

INFORME SOBRE CUMPLIMIENTO O SEPARACIÓN MOTIVADA DE LAS OBSERVACIONES PLANTEADAS POR LA ABOGACÍA GENERAL DE LA GENERALITAT Y LA DIRECCIÓN GENERAL DE FONDOS EUROPEOS SOBRE EL BORRADOR DE ORDEN DE BASES REGULADORAS PARA LA CONCESIÓN DE AYUDAS PARA IMPULSAR LA COMPETITIVIDAD INDUSTRIAL SOSTENIBLE DE LA COMUNITAT VALENCIANA

Esta Dirección General, como centro directivo proponente de las bases reguladoras para la concesión de ayudas para impulsar la competitividad industrial sostenible de la CV, en virtud de las funciones atribuidas por 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, y a la vista de los informes emitidos sobre la misma por la Abogacía General de la Generalitat y por la Dirección General de Fondos Europeos, emite el siguiente INFORME, sobre el cumplimiento o la separación motivada de las observaciones contenidos en los mismos.

I. OBSERVACIONES FORMULADAS POR LA ABOGACÍA GENERAL DE LA GENERALITAT

A) CONSIDERACIONES GENERALES: Este centro directivo no comparte la consideración previa de la Abogacía respecto que, con la nueva regulación de las bases reguladoras realizada en el artículo 160.2 de la Ley 1/2015 de Hacienda Pública, Sector Público Instrumental y Subvenciones, operada por la modificación introducida 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, las bases reguladoras se convierten en actos administrativos plurimos o de carácter general, de manera que no forman parte del ordenamiento jurídico y sus efectos se agotan con el propio acto, y ello por los siguientes argumentos:

1º- Como acertadamente afirma el informe de la abogacía, recogiendo las consideraciones del Consell Jurídic Consultiu, el legislador no puede predeterminar la naturaleza de un instrumento jurídico, sino solo puede prever el procedimiento a seguir para la aprobación de las bases reguladoras. Sin embargo, no compartimos la interpretación que hacen tanto la abogacía como el Consell Jurídic Consultiu, considerando que la voluntad del legislador del Decreto Ley 6/2021 era impedir que las consellerias aprobaran bases reguladoras con la finalidad de incorporarlas al ordenamiento jurídico con vocación indefinida, configurándolas a partir de ese momento como meros actos administrativos que no tienen periodo de vigencia, ni cláusulas derogatorias, pues no innovan en el ordenamiento jurídico.

A juicio de este centro directivo, y atendiendo a que el preámbulo del citado Decreto Ley explicita que su finalidad es “..facilitar los procesos de toma de decisión y de gestión de fondos públicos...y aligerar y acelerar la tramitación de los procedimientos de competencia de la Generalitat“ , el legislador solo pretendía regular el procedimiento de aprobación de las bases reguladoras de subvenciones exclusivamente para acelerar y simplificar su tramitación, pero no cambiar su naturaleza jurídica a acto administrativo, y mucho menos limitar su capacidad innovadora en el ordenamiento jurídico, pues precisamente lo que pretende es modificarlo, simplificando los procedimientos de gestión de las ayudas librando a las bases reguladoras de la tramitación como normas reglamentarias, pero sin dejar de serlo, por su propia naturaleza jurídica innovadora.



Es cierto que el legislador, en lugar de decir que las bases reguladoras “..no tendrán la consideración de disposiciones de carácter general” podría haber dicho “no se tramitarán como disposiciones de carácter general” o “no tendrán a consideración de disposiciones de carácter general a efectos de su tramitación”, pero lo cierto es que en todo caso, no puede negarse la naturaleza jurídica de norma de las bases reguladoras, con independencia de que su procedimiento de aprobación no sea el mismo que el resto de normas reglamentarias.

Por otra parte, si atendemos a los cambios operados en los últimos años en la redacción del artículo 165.1 de la Ley 1/2015 de Hacienda Pública, Sector Público Instrumental y Subvenciones, se ha pasado de decir “serán aprobadas mediante orden de la persona titular de la conselleria competente por razón de la materia, **de acuerdo con el procedimiento previsto para la elaboración de disposiciones de carácter general**, debiendo publicarse en el Diari Oficial de la Comunitat Valenciana” a eliminar expresamente la referencia al procedimiento previsto para la elaboración de disposiciones de carácter general, estableciendo como únicos requisitos de procedimiento la aprobación por orden de la conselleria, la publicación en el DOCV y los informes preceptivos de la Abogacía y la intervención delegada.

