



C//8649/2021
CESCT/215/2021
Exp. 213/2021
CMA

INFORME JURIDICO EN RELACION CON EL PROYECTO DE ORDEN DE LA CONSELLERIA DE ECONOMÍA SOSTENIBLE, SECTORES PRODUCTIVOS, COMERCIO Y TRABAJO, POR LA QUE SE ESTABLECEN LAS BASES REGULADORAS PARA LA CONCESIÓN DE AYUDAS PARA IMPULSAR LA COMPETITIVIDAD INDUSTRIAL SOSTENIBLE DE LA COMUNITAT VALENCIANA.

Por parte de la Subsecretaría de la Conselleria de Economía Sostenible, Sectores Productivos, Comercio y Trabajo, se da traslado a esta Abogacía General del proyecto de Decreto de referencia, solicitando el informe previsto en el artículo 5.2.a) y n) de la Ley 10/2005, de 9 de diciembre, de la Generalitat, de Asistencia Jurídica a la Generalitat, al que son de aplicación las siguientes consideraciones jurídicas:

PRIMERA.- Objeto y carácter del informe.

Constituye el objeto del proyecto de Orden establecer las bases reguladoras de las ayudas dirigidas a impulsar la mejora de la competitividad y la sostenibilidad económica, social y medioambiental de la industria de la Comunitat Valenciana, a través de las cuatro modalidades de subvenciones:

- a) Subvenciones para proyectos de inversión desarrollados por las pymes industriales.
- b) Subvenciones para servicios de consultoría e innovación para impulsar la competitividad de las pymes industriales.
- c) Subvenciones para impulsar proyectos estratégicos de la Comunitat Valenciana.
- d) Subvenciones para actividades no económicas de asociaciones y entidades que impulsen la competitividad industrial.

El informe se emite con carácter preceptivo en virtud de lo dispuesto en el artículo 5,2,a) y n) de la Ley 10/2005, de Asistencia Jurídica a la Generalitat, en el artículo 43 de la Ley 5/1983, de 30 de diciembre, del Consell, y en el artículo 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 LHP).

SEGUNDO.-Marco jurídico y competencial.

El Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana, en su art. 52.1 atribuye competencia exclusiva a la Generalitat en materia de industria, de acuerdo con las bases y la ordenación de la actividad económica general corresponde a La Generalitat, en los términos que disponen los artículos 38, 131 y los números 11 y 13 del apartado



1) del artículo 149 de la Constitución Española, y sin perjuicio de lo que determinan las normas del Estado por razones de seguridad, sanitarias o de interés general y las normas relacionadas con las industrias sujetas a la legislación de minas, hidrocarburos y energía nuclear.

En virtud de la competencia anterior, la Generalitat es competente para regular las bases destinadas a la concesión de públicas en materia de industria en desarrollo de la actividad administrativa de fomento, a través de la Consellería competente por razón de la materia, de acuerdo con los artículos 160.2 y 165.1 de la Ley 1/2015, de la Generalitat. En concreto, se ha atribuido a la Conselleria de Economía Sostenible, Sectores Productivos, Comercio y Trabajo, dicho ámbito competencial, conforme al Decreto 6/2019, de 17 de junio, del Presidente de la Generalitat, por el que se nombra a las personas titulares de las Vicepresidencias y de las Consellerias, en relación con el Decreto 175/2020, de 30 de octubre, del Consell, de aprobación del Reglamento orgánico y funcional de la Conselleria de Economía Sostenible, Sectores Productivos, Comercio y Trabajo.

