

20/15

dictamen

Sobre el Anteproyecto de Ley
Reguladora del Régimen de
Subvenciones de la Comunidad
Autónoma de Euskadi.

Bilbao, 11 de diciembre de 2015



CES
EGAB

Consejo Económico
y Social Vasco

Euskadiko Ekonomia eta Gizarte
Arazoetarako Batzordea

I.- ANTECEDENTES

El día 5 de noviembre de 2015 tuvo entrada en el Consejo Económico y Social Vasco escrito del Departamento de Hacienda y Finanzas, solicitando informe sobre el Anteproyecto de Ley Reguladora del Régimen de Subvenciones de la Comunidad Autónoma de Euskadi según lo establecido en el artículo 3.1. a) de la Ley 8/2012, de 17 de mayo del Consejo Económico y Social Vasco.

Se trata de un Anteproyecto de Ley que pretende otorgar regulación y control a las subvenciones que concede y gestiona la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Euskadi para ofrecer un marco jurídico general que ofrezca la debida seguridad jurídica y aclare las dudas que han ido surgiendo en la materia a lo largo de los años. Ello dentro de un instrumento legislativo que adapte al ámbito de las subvenciones de la administración de la Comunidad Autónoma Vasca la regulación de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones y sustituya a la actual normativa compuesta por el Título VI del texto refundido de la Ley de principios Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco para establecer una ordenación integral, propia y que responda mejor a las necesidades de la realidad actual de la actividad subvencional.

El día 6 de noviembre se dio traslado del Anteproyecto de Ley a todos los miembros del Pleno del Consejo a fin de que remitieran sus propuestas y opiniones, dándose traslado de todas ellas a la Comisión de Trabajo pertinente, la Comisión de Desarrollo Económico, según lo establecido en el Reglamento de Funcionamiento del Consejo Económico y Social Vasco. La Comisión de Desarrollo Económico se reunió en sesión de trabajo los días 30 de noviembre, 1 de diciembre y 4 de diciembre de 2015 para debatir una propuesta de Anteproyecto de Dictamen y acordó emitir Proyecto de Dictamen que se elevó al Pleno del CES Vasco del 11 de diciembre de 2015 y se aprobó por unanimidad.

II.- CONTENIDO

El texto del Anteproyecto de Ley sometido a consulta consta de una Exposición de Motivos, 47 artículos distribuidos en cuatro Títulos, una Disposición Adicional, una Disposición Transitoria, una Disposición Derogatoria, y cuatro Disposiciones Finales.

Exposición de Motivos

La Exposición de Motivos evoca la dualidad que presentan las subvenciones, que son una modalidad de gasto público, pero también una forma de intervención administrativa dirigida a fomentar determinadas actividades y comportamientos considerados de interés público. Destaca la importancia de la regulación y control de las subvenciones gestionadas por la Administración Pública de la CAE para ofrecer un marco jurídico general que ofrezca seguridad jurídica y resuelva las dudas que han surgido en la trayectoria de gestión de las mismas, y expone el marco regulatorio actual de las subvenciones, compuesto por el Título VI del texto refundido de la Ley de Principios Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco aprobado por Decreto Legislativo 1/1997, de 11 de noviembre y la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, que hace conveniente la adaptación de su regulación al marco vasco.

Finalmente, procede a describir el contenido del anteproyecto.

Cuerpo Dispositivo

El Título Preliminar, dedicado a las Disposiciones Generales, se compone de dos capítulos. El Capítulo I aborda el ámbito de aplicación de la ley, definiendo su objeto, la regulación del régimen jurídico general de las subvenciones cuya gestión y otorgamiento corresponda a las entidades del sector público de la CAE, que la propia ley especifica, la Administración General de la CAE, los Organismos Autónomos de la Administración Institucional de la CAE, Entes públicos de derecho privado de la Administración Institucional con potestad administrativa expresa de fomento y los consorcios del sector público de la CAE.

Las entregas dinerarias sin contraprestación de otras entidades integrantes del sector público de la CAE se regirán por los principios generales de gestión del artículo 7 y de información del artículo 15. Se define el concepto de subvención como toda disposición gratuita de fondos públicos realizada por cualesquiera de los sujetos contemplados en el ámbito subjetivo de la ley, a favor de personas públicas o privadas, para fomentar una actividad de utilidad o interés social o para promover la consecución de un fin público, y se recogen supuestos concretos que tendrán tal consideración y supuestos concretos que no la tendrán. Finalmente, se determina el régimen jurídico de las subvenciones así como de aquéllas que específicamente vengan financiadas con cargo a fondos de la Unión Europea.

