



INFORME RELATIVO AL PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REGULAN LAS AYUDAS DESTINADAS A SUBVENCIONAR PROYECTOS EN MATERIA DE CONVIVENCIA Y DERECHOS HUMANOS

19/2018 DDLCN – IL

I. ANTECEDENTES

Se ha solicitado a la Dirección de Desarrollo Legislativo y Control Normativo la emisión del preceptivo informe de legalidad en relación al proyecto de decreto señalado en el encabezamiento. Se acompaña a la mencionada solicitud la siguiente documentación:

- Decreto de inicio del expediente
- Memoria justificativa
- Decreto de aprobación previa del proyecto
- Informe del Servicio Jurídico
- Documentación relativa al trámite de información pública (BOPV 21-11-2017) y a la consulta a otros Departamentos.
- Acuerdo del Consejo Vasco de Participación de las Víctimas del Terrorismo.
- Informe de la Dirección de Normalización Lingüística de las Administraciones Públicas.
- Informe justificativo de la ausencia de relevancia desde el punto de vista del género.
- Requerimiento de Emakunde en el que se comunica que para su tramitación debe ir acompañado del preceptivo Informe de Impacto en función del Género.
- Informe de impacto en función del género.
- Informe de Emakunde.
- Memoria tras el trámite de participación, consulta e información pública y los informes preceptivos emitidos.
- Proyecto de Decreto.

El presente informe se emite en virtud de lo dispuesto en el artículo 5.1 a) de la Ley 7/2016, de 2 de junio, de Ordenación del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco; en el artículo 6.1.h) del Decreto 24/2016, de 26 de noviembre, de creación, supresión y modificación de los Departamentos de la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco y de determinación de funciones y áreas de actuación de los mismos; artículo 14.1 c) del Decreto 71/2017, de 11 de abril, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Gobernanza Pública y Autogobierno; y Decreto 144/2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco.

Prevé el Decreto 144/2017, de 25 de abril, que se emitirá informe de legalidad en los proyectos de disposiciones de carácter general en los que no corresponda emitir dictamen a la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi.

Para analizar la intervención de la Comisión en la consulta que se nos ha planteado, ha de tenerse en cuenta que el proyecto se fundamenta en el artículo 27 de la Ley 4/2008, de 19 de junio, de reconocimiento y reparación a las víctimas del terrorismo, que determina que el Gobierno Vasco impulsará y fomentará aquellas actuaciones de naturaleza complementaria que resulten convenientes o necesarias para el mejor cumplimiento de los fines de reparación y asistencia establecidos en esta ley, determinando el objetivo y los beneficiarios de esta política de fomento.

Siguiendo la doctrina de la Comisión (por todos, Acuerdo Nº 3/2013), aunque el proyecto de decreto responde a una previsión contenida en un precepto de una norma con rango legal, entendemos que no cabe atribuirle carácter de norma reglamentaria de desarrollo de la misma, a los efectos de la intervención preceptiva de ese órgano, dado que se trata de una disposición de naturaleza funcionalmente ejecutiva o meramente aplicativa, que materializa la posibilidad contemplada en ese artículo.

Tampoco altera la naturaleza del proyecto a los efectos que examinamos, la mención del objetivo y los beneficiarios, puesto que se formulan de una manera enunciativa a considerar por el Gobierno Vasco y en un ámbito estrictamente aplicativo, a pesar de que dicha aplicación se plasme en una disposición de carácter general.

Así, valorado el contenido normativo que incorpora el proyecto remitido, cabe concluir que no constituye materialmente desarrollo de la norma de la que trae causa y que encaja en las previsiones del Decreto por no encontrarse en ninguno de los supuestos de artículo 3.1 de la Ley 9/2004, de 24 de noviembre, de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi.

II ELABORACIÓN DEL PROYECTO

El proyecto de Decreto se somete a los trámites previstos en la Ley 8/2003, de 22 de diciembre, del procedimiento de elaboración de las disposiciones de carácter general (en adelante LPEDG), y, en general, su tramitación se adecua a lo estipulado en ella.