El marco normativo del proyecto de orden está integrado fundamentalmente por las siguientes normas, sin perjuicio de otras normas de carácter sectorial que resulten de aplicación:

- *Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones y su Reglamento aprobado por Real Decreto 887/2006, de 21 de julio*
- *Ley 1/2015, de 6 de febrero, de la Generalitat, de Hacienda Pública, del sector Público Instrumental y de Subvenciones. Debe tenerse en cuenta que esta Ley han sido modificada por el Decreto-Ley 6/2021, de 1 de abril, del Consell, de medidas urgentes en materia económico-administrativa para la ejecución de actuaciones financiadas por instrumentos europeos para apoyar la recuperación de la crisis consecuencia de la Covid-19.*
- *Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.*
- *Ley 5/1983, de 30 de diciembre del Consell.*
- *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; 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.*
- *Decreto 279/2004 del Consell, sobre medidas en los procedimientos de contratación administrativa y de concesión de subvenciones para el fomento del empleo de las personas con discapacidad.*
- *Decreto 128/2017 del Consell, por el que se aprueba el procedimiento de notificación y comunicación a la Comisión Europea de los proyectos de la Generalitat dirigidos a establecer, conceder o modificar ayudas públicas.*

Además, debe tenerse en cuenta a nivel de normativa europea:



- *Reglamento (CE) Núm. 1407/2013 de la Comisión, de 18 de diciembre de 2013, relativo a las ayudas de minimis, modificado por el Reglamento (UE) 2020/972 de la Comisión de 2 de julio de 2020, o en la norma que lo sustituya, en adelante Reglamento de Minimis.*
- *Reglamento (UE) número 651/2014, de la Comisión, de 17 de junio de 2014, por el que se declaran determinadas categorías de ayudas compatibles con el mercado interior en aplicación de los artículos 107 y 108 del Tratado (DOUE L187/1, 26.06.2014), con sus modificaciones posteriores, o en la norma que lo sustituya, en adelante RGEC.*
- *Marco Nacional Temporal aprobado por la Comisión Europea en virtud de la comunicación C (2020) 2154, de fecha 2.4.2020, sobre la decisión relativa a la ayuda SA.56851, con las modificaciones ya realizadas a través de las comunicaciones (C (2020) 2740 de fecha 24.4.2020), (C (2020) 9222 de fecha 11.12.2020), y (C (2021) 19.2.2021 1200), relativas a las decisiones de las ayudas SA.57019, SA.59156 y SA.59723, respectivamente, o con las modificaciones del mismo que puedan aprobarse posteriormente a la publicación de estas bases, debiendo la convocatoria identificar en la misma la decisión de la Comisión Europea que se aplique. (en adelante MNT)*

TERCERO.- Procedimiento.

Como ya se ha indicado, la Ley 1/2015 ha sido modificada por el Decreto-Ley 6/2021, de 1 de abril, del Consell, de medidas urgentes en materia económico-administrativa para la ejecución de actuaciones financiadas por instrumentos europeos para apoyar la recuperación de la crisis consecuencia de la Covid-19. En concreto este ha modificado el artículo 160.2 de la Ley 1/2015, de la siguiente manera:

“2. Las personas titulares de las consellerias, tanto en el ámbito de sus departamentos como en el de los organismos públicos vinculados o dependientes, son los órganos competentes para:

- a) Aprobar el plan estratégico de subvenciones de la conselleria, que comprenderá tanto las propias del departamento como las de los organismos públicos vinculados o dependientes.*
- b) Aprobar mediante orden las oportunas bases reguladoras de la concesión de las subvenciones, que no tendrán la consideración de disposiciones de carácter general.***
- c) Acordar e imponer las sanciones que corresponda en materia de subvenciones, excepto lo dispuesto en el apartado 3 siguiente.”*

Por lo tanto, la actual Ley contempla las ordenes que regulan las bases para la convocatoria de subvenciones, no como disposiciones de carácter general, sino como actos administrativos de carácter general, pues tienen como destinatarios a una pluralidad indeterminada de personas. En cuanto a la diferencia entre las disposiciones reglamentarias y los actos administrativos de carácter general, en alguna ocasión se ha considerado a tales actos administrativos generales, como normas reglamentarias, debiendo ser distinguidos de estas. A estos efectos, como