El Capítulo II contiene las disposiciones comunes a las subvenciones públicas. Estas establecen la obligación de que la actividad subvencional de los sujetos cubiertos por el ámbito subjetivo de la ley sea objeto de planificación, con fijación de objetivos, efectos pretendidos, plazo de consecución costes previsibles, fuentes de financiación y acciones e indicadores de seguimiento y evaluación. Ello no será necesario para actividades de fomento que formen parte de planes estratégicos sectoriales o actuaciones significativas del Gobierno aprobadas por el Consejo de Gobierno. Las Disposiciones comunes establecen los principios generales de acuerdo con los cuales se realizará la gestión y el otorgamiento de las subvenciones. Establecen, también, el requisito de que con carácter previo al otorgamiento de las subvenciones se aprueben las bases reguladoras de concesión de las mismas, así como otros requisitos adicionales y las especialidades derivadas del derecho comunitario para subvenciones relacionadas con fondos europeos. Respecto de las bases reguladoras, se regulan los órganos competentes para su aprobación, así como su contenido mínimo. Se definen las personas beneficiarias de las subvenciones y las prohibiciones para la adquisición de tal condición, sus obligaciones y las entidades colaboradoras. Se prevé la creación de un Registro General de Subvenciones de la

CAE con objeto de facilitar el control y seguimiento de las subvenciones y dar cumplimiento al principio de transparencia. Se contempla la posibilidad de que las bases reguladoras puedan exigir un importe de financiación por parte de las personas beneficiarias y reglamentariamente el Gobierno determinará el régimen general de garantías al que deberán sujetarse las personas beneficiarias y entidades colaboradoras de las subvenciones. La relación de las subvenciones convocadas durante el ejercicio presupuestario deberá de ser objeto de publicación en la sede electrónica de las entidades recogidas en el ámbito subjetivo de aplicación de la ley.

El Título I regula los tipos de procedimientos, constituidos por el procedimiento de concurso y los procedimientos de concesión directa y nominativa, además de los procedimientos de concurso simultáneo y concurso sucesivo y fija también los trámites de instrucción procedimentales.

El Título II aborda en sendos capítulos el procedimiento de gestión y justificación de las subvenciones, regulando los gastos subvencionables, la contratación de las actividades subvencionadas por las personas beneficiarias y los diversos trámites implicados en la justificación de las subvenciones. El procedimiento de gestión presupuestaria completa el Título con el procedimiento de aprobación del gasto y pago y el régimen jurídico de la retención de pagos.

El Título III está dedicado a los actos de revisión de la concesión de subvenciones, estableciendo las causas de nulidad de las resoluciones de concesiones, las causas de revisión de las resoluciones y el reintegro de las cantidades percibidas, con sus distintas modalidades y procedimientos y la regulación de la prescripción del derecho de la administración a reconocer o liquidar el reintegro.

El Título IV contiene el régimen de infracciones y sanciones administrativas en materia de subvenciones, con la tipificación de las infracciones, las sanciones correspondientes, la determinación de los órganos competentes y el procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora.

La Disposición Adicional Primera establece el régimen de las entregas dinerarias sin contraprestación que realicen las entidades a que se refiere el art.2.2.

La Disposición Adicional Segunda especifica que las funciones atribuidas a los Consejeros podrán ser ejercidas por los Secretarios Generales de Lehendakaritza o de Vicelehendakaritza.

La Disposición Transitoria Única prevé que las ayudas y subvenciones convocadas en Boletín Oficial del País Vasco con anterioridad a la entrada en vigor de la nueva Ley, se regirán por lo dispuesto en sus bases reguladoras.

La Disposición Derogatoria establece la derogación del Título VI y del Capítulo III del Título VII del Texto Refundido de la Ley de Principios Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco.

La Disposición Final Primera da nueva redacción a sendos artículos del Texto Refundido de la Ley de Principios Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco.

La Disposición Final Segunda modifica la Ley 14/1994, de 30 de junio, de Control Económico y Contabilidad de la Comunidad Autónoma de Euskadi.

La Disposición Final Tercera establece la adaptación de las Bases reguladoras de subvenciones de vigencia indefinida en el plazo de 12 meses desde la entrada en vigor de la nueva ley.

La Disposición Final Cuarta prevé la entrada en vigor de la nueva ley al día siguiente de su publicación en el Boletín Oficial del País Vasco.

III.- CONSIDERACIONES GENERALES

El Anteproyecto de Ley reguladora del régimen de subvenciones de la Comunidad Autónoma de Euskadi tiene como objetivo el de regular un régimen jurídico integral y propio de las subvenciones del sector público de la Comunidad Autónoma de Euskadi.

Actualmente, la materia subvencional se rige por el Título VI del Texto Refundido de la Ley de Principios Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco, aprobado por Decreto Legislativo 1/1997, de 11 de noviembre, norma que hoy día se ve superada por la envergadura y variedad de los supuestos que actualmente caracterizan la actividad subvencional. Durante estos años, las subvenciones han ido multiplicando su importancia, alcanzando en el presupuesto de 2016 el importe de casi 1.900 millones de euros, y las distintas actividades a cuyo fomento han venido a servir se han diversificado, erigiéndose en un instrumento de la acción pública necesitado de una regulación y de un control a la altura de su nueva dimensión, que contemple la rica casuística de finalidades objeto de subvención desarrolladas, proporcione la necesaria seguridad jurídica a las entidades concedentes y a los beneficiarios y garantice los principios de transparencia, objetividad, eficacia y eficiencia a un nivel acorde con las exigencias de los tiempos actuales.

El anteproyecto que se nos presenta, al tiempo que elabora una norma específica reguladora de las subvenciones, desgajada de la Ley de Principios Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco, al igual que el resto de materias correspondientes al concepto genérico de Hacienda Vasca, acomete también una tarea pendiente desde 2003 cual es la adaptación de la regulación de la materia subvencional de la CAE a la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones.

