

INFORME DE CONTROL ECONÓMICO-NORMATIVO EN RELACIÓN CON EL PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REGULAN LAS AYUDAS DESTINADAS A SUBVENCIONAR PROYECTOS EN MATERIA DE CONVIVENCIA Y DERECHOS HUMANOS

Código de expediente: DNCG_DEC_162682/17_01

El Decreto Legislativo 2/2017, de 19 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de control económico y contabilidad de la CAE (DLCEC), regula en el Capítulo IV del Título III el Control Económico Normativo, el cual tiene carácter preceptivo y se ejerce mediante la emisión del correspondiente informe de control por parte de la Oficina de Control Económico.

Teniendo presente la citada norma, lo dispuesto en la Sección 3ª del Capítulo III del Decreto 464/1995, de 31 de octubre, por el que se desarrolla el ejercicio del control económico interno y la contabilidad en el ámbito de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Euskadi y el artículo 4.a) del Decreto 168/2017, de 13 de junio, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Hacienda y Economía, se emite el siguiente

INFORME

I. OBJETO

El presente informe tiene por objeto el control económico normativo del proyecto de "Decreto por el que se regulan las ayudas destinadas a subvencionar proyectos en materia de convivencia y derechos humanos" remitido por Lehendakaritza. La iniciativa la aborda este Departamento en ejercicio de las funciones que le vienen asignadas en materia de "Promoción de los Derechos Humanos y de la convivencia" y de "las políticas de víctimas y de memoria"¹.

Conforme adelanta el título y el contenido del proyecto remitido el mismo tiene por objeto establecer una regulación marco para la concesión de ayudas de proyectos "que promuevan en nuestra sociedad una cultura de convivencia, de respeto de los derechos humanos, de empatía y de solidaridad" (artículo 1 del proyecto de Decreto).

¹ En los términos fijados en el artículo 4.1, apartados k y l del 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

II. DOCUMENTACIÓN REMITIDA

II.1. Lehendakaritza, a través de la Secretaría General de Derechos Humanos, Convivencia y Cooperación ha incoado y tramitado el oportuno expediente que ha sido remitido a esta Oficina para la sustanciación del trámite de control económico-normativo. La naturaleza atribuida a la iniciativa y la consiguiente tramitación acometida conforme a la Ley 8/2003, de 22 de diciembre, del procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general, determinan la emisión de este Informe por cuanto, además de venir referido a un proyecto de disposición de carácter general supone la configuración de un programa subvencional.

Entre la documentación incorporada al expediente figuran la elaborada por el propio Departamento como son las respectivas Ordenes de inicio y aprobación previa del proyecto, el Informe Jurídico departamental, la Evaluación de impacto de género y sendas Memorias explicativa, de respuesta a alegaciones, económica y la elaborada tras el Informe de Legalidad.

II.2. Incorporados de otras instancias, conforme al procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general consta el Informe de Legalidad emitido por la Dirección de Desarrollo Legislativo y Control Normativo y los correspondientes Informes de la Dirección de Normalización Lingüística de las Administraciones Públicas, de Emakunde; así mismo, el proyecto ha sido sometido a información pública (BOPV N° 222/2017, de 21 de noviembre de 2017), a contraste con los demás Departamentos del Gobierno (sin resultado) y consulta de cuyo resultado se deja constancia en la denominada “Memoria tras el Trámite de Participación...”.

Esta Memoria, entre otros aspectos y en lo que a este apartado se refiere, da respuesta a la advertencia hecha en el Informe de Legalidad de la ausencia de un Informe de la DACIMA, señalando que en el proceso de formulación se han mantenido permanentes contactos con esta dependencia.