señala GARCÍA DE ENTERRIA, la distinción más obvia entre el Reglamento y el acto es que aquél forma parte del ordenamiento jurídico, en tanto que el acto es algo "ordenado", producido en el seno del ordenamiento y por este previsto como simple aplicación del mismo. El Reglamento innova el ordenamiento (deroga otro Reglamento anterior, crea nuevas normas, etc.), mientras que el acto se limita a aplicar el ordenamiento a un supuesto dado o por dicho ordenamiento previsto. Los actos administrativos generales, en este contexto, como indica este autor, no obstante la generalidad de su contenido, no se integran en el ordenamiento Jurídico; este sigue siendo el mismo antes y después de que esos actos se produzcan o se cumplan; son actos aplicativos del ordenamiento y no innovadores del mismo, agotándose con su simple cumplimiento, lo que no ocurre con la norma, que no se consume con su cumplimiento singular, sino que se afirma, se consolida, se mantiene y es susceptible de una pluralidad indefinida de cumplimientos; sigue «ordenando» la vida social desde su superioridad.

Las bases, objeto de informe, han sido calificadas como un acto administrativo de carácter general y, por tanto, no pueden tener vocación de permanencia en el tiempo, puesto que, como hemos expuesto, a diferencia de los reglamentos, los actos administrativos se agotan con su propio cumplimiento.

Recientemente, el Consell Jurídic Consultiu ha elevado una moción al Consell, con relación a la modificación operada en el citado artículo 160.2 de la Ley 1/2015, en fecha 3 de junio de 2021. Lo reproducimos:

“1. En primer lugar, el hecho de que el citado Decreto-Ley disponga que las Bases reguladoras de subvenciones no son “disposiciones generales”, en modo alguno puede interpretarse en el sentido –aun siendo una norma con rango de ley– que pueda predeterminar la naturaleza de un instrumento jurídico. Las bases reguladoras de la concesión de subvenciones serán o no disposiciones generales si en ellas concurren o no los requisitos propios de una disposición general, en los términos anteriormente reseñados. El Decreto-Ley puede prever, sin perjuicio de la normativa básica estatal, el procedimiento a seguir para la aprobación de las bases reguladoras de subvenciones, los trámites, informes, órganos competentes, incluso, como ha hecho, la forma jurídica de aprobación (mediante Orden), pero lo que no está entre sus posibilidades es predeterminar o alterar la naturaleza jurídica de los productos normativos.

Por ello, la interpretación que, a juicio de este Órgano consultivo, debe realizarse del precitado artículo 160.2 de la Ley 1/2015 (en la redacción dada por el Decreto-Ley), como se ha recogido en los referidos Dictámenes, es considerar que la voluntad del autor de la norma ha sido que las bases reguladoras pro futuro sean aprobadas (a partir de la entrada en vigor del Decreto-Ley), no como disposiciones generales con vocación de permanencia, sino como actos administrativos plúrimos, para convocatorias concretas o vinculadas a Planes Estratégicos de Subvenciones de duración concreta –y así quede expresamente previsto en ellas–, y, por tanto, sin vocación indefinida. Se ha eliminado la posibilidad de que las Consellerías aprueben bases reguladoras con la finalidad de incorporarlas en el ordenamiento jurídico con vocación indefinida.



Esta naturaleza jurídica de las bases reguladoras como actos administrativos (y no como disposiciones generales) es significativa por cuanto incide directamente en los trámites procedimentales de elaboración y aprobación, el régimen de impugnación, la eficacia, la estructura del texto, la existencia de cláusulas derogatorias, de vigencia determinada o vinculada a los plazos concretos de los Planes Estratégicos de Subvenciones, etc.

Además, su naturaleza de acto administrativo excluye la intervención preceptiva de este Órgano consultivo, por lo que no deberán remitirse a esta Institución, tras la entrada en vigor del Decreto-ley, los proyectos de Orden de bases reguladoras de la concesión de subvenciones que deberán adaptarse a la exigencia de actos administrativos plúrimos que prevé dicha norma con rango de ley (para convocatorias concretas o vinculadas expresamente a la duración predeterminada de Planes Estratégicos). Ello sin perjuicio de la posibilidad de que los titulares de las Consellerías puedan solicitar en relación con dichas bases reguladoras dictamen facultativo, de conformidad con lo establecido en el artículo 9 de la mencionada Ley 10/1994, de creación de esta Institución.

