



INFORME DE LEGALIDAD SOBRE EL PROYECTO DE DECRETO QUE REGULA LAS SUBVENCIONES A FUNDACIONES Y ASOCIACIONES VINCULADAS A PARTIDOS POLÍTICOS CON REPRESENTACIÓN EN EL PARLAMENTO VASCO

10/2015 IL

ANTECEDENTES

1. El presente informe se emite a solicitud de Departamento de Educación, Política Lingüística y Cultura respecto del Proyecto de Decreto de referencia, a los efectos previstos en el artículo 6.1 h) del Decreto 20/2012, de 15 de diciembre, 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, y en el artículo 11.1 a) del Decreto 188/2013, de 9 de abril, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Administración Pública y Justicia, en relación con el Acuerdo del Consejo de Gobierno de 13 de junio de 1995 relativo a disposiciones e iniciativas en las que será preceptiva la emisión del Informe de Control de Legalidad.

2. El proyecto normativo que se somete a informe pretende dotar al programa subvencional, configurado actualmente por el Decreto 164/2008, de un nuevo marco jurídico. Remitiéndonos a la memoria departamental, la nueva propuesta articulada:
 - a) Define la figura del beneficiario para dar cobertura jurídica más precisa a las distintas realidades de formaciones políticas que

están representadas en el Parlamento Vasco.

- b) Delimita las fundaciones o asociaciones que pueden concurrir al programa subvencional, para limitarlas a aquéllas que estén dentro del ámbito competencial de la CAPV y estén inscritas en los registros de fundaciones y/o asociaciones que gestiona su Administración General.
- c) Introduce previsiones relacionadas con el cumplimiento de los mandatos que se recogen en la Ley 4/2005, de 18 de febrero, para la Igualdad de Mujeres y Hombres y en la Ley 10/1982, de 24 de noviembre, Básica de Normalización del Uso del Euskera. Específicamente, se introducen previsiones hacia el uso adecuado del euskera, como criterio de puntuación y se incide en el interés preferente de valorar la difusión de la cultura vasca dentro de las actividades a realizar en el marco de la concurrencia a la convocatoria de subvención.
- d) Se adecúa a la nueva organización de la Administración General de la CAPV que resulta del Decreto 20/2012.
- e) Por último, recompone la Comisión de evaluación, integrada exclusivamente por personal técnico de la Administración.

TRAMITACIÓN Y DOCUMENTACIÓN

- 3. La iniciativa normativa ha sido acometida desde el Departamento de Educación, Política Lingüística y Cultura, fundamentalmente por la mayor conexión que el programa subvencional tiene en la promoción de la cultura en general, y la cultura vasca en particular, frente al punto de conexión que correspondería al Departamento de Administración Pública y Justicia por la materia de Fundaciones y Asociaciones que tiene asignada, conforme lo que determina el Decreto 20/2012, de 15 de diciembre, 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.

Valoramos acertado el juicio que a tal respecto se realiza en la Orden de inicio del procedimiento que ha sido adoptada por la titular del Departamento competente en el área de Cultura. Ello sin perjuicio de anticipar que la referencia a la "*preeminente participación en su elaboración y aplicación del Departamento de Administración Pública y Justicia*", tal y como se expone en dicha Orden, no ha quedado reflejada en el curso del expediente, más allá del ofrecimiento que se ha realizado con carácter general a todos los departamentos del Gobierno Vasco para presentar alegaciones y propuestas de mejora, trámite al que ha concurrido el Departamento de Administración Pública y Justicia.

4. Junto con el proyecto normativo a examen se acompaña la documentación acreditativa de la realización de los trámites exigidos por la Ley 8/2003, de procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general.

Así, constan las disposiciones que ordenan el inicio del procedimiento de elaboración del proyecto de Decreto y de aprobación previa, con la extensión y menciones que exige el art. 5 y 7, respectivamente, de la Ley 8/2003.