En consecuencia, consideramos necesaria y positiva la iniciativa adoptada para abordar la largamente demorada ordenación de la actividad subvencional del sector público de la CAE. Sin perjuicio de la necesidad y oportunidad que apreciamos en la elaboración de un texto legislativo específico que regule la materia subvencional, este Consejo desea expresar varias consideraciones generales sobre aspectos susceptibles de mejora en el contenido del anteproyecto que se nos presenta:

Primera. Tal y como lo expresa el anteproyecto de ley objeto de este dictamen, la regulación y el control de las subvenciones otorgadas por el sector público vasco es esencial para ofrecer un marco jurídico general que ofrezca la debida seguridad jurídica, aclarando las distintas dudas que han ido surgiendo en su gestión a lo largo de estos años y que, en definitiva, mejore y perfeccione la reglamentación vigente para poder ofrecer una ordenación más adecuada y completa.

Siendo éste el objetivo proclamado por el anteproyecto, tanto en su exposición de motivos como en la memoria justificativa, echamos en falta una exposición de cuáles han sido estas dudas que han ido surgiendo en la gestión de las subvenciones durante el periodo de vigencia de la normativa actual y a las cuales el anteproyecto tiene la vocación declarada de dar respuesta. Entendemos que el anteproyecto o, al menos, su memoria justificativa, debiera de acompañarse de una evaluación previa de la actividad de gestión de las subvenciones realizada bajo el marco regulatorio actual, un diagnóstico de los problemas detectados y los ámbitos de mejora que desde esta perspectiva se proponen en el anteproyecto para poder apreciar la

coherencia entre las problemáticas a las que el anteproyecto se propone dar respuesta y las fórmulas que éste arbitra para la consecución de estas finalidades.

Próxima a esta cuestión, y relacionada con el deber de evaluación de los programas subvencionales que se recoge expresamente en el articulado del Anteproyecto, estimamos oportuno efectuar una mención específica para subrayar el acierto que supone que las entidades gestoras de los programas de subvenciones analicen sus resultados, su utilidad e impacto social y económico y la procedencia del mantenimiento o supresión de dichos programas. Constituye esta una faceta que desde el CES se ha recomendado incorporar de forma reiterada en sus dictámenes respecto de programas de subvenciones y medidas de apoyo y cuya inclusión en la norma de reguladora del régimen de subvenciones de la CAE queremos reconocer expresamente.

Segunda. En lo que al ámbito subjetivo de aplicación de la norma concierne, nuevamente sorprende que se haya preferido limitar el ámbito de aplicación de la ley al sector público de la Comunidad Autónoma de Euskadi, renunciando a establecer un régimen regulatorio homogéneo para todas las administraciones públicas vascas en lo que sea posible.

Este Consejo disiente de este planteamiento, en la medida que el legislador parte de una autolimitación política en la concepción del alcance del anteproyecto y excluye de su ámbito de aplicación a las subvenciones otorgadas por otras administraciones públicas vascas diferentes de la administración vinculada al nivel de las instituciones comunes, dejando fuera de su órbita a las subvenciones otorgadas por las Diputaciones Forales y por las entidades locales.

Somos conscientes de que la materia objeto de este anteproyecto de ley se sitúa en un ámbito competencial en el que los Territorios Históricos disfrutan de importantes competencias para la regulación de su régimen económico-financiero y para la tutela financiera de los entes locales. No obstante, y tal como lo señala la memoria justificativa del anteproyecto, éste ha tomado como punto de partida el statu quo actual en el que cada uno de los tres Territorios Históricos dispone de su correspondiente Norma Foral de regulación del régimen jurídico general de las subvenciones de las administraciones forales y en el que la actual normativa de la CAE en materia de subvenciones no es de aplicación a las entidades locales, renunciando a la opción de elaborar una normativa común de aplicación al conjunto de las administraciones públicas vascas, que se erige, a juicio de este Consejo, como el escenario deseable al que una nueva norma en esta materia debería de aspirar.

Razones de interés general en favor de la fijación de criterios de homogeneidad en la gestión de las subvenciones por las diferentes Haciendas del País Vasco justificarían una iniciativa por parte del legislador en este sentido, priorizando el interés de los administrados por un marco jurídico más claro, más transparente y de menor dispersión normativa.

Tercera: A la vista de lo previsto en los arts. 9-3-e), 13 y 14, se ha suscitado en este Consejo un debate sobre cómo y hasta qué punto debe repercutir el cumplimiento y respeto de la normativa, del ordenamiento jurídico, en el acceso a las subvenciones. O dicho de otra manera, como y hasta qué punto puede y debe utilizarse la competencia de fomento para incentivar el cumplimiento de obligaciones legales.

En dichos preceptos se regulan distintos aspectos del procedimiento subvencional. Son aspectos muy relevantes todos ellos, pues condicionan absolutamente la posibilidad de llegar a ser beneficiario de una subvención.. Se trata de los criterios de adjudicación, las causas de exclusión y las obligaciones que asume el beneficiario.

Con carácter general el contenido regulatorio de dichos preceptos es coherente con su razón de ser:

- En el art. 13 se excluye de la condición de beneficiario a quienes incurran en unas circunstancias tasadas y realmente graves que justifican que se prohíba que esa persona pueda adquirir la condición de beneficiaria.
- En el art. 14 se le imponen al beneficiario obligaciones que están básicamente relacionadas con el cumplimiento del objeto de la subvención.
- En el art. 9-3-e) se determina que las Bases deben incluir los criterios objetivos de otorgamiento de la subvención y ponderación de los mismos.

