



C/I/1018/2024

ASUNTO: INFORME DE LA ABOGACIA GENERAL EN RELACION CON EL PROYECTO DE ORDEN DE LA CONSELLERIA DE INNOVACION, INDUSTRIA, COMERCIO Y TURISMO, POR LA QUE SE APRUEBAN LAS BASES REGULADORAS PARA LA CONCESION DE AYUDAS DIRIGIDAS A FOMENTAR EL ECOSISTEMA DE EMPRENDIMIENTO DE LA COMUNITAT VALENCIANA.

Por parte de la Subsecretaría de la Conselleria de Innovación, Industria, Comercio y Turismo, se da traslado a esta Abogacía General del proyecto de orden de referencia, solicitando el informe previsto en el artículo 5.2.a), h) 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.- Carácter del informe. El informe se emite con carácter preceptivo en virtud de lo dispuesto en el artículo 5,2, h) 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).

SEGUNDA.- Objeto, estructura y contenido. Constituye el objeto del proyecto de orden establecer las bases reguladoras de las ayudas, en forma de subvención, dirigidas a fomentar el ecosistema de emprendimiento de la Comunitat Valenciana, a través de dos modalidades de subvenciones desarrolladas en dos capítulos del título II:

a) Capítulo I: Subvenciones para personas emprendedoras y pymes en apoyo al inicio y consolidación de su proyecto empresarial.

b) Capítulo II: Subvenciones para actividades no económicas, desarrolladas por entidades del ecosistema de emprendimiento de la Comunitat Valenciana, que fomenten, impulsen y promocionen la cultura emprendedora.

Se determinan como beneficiarias de las primeras personas emprendedoras y pymes en apoyo al inicio y consolidación de su proyecto empresarial y de las segundas entidades del ecosistema de emprendimiento de la Comunitat Valenciana, que fomenten, impulsen y promocionen la cultura emprendedora, relacionadas en la orden, existiendo en la Ley 8/2023, de 27 de diciembre, de Presupuestos de la Generalitat para el ejercicio 2024, la línea de subvención: S1464, denominación: "Fomento del ecosistema de emprendimiento en la Comunitat Valenciana", por importe de 4.000.000'00 de euros, cuya descripción y finalidad es "Medidas de impulso, apoyo, refuerzo y acompañamiento experto a personas



emprendedoras y pymes de la Comunidad Valenciana” y el modo de concesión: concurrencia competitiva.

Siendo las actividades y gastos subvencionables los relacionadas en las bases 6 y 8 de la orden, los cuales habrán de realizar las citadas beneficiarias, sean los que resulten necesarios para la consecución del objeto, correspondan de manera indubitada a las citadas actuaciones, y en el plazo establecido para ello, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 31 de la LGS.

No consta en la documentación aportada, ni en el texto del proyecto de orden que contiene las bases, si la citada línea de subvención está incluida en el Plan Estratégico de Subvenciones de la Conselleria de Economía Sostenible, Sectores Productivos, Comercio y Trabajo 2022-2024, aprobado por Resolución del Conseller de Economía Sostenible, Sectores Productivos, Comercio y Trabajo, en fecha 29 de abril de 2022. omisión que deberá corregirse

El proyecto se estructura en Título, índice, una parte expositiva que contienen el preámbulo, una parte dispositiva compuesta por veintiocho artículos que contienen las bases reguladoras que incluye los procedimientos y una parte final donde se insertan dos disposiciones finales que incluye una habilitación a la dirección general para dictar instrucciones y la entrada en vigor de la disposición.

Con relación a la estructura se informa desde el punto de vista de técnica normativa que el artículo 37 del decreto 24/2009 de 13 de febrero, del Consell, sobre la forma, la estructura y el procedimiento de elaboración de los proyectos normativos de la Generalitat, establece al regular los Anexos de las disposiciones de carácter general que . *“Cuando se trate proyectos normativos que tengan por objeto aprobar un texto refundido o un texto articulado, éste se incluirá en el proyecto como anexo y le serán de aplicación las reglas previstas en este decreto.”* No obstante este artículo carece de rango normativo al configurarse como una directriz de técnica normativa .