El proyecto ha sido informado por la Asesoría Jurídica, a cuyas consideraciones generales nos remitimos a fin de completar el presente informe, especialmente a aquéllas que avalan el acomodo de la norma a las competencias que la CAPV tiene reconocidas estatutariamente en materia de cultura y fundaciones y asociaciones.

Se ha evacuado el informe exigido por el artículo 2 del Decreto 233/2012, de 6 de noviembre, por el que se establece el régimen de inclusión de la perspectiva de normalización del uso del euskera en el procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general.

5. Se ha promovido la consulta a los Departamentos que conforman el Gobierno Vasco, trámite al que han concurrido la Lehendakaritza, el Departamento de Salud, el Departamento de Empleo y Políticas Sociales, que no han realizado observaciones, y los Departamentos de Seguridad y de Administración Pública y Justicia, que han elevado diferentes propuestas de mejora tanto de contenido como de estilo. Las alegaciones presentadas han sido evaluadas por el Departamento promotor, cuya aceptación o rechazo ha justificado de forma suficiente.
6. El resultado de este proceso de informes y consultas ha dado lugar a la redacción de nuevos borradores a medida que han ido recogiendo las propuestas planteadas desde los Departamentos y por el informe de Asesoría Jurídica, resultando un proyecto articulado sin duda mejorado y mejor cohesionado. Únicamente ha de observarse que la respuesta dada a propuestas de estilo, y especialmente las provenientes del Departamento de Administración Pública y Justicia, revela a nuestro entender una posición excesivamente rígida del Departamento promotor, cuando alguna de las propuestas, planteadas para la versión en lengua española, podrían haber merecido su aceptación por suponer una mejora objetiva más acomodada a las directrices y técnica normativa más actualizada. Ello sin perjuicio de valorar que partiendo de la posición inicial del Departamento promotor, favorable a entender que el Departamento de Administración Pública y Justicia ha de tener una *participación preeminente*, parecía anticiparse la existencia de una colaboración más estrecha entre ambos Departamentos en la redacción final del proyecto de Decreto.
7. Se ha valorado la obligatoriedad de verificar el trámite de evaluación del impacto de género que prevé la Ley 4/2005, de 18 de febrero, para la Igualdad de Mujeres y Hombres, conforme las Directrices sobre la realización de la evaluación previa del impacto en función del género y la incorporación de medidas para eliminar desigualdades y promover la igualdad de mujeres y hombres. A este respecto, coincidimos con la tesis del Departamento promotor, que considera no exigible el trámite, al constatar que, por tratarse de una norma de regulación de un programa

subvencional al que concurren personas jurídicas, no quedan afectados los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos y ciudadanas. Ello sin perjuicio, como se indica en la memoria departamental y respuesta al requerimiento de Emakunde, de que en la regulación concernida quede debidamente exigida la perspectiva de género como criterio de valoración de los proyectos a subvencionar y garantizado el uso no sexista del lenguaje o la no utilización de modelos estereotipados en el desarrollo y ejecución de las actividades subvencionadas.

LEGALIDAD

8. El proyecto que se informa tiene por objeto aprobar un nuevo marco normativo que regule la concesión por la Administración General de la Comunidad Autónoma del País Vasco de ayudas dirigidas a la promoción de actividades de estudio, investigación y desarrollo del pensamiento por las Fundaciones vinculadas a las organizaciones políticas con representación en el Parlamento Vasco.
9. Esta iniciativa supone una continuidad de la acción de fomento que fue instaurada por Decreto 187/2007 y, que actualmente se rige por Decreto 164/2008, al que sustituye. El nuevo texto normativo por el que se articula el programa subvencional introduce mejoras técnicas y organizativas que se han revelado necesarias en su aplicación, para adaptarse a la realidad política del Parlamento Vasco y adecuarse a la estructura organizativa derivada del Decreto 20/2012, de 15 de diciembre, 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.
10. Desde la perspectiva competencial, el proyecto normativo participa del mismo fundamento objetivo que amparó el Decreto 164/2008, al que sustituye, al tratarse de una acción de promoción de la cultura, materia

respecto de la que la CAPV tiene competencia exclusiva conforme lo previsto en el art. 10.17 de Estatuto de Autonomía.