Finalmente, se incorpora un Acuerdo del Consejo Vasco de Participación de las Víctimas del Terrorismo que interviene en su condición de órgano de esta Administración para la participación, cooperación y asesoramiento en las políticas públicas que se lleven a cabo en materia de víctimas del terrorismo conforme al Decreto 75/2016, de 17 de mayo (refiriéndolo a su artículo 4, apartado a). El Acuerdo refleja la conformidad con la tramitación de este proyecto de Decreto salvaguardando la capacidad de las entidades que lo integran de participar en el trámite de información pública (como parece haber sido conforme a la memoria referida a este trámite).

Como aspecto formal que, entendemos, en este caso no tiene especial relevancia hemos de dejar constancia que en la documentación incorporada y, en concreto, en el Informe jurídico no consta que se haya dejado constancia de la improcedencia o eventual alcance de la evaluación del impacto en la constitución, puesta en marcha y funcionamiento de las empresas previsto en la Ley 16/2012, de 28 de junio.

II.3. En todo caso, cabe concluir que la documentación obrante en el expediente responde a la requerida formalmente para la tramitación de disposiciones de carácter general en el ámbito de la Administración de la CAE en lo que a la materialización por esta Oficina de Control Económico corresponde en su actuación de control económico-normativo, en los términos previstos en los artículos 25 a 27 del DLCEC, de control económico y contabilidad de la Comunidad Autónoma de Euskadi.

III ANÁLISIS

III.1. El expediente tramitado evidencia claramente que la iniciativa viene a sustituir dos reglamentaciones ahora vigentes dictadas como bases para el otorgamiento de ayudas en ámbitos muy próximos a los que se proponen en el proyecto. En concreto, se trata del 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; del 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.

Un referente necesario que ha de ser considerado en la configuración del Programa que se propone del que constan en el expediente las oportunas menciones es la creación sobrevenida a los actuales Programas, al menos en lo que se refiere al alcance del Decreto 415/2013, del Instituto de la Memoria, la Convivencia y los Derechos Humanos “Gogora”, como organismo autónomo integrante de la Administración Institucional de la CAE. Este organismo autónomo, creado por Ley 4/2014, de 27 de noviembre (desarrollada al aprobarse sus Estatutos mediante Decreto 204/2015, de 3 de noviembre). Este referente resulta especialmente significativo en cuanto que, como más adelante se abunda, la finalidad y funciones que se le asignan pueden concurrir con las actividades a las que se dirige este proyecto de Decreto.

A este respecto cabe apuntar que, si bien han venido conviviendo las líneas de ayuda todavía vigentes con la actividad de “Gogora” ha de reiterarse la advertencia

que esta misma Oficina efectuó con ocasión de la aprobación del Decreto 204/2015, de 27 de noviembre, de Estatutos de este Instituto “Gogora” acerca de la ausencia de una delimitación clara de las funciones que a los dos sujetos administrativos implicados corresponden²; en particular, respecto a las actuaciones de promoción y fomento en los ámbitos de convivencia, derechos humanos, deslegitimación de la violencia, por la vía de referencias a conceptos sin una delimitación concreta no acoten la tipología y ámbitos de actuación que a dos sujetos administrativos diferentes corresponden.

En tal sentido, apuntamos que, más allá de una mención a que el ámbito de “recuperación de Memoria histórica” corresponde a Gogora, entendiendo que el resto se mantiene en el ámbito de la Secretaría General de Derechos Humanos, Convivencia y Cooperación, se echa en falta una más clara delimitación en relación con la delimitación de funciones administrativas que desempeña el citado organismo “Gogora” y la actual Secretaría General de Derechos Humanos, Convivencia y Cooperación.

Así, habida cuenta el objeto de este Informe, cabe detenerse en la delimitación de la capacidad para promover (término que acoge diversas medidas de fomento, entre otras el otorgamiento de subvenciones) medidas de apoyo dirigidas de forma específica a la defensa de los derechos humanos y los valores por la paz, aspectos que posibilitan dirigirse a las víctimas de violencia terrorista, medidas de convivencia u otros ámbitos que por su difusa delimitación pueden ubicarse en los ámbitos más generales que corresponden a una y otra instancia.