TERCERA.- Marco jurídico y competencial. Resultan de aplicación al presente proyecto de Orden, las siguientes disposiciones normativas:

a) Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones y el Real Decreto 887/2006, de 21 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones.

b) Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

c) Ley 1/2015, de 6 de febrero, de la Generalitat, de Hacienda, del Sector Público Instrumental y de Subvenciones.

d) Ley 1/2022, de 13 de abril, de Transparencia y Buen Gobierno de la Comunitat Valenciana y el Decreto 105/2017, de 28 de junio, 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, en todo lo que no contradiga la citada Ley 1/2022.



e) Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE, así como la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de protección de datos personales y garantía de los derechos digitales.

f) 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.

g) Ley 5/1983, de 30 de diciembre del Consell.

h) Reglamento (UE) núm. 2023/2831, de la Comisión, de 13 de diciembre de 2023, relativo a la aplicación de los artículos 107 y 108 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea a las ayudas de minimis, publicado en el Diario Oficial de la Unión Europea (DO L de 15.12.2023), en adelante Reglamento de minimis, con sus modificaciones posteriores o norma que le sustituya.

i) Los artículos 14, 25, 27, 28, 36, 38, 41, 47, 48 y 49 del 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 de Funcionamiento de la Unión Europea (DOUE L 187/1, 26.06.2014), modificado por el Reglamento (UE) 2017/1084 de la Comisión de 14 de junio de 2017 (DOUE L 156, de 20.06.2017), por el Reglamento (UE) n.º 2020/972 de la Comisión, de 2 de julio de 2020 (DOUE L 215 de 07.07.2020), por el Reglamento (UE) n.º 2021/452 de la Comisión de 15 de marzo de 2021 (DOUE L 89 de 16.03.2021), por el Reglamento (UE) n.º 2021/1237 de la Comisión, de 23 de julio de 2021 (DOUE L 270 de 29.07.2021), por el Reglamento (UE) n.º 2023/917 de la Comisión de 4 de mayo de 2023 (DOUE L 119 de 5.5.2023) y por el Reglamento (UE) n.º 2023/1315 de la Comisión, de 23 de junio de 2023 (DOUE L 167 de 30.6.2023), en adelante RGEC, con sus modificaciones posteriores o norma que le sustituya.

- Decreto 118/2022, de 5 de agosto, del Consell, por el que se regula la inclusión de Cláusulas de responsabilidad social en la contratación pública y en las convocatorias de ayudas y subvenciones, por lo que será necesario la correspondiente adaptación al mismo, de la presente Orden. establece la estructura básica de la administración de la Generalitat.

-Título VI de la Ley 39/2015, de 1 de octubre del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, en lo que resulte básico

En cuanto a la competencia sustantiva, el artículo 52 del Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana, , determina que de acuerdo con las bases y la ordenación de la actividad económica general corresponde a la Generalitat, la competencia exclusiva para la planificación de la actividad económica.

CUARTA.- Procedimiento. En el proyecto de orden del presente informe también se observa que en su tramitación se han seguido, en líneas generales, los trámites previstos tanto en el citado artículo 43 de la Ley del Consell, que establece lo siguiente:



“a) El órgano competente formulará el proyecto de disposición, debiéndose incorporar al expediente un informe sobre la necesidad y la oportunidad del proyecto, así como una memoria económica sobre la estimación del coste previsto que pueda incidir en la administración.

b) Una copia del expediente se remitirá, en su caso, a la Presidencia y consellerías en cuyo ámbito pudiera incidir, con el fin de que, en el plazo máximo de diez días, emitan informe.

c) Cuando el proyecto normativo afecte a la esfera de derechos e intereses legítimos de los ciudadanos, se dará audiencia al objeto de que en el plazo de quince días puedan presentar cuantas alegaciones consideren oportunas. No obstante, cuando el grupo de personas a las que pueda afectar el contenido de la disposición esté representada por organizaciones o asociaciones legalmente constituidas que tengan encomendada la defensa de sus intereses, se entenderá cumplido el presente trámite con la consulta a dichas entidades.

Los plazos indicados en el apartado precedente podrán ser reducidos a siete días por razones de urgencia.