2. Nada obsta a que el Decreto-ley disponga la aprobación de las bases reguladoras (no disposiciones generales) mediante Orden, al constituir esta, simplemente, el instrumento formal de aprobación, si bien hubiera sido preferible su aprobación, en cuanto actos administrativos, mediante resolución administrativa de carácter singular, reservando la forma de Orden para el ejercicio de la potestad reglamentaria, en línea con lo establecido en el artículo 37 de la Ley 5/1983 del Consell”.

Aclarados estos extremos, en la aprobación de la orden, objeto de informe, se exigirán los trámites que preceptivamente se establecen en la Ley 1/2015 y la normativa de subvenciones públicas (LGS y Reglamento de desarrollo), y en general el procedimiento administrativo común regulado en la Ley 39/2015.

En concreto, dice el artículo 165.1 de la Ley 1/2015: *“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, debiendo publicarse en el “Diari Oficial de la Generalitat Valenciana. Sólo será preceptivo el previo informe de la Abogacía General de la Generalitat y de la correspondiente intervención delegada. Todos los trámites de dicho procedimiento serán evacuados por vía de urgencia, en atención a su especial naturaleza”.*

Por tanto, el proyecto de Orden ha de tramitarse de conformidad con los preceptos básicos del Título VI de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, resultando preceptivo el informe de la Abogacía General de la Generalitat y de la correspondiente Intervención Delegada. Dado que estamos ante una subvención a otorgar en régimen de concurrencia competitiva, recordamos que estas subvenciones deberían estar incluidas en el correspondiente Plan Estratégico de Subvenciones al amparo del art 164, apartado a) de la Ley 1/2015.



CUARTO.- Observaciones al contenido del proyecto de Orden.-

El contenido de la orden será objeto de examen en la consideración de su naturaleza jurídica de acto administrativo general (no como disposición de carácter general), de modo no podrá contener los elementos de innovación y permanencia propios de una norma, y deberá delimitarse el ámbito temporal de sus efectos (sin que pueda tener vigencia indefinida como ocurre con las normas jurídicas).

Desde el punto de vista de su condición de bases reguladoras de una subvención, el contenido del proyecto de Orden debe ajustarse a lo establecido con carácter básico en el artículo 17 de la Ley 38/2006 y en el artículo 165.2 de la Ley 1/2015, este último dispone lo siguiente:

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

a) Definición del objeto de la subvención.

b) Requisitos que deberán cumplir las personas beneficiarias para la obtención de la subvención y forma de acreditarlos.

c) Órganos competentes para la tramitación y resolución del procedimiento. En las subvenciones sujetas a concurrencia competitiva se concretará la composición del órgano colegiado que formule la oportuna propuesta de concesión.

d) Requisitos que deben reunir las entidades colaboradoras.

e) Procedimiento de concesión de subvenciones y plazo máximo para notificar la resolución correspondiente. En aquellos casos en los que, de acuerdo con la normativa estatal básica, no resulte necesaria la publicidad de las subvenciones concedidas se deberán prever los procedimientos que aseguren la difusión de las personas beneficiarias de las mismas.

f) Criterios objetivos de otorgamiento de la subvención y, en su caso, ponderación de los mismos. En aquellos supuestos excepcionales en los que el único criterio sea el del momento de presentación de las correspondientes solicitudes se deberá hacer constar expresamente esta circunstancia.

g) Cuantía individualizada de la subvención o criterios para su determinación. [

h) Circunstancias que podrán dar lugar a la modificación de la resolución si se produce una variación de las condiciones tenidas en cuenta para la concesión de la subvención.

i) Plazo y forma de justificación por parte de la persona beneficiaria o, en su caso, de la entidad colaboradora, del cumplimiento de la finalidad para la que se concedió la subvención y de la aplicación de los fondos percibidos. De conformidad con lo previsto en la normativa básica en materia de procedimiento administrativo, las bases reguladoras podrán contemplar una prórroga de los plazos de realización y justificación, cuando el proyecto o actividad subvencionada no pueda realizarse o justificarse en el plazo previsto, por causas debidamente justificadas previstas.

