión de la subvención, obligación de difusión, justificación de la subvención, actuaciones de comprobación, etc. Esto es, obligaciones relacionadas con el contenido material de la subvención. Tal previsión se reproduce por remisión a la normativa básica en el art. 172.1 de la Ley 1/2015, de 6 de febrero, de la Generalitat.

En definitiva, sugerir que se prime el cumplimiento de determinadas obligaciones, respecto a otras igualmente exigibles, sin relación alguna con el objeto de la subvención, sin mediar previsión legal que irroque a tal cumplimiento la cualidad de obligación del beneficiario de subvención, y tratándose, además, de materia objeto de regulación básica del Estado,

resulta no adecuado al cometido de este Consell. Tal inadecuación debe trasladarse a la sugerencia de establecer el impago de la subvención por incumplir dicha obligación, puesto que, además de ser improcedente imponer tal obligación al beneficiario, infringe la regulación básica estatal -ex art. 37 Ley 38/2003- y autonómica -ex art. 172.1 Ley 1/2015-.

En Valencia, a veintiuno de noviembre de dos mil diecisiete

Enrique Fliquete Lliso

Consejero