Sin embargo, el análisis más reposado de esos artículos descubre algunos contenidos que pueden cuestionarse, pues no estando relacionados directamente con la razón de ser del precepto, tampoco se entiende porqué se integran dichos contenidos y no otros que pueden resultar igualmente convenientes. Concretamente nos referimos a las menciones relativas a la normativa sobre política lingüística, igualdad de género y sobre cumplimiento de las obligaciones fiscales y de Seguridad Social.

Consideramos que la legislación, toda la legislación, desde el momento en que es aprobada y se integra en el ordenamiento jurídico del que queremos dotarnos como colectividad, simplemente debe cumplirse, y si no, activarse los mecanismos para corregir esa anomalía indeseable.

El Anteproyecto vincula el acceso a una subvención al cumplimiento de determinadas normas. Utilizar la competencia de fomento con la finalidad añadida de incentivar el cumplimiento normativo puede considerarse oportuno o no, pero hacerlo además solo en relación a un determinado tipo de normas es más discutible y requiere, cuando menos, una justificación muy razonada. Por lo demás, sin conocer dicha motivación, a este Consejo le resulta imposible valorar la idoneidad de que se haya primado en el anteproyecto el cumplimiento de aquellas obligaciones mencionadas (lingüísticas, de género, fiscales y de SS) frente a otras como puede ser las derivadas de la normativa sobre accesibilidad, discapacidad, medio ambiente, trabajo, prevención de riesgos laborales, etc.

En particular, en lo que a los criterios de adjudicación se refiere, el respeto de la legislación no puede constituirse en uno de ellos. Los criterios de adjudicación deben necesariamente priorizar a quienes aportan mejoras más allá de lo que la legislación exige por obligación y responden a los impulsos que la naturaleza del objeto de la subvención impone, efectuando una especial contribución a los fines perseguidos por la subvención, más allá del mero cumplimiento de la legislación. Asimismo, entendemos necesaria una determinación con carácter general de los criterios preferentes por lo que consideramos que la CAPV ha de hacer una reflexión global sobre la utilización de los criterios sociales, que se materialice en directrices claras sobre en qué supuestos y cómo pueden o deben incorporarse a las normas sectoriales subvencionales. La falta de esas directrices globales provoca un tratamiento fragmentado y aleatorio en cada norma subvencional sectorial, que da lugar a un tratamiento desigual de los criterios sociales, cuando todos son susceptibles de impulso por parte de los poderes públicos.

Cuarta. Este Consejo estima oportuno plantear una cuestión relativa a la participación de los agentes sociales en los distintos órganos y entes de la administración de la Comunidad Autónoma y a la problemática que la financiación de esta participación suscita en el contexto de la normativa subvencional. La mayor parte de las Comunidades Autónomas han regulado esta participación, estableciendo al efecto su propio sistema de financiación. Sin embargo, la CAPV no ha abordado todavía esta cuestión, con la consecuencia de que las aportaciones

que perciben aquellas personas que participan como miembros en órganos de dirección o consultivos en entes de la Administración Pública vasca y que tienen reflejo en la Ley de Presupuestos permanecen sometidas, como subvenciones que son, al régimen general de las subvenciones, con las limitaciones e inconvenientes que ello plantea. Dada la necesidad de una regulación específica que contemple la participación institucional y su financiación, y en tanto ésta no se acometa, a lo que animamos al ejecutivo a emprender con prontitud, sugerimos aprovechar este marco de la Ley reguladora del régimen de subvenciones de la Comunidad Autónoma de Euskadi para, al menos transitoriamente, dar respuesta a las especificidades del régimen de financiación de los agentes sociales, y en una Disposición adicional a esta ley adoptar las disposiciones apropiadas a las peculiaridades de éste.

IV.- CONSIDERACIONES ESPECIFICAS

Artículo 2.- **Ámbito subjetivo de aplicación**

En cuanto que esta disposición establece los sujetos cuyas subvenciones quedan sujetas al ámbito de aplicación de la ley, y ésta sitúa entre los mismos a los consorcios del sector público de la CAE, nos parece conveniente que, en la medida que todavía no se ha aprobado en la CAE una ley reguladora del sector público vasco, en la que se definan las entidades que componen el mismo, sea la propia ley reguladora de las subvenciones la que especifique lo que ha de entenderse por consorcio del sector público de la CAE, incluyendo una definición en la propia disposición.

En relación al art. 2.1.d) sugerimos la siguiente adición:

Art. 2.1.- “La presente ley será de aplicación a las subvenciones gestionadas y otorgadas por

- a) La Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi.
- b) Los Organismos Autónomos de la Administración Institucional de la Comunidad Autónoma de Euskadi.
- c) Entes públicos de derecho privado de la Administración Institucional, en la medida que su ley de creación o sus normas estatutarias les atribuya de manera expresa la potestad administrativa de fomento.

d) Los consorcios del sector público de la Comunidad Autónoma de Euskadi. *A los efectos de esta ley se entenderá por consorcios del sector público aquellos en los que la Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi o sus organismos, directa o indirectamente participen mayoritariamente en su capital, en la constitución de recursos propios o financien mayoritariamente sus actividades”.*

Artículo 3.- **Concepto de subvención. Apartado 3.**

En relación al artículo 3.3, siendo conscientes de que responde a una trasposición de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, nos preocupa que por vía de exclusión no quede suficientemente garantizada la transparencia, y, en particular, en lo que se refiere a las contraprestaciones contempladas en el art. 3.3.e), consideramos que éstas deben quedar sujetas a las obligaciones de planificación, evaluación y registro que garanticen una transparencia suficiente.