Además de lo anterior, avala nuestra interpretación de las bases como disposiciones normativas, y no como meros actos administrativos, que el propio artículo 17 de la Ley General de Subvenciones, identifica en su apartado 3, de carácter básico, a las bases de concesión de las subvenciones, como “**la norma reguladora**”.

Finalmente, debemos tener en cuenta que estas bases reguladoras que ahora se proponen, y muchas otras que se pudieran proponer por otros centros directivos desde otras consellerias, pretenden sustituir a anteriores bases reguladoras de subvenciones en vigor, y que son disposiciones reglamentarias que regulan un procedimiento de subvenciones, que ahora precisamente se quieren agilizar en su tramitación, por medio de un decreto Ley adoptado de urgencia.

Si aceptamos la interpretación de la abogacía general y del Consell Jurídic Consultiu, las nuevas bases reguladoras, como actos administrativos, no pueden derogar ni modificar a las bases reguladoras anteriormente vigentes, dado el principio de inderogabilidad singular de los reglamentos, que viene regulado en el artículo 37 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, estableciendo que «las resoluciones administrativas de carácter particular no podrán vulnerar lo establecido en una disposición de carácter general, aunque aquéllas procedan de un órgano de igual o superior jerarquía al que dictó la disposición general». Asimismo, se deberían considerar directamente nulas al ser “resoluciones administrativas que vulneren lo establecido en una disposición reglamentaria”.

Por lo anteriormente expuesto, si se atiende a la interpretación de la abogacía, de considerar a estas bases como un acto administrativo, y obviamos que la única y expresa intención del legislador era simplificar el procedimiento de tramitación de las bases reguladoras, nos encontramos que no es posible derogar ni modificar las bases reguladoras anteriores para las mismas ayudas, aprobadas en este caso por la orden 22/2016 del 27 de octubre, lo que contradice la voluntad del legislador de agilizar y simplificar la tramitación de las subvenciones ante la urgencia de la crisis Covid-19.

Como conclusión de lo anterior, este centro directivo se ve en la necesidad de introducir en las nuevas bases reguladoras las bases 35, 36 y 37, que a modo de disposiciones de entrada en vigor, derogatoria y transitoria, regulan los efectos indefinidos de este norma mal considerada acto administrativo, y la derogación tácita, por sustitución de las bases de la orden 22/2016, por las nuevas bases reguladoras. Esto supone no atender la observación del informe de la abogacía que concluye que el contenido de la orden se ajusta a la naturaleza de acto administrativo que no estaría innovando en el ordenamiento jurídico.



B) En atención al contenido del informe que indica que en las bases reguladoras deberá en su caso contemplarse la posibilidad de efectuar abonos a cuenta, pagos anticipados y las garantías exigibles, y dado que estas bases prevén que los proyectos industriales estratégicos puedan tener alcance plurianual, se ha dado una nueva redacción a la base 30, para incluir la posibilidad de abonos a cuenta conforme a la previsión de la resolución de concesión y al ritmo de ejecución de los proyectos, así como para regular la posibilidad del reajuste de anualidades, decidiendo además no establecer la necesidad de garantías.

C) Se atiende la observación de la conveniencia de sustituir los apartados Artículos, Disposiciones adicionales y disposiciones finales, por la expresión bases, dado que es un mero aspecto formal que no altera nuestra valoración de estas bases reguladoras como disposición reglamentaria que sustituye a las anteriores bases, que pierden su vigencia parcialmente.

D) Se atiende la sugerencia de eliminar el adjetivo “directa” de la palabra subvención en el artículo 1, ya que si bien se utilizó en aplicación de la terminología comunitaria que distingue las subvenciones directas de las ayudas en forma de préstamos bonificados, avales públicos o participaciones de capital, podría llevar a la confusión de que son ayudas nominativas de concesión directa según la ley de presupuestos, cuando son ayudas otorgadas en concurrencia competitiva.