Acerca de esa falta de delimitación nos parece oportuno añadir que, si bien la aprobación vía “proposición de ley” de la Ley 4/2014 de creación de “Gogora” no dio lugar a un planteamiento de la incidencia efectiva sobre la Ley 4/2008, de 19 de junio, de reconocimiento y reparación a las víctimas del terrorismo, en particular en lo relativo a las actuaciones de impulso a las actividades del movimiento asociativo (Título IV de la Ley 4/2008); ese acotamiento funcional entre la nueva organización administrativa y la preexistente (que se mantuvo) no fue solventado plenamente en el proceso de aprobación del Decreto 204/2015.

Así las cosas, hemos de dejar constancia del alto grado de inconcreción que se evidencia al contrastar los ámbitos funcionales de “Gogora” y de la actual Secretaría General de Derechos Humanos, Convivencia y Cooperación (SGDHCC) en relación con la capacidad de promover, fomentar (en definitiva, subvencionar)

² Informe incorporado en el expediente de aprobación del Proyecto de Decreto de estatutos de ese organismo autónomo. Código de expediente Tramitagune DNCG_DEC_57470/2015_01

iniciativas vinculadas a las áreas a las que se refiere este proyecto de Decreto y que el mismo, tampoco viene a solventar.

A nuestros efectos, el contraste entre los cometidos que legal y reglamentariamente ostenta “Gogora” no excluyen una eventual concurrencia con los que el proyecto de Decreto contempla, más aun teniendo en cuenta que la formulación del artículo 1.2 del proyecto incluye un intensivo uso de términos que, teniendo también presencia en el marco de actuación de “Gogora”, por su abstracción e inconcreción resultan difícilmente acotables.

En este punto, no nos cabe sino requerir al órgano promotor, “SGDHCC” un esfuerzo adicional por plasmar en el expediente una clara delimitación de la actuación proyectada respecto a los cometidos que en relación con la promoción de los principios democráticos, la memoria por la libertad, la garantía de los derechos humanos y la convivencia democrática corresponden a “Gogora” (artículo 3 de la Ley 4/2014). En particular, entendemos, debe dejarse constancia expresa de que cómo, a la vista de esos ámbitos de actuación, se excluye un solapamiento de las actuaciones que a uno y otro corresponden en relación con las medidas de fomento que puedan adoptar en torno a esos ámbitos tan intangibles en su eventual alcance y acotamiento.

Este requerimiento que, en este momento se hace de cara a la fundamentación general de la iniciativa tendrá especial repercusión en la delimitación de los ámbitos de actuación a los que se dirigen las ayudas (artículo 1.2 del proyecto de Decreto).

En este mismo sentido, si bien con un menor impacto que lo anterior puesto que el riesgo de solapamiento es menor, advertimos que las actuaciones subvencionables en el ámbito de “diversidad y solidaridad” referidas a “desigualdad, discriminación ... exclusión” debieran acotarse adecuadamente con relación a las medidas de fomento que en similar sentido pudieran promoverse por Emakunde en el concreto ámbito de “desigualdad” o “discriminación”, por razón de género o, por el órgano competente del Departamento de Empleo y Políticas Sociales, en similares términos dirigidos a las personas inmigrantes.

III.2. Dentro de este bloque general cabe agregar que el expediente deja constancia de la adopción de las consideraciones y conclusiones del informe de legalidad 28/2015 IL relativo a la aplicación de la normativa básica que contemplan la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (LGS) y el Real Decreto 887/2006, de 21 de julio, reglamento de la LGS (RGS) que, habida cuenta de la naturaleza de la iniciativa, habrá de integrarse con las previsiones del Título VI de la Ley de Principios Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco

(LPOHGVPV), Texto Refundido aprobado por Decreto Legislativo 1/1997, de 11 de noviembre.