No obstante, en los supuestos en que hayan participado en el proceso de elaboración del reglamento las organizaciones o asociaciones que ostenten la representación de colectivos o intereses sociales que puedan verse afectados por la disposición, así como en aquéllos en que graves razones de interés público, apreciadas por el órgano competente para la tramitación, así lo aconsejen, se podrá omitir el trámite de audiencia regulado en el presente apartado, dejando constancia de todo ello debidamente en el expediente.

d) Durante la tramitación del procedimiento, se recabarán todos aquellos informes que se consideren necesarios, así como las autorizaciones y dictámenes previos que sean preceptivos en relación con el objeto del reglamento.

e) Con anterioridad a la aprobación definitiva del proyecto, éste deberá ser remitido a la subsecretaría del departamento, la cual solicitará el informe de la Abogacía General de la Generalitat.

f) Emitido el informe al que se refiere el párrafo anterior, el expediente será remitido al Consejo Jurídico Consultivo de la Comunitat Valenciana para que evacue el pertinente dictamen en aquellos supuestos previstos legalmente.

g) Concluida la tramitación del expediente, éste será remitido al conseller para su aprobación, o bien para su elevación al pleno del Consell cuando sea éste el órgano competente.”

Por su parte, los artículos 39 y siguientes del Decreto 24/2009, de 13 de febrero, del Consell, sobre la forma, la estructura y el procedimiento de elaboración de los proyectos normativos de la Generalitat, desarrollan reglamentariamente dicho procedimiento, estableciendo que éste se iniciará por Resolución del conseller competente por razón de la materia en la que se indicará el objeto de regulación y el órgano u órganos superiores o directivos a los que se encomienda la tramitación, que emitirán los informes establecidos en el artículo 43.1.a) de la Ley del Consell.



Desde el punto de vista de su condición de bases reguladoras de una subvención, el contenido del proyecto de Orden debe ajustarse asimismo a lo establecido con carácter básico en el artículo 17 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones y en el artículo 165.2 de la Ley 1/2015 de HPGV. Éste 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.”

Por otro lado, el art. 8.1 de Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, en la redacción dada por el apartado 1 por la disposición final 13.1 de la Ley 31/2022, de 23 de diciembre, establece que: “Los órganos de las Administraciones públicas o cualesquiera entes que propongan el establecimiento de subvenciones, con carácter previo, deberán concretar en un plan estratégico de subvenciones los objetivos y efectos que se pretenden con su aplicación, el plazo necesario para su consecución, los costes previsibles y sus fuentes de financiación, supeditándose en todo caso al cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria.

Las bases reguladoras de cada subvención harán referencia al Plan estratégico de subvenciones en el que se integran, señalando de qué modo contribuyen al logro de sus objetivos; en otro caso, deberá motivarse por qué es necesario establecer la nueva subvención, incluso aun no habiendo sido prevista en el Plan, y la forma en que afecta a su cumplimiento”.

En el caso que nos ocupa, no consta en la documentación aportada si el proyecto de Orden se recoge en el Plan Estratégico de Subvenciones de la Conselleria de Innovación, Industria, Comercio y Turismo (antes Economía Sostenible, Sectores productivos, Comercio y Trabajo) para el periodo 2022-2024, aprobado por Resolución del Conseller de Economía Sostenible, Sectores Productivos, Comercio y Trabajo, en fecha 29 de abril de 2022.2023-2025.

Así las cosas, en el proyecto de orden motivo del presente informe también se observa que en su tramitación se han seguido, en líneas generales, los trámites previstos en la normativa de aplicación.

Al respecto, consta en la documentación aportada los siguientes documentos:

- Informe de la Dirección General de Emprendimiento e Internacionalización, sobre la necesidad y oportunidad de impulsar la tramitación del presente proyecto firmada por la



directora general de Emprendimiento e Internacionalización de 11 de enero de 2024. Sin embargo, NO CONSTA Resolución de inicio firmada por la Consellera de Innovación, Industria, Comercio y Turismo, donde se indique el órgano u órganos superiores o directivos a los que se encomienda la tramitación

- Memoria Económica de la misma dirección general y misma fecha que manifiesta que la presente disposición no tiene repercusiones

Al respecto de la memoria económica, cabe señalar que la citada Orden de ayudas, sí conlleva obligaciones económicas para la Generalitat, cuyo importe consta autorizado en la vigente Ley de Presupuestos, a través de la correspondiente línea nominativa.