E) En cuanto a la disposición final segunda de entrada en vigor, se atiende parcialmente la observación en cuanto que se elimina tal denominación, pero se hace imprescindible añadir la base 35 para regular el inicio de los efectos de las bases reguladoras, y se asocia la eficacia temporal de las mismas a la del plan estratégico de subvenciones de la conselleria.

I. OBSERVACIONES FORMULADAS POR LA DIRECCIÓN GENERAL DE FONDOS EUROPEOS

A) CONSIDERACIONES GENERALES: Este centro directivo considera que el informe emitido por la dirección general de fondos europeos no es preceptivo respecto a estas bases reguladoras, por dos motivos:

En primer lugar, porque como ya se ha dicho anteriormente, el artículo 165.1 de la ley 1/2015 valenciana antes referenciada, es muy claro cuando dice literalmente “ **SÓLO** será preceptivo el previo informe de la abogacía general de la generalitat y de la correspondiente intervención delegada”.

En segundo lugar, porque el artículo 4.2 del Decreto 128/2017 del Consell, de 29 de septiembre, 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, y en el que propio informe se fundamenta, establece que se debe informar **SÓLO** los proyectos que pretendan conceder, establecer, o modificar ayudas públicas con cargo a los presupuestos de los distintos departamentos del Consell o del sector público instrumental al que se refiere el artículo 2, apartado 3, de la Ley 1/2015, de 6 de febrero, siempre que cumplan los requisitos del artículo 107.1 del TFUE o se acojan a algún reglamento de minimis, así como todos aquellos proyectos que estén cofinanciados con fondos de la Unión Europea.

En el presente proyecto, no estamos ante un proyecto para establecer o conceder ayudas públicas, sino ante las bases reguladoras del procedimiento y las condiciones para conceder unas ayudas públicas que se establecerán por cada convocatoria de ayudas, en caso de existir crédito adecuado y suficiente, previsto por las leyes anuales de presupuestos. Es por tanto, a juicio de este centro directivo, cada convocatoria la que establecerá el régimen de ayudas, conforme a la definición del artículo 2, letra 15) del REGLAMENTO (UE) No 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, que define los regímenes de ayudas como *“Todo dispositivo con arreglo al cual pueden concederse ayudas individuales a las empresas definidas en un acto de forma genérica y abstracta, sin necesidad de medidas de aplicación adicionales, y todo dispositivo con arreglo al cual pueden concederse ayudas, no vinculadas a un proyecto específico, a una o varias empresas por un período indefinido o por un importe ilimitado”*.

Estas bases reguladoras no son por tanto un régimen de ayudas a los efectos de la normativa comunitaria, dado que al amparo de las mismas no se puede conceder directamente ayudas individuales, pues se precisa para su concesión de una convocatoria previa, como acto de aplicación adicional, que concrete el presupuesto y las características de las empresas beneficiarias, tipos de costes y actuaciones subvencionables.

Sobre base de lo anterior, se informa que se han incorporado optativamente aquellas observaciones que se consideran asumibles por permitir su incorporación, y a pesar de ser unas bases reguladoras que no son el instrumento directo que concreta las circunstancias de la concesión de las subvenciones; sin embargo, no se pueden atender aquellas que no responden a la naturaleza de este tipo de instrumento jurídico y corresponde su incorporación en las respectivas convocatorias, así como aquellas otras observaciones que no se estiman procedentes en cualquier caso.

B) En cuanto al informe requerido sobre motivación de la no sujeción al artículo 107.1 TFUE respecto las ayudas que puedan ser financiadas por fondos europeos, el mismo se remitirá a la Dirección General de fondos europeos en caso de realizarse una convocatoria para actividades no económicas de asociaciones y entidades que impulsen la competitividad industrial, y la misma se financie con fondos europeos, aunque en el preámbulo de estas bases ya se recoge la argumentación de la no sujeción, y que consiste en que con cargo a esta modalidad, solo se podrán apoyar actividades no económicas de las asociaciones vinculadas a la industria, de manera que no supongan ventajas económicas directas a empresas que puedan falsear la libre competencia a nivel europeo.

C) En cuanto a la observación de que debe incorporarse a la orden las limitaciones de acumulación de las ayudas minimis en la base 4, no se considera necesario enumerarlos en la misma dado que ya se prohíbe la acumulación para otras ayudas para los mismos costes, si bien para mayor claridad, se añade la frase *“siempre que se cumplan las limitaciones del régimen de minimis, en caso de ser aplicables”*, y se sustituye la expresión recibido por concedido como se sugiere en el informe.