En este orden de cosas, si bien habrá de verificarse al momento de la oportuna convocatoria, hemos de mencionar que, no obstante la ausencia de referencias en la documentación obrante en el expediente, Lehendakaritza tiene aprobado un Plan estratégico de subvenciones acotado al ejercicio 2018 con el objeto de dar cumplimiento a lo requerido por el artículo 8 LGS.

En concreto, en la página web euskadi.eus en el apartado correspondiente a Lehendakaritza se da noticia de la Resolución de 5 de febrero de 2018, del Secretario General de la Presidencia, por la que se aprueba el Plan Estratégico de Subvenciones de Lehendakaritza para 2018. Del contenido de la misma, tal y como adelanta la Memoria económica del proyecto de Decreto, se evidencia que se prevé efectuar convocatoria de estas dos modalidades de ayuda en este mismo ejercicio 2018.

A este respecto se advierte de una pequeña diferencia entre las previsiones contenidas en ese PES 2018 en relación con la previsión de gasto destinada a municipios y otras entidades locales para este ejercicio 2018 y las contenidas en la memoria económica. Se trata de una previsión de crédito de pago para 2018 por 125.000 euros en el PES frente a 150.000 euros de crédito de pago 2018 en la Memoria económica. Habida cuenta que los Presupuestos Generales de la CAE para este ejercicio 2018, contempla una previsión de gasto en 2018 de esos 150.000 euros (más otros 125.000 de crédito de compromiso para 2019) entendemos que será esta cifra de 150.000 euros la que aparezca en la convocatoria 2018 para esta tipología de destinatarios como crédito de pago. En todo caso, deberá ajustarse el PES a las cifras por las que, finalmente, se promueva.

III.3. En otro orden de cosas y, aun cuando puede llegar a afectar a los contenidos propuestos para el proyecto de Decreto, hemos de aludir al tratamiento de la compatibilidad de estas ayudas con el mercado único en los términos que contempla el artículo 107 y siguientes del TFUE.

A este respecto, tanto el expediente como el proyecto de Decreto dejan evidencia clara de que las ayudas objeto del proyecto (al igual que las ahora vigentes establecidas por los Decretos 415/2013 y 5/2016), se acogen a lo previsto en el Reglamento (UE) 1407/2013, de la Comisión, de 18 de diciembre de 2013, relativo a la aplicación de los artículos 107 y 108 del Tratado a las ayudas de minimis (DOUE L 352, de 24-12-2013).

En términos generales, no cabe duda que el proyecto de Decreto acude a esta fórmula de “minimis” para salvar cualquier objeción por parte de la Comisión acerca de las ayudas que se reglamentan. Esta fórmula no está exenta de requerimientos formales y materiales que se encuentran recogidos en el citado R (UE) 1407/2013 y que, en buena medida, se encuentran reflejados en el articulado del proyecto de Decreto. Sin entrar en este momento a considerar la correcta inclusión de estos contenidos derivados de la opción por la fórmula de “minimis” en el proyecto de Decreto hemos de dejar constancia de la posibilidad de que se ahonde en la efectiva consideración de las ayudas que se promueven como tales “ayudas” desde la perspectiva de la Unión Europea.

En este sentido, se recuerda que las fórmulas desarrolladas por la propia Comisión para excepcionar el mecanismo de comunicación previa que ratifique la conformidad con el TFUE vienen siempre referidas a “ayudas” que sean incompatibles con el mercado interior, en la medida en que afecten a los intercambios comerciales entre Estados miembros o que bajo cualquier forma falseen o amenacen falsear la competencia, favoreciendo a determinadas empresas o producciones.