Artículo 9.- **Bases reguladoras de la concesión de las subvenciones. Apartado 1.**

En cuanto a los órganos competentes para la aprobación de las bases reguladoras de la concesión de las subvenciones en los Entes públicos de derecho privado y en los consorcios del sector público de la CAE, ésta queda sujeta a lo establecido en su norma de creación o norma estatutaria, siendo conveniente, para mayor claridad, que se prevea en la disposición una atribución de tal competencia en los casos en que no exista una regulación expresa de la cuestión.

“Art.9.1.- Con carácter general, los Consejeros y Consejeras, los y las Presidentas o Directoras de los Organismos Autónomos son los órganos competentes para aprobar las bases que regularán las subvenciones en sus respectivos ámbitos.

En el ámbito de los Entes públicos de derecho privado y de los consorcios del sector público de la Comunidad Autónoma de Euskadi, la aprobación de las bases reguladoras de las subvenciones corresponderá a los órganos competentes conforme a su norma de creación o su norma estatutaria. A falta de regulación expresa, esta competencia corresponderá al órgano que tenga reconocida la de concesión de las subvenciones o en su caso, a los Consejeros y Consejeras, los y las Presidentas o Directoras de estas entidades o consorcios.

Artículo 9.- Bases reguladoras de la concesión de las subvenciones, apartado 3.

El Art. 9-3-g) señala que las Bases deben establecer el plazo para dictar la resolución, pero no señala ningún criterio orientativo sobre cuál debe ser dicho plazo, quedando a la absoluta discrecionalidad de la administración. Sería deseable que se estableciera alguno (volumen de solicitudes, dificultad de valoración etc.) que permita justificar la idoneidad y proporcionalidad del plazo que se establezca.

Artículo 9.- Bases reguladoras de la concesión de las subvenciones. Apartado 4.

Consideramos muy oportuno que en el art. 9-4 se siga el criterio de sustituir la aportación de la documentación justificativa del cumplimiento de los requisitos exigidos por una declaración responsable, pues ello agilizará la tramitación del procedimiento.

Pero lamentamos que dicha sustitución solo produzca unos efectos temporales, pues el anteproyecto prevé que en todo caso debe aportarse aquella documentación acreditativa antes de que se dicte la Resolución de concesión de la subvención. Consideramos que la declaración responsable debería tener un carácter definitivo.

Entendemos que si las “declaraciones responsables” son validadas, nada menos que para la concesión de licencias, autorizaciones, etc, en relación con el establecimiento y circulación de servicios (por mandato de la Directiva de Servicios 123/2006), igualmente deben ser suficientes para tramitar una subvención, al menos en lo que se refiere a determinados requisitos.

Artículo 9.- Bases reguladoras de la concesión de las subvenciones. Adición de un apartado 6 .

Se propone incorporar un nuevo apartado con la finalidad de que la comunicación sobre las bases reguladoras se efectuó en condiciones de accesibilidad universal, conforme a la normativa vigente.

Art. 9.6.- La comunicación sobre las bases deberá realizarse en condiciones de accesibilidad universal, conforme a la normativa vigente.

Artículo 10.- Órganos competentes para la concesión de subvenciones. Apartado 3.

En coherencia con lo expuesto sobre el artículo precedente, proponemos que la previsión del anteproyecto de ley recoja el órgano competente para la concesión de subvenciones para los casos en que la norma de creación o los Estatutos de los entes públicos de derecho privado y los consorcios del sector público de la CAE no contemple expresamente este extremo.

Art. 10.3.- En el ámbito de los entes públicos de derecho privado y los consorcios del sector público de la Comunidad Autónoma de Euskadi, la concesión de subvenciones corresponderá a los órganos competentes conforme a su norma de creación o sus Estatutos o, en su caso, a los Consejeros y Consejeras, los y las Presidentas o Directoras de estas entidades o consorcios.

Artículo 15.- Registro General de Subvenciones de la Comunidad Autónoma de Euskadi. Apartado 3b).

El apartado tercero en su letra b) establece el contenido mínimo del Registro General de Subvenciones, en el cual, el anteproyecto sitúa la relación de personas beneficiarias, con indicación de su importe, objeto o finalidad. El anteproyecto hace previsión, también, del caso en que la publicación de esta información *entrañara “datos especialmente protegidos”*, en cuyo caso la publicidad se efectuaría previa disociación. Consideramos que el anteproyecto debe de aclarar lo que se entiende por “datos especialmente protegidos” puesto que supone un concepto indeterminado. Si su significado ha de entenderse en términos de lo dispuesto por la Ley de Protección de Datos, resulta conveniente que ello se precise expresamente en el texto de la disposición, o bien se haga referencia a la normativa vigente.