11. Por tratarse de una norma reguladora de un programa subvencional, el proyecto ha de contrastarse con lo previsto en la Ley de Principios Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco (en adelante LPOHGVP), concretamente con lo previsto en el Título VI, que regula el Régimen de ayudas y subvenciones de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Euskadi. Así, se constata que el proyecto normativo garantiza el principio de publicidad, concurrencia y objetividad que exige el art. 49 de la LOPHG, al preverse la publicación en el BOPV de las convocatorias anuales y las resoluciones de concesión. Asimismo, se constata que el proyecto normativo contiene los extremos a que se refiere el art. 51 de la LOPHG.

12. La redacción el apartado 2 del artículo 1 identifica, de forma entendemos incorrecta, un doble objeto, esto es, UNO, *el fomento y promoción de proyectos, programas o actividades de estudio, investigación y desarrollo del pensamiento en todos sus ámbitos y, particularmente, del pensamiento político, social y cultural*, y, DOS, *la financiación de los gastos de funcionamiento en que puedan incurrir las fundaciones y asociaciones vinculadas a partidos políticos con representación en el Parlamento Vasco en la realización de tales actuaciones*. Pues bien, considerando que se financian los gastos de funcionamiento en que incurra la entidad beneficiaria en la realización de los proyectos, programas o actividades que previamente se definen, y que se concretan en su art. 4.1 c), la previsión que se contiene en el inciso segundo del art. 1.2 es confusa y redundante, pues confunde "objeto" con "gasto subvencionable".

13. En cuanto a los beneficiarios, el proyecto normativo pretende recoger las distintas casuísticas respecto de las formaciones políticas con representación parlamentaria que en la práctica se han revelado existentes en el Parlamento Vasco y para las que el régimen del Decreto 164/2008 no daba una respuesta adecuada (como señala el órgano

promotor). Así, la cuestión a resolver es la de prever las distintas situaciones de dependencia o vinculación que mantienen las fundaciones y asociaciones potencialmente beneficiarias con las organizaciones políticas, abarcando los supuestos de vinculación directa con un partido político o con otras formaciones políticas integradas a su vez por partidos políticos. La necesidad de dar cobertura a las variadas situaciones que coexisten en el Parlamento Vasco se ha traducido en una propuesta normativa ciertamente compleja, como ha sido advertido por otros Departamentos consultados.

Y aunque es al Departamento redactor a quien compete la labor de definición del programa, y siendo comprensible el interés de evitar situaciones que siendo acogibles no encontraban encaje en la norma, entendemos y coincidimos con quienes así lo han manifestado que la fórmula utilizada no resulta lo clara e inteligible que debe exigirse de una norma jurídica si la comparamos con la preexistente, o con la utilizada por el Estado en la reciente ORDEN/ECD/879/2014 con la que mantiene similitudes.

En cualquier caso, como opción se sugiere como propuesta de mejora que el Decreto, tras identificar como objetivo la actividad relacionada con la cultura a realizar por fundaciones y asociaciones vinculadas a organizaciones políticas representadas en el Parlamento Vasco, derive a las Órdenes de convocatoria anuales la regulación de las diferentes casuísticas que ahora se contienen en el art. 3. Tal opción, que imputamos más adecuada, supondría eliminar los párrafos 2 y 3 y reformular el apartado 1.b del artículo 3 y art. 15.