Cabe destacar que consta en el expediente la emisión de los informes preceptivos, de conformidad con lo expuesto en el informe del Servicio Jurídico, y se acompañan las consultas evacuadas en el trámite de información. No obstante, y dado que las solicitudes se presentarán por medios electrónicos, sería recomendable solicitar informe a la Dirección de Atención a la Ciudadanía e Innovación y Mejora de la Administración, dada su competencia en la implementación de la Administración electrónica en los procedimientos administrativos.

Además, entendemos que debería constar en el expediente la justificación de los concretos límites que se pretenden utilizar por la norma (vgr: artículo 10.2, artículo 12 o artículo 13.3), ya que contribuiría a entender cómo esas limitaciones colaboran a alcanzar los objetivos a que está destinada la norma y porqué se modifican, en algún caso, respecto a los límites contemplados en las normas derogadas.

Por otra parte, tal y como consta en el expediente, el proyecto sí tiene incidencia presupuestaria directa, ya que su implementación, a través de las resoluciones de convocatoria, suponen un gasto. Por ello, debe elaborarse una memoria económica para conocer de modo más detallado las repercusiones económicas y presupuestarias de su ejecución.

III. OBJETO

El proyecto de norma que se informa, según la parte expositiva y el artículo 1, tiene por objeto regular de forma conjunta las ayudas a personas jurídicas de carácter privado y sin ánimo de lucro, y a municipios y demás entidades locales que realicen proyectos o iniciativas que

promuevan en nuestra sociedad la convivencia y los derechos humanos, quedando fuera del mismo el ámbito de la recuperación de la Memoria Histórica, dado que es competencia del Instituto de la Memoria, la Convivencia y los Derechos Humanos.

De este modo, quedan derogados los antecedentes inmediatos de esta iniciativa; esto es, el Decreto 415/2013, de 24 de septiembre, por el que se regulan las ayudas destinadas a subvencionar proyectos en materia de recuperación de la Memoria Histórica, Paz, Convivencia y Derechos Humanos y el Decreto 5/2016, de 26 de enero, por el que se regulan las ayudas a asociaciones y organizaciones que promuevan la prestación de atención, solidaridad y apoyo a las víctimas del terrorismo.

IV.- MARCO NORMATIVO Y COMPETENCIA

4.1.- El objeto de la norma proyectada es la regulación de unas ayudas, como técnica de fomento, para lograr alcanzar unos determinados objetivos ligados al artículo 9.2 del Estatuto de Autonomía. En concreto, la parte expositiva de la norma y la memoria justificativa precisan que los programas y actividades que pueden ser objeto de subvención tienen su encaje y justificación en el marco del Plan de Convivencia y Derechos Humanos 2017-2020.

Así, constituyen el marco normativo básico del proyecto las siguientes normas:

- Ley 4/2008, de 19 de junio, de reconocimiento y reparación a las víctimas del terrorismo.
- Decreto Legislativo 1/1997, de 11 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Principios Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco (en adelante, LOPHG).
- Decreto 698/1991, de 17 de diciembre, por el que se regula el régimen general de garantías y reintegros de las subvenciones con cargo a los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi y se establecen los requisitos, régimen y obligaciones de las Entidades Colaboradoras que participan en su gestión.
- Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (en adelante, LGS).
- 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.

- Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno (en adelante, LTAIBG).
- Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

4.2.- La competencia funcional del Departamento proponente se fundamenta en las funciones encomendadas al mismo por el Decreto 24/2016, de 26 de noviembre, del Lehendakari, de creación, supresión y modificación de los Departamentos de la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco y de determinación de funciones y áreas de actuación de los mismos, que se concretan en las funciones atribuidas a la Secretaría General de Derechos Humanos, Convivencia y Cooperación en el artículo 19 del Decreto 70/2017, de 11 de abril, por el que se establece la estructura orgánica y funcional de la Lehendakaritza.

El artículo 20.3 de este último Decreto atribuye a la persona titular de la Dirección de Víctimas y de Derechos Humanos la convocatoria de las subvenciones que correspondan, por razón de la materia, a su área competencial, así como la resolución de las mismas.