Por otro lado, la experiencia muestra frecuentes diferencias, en muchos casos muy acusadas, entre los importes de concesión de las subvenciones y los finalmente liquidados. Es por ello importante que el Registro se actualice periódicamente, y recoja los importes de concesión y de liquidación y las modificaciones que se hayan podido producir, incluidos los motivos de la misma.

Artículo 19.- Procedimientos de concesión. Apartado 2.

Dadas las dificultades de comprensión que suscita la redacción de esta disposición reguladora de los procedimientos de concurso simultáneo, solicitamos una reformulación que introduzca mayor claridad en la misma.

Artículo 20.- Iniciación, apartado 1.

Se considera más lógico que la fecha de referencia para el inicio del procedimiento sea la del día siguiente a la publicación de la convocatoria en el Boletín Oficial del País Vasco que la del propio día de la publicación, tal y como se procede en el computo de los plazos legales, por lo que se propone la incorporación de tal referencia al texto de la disposición.

Art. 21.1.- El procedimiento para la concesión de subvenciones en régimen de concurso y concurso simultáneo se inicia siempre de oficio. Se considerará como fecha de inicio del procedimiento la del día siguiente a la publicación de la convocatoria en el Boletín Oficial del País Vasco la cual podrá encontrarse integrada en las bases reguladoras del procedimiento para la concesión.

Artículo 20.- Iniciación, apartado 3) y adición de un apartado 5:

En esta disposición se recoge el contenido mínimo de las convocatorias cuando no se encuentren integradas en las bases reguladoras, y a la que consideramos necesario incorporar 2 nuevos apartados, j) y k), que recojan el plazo de resolución y notificación y los criterios de valoración de las resoluciones.

Art. 20.j) Plazo de resolución y notificación

Art.20.k) Criterios de valoración de las solicitudes

Por otro lado, por razones de transparencia y publicidad, las convocatorias también deberían de publicarse en la página web del organismo convocante y en su caso en la sede electrónica y por otros medios electrónicos que se consideren oportunos, lo que proponemos sea incorporado al artículo 20 en un nuevo apartado.

5) “La convocatoria de subvención así mismo deberá publicarse en la página web del organismo convocante y en su caso en la sede electrónica y por otros medios electrónicos que se consideren oportunos”.

Artículo 22.- Resolución y notificación, apartado 3.

Este Consejo propone incorporar la necesidad de recoger los motivos de la desestimación de la solicitud en la resolución, que forma parte de la obligación de motivar las resoluciones.

Art. 22.3.- La resolución, además de contener la persona solicitante o relación de solicitantes a quienes se concede la subvención, hará constar, en su caso, de manera expresa, el objeto, importe, forma y plazos de pago, forma de justificación, disposición a cuyo amparo se hubiere otorgado y demás condiciones y requisitos exigidos por las bases reguladoras de subvención, así como la desestimación del resto de las solicitudes y los motivos de las mismas. Las condiciones y requisitos que sean reproducción de contenidos ya establecidos en las bases de la convocatoria podrán ser omitidos en la resolución y sustituidos por el enlace de la convocatoria y sus bases a la sede electrónica.

Artículo 26.- Publicidad de las subvenciones concedidas

En su apartado 3 se establece que no será necesaria la publicación en el Boletín Oficial del País Vasco de la concesión de una subvención o en su sede electrónica cuando su otorgamiento y cuantía, a favor de persona beneficiaria concreta, resulten impuestos en virtud de norma de rango legal.

Entendemos que en aras a la transparencia este tipo de concesiones de subvenciones también deben debieran ser publicadas, al menos en sede electrónica, tanto su otorgamiento como su cuantía.

Artículo 30.- Gastos subvencionables, apartado 3.

Entendemos necesario un esfuerzo de redacción para hacer comprensible la parte de texto que hemos destacado de esta disposición, que suscita diversas dudas y que parece, en todo caso, favorecer un margen de discrecionalidad por parte de la administración concedente de la subvención.

Art. 30.3.- Cuando el importe del gasto subvencionable supere las cuantías establecidas para el contrato menor y siempre que implique la contratación con terceros, la persona beneficiaria deberá solicitar como mínimo tres ofertas de diferentes proveedores, con carácter previo a la contratación del compromiso para la obra, la prestación del servicio o la entrega del bien, salvo que por sus especiales características no exista en el mercado suficiente número de entidades que los realicen, presten o suministren, o salvo que el gasto se hubiere realizado con anterioridad a la concesión de la subvención.

Artículo 32.- Justificación de las subvenciones públicas, apartado 2 y adición de un apartado 9.

Este Consejo considera necesario introducir una especificación de los porcentajes de abono de la subvención. Hay que tener en cuenta los porcentajes de abono de la subvención porque en muchos casos se inicia con un porcentaje y el resto de la subvención se abona tras la memoria. Es por ello que la obligación de pago habría de estar supeditada a los porcentajes de abono previo de la subvención o al cobro de la segunda parte por parte del organismo subvencionador.

Art. 32.2.- “La rendición de la cuenta justificativa constituye un acto obligatorio de la persona beneficiaria o de la entidad colaboradora, en la que se deben incluir, bajo responsabilidad de la persona declarante, los justificantes de gasto o cualquier otro documento con validez jurídica que permitan acreditar el cumplimiento del objeto de la subvención pública. La forma de la cuenta justificativa, incluidos los formularios preceptivos, y el plazo de rendición de la misma vendrán determinados por las correspondientes bases reguladoras de las subvenciones, teniendo en cuenta los porcentajes de abono de la misma.