14. La complejidad que se deriva del espectro de entidades beneficiarias y su dependencia de las organizaciones políticas con representación parlamentaria se acrecienta con la previsión que se contempla el artículo 3.3, que abre la puerta (al admitirse cualquier medio para probar una circunstancia que afecta al hecho de la categorización del beneficiario) a disquisiciones que pueden resultar interminables e impropias de una

gestión subvencional, algo que imputamos inusual y contrario a la objetividad, certeza y agilidad que debe presidir la misma.

15. Comisión de Valoración. El planteamiento que acomete el proyecto de norma a examen en el extremo de la conformación de la Comisión de Valoración nos merece una consideración favorable, por cuanto supone separar la labor técnica de valoración y baremación de la labor que corresponde al órgano de designación política de refrendo y resolución partiendo de la propuesta técnica. No obstante, la comisión de valoración, como órgano colegiado encargado de una función relevante en el sistema de concesión, ha de tener una composición adecuada y proporcionada al nivel de responsabilidad que indudablemente le corresponde. Es por ello que la exclusión de personal de designación política, a favor de personal funcionario, no impide que de entre el que conforman los servicios administrativos correspondientes no pueda identificarse a aquel personal técnico con mayor nivel de responsabilidad en quien haya de recaer al menos la presidencia del órgano. En definitiva, prever que un técnico, cualquiera de entre los que prestan servicio en la correspondiente Dirección orgánica, presida la comisión no parece ser la mejor opción para tal cometido.

16. El proyecto de Decreto incorpora en el art. 7.3 una previsión a favor del equilibrio entre hombres y mujeres en la composición de la Comisión. No obstante, y aun cuando no es un mandato sino una orientación, consideramos tal previsión ajena a los mandatos que se contemplan por la Ley 4/2005, de 18 de febrero, para la Igualdad de Mujeres y Hombres, y especialmente respecto del cumplimiento del principio de representación equilibrada que prevé el art. 3.7. Ha de tenerse en cuenta que la Comisión está integrada por funcionarios de la Administración cuya selección se ha realizado bajo los principios de mérito y capacidad (sin consideración a la cuestión de género), realiza una labor fundamentalmente técnica y de carácter temporal y carece de capacidad de decisión, lo que la sitúa fuera de la previsión antedicha. Asimismo, la previsión se contradice con la conclusión a que llegó el Departamento promotor respecto de la no sujeción al trámite de

evaluación de la perspectiva de género, al valorar, entendemos que acertadamente, que no están comprometidos los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos y ciudadanas. Se sugiere su supresión.

17.El artículo 18 articula un mecanismo de concesión que parece apoyarse (aun cuando ni la memoria departamental ni el informe jurídico abordan esta cuestión) en la regulación que se contiene en el art. 24 de la Ley 28/2003, de Subvenciones (precepto que la DF 1ª declara básico), que determina que a la Comisión valoración le corresponde elaborar un informe tras el examen y ponderación de las solicitudes que elevará al órgano de gestión a quien corresponde la emisión de una propuesta de resolución que, primero con carácter provisional y luego definitivo (tras un trámite de audiencia) elevará, a su vez, al órgano competente para la concesión. En el modelo de la LPOHGPV es la Comisión de valoración la encargada de elaborar la propuesta de resolución que eleve al órgano de concesión. Pues bien, la opción del Departamento promotor de acomodarse a las previsiones del art. 24 de la Ley 28/2003, aun siendo novedosa en la práctica subvencional de esta Administración, se valora ajustada al ordenamiento jurídico, sin que se vislumbre una contradicción con el modelo del art. 51.4 de la LPOHG, cuyos principios esenciales de objetividad quedan mantenidos. Así, se advierte que la mecánica introducida por el texto articulado tiene como finalidad incorporar un trámite de audiencia entre los solicitantes, lo que, en cualquier caso no perjudica el procedimiento de concesión desde la perspectiva del principio de concurrencia que proclama el art. 49 de la LPOHG, sin que se advierta, lo que es lo sustancial, sustracción de la función que corresponde a la comisión de valoración. Únicamente procede indicar que, atendiendo a la sujeción en este particular al régimen del art. 24 de la Ley 28/2003 y desde la perspectiva de no confrontación con el art. 51.4 de la LPOHG, sería preferible utilizar la misma terminología, y así sustituir la mención a la "resolución provisional" por la "propuesta de resolución provisional", acorde con lo que determina el apartado 4 del art. 24 antedicho.