Ante la eventualidad de hallarnos ante un programa que no configura “ayudas” en los términos de requerimiento del TFUE y, teniendo en cuenta que nos hallamos ante una reglamentación cuya vocación es permanecer de forma intemporal, (la concreción de tales supuestos se ve sometida a una compleja caracterización si bien la Comisión suele mantener una posición expansiva en relación con el concepto “ayuda”³) esta misma Oficina ha girado consulta no formal a la Dirección de Asuntos Europeos que, conforme al carácter de la consulta, no ha entrado en detalle en la cuestión; si bien, tomando en consideración la posible incidencia en el mercado por razón de que puedan destinarse ayudas a la organización de cursos, ha manifestado la posible repercusión en el mercado. Así las cosas, y sin perjuicio de que por el órgano promotor pueda plantearse la cuestión formalmente a través de la citada Dirección de Asuntos Europeos se confirma el cauce propuesto de acogerse a la regla de “minimis” del R (UE) 1407/2013.

III.4. Una cuestión general que no apreciamos que haya sido objeto de análisis específico es la incidencia que haya podido generar la aprobación de la Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi (LILE) en relación con la capacidad de financiación vía subvención de la actuación de Ayuntamientos y otras entidades locales. Este contraste se hace necesario tras la entrada en vigor de esa LILE en relación con la financiación por esta Administración, vía subvención, de

³ En tal sentido, nos remitimos a la Comunicación de la Comisión relativa al concepto de ayuda estatal conforme a lo dispuesto en el artículo 107, apartado 1, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (2016/C 262/01) DOCE 19/07/2016

actividades por los Municipios conforme al marco competencial diseñado por la misma.

El proyecto de Decreto mantiene respecto a sus precedentes la posibilidad de que se acojan a las correspondientes convocatorias los “municipios y demás entidades locales de la CAE⁴” (artículo 3.1, apartado c del proyecto de Decreto) previendo, además, una convocatoria específica exclusivamente dirigida a ellos (artículo 5.2 del proyecto del Decreto).

Un somero contraste de las previsiones del artículo 17 de esta LILE pone de manifiesto que no se prevé el ejercicio por los municipios como competencia propia de funciones en los ámbitos de paz, convivencia o derechos humanos (sí se prevé respecto a igualdad de género -17.27- o integración social en materia de inmigración -17.35- pero son, precisamente, estos ámbitos los que se han señalado como de necesaria delimitación, como exclusión, conforme a las funciones de otros órganos competentes respecto a los mismos).

La no previsión en la relación del artículo 17 no excluye, sin embargo, que los municipios puedan llegar a ejercer actividades en esos ámbitos conforme a la denominada “cláusula universal de competencias municipales” del artículo 16 LILE. Este artículo contempla una serie de limitaciones para que los Municipios puedan abordar estas funciones, en particular el cumplimiento de lo previsto en su apartado 6 (dirigido a garantizar la estabilidad presupuestaria y económica) y 7 (justificación de la inexistencia de duplicidad y sostenibilidad financiera). Prevé, asimismo, y es de singular relevancia a nuestros efectos que:

“16.5. La financiación del ejercicio de las actividades, servicios o prestaciones previstas en el apartado primero de este artículo, salvo que así se prevea expresamente en una ley o norma foral o, excepcionalmente, sea objeto de una política subvencional específica de las instituciones autonómicas o forales, corresponderá exclusivamente al municipio que emprenda tales actividades, servicios o prestaciones”.

En tal sentido, si bien no se excluye la eventual financiación por esta Administración de actividades municipales en ejercicio de esa “cláusula universal” la misma se somete a un mandato de excepcionalidad que, al menos, requiere su razonamiento y fundamentación en el expediente que se plantea nada menos que dirigido a establecerlas con carácter de permanencia. Se hace necesario, pues, la justificación

⁴ El concepto “entidad local” tras la entrada en vigor de la LILE deberá interpretarse en los términos previstos en la propia LILE, artículo 2 en particular, de forma que, sin perjuicio de las de índole menor al Municipio (con competencias limitadas) las demás han de considerarse como agrupaciones de Municipios, de forma que les es aplicable todo lo que se apunta respecto a los Municipios que las integren.

razonada de la excepcionalidad que, además, entendemos requeriría una previsión de temporalidad preestablecida (que no excluiría una prórroga con la oportuna fundamentación de que perviva la excepcionalidad).