A falta de previsión de las bases reguladoras, la cuenta deberá incluir declaración de las actividades realizadas que han sido financiadas con la subvención y su coste, con el desglose de cada uno de los gastos incurridos, y su presentación se realizará, como máximo, en el plazo de tres meses desde la finalización del plazo para la realización de la actividad. Asimismo, se habrán de incluir en la declaración los datos relativos a las personas beneficiarias de la subvención desagregados, en su caso, por sexo.

Por otro lado, la regulación de la justificación de la subvención no recoge la posibilidad de una prórroga de la justificación en determinadas circunstancias excepcionales que pueden plantearse, lo que puede generar inseguridad jurídica. Tampoco se contempla la posibilidad de subsanar errores de carácter menor sin que ello tenga que suponer la invalidación de la subvención concedida. Se propone incorporar al artículo 32, que regula la justificación de las subvenciones, un apartado adicional que contemple los dos supuestos referidos.

Art. 32.9.- “La justificación del proyecto, de la actividad, o la adopción del comportamiento objeto de subvención, deberán producirse en los plazos que se establezcan en las bases reguladoras, en las convocatorias o en las resoluciones o convenios en los casos de concesión directa. Excepcionalmente y si por razones justificadas debidamente motivadas no pudiera realizarse o justificarse en el plazo previsto, el órgano concedente podrá acordar, siempre con anterioridad a la finalización del plazo concedido, la prórroga del plazo. Cuando el órgano competente para la comprobación de la subvención aprecie la existencia de defectos subsanables en la justificación presentada por el beneficiario, lo pondrá en su conocimiento concediéndole un plazo para su corrección”.

Artículo 33.- Procedimiento de aprobación del gasto y pago

En el apartado 2 se señala que “el abono de la subvención se realizará previa justificación del cumplimiento de la finalidad para la que se concedió”, pero no establece plazo alguno al respecto. En la práctica ocurre en muchas ocasiones que esos abonos se retrasan mucho más allá de lo que resulta razonable, por lo que sugerimos que en dicho precepto se establezca un plazo, que podría ser de un mes.

Artículo 35.- Invalidez de la resolución de concesión

Siendo que esta disposición presenta el siguiente tenor:

Art. 35.1.- *Son causas de nulidad de la resolución de concesión:*

- **a)** *Las indicadas como nulas en la normativa reguladora del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.*
- **b)** *La carencia o insuficiencia de crédito, su inadecuación o la ausencia de autorización del gasto.*

Consideramos que es preciso clarificar lo que ha de entenderse por crédito “inadecuado”, puesto que resulta de difícil comprensión. Asimismo, estimamos necesario que el desarrollo reglamentario especifique la documentación que la administración habrá de aportar para incoar y justificar la nulidad de una resolución de concesión de una subvención por este motivo, a fin de evitar situaciones de indefensión o de inseguridad jurídica.

Artículo 36.- Causas de revisión de la resolución y reintegro, apartado 1:

En el apartado 1 de esta disposición se recogen los diversos supuestos que conducirán a la revisión de la resolución de concesión de la subvención y, en su caso, a su reintegro. A continuación se proponen una serie de modificaciones que afectan, en unos casos, al orden en que se recogen los diversos supuestos, en otros, al contenido de los mismos.

Art. 36.1.- También procederá la revisión y, en su caso, el reintegro de las cantidades percibidas y la exigencia de los intereses de demora que resultaren de aplicación desde el momento del pago de la subvención, en los siguientes casos:

a) Obtención de la subvención falseando el cumplimiento de las condiciones requeridas para ello u ocultando aquéllas que lo hubieran impedido.

- b) Incumplimiento de la obligación de justificación o la justificación insuficiente en los términos establecidos en la presente Ley, y en su caso, en las bases reguladoras de la subvención.*
- c) Incumplimiento **total** del objetivo, de la actividad o del proyecto para la que la subvención fue concedida.*
- d) Incumplimiento de las condiciones impuestas con motivo de la concesión de la subvención.*
- e) La resistencia, excusa, obstrucción o negativa a las actuaciones de comprobación y control financiero que se establecen en el artículo 42 de la presente ley.*
- f) Incumplimiento de la obligación de adoptar las medidas de publicidad contenidas en el artículo 27 de esta ley.*
- g) En los demás supuestos previstos en las bases reguladoras de cada subvención.*
- h) La adopción, en virtud de lo establecido en los artículos 107 a 109 del Tratado de Funcionamiento Unión Europea, de una decisión de la cual se derive una necesidad de revisión y reintegro.*

Primeramente, entendemos que el supuesto recogido en la letra b) debería aparecer en la letra a) puesto que al referirse a las condiciones de obtención de la subvención, precede en el tiempo al supuesto de incumplimiento de la obligación de justificación, que es *a posteriori*, y, en consecuencia, debería figurar en primer lugar.