j) Método de comprobación de la realización de la actividad a través del correspondiente plan de control.



k) *En el supuesto de contemplarse la posibilidad de efectuar abonos a cuenta o pagos anticipados de la subvención concedida, la forma y cuantía de las garantías que, en su caso, deberán aportar las personas beneficiarias.*

l) *Medidas de garantía que, en su caso, se considere preciso constituir a favor del órgano concedente, medios de constitución y procedimientos de cancelación.*

m) *Compatibilidad o incompatibilidad con otras subvenciones, ayudas, ingresos o recursos para la misma finalidad procedentes de cualquier administración o entidad, pública o privada; nacionales, de la Unión Europea o de organismos internacionales.*

n) *En su caso, posibilidad de subcontratar total o parcialmente la actividad subvencionada, así como su porcentaje máximo y régimen de autorización.*

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

p) *Siempre que el objeto de la subvención y la naturaleza del beneficiario así lo permitan, se incorpora la exigencia de un compromiso de no incurrir en deslocalización empresarial. La inclusión del compromiso a que se refiere la presente letra exigirá el previo desarrollo normativo, donde queden definidos tanto los supuestos de hecho en que el beneficiario incurre en deslocalización como el procedimiento para su declaración y los concretos efectos de la misma.*

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

Examinado el texto remitido, cabe realizar las siguientes observaciones:

- El contenido de la Orden, en la medida que reproduce las normas jurídicas vigentes aplicables a las subvenciones, se ajustaría a su naturaleza de acto administrativo, pues no estaría innovando el ordenamiento jurídico, sino aplicándolo a una pluralidad de actos administrativos.

Ahora bien, denomina a cada uno de los apartados como “Artículos”, “Disposiciones Adicionales” y “Disposiciones Finales”, denominaciones que son propias de los textos normativos. Por tanto, sería conveniente sustituir dichos terminos por el de “Bases” u otro similar, que no induzca a la confusión de que estemos ante una disposición de carácter general.

- En cuanto a la naturaleza y tipo de subvención, señala el art. 1 que el objeto de la orden es “*establecer las bases reguladoras de las ayudas, **en forma de subvención directa**, dirigidas a impulsar la mejora de la competitividad y la sostenibilidad económica, social y medioambiental de la industria de la Comunitat Valenciana, a través de las cuatro modalidades de subvenciones siguientes: (...)*”. Sin embargo, las ayudas se configuran en el resto del texto remitido como unas ayudas de concurrencia competitiva (el art. 21 lo dice específicamente), de acuerdo con el art. 22 LGS. Debe suprimirse, por tanto, el inciso del art. 1 que hace referencia a que se trata de una subvención directa.



- En cuanto a la delimitación del ámbito temporal de los efectos de la Orden, debe modificarse la Disposición Final Segunda del texto remitido, referida a la “Entrada en vigor”, pues los actos administrativos no entran en vigor ni tienen vigencia, sino debe hablarse de la eficacia del acto administrativo. A estos efectos, de acuerdo con el art. 39.2 de la Ley 39/2015 y con la exigencia de publicación de las bases de las subvenciones, la orden producirá efectos desde su publicación en el DOGV, salvo que la propia orden establezca otra cosa, conforme al art. 39.1 de Ley 39/2015.

Además, el horizonte temporal de la Orden que se aprueba debe vincularse a un determinado plazo temporal, por ejemplo, podría ser el correspondiente al Plan estratégico de subvenciones de la Conselleria actual.

Es cuanto tiene que informar esta Abogacía en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 5,2, n) de la Ley 10/2005, de 9 de diciembre, de la Generalitat, de Asistencia Jurídica a la Generalitat, 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.

En Valencia, en la fecha de la firma electrónica

LA ABOGADA DE LA GENERALITAT

Firmado por Cristina Pilar Martínez
Aparisi el 16/09/2021 18:29:18