D) En cuanto a la observación que debe incluirse en el texto de la orden, para las subvenciones acogidas al RGEC, el importe total de las medidas de ayudas proyectadas, no se puede atender porque el importe anual medio que opera como límite en el reglamento es a nivel de estado miembro, y por otra parte, hasta que se redacte cada convocatoria conforme a cada presupuesto anual no se puede conocer de antemano su importe, por lo que esta observación solo podría atender en el texto de cada convocatoria, y limitado al importe convocado por este centro directivo, nunca a nivel nacional y ni siquiera autonómico.

E) En cuanto a la observación relativa a modificar el artículo 22.1.a), se ha añadido al mismo la exigencia de una solicitud previa para asegurar el efecto incentivador, en el caso de costes amparados en el RGEC.

F) En cuanto a la observación respecto a incorporar el artículo 7 del RGEC, se ha añadido en el punto 3 de la base 16, que las ayudas se concederán por un importe bruto máximo, antes de impuestos y otras retenciones.

G) en cuanto a la observación de añadir en la base 4 las reglas de acumulación del RGEC, se reitera lo dicho anteriormente respecto las ayudas minimis, estimando que no es necesario al estar prohibida directamente la acumulación de estas ayudas con otras para los mismos costes subvencionables.



H) En cuanto a la observación de incluir la limitación del punto 3 del artículo 36 del RGEC, se incluye expresamente en el punto 6 de la base 15.

I) En cuanto a la observación de completar el punto 8.c) iii) del artículo 15, se ha añadido la frase sugerida.

J) En cuanto a la observación de añadir una justificación de las ayudas amparadas en el marco temporal, en base a la persistencia de las consecuencias económicas una vez superado el estado de alarma, se ha añadido en los antecedentes la finalidad y motivación de estas ayudas para proyectos estratégicos.

K) En cuanto a la observación de identificar expresamente la categoría de ayuda seleccionada entre las amparadas por el Marco Nacional Temporal, se ha concretado en la letra b) del punto 2 de la base 2, que se acoge a la categoría de “ *ayudas en forma de subvenciones directas, anticipos reembolsables, ventajas fiscales o de pago, garantías, préstamos y capital*”.

L) En cuanto a la observación de incluir en el texto la duración de la medida y el presupuesto, ya se ha explicado que esto solo se podrá hacer en cada convocatoria anual, pero no en las bases, que tienen una duración y presupuesto no determinado a priori.

M) En cuanto a la observación de que resulta necesario que la cuantía del régimen se establezca en las bases reguladoras, se reitera lo argumentado anteriormente sobre que será solo en cada convocatoria donde se podrá concretar la cuantía del régimen acogido al marco temporal.

N) En cuanto a la observación de que debe incorporarse a las bases los supuestos de que una empresa opere en varios sectores en los que se aplican distintos importes máximos, no puede estimarse dado que la orden solo permite ayudas a empresas de sectores que tienen el mismo importe máximo, al excluir expresamente las empresas de producción agraria, acuicultura y pesca.

O) En cuanto a que en las bases debe recogerse el marco normativo de fondos europeos y programas comunitarios en el que se encuadran las ayudas, reiterar que solo en las respectivas convocatorias se puede concretar dicho marco, y se establece expresamente en la base 32 la obligatoriedad de que en caso de financiarse con fondos europeos una convocatoria concreta, la misma deberá recoger expresamente la normativa europea de aplicación.

P) En cuanto a las observaciones reiteradas en el apartado de conclusión, se reitera igualmente que el informe requerido se remitirá en el caso de sacarse una convocatoria financiada con fondos europeos para esas actividades no económicas, así como que solo cada convocatoria se puede considerar un régimen de ayudas a efectos comunitarios, y por tanto solo podrá comunicarse a la Comisión Europea, detallando su presupuesto y duración, cuando se realice cada convocatoria.

Es cuanto tiene que informar este centro directivo.

La Directora General de Industria, Energía y Minas.

Firmado por Maria Empar Martínez Bonafé el
22/09/2021 12:46:46