A este respecto, y aun cuando tan solo se refiera a un posible ámbito de los que se prevén de alcance del proyecto de Decreto, ha de tenerse en cuenta que la Ley 4/2008, de 19 de junio, de reconocimiento y reparación a las víctimas del terrorismo, hace algunos llamamientos de actuación a los “poderes públicos vascos”.

A los efectos de este Informe interesa apuntar los contenidos del artículo 4, apartado d⁵ y artículo 5.3⁶ que referidos a medidas de fomento tienen un alcance limitado⁷. Estas previsiones pueden ser relevantes por cuanto, tan solo en lo que respecta al alcance de proyectos referidos a actuaciones que se ajusten a esas previsiones concretas pueden llegar a obviarse las formalidades del anterior artículo 16, párrafos 6 y 7, por aplicación de la previsión de la Disposición Transitoria tercera de la propia LILE que, en todo caso, requiere que los municipios ya viniesen desarrollando tales actividades.

Finalmente, en relación con este contraste cabe considerar el asesoramiento de la Dirección de Relaciones con las Administraciones Locales y Registros Administrativos del Departamento de Gobernanza y Autogobierno (al amparo de lo prevenido en el art. 10.1.c) del Decreto 71/2017).

III.5. El decreto proyectado constituye la regulación general de las ayudas destinadas a “convivencia y derechos humanos”. Habida cuenta su objeto ha de significarse que desde la perspectiva de la actividad subvencionada que constituye su esencia se trata del establecimiento de las “bases” que van a regir el reparto de tales ayudas. Estas “bases” requerirán el complemento de las correspondientes convocatorias que, entre otros aspectos, determinen la dotación económica y el inicio del plazo para solicitar las que en cada ejercicio se convoquen.

⁵ Ley 4/2008. Artículo 4. d) Promoverán campañas de sensibilización y formación de los profesionales de la información a fin de fomentar la defensa de los derechos y la dignidad de las víctimas y sus familias

⁶ Ley 4/2008. Artículo 5.3. Las medidas reparadoras comprenden igualmente el impulso de un conjunto de actuaciones públicas destinadas a proporcionar a las víctimas una satisfacción moral y restablecer públicamente su dignidad, reputación y derechos. Así, se promoverá de manera consensuada con las propias víctimas y con sus asociaciones, en su caso, la realización de ceremonias de homenaje, la erección de monumentos conmemorativos, las iniciativas a nivel local que busquen el reconocimiento y la empatía con las víctimas del terrorismo, la presencia del testimonio de las víctimas en proyectos de educación para la paz y la convivencia, así como otras expresiones de carácter simbólico a través de las cuales se manifieste el apoyo y reconocimiento social, ético y político a las víctimas del terrorismo.

⁷ Más aún, teniendo en cuenta que el “impulso a las actividades del movimiento asociativo” esta misma Ley 4/2008, en su artículo 27, se lo atribuye al “Gobierno Vasco”, lo que puede suponer un límite para la actuación Municipal respecto a tal movimiento asociativo.

Este esquema responde a la fórmula general que configura la normativa general de subvenciones que contempla la LPOHGPV y la LGS, en particular, haremos alusión al artículo 51 de la LPOHGPV que, sin perjuicio de los preceptos básicos del artículo 17 LGS, detalla el contenido de las “normas reguladoras” de las subvenciones.

En principio, entendemos que el proyecto hace alusión a todos los contenidos requeridos, no obstante lo cual, hemos de señalar que el conjunto de preceptos legales establecidos por la LPOHGPV y, los básicos de la legislación estatal, aun cuando no tengan ni deban estar exhaustivamente detallados en las bases (por cuanto son los contenidos requeridos para su detalle a los destinatarios en los términos legales señalados los indispensables) serán de preceptiva aplicación en el proceso de gestión de las ayudas.