Asimismo, y en aras a conciliar el mecanismo de concesión que prevé el art. 18 con la atribución que el art. 51.4 de la LPOHG efectúa a favor de la comisión de valoración, en quien se residencia la elaboración de la propuesta de resolución, se propone añadir al párrafo 1 el siguiente inciso:

De las alegaciones presentadas se dará traslado a la Comisión de Valoración para su estudio y reformulación del informe en que se concrete definitivamente el resultado de la evaluación efectuada.

CONSIDERACIONES DE TÉCNICA NORMATIVA

18.El apartado 4 del artículo 3 encontraría mejor acomodo en el artículo 11 de obligaciones de las entidades beneficiarias.

19.El apartado 5 del art. 3 está incompleto, aunque parece tener un contenido trasladable al artículo 11.

20.El artículo 4 inicia definiendo un extremo ya relacionado en el artículo 1. En aras de la claridad y concisión del mensaje normativo se sugiere la siguiente redacción:

1.- Las actividades a que se refiere el artículo 1:

a.- deberán ejecutarse dentro del ejercicio presupuestario de la convocatoria a que se refiere el artículo 15.

b.- deberán desarrollarse en la Comunidad Autónoma del País Vasco, sin perjuicio, de que puedan desarrollarse fuera de dicho ámbito las actuaciones cuyo objeto sea la difusión exterior tanto del pensamiento como de la cultura vasca.

c.- Consistirán en la realización de actividades diversas de estudio, investigación y desarrollo mediante, entre otros, cursos, seminarios, conferencias, exposiciones, congresos, reuniones, conmemoraciones,

foros y encuentros, premios y concursos, actividades formativas, publicaciones, centros de documentación y archivo, información y comunicación en Internet.

d.- Estarán destinadas a la ciudadanía vasca, sin perjuicio de que ciertas actuaciones, por su naturaleza y finalidad, puedan tener como destinatarios a personas o colectivos determinados. (se elimina la expresión " a la ciudadanía en general" por redundante con la previa expresión "a la ciudadanía vasca").

e.- Deberán acompañar un presupuesto de ingresos y gastos equilibrado e incluir entre los ingresos presupuestados dicha subvención solicitada.

f.- Deberán contar con un nivel de financiación igual o superior al 30% del presupuesto de los gastos subvencionables y del 100% de los gastos no subvencionables. A estos efectos, se considerará financiación la proveniente de cualquier fuente, excluida la subvención regulada en este Decreto.

21.La expresión "descritos en el artículo 4" que contiene el art. 5.1 resulta redundante.

22.Aun cuando el art. 12 establece un único pago, el artículo 13.2 sigue mencionado la existencia de un segundo abono.

23.La dicción del artículo 15 es mejorable. Decir que anualmente se convocará a las fundaciones es impreciso. Es preferible utilizar la siguiente fórmula: "*anualmente por Orden.. , previa existencia de disponibilidades presupuestarias, se iniciará el procedimiento de concesión de las ayudas que se regulan en el presente Decreto*" o similar.

24.Se sugiere sustituir la mención "*procedimiento de resolución*" por "*procedimiento de concesión*".

25.Las disposiciones adicionales previstas no cumplen una función específica, y tienen un contenido redundante, por lo que se sugiere su supresión.

26.La expresión "*a la entrada en vigor del presente Decreto*" que contiene la disposición derogatoria, es redundante, por lo que se sugiere su supresión.

CONCLUSIÓN

Se emite informe favorable, sin perjuicio de las observaciones que se exponen.