V.- EXAMEN DEL CONTENIDO DEL PROYECTO

5.1.- Con carácter previo, hemos de manifestar que la LGS, que tiene el carácter de básico conforme a su disposición final primera, en su artículo 8.1 dispone 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.”*

A este respecto, la memoria justificativa señala que *“con el objetivo de cumplir con la exigencia establecida en el artículo 8.1 de la Ley General de Subvenciones, hay que señalar que Lehendakaritza anualmente aprueba su Plan Estratégico de Subvenciones y concretamente,*

para el ejercicio 2017, este Plan se ha aprobado mediante Resolución de 6 de marzo de 2017". En dicho Plan se indica que se aprueba con carácter transitorio y que requerirá actualización tras la aprobación del Plan de Acción Exterior 2017-2020 y del Plan de Paz y Convivencia 2017-2020.

Pues bien, una vez aprobado el Plan de Convivencia y Derechos Humanos 2017-2020 y los presupuestos para el ejercicio 2018, procede que con carácter previo se apruebe el correspondiente plan estratégico de subvenciones.

5.2.- En cuanto al análisis del articulado de la norma, atendida la similitud que el proyecto sometido a consulta presenta respecto a la regulación contenida en los Decretos que ahora se derogan y que fueron informados por esta Dirección, basta ahora afirmar que, en general, la norma proyectada es respetuosa con el artículo 51 de la LOPHG y el artículo 17.3 de la LGS, que establecen el contenido mínimo que debe tener la norma que establezca las bases reguladoras de la concesión de la ayuda o subvención, y que debe aprobarse con carácter previo a su otorgamiento.

Por ello, únicamente pondremos de relieve las cuestiones que suscitan algún comentario desde el punto de vista de la legalidad material y formal.

a) Artículo 5.- Convocatorias

El artículo 5 prevé la posibilidad de realizar la convocatoria de forma conjunta para todas las entidades beneficiarias o mediante dos resoluciones separadas, una destinada a los proyectos de entidades privadas y, la otra, a los proyectos de municipios y demás entidades locales.

Teniendo en cuenta que las bases reguladoras de la concesión de las ayudas son normativa de carácter general de cada programa de subvenciones, configurando su régimen jurídico, entendemos que el proyecto no puede efectuar una remisión en blanco y debe ofrecer parámetros y criterios para determinar cuándo se opta por un modelo u otro.

También deberían especificar expresamente el diario oficial en el que se publicará la convocatoria, aunque pudiera deducirse del artículo 2 in fine.

b) Artículo 8.- Procedimiento de adjudicación e importe de las ayudas

El artículo 8 del proyecto dispone que la adjudicación de las ayudas se realizará con un procedimiento de concurrencia competitiva y que el importe de la ayuda de cada proyecto seleccionado se determinará mediante un sistema de reparto proporcional, donde la puntuación obtenida se reconvierte en porcentaje y ese porcentaje se aplica al presupuesto aprobado.

A nuestro juicio, debería reformularse el precepto, porque su literal podría inducir a pensar que la valoración se convierte directamente en un porcentaje sobre cien, cuando, entendemos, se repartirá proporcionalmente a la puntuación que cada solicitante obtenga en la valoración de sus proyectos, en relación al total de puntos obtenidos por los beneficiarios, sin que en ningún caso, supere la cuantía máxima establecida para cada convocatoria.

Asimismo, dado que al apartado primero de este artículo dispone que la dotación económica se distribuye entre las solicitudes que alcancen la puntuación mínima establecida, se sugiere reflexionar sobre la posibilidad de introducir en la norma el destino del remanente, si el importe de las adjudicaciones de ayudas es inferior a la dotación presupuestaria existente, y, en su caso, cómo se realizará ese reparto.

Finalmente, teniendo en cuenta que conforme al artículo 1 del proyecto las ayudas habrán de dirigirse a la realización de los programas y actividades incluidos en tres ámbitos de actuación, y que dentro de cada convocatoria pueden existir varios ámbitos, sería recomendable especificar en el apartado 5 si el límite máximo que puede recibir la entidad beneficiaria en cada convocatoria es para todas las actuaciones o proyectos subvencionables en la convocatoria o para cada uno de ellos.

c) Artículo 10.- Criterios de valoración

Extendemos la recomendación de reflexión a la interferencia que se produce entre criterios de solvencia de las entidades que pueden solicitar la ayuda, y que constituyen características de la misma, y los criterios de adjudicación que deben referirse a las

características del proyecto presentado, todos ellos contemplados en el apartado primero de este artículo.