A tal efecto, el Decreto proyectado en la disposición final primera hace una mención general a diversas leyes generales que, en el caso de las básicas estatales, entendemos, debieran remitirse a los “preceptos básicos” (cuestión diferente puede ser la aplicación de preceptos no básicos por aplicación de las reglas de integración normativa aplicables en la que no procede ahondar y que no fundamenta la no inclusión de la salvedad advertida). Conforme a lo señalado acerca de la preceptividad de dar cumplimiento a tales mandatos legales lo que conduce a plantear la necesidad de tal previsión, entendemos que puede contribuir a la puesta en conocimiento de los destinatarios del cuerpo legal más relevante al que se encuentra sometida la tramitación de la solicitud que llegue a cursar, sobre tal fundamento y, no obstante tratarse de una previsión no necesaria, entenderemos procedente su inclusión.

A la remisión normativa general señalada ha de añadirse la que se hace en la Disposición adicional que alude a la aplicatoriedad de lo previsto en el R (UE) 1407/2013, de 18 de diciembre; la consideración acerca de tal previsión, habida cuenta el resto de contenidos del proyecto, igualmente, puede resultar ociosa desde un punto de vista de técnica normativa, en este caso por reiterativa. Ello no obstante, teniendo en cuenta que los contenidos agregados en el articulado a la aplicatoriedad de este régimen no resulta exhaustivo, conforme a la misma fundamentación anterior, nos limitaremos a considerar el aporte de seguridad jurídica que puede suponer.

III.6. El Decreto proyectado consta de una parte expositiva, veinte artículos, una disposición adicional, una disposición derogatoria y dos disposiciones finales. Examinado el texto del proyecto, esta Oficina estima oportuno, además de lo ya observado en el apartado anterior, realizar las siguientes consideraciones:

a) Al abordar la delimitación funcional del ámbito al que se dirigen estas ayudas se ha hecho mención al uso intensivo uso de términos que por su abstracción e inconcreción resultan difícilmente acotables. Si bien esa mención se hacía con ocasión de la necesaria delimitación de funciones respecto al organismo autónomo “Gogora” tiene también incidencia en la configuración del objeto de las ayudas que se establecen (artículo 1 del proyecto de Decreto).

Ha de recordarse que la LPOHGPV requiere una “definición precisa del objeto de la ayuda o subvención” (51.1, apartado a). Si bien el ámbito de las ayudas requiera de forma indispensable la terminología empleada esta necesidad puede conciliarse con una acotación más precisa de las actuaciones objeto de las ayudas.

En este sentido, se echa en falta un artículo dedicado a “actuaciones subvencionables” (habitual por otra parte en bases o convocatorias que tienen un objeto concreto como es el caso) que pudiera contribuir a delimitar con mayor precisión el destino de las ayudas. Así por ejemplo, definiendo tipologías de actos cuando son puntuales del tipo: organización de cursos, charlas públicas, actos testimoniales, etcétera; o, cuando son programas de actividades requiriendo su detalle conforme a esa tipología de actos que se adopte. Igualmente, puede referirse a diversas modalidades de destinatarios aludiendo a: población en general, medidas puntuales dirigidas a colectivos de relevancia, medidas dirigidas a personas afectadas, etcétera.

En definitiva, la advertencia quiere evidenciar la necesidad de que las bases de las ayudas que se busca establecer delimiten con mayor precisión la tipología de iniciativas que van a poder concurrir a las ayudas. A tal efecto, se han señalado algunas opciones que posibilitan precisar tal definición, sin perjuicio de que el órgano promotor opte por las que, efectivamente, respondan a sus necesidades.

b) En relación al artículo 3 referido a las “entidades beneficiarias”, procede reiterar lo apuntado acerca de la viabilidad de que desde la perspectiva de la LILE se destinen recursos de esta Administración a las entidades locales de Euskadi. Entendemos indispensable tanto el análisis de viabilidad apuntado en el apartado III.4 de este Informe como, en su caso, acometer los requerimientos formales que la citada LILE establece para dar cauce al marco señalado. Se recuerda la oportunidad de contrastar la cuestión con la Dirección de Relaciones con la Administración Local y Registros Administrativos del Departamento de Gobernanza y Autogobierno.