A continuación, proponemos una modificación de la redacción dada en el anteproyecto a la letra b) (que proponemos se convierta en letra a)). Por un lado, porque la subvención se presupone que se otorga cuando se cumplen los requisitos de las convocatorias, lo que ha de ser objeto de verificación por parte del organismo competente, no otorgándose la misma en caso de que se constate el no cumplimiento de los requisitos. Por consiguiente, la obtención de la subvención sin reunir las condiciones requeridas para ello parece probable que resulte más de un falseamiento del cumplimiento de las condiciones exigidas que de un simple “no reunir las condiciones requeridas”, constituyendo supuestos sustantivamente diferentes. Por otro lado, porque en la redacción del anteproyecto se ampara una revisión por error administrativo y en la redacción que planteamos, solo sería posible la revisión si concurre falseamiento.

Por lo que respecta al supuesto de la letra c), pensamos que ha de especificarse que el incumplimiento ha de ser “total”. Ello obedece a que no se contempla el supuesto de incumplimiento parcial, en cuyo caso, la obligación de reintegro total resultaría gravosa y desproporcionada. Es por ello, que a fin de evitar cualquier duda al respecto, estimamos conveniente especificar que el incumplimiento sea total.

Finalmente, en cuanto a la letra e), proponemos especificar la naturaleza de las actuaciones cuya resistencia, excusa, obstrucción o negativa contempla este supuesto y que, establecidas en el art. 42, son de comprobación y control financiero y no de mero control.

Artículo 36 bis.- Adición de un artículo adicional, rubricado, “Reintegro parcial”

Proponemos la incorporación de un artículo adicional, del siguiente tenor:

- 1. “El reintegro parcial de la subvención se regirá por los criterios de gradación de los posibles incumplimientos de las condiciones impuestas con motivo de la concesión y por el principio de proporcionalidad.*
- 2. Los criterios de gradación que se fijen en las bases reguladoras deberán tener en cuenta, entre otros,*

el porcentaje de ejecución de la acción que se subvenciona y el cumplimiento de la finalidad y de las obligaciones por los beneficiarios”.

En coherencia con el artículo 9.3 en sus letras l) y m) y con la argumentación aportada anteriormente respecto del art. 36.1. a) resulta excesivo que el incumplimiento parcial de la justificación o del objetivo de la subvención otorgada, cuando sí se han cumplido parte de las actuaciones de la subvención o de sus finalidades, pueda desencadenar la obligación de reintegrar la totalidad de la subvención. Es por ello que se propone contemplar una serie de criterios de gradación del cumplimiento/incumplimiento para que en los casos de incumplimiento parcial pueda también contemplarse y modularse el reintegro parcial de la subvención.

Artículo 40.- Procedimiento de revisión y reintegro. Adición de apartado 4.

Se propone incorporar un nuevo apartado del siguiente tenor:

Art. 40.4.-“La resolución del procedimiento de reintegro pondrá fin a la vía administrativa, salvo que los actos de los órganos competentes para conceder y resolver la concesión de la subvención no agoten la vía administrativa. En este caso, se podrá interponer recurso de alzada ante el superior jerárquico”

Ello responde a la ausencia de indicación sobre si el procedimiento administrativo de reintegro pone fin o no a la vía administrativa, y la necesidad, por tanto, de una clausula que aclare la posibilidad o no de interponer recurso en la vía administrativa.

Régimen sancionador, artículos 44 y 45

El régimen sancionador, que solo puede regularse legalmente, entendemos que requeriría una mayor concreción y desarrollo, así como alguna reconsideración por la excesiva severidad con la que califica algunas situaciones y por la inadecuada proporcionalidad en algunos de sus puntos.

A modo de ejemplo, se considera infracción muy grave la presentación fuera de plazo de la justificación de la aplicación dada a los fondos percibidos (art. 44-2-1), con las gravísimas sanciones que ello conlleva (art. 45-1-1), cuando en la normativa de otras Comunidades Autónomas esa infracción se califica como leve.

Por otro lado, a tenor del art. 44-2-1 tiene la consideración de infracción muy grave el incumplimiento, por razones imputables a la persona beneficiaria, de las obligaciones impuestas como consecuencia de la concesión la subvención. A tal efecto, se constituyen como tales obligaciones las del listado del art. 14, que tiene una entidad muy distinta. Así, reciben idéntica calificación el incumplimiento de la obligación de realizar la actividad que fundamenta la concesión de la subvención que la obligación de utilización de lenguaje no sexista, e idéntica sanción, también: multa, pérdida del derecho a obtener subvenciones durante cinco años y prohibición de contratar con la administración también durante cinco años (art. 45-1-3), suscitándonos dudas sobre si hay una proporcionalidad adecuada.

Tampoco consideramos acertada la remisión en bloque a “los incumplimientos de las obligaciones impuestas” que hace el art. 44-2-1, sino que habría que especificar

detalladamente la conducta que se considera infracción e imputarle la sanción correspondiente, como corresponde al rigor exigible en un régimen sancionador.

V.- CONCLUSIONES

El CES Vasco considera adecuada la tramitación del Anteproyecto de Ley Reguladora del Régimen de Subvenciones de la Comunidad Autónoma de Euskadi con las observaciones que se efectúan en este Dictamen.

En Bilbao, a 11 de diciembre de 2015

Vº Bº El Presidente

Francisco José Huidobro Burgos

La Secretaria General

Emilia Málaga Pérez