De este modo, la memoria de actividades y de solvencia y capacidad de la entidad para realizar el proyecto o actividad propuesta debería ir acompañada de una declaración responsable de la exactitud de los datos contenidos en la misma, por lo que habría de incluirse también en el artículo 6.4.

d) Artículo 11.- Resolución

La publicación en el BOPV de la relación de las entidades beneficiarias y del importe de las subvenciones concedidas, expresamente mencionada en el artículo 11.4 del proyecto, es acorde con la aplicación de los principios de publicidad y transparencia que rigen la gestión de las subvenciones públicas. Sin embargo, esta publicidad no exime de las obligaciones de publicidad activa que la LTAIBG establece respecto a la información relacionada con subvenciones y ayudas (capítulo I y capítulo II del Título I) y que tal vez sería conveniente recordar en la norma proyectada.

e) Artículo 14.- Obligaciones de las entidades beneficiarias

Las obligaciones de las entidades beneficiarias que se establecen en este artículo lo son sin perjuicio de otras señaladas en la normativa vigente de aplicación.

f) Artículo 17.- Alteración de las condiciones de la subvención

Respecto a la alteración de las condiciones tenidas en cuenta para la concesión de la subvención, cabe señalar que el órgano concedente deberá analizar su incidencia en los criterios de valoración aplicados para la concesión, de modo que únicamente deberían autorizarse aquellas variaciones que no desvirtúen el régimen de concurrencia competitiva existente en la adjudicación de la ayuda. En consecuencia, éste debe ser el paso previo a la resolución de reajuste del importe concedido, que se regula en el apartado 2 del artículo 17.

g) Disposición Final Primera

Esta disposición pretende una completa regulación de la subvención que permita resolver todos los problemas que con respecto a la misma se susciten en la práctica, y lo hace a través de la remisión a otras normas (tres estatales y una autonómica).

La supletoriedad de normas estatales debe atender siempre al deslinde competencial que resulte de aplicación, de modo que sólo puede hablarse de supletoriedad cuando en el sistema de fuentes la posición de la norma supletoria está subordinada a la principal. Así, la aplicación supletoria de las normas estatales que pretende el precepto no se corresponde con la naturaleza de dichas normas, pues son de carácter básico, salvo algún precepto en alguna de ellas.

Partiendo de este esquema, consideramos conveniente suprimir la disposición final primera al resultar más correcto no establecer precisión alguna sobre supletoriedad y que sea el aplicador el que determine en cada supuesto la norma a aplicar en lo no previsto.

h) Técnica normativa

En el artículo 19 debería eliminarse la expresión “que establece lo siguiente:”, puesto que el Decreto 698/1991, de 17 de diciembre, no establece referencias concretas a este procedimiento (vgr: al Director o Directora competente en materia de Víctimas y Derechos Humanos), y bastaría con especificar el régimen jurídico del procedimiento de reintegro.

No obstante, si se estimase oportuno clarificar y concretar las especificidades del procedimiento para el reintegro de esta subvención (órgano competente para iniciar, tramitar y resolver el expediente de reintegro,...) debería efectuarse en un párrafo aparte, y en tal caso, en el artículo 19 e) debería especificarse que el plazo se computa desde el acuerdo de inicio del procedimiento de reintegro.

Debemos recordar que las alusiones que se efectúen a disposiciones normativas deberán realizarse con su denominación oficial íntegra (por ejemplo, en el artículo 14.1 del proyecto).

Aunque clásicamente se ha entendido el concepto de ayuda como algo más amplio que la subvención, la LPOHG no distingue entre ayudas y subvenciones y la LGS solo define las subvenciones. En consecuencia, por seguridad jurídica, aconsejamos que se homogenice la terminología empleada para la técnica de fomento que regula la norma, utilizando el término subvención.

Este es el informe que emito que someto a cualquier otro mejor fundado en derecho.