- Informes sobre impacto de género, el informe sobre el impacto en la familia, el informe sobre el impacto en la infancia y adolescencia, y el informe sobre coordinación informática, todos ellos de la citada Dirección General y fecha 11 de enero de 2023.

- Informe de la Dirección General proponente, de idéntica fecha sobre coordinación informática.

-Informe del DG de Fondos Europeos de 26 d enero de 2024

-Informe sobre el resultado del informe elaborado por la DG de fondos europeos al proyecto de orden de fecha 31 de enero de la directora general de Emprendimiento

NO consta entre la documentación:

-El Informe correspondiente de la Dirección General de Presupuestos, en relación con el artículo 26 de la LHP.

- El de participación ciudadana y el de audiencia- información pública. Ni informe justificativa sobre su innecesaridad

-- Alegaciones realizadas por las distintas Consellerias, e Informe sobre las mismas, de fecha 20 de noviembre de 2023.

-Resolución de inicio firmada por la Consellera de Innovación, Industria, Comercio y Turismo, donde se indique el órgano u órganos superiores o directivos a los que se encomienda la tramitación.

-En relación con el plan estratégico de subvenciones del que expresa el Tribunal Supremo sentencia 28 de enero de 2013, rec. 57/2012, con cita de las Sentencias de 26 de junio de 2012, rec.4271/2011, y de 4 de diciembre de 2012 –rec. 4369/2011–, reiteró lo siguiente:

“...el artículo 8.1 de la ya citada Ley General de Subvenciones establece: 1. Los órganos de las Administraciones públicas o cualesquiera entes que propongan el establecimiento de subvenciones, con carácter previo, deberán concretar en un plan estratégico de subvenciones los objetivos y efectos que se pretenden con su aplicación, el plazo necesario para su consecución, los costes previsibles y sus fuentes de financiación, supeditándose en todo caso al cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria...”



Así, pues, el plan estratégico tiene carácter previo al establecimiento de cualquier subvención por lo que resulta necesaria su mención bien en la parte expositiva de la disposición o en la documentación que la acompaña.

Por último, se informa que no resulta preceptivo el informe del Consell Jurídic Consultiu tal y como resulta de su doctrina que hace eco de la jurisprudencia del Tribunal Supremo, que entiende en Sentencia 1069/2020, de 21 de julio, recurso nº 39/2019, entre otras, en la que analizó la impugnación de la Orden TEC/1366/2018, por haberse omitido igualmente en el procedimiento de elaboración, el dictamen del Consejo de Estado. Tribunal Supremo mantuvo el carácter no ejecutivo de la norma, con base en la argumentación siguiente:

“La disposición que es objeto de este litigio no es una norma reglamentaria que desarrolle, complete o ejecute una norma con rango de Ley, sino que se trata una disposición por la que la Administración ejercita la facultad que expresamente le atribuye una norma con rango de Ley en orden al posible establecimiento de ayudas económicas o incentivos, como medidas de fomento, siendo la retribución un pago finalista que no tiene carácter necesario....”

QUINTA.- Observaciones al contenido del proyecto. Sobre técnica normativa, se reitera lo manifestado sobre la estructura de la norma.

Sobre el contenido, comprobado que el importe de la subvención puede ascender a 300.000 euros deberá modificarse la base donde se recoge la subcontratación en el sentido de incorporar la sujeción a la ley 9/2017 de Contratos del Sector Público a aquellos contratos que realicen las personas subvencionadas y que se correspondan con el tipo de contratos subvencionados del artículo 283 de la LCSP habida cuenta que el umbral para contratos de servicios durante el año 2024 se sitúa en 215.000 euros tal y como se desprende del Reglamento Delegado (UE) 2023/2495 de la Comisión de 15 de noviembre de 2023 que modifica la Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo por lo que se refiere a los umbrales para los contratos públicos de obras, suministros y servicios y los concursos de proyectos y la correspondiente Orden HFP/1352/2023, de 15 de diciembre, por la que se publican los límites de los distintos tipos de contratos a efectos de la contratación del sector público a partir del 1 de enero de 2024.

En cuanto se informa sin perjuicio de mejor criterio fundado en derecho

LA ABOGADA DE LA GENERALITAT

Firmado por Ascensión Cabo Iranzo el
14/02/2024 16:22:32