Al margen de lo señalado se advierte que la mención del artículo 3.1 apartado b se formula con un planteamiento simplificable. El hecho de requerir inicialmente

domiciliación para acto seguido excluirla hace concluir que el requerimiento de este apartado sea exclusivamente que se trate de “asociaciones de víctimas... que tengan entre sus personas asociadas víctimas de acciones terroristas ocurridas en la CAE”.

Entendemos que, además de la posibilidad de simplificar el enunciado, debiera hacerse una reflexión acerca de que si bien en el supuesto de la letra a (acciones de convivencia y derechos humanos) quede abierta a cualquier sujeto jurídico privado siempre que las acciones se realicen en la CAE, en el supuesto de la letra b (asociaciones de víctimas del terrorismo) se requiera la forma jurídica de asociación y que, además, sean víctimas de acciones ocurridas en la CAE. Esta previsión excluye casos de actuaciones a efectuar por estas asociaciones fuera de Euskadi o, también de acciones a desarrollar en Euskadi por asociaciones de víctimas de acciones ocurridas fuera de Euskadi.

Entendemos oportuna la reflexión, en particular en este último caso, por cuanto, si bien en el primer supuesto de exclusión señalado cabe acudir al criterio de actuación pública en el ámbito territorial de competencia (se excluirían por desarrollarse fuera de la CAE) en el segundo caso se produce una exclusión respecto a la que no apreciamos una fundamentación razonable.

c) En relación con el artículo 4 de compatibilidad con otras ayudas nos limitaremos a advertir que, referido al régimen de “minimis” al que se acogen estas ayudas, además del límite establecido en el artículo 3.2 del Reglamento (UE) 1407/2013, constituye límite de acumulación de ayudas el previsto en el artículo 5.4 del mismo Reglamento, significando que el término “ayuda estatal” que limita la acumulación de otras ayudas a las que se acojan a esta fórmula, no parece excluir la compatibilidad con otras ayudas bajo el régimen de “minimis” siempre que se respete el límite del 3.2 aludido. En todo caso, procede que se revise el contenido de este artículo 4 con la mención a los límites fijados por esta razón de acogimiento a la regla de “minimis”.

d) Artículos 5 y 6. El artículo 5 del proyecto alude a las “convocatorias” de estas ayudas. Efectivamente, se configura un régimen bajo el que se dictarán sendas convocatorias destinadas una al ámbito privado y otra al ámbito público (con las observaciones expuestas).

En relación con el apartado 2 de este artículo advertimos que la expresión “y, en su caso, importe máximo de cada uno de los programas o actividades subvencionables” nos genera dudas que deberán solventarse. En lo fundamental surge la duda de si se pretende acotar dentro de las dotaciones contempladas

bloques o líneas de ayuda diferenciada para programas y para actividades. Caso de que sea éste el interés deberá manifestarse con la necesaria claridad previendo en el propio Decreto la incidencia que en la gestión paralela de una y otra modalidad pueda tener. En cualquier caso, entendemos que en el supuesto de que se opte por formular dos modalidades en alguna de las convocatorias con una dotación identificada para cada una deberá preverse un contraste diferenciado de solicitudes para cada modalidad y, en consecuencia, una diferenciación por modalidad en la resolución.

Al margen de esa advertencia se apunta que el término “modo” referido a presentación de solicitudes no parece añadir un contenido diferenciado al que se contempla en el artículo 6.1, esto es, el cauce electrónico como tal modo (obligado por razón de la condición de sujetos jurídicos de todos los potenciales beneficiarios). Igual conclusión cabe hacer acerca de la posibilidad de que tal término se refiera a la documentación a presentar por cuanto el mismo 6.1 hace tal previsión. A nuestros efectos, entendemos que esa documentación a concretar no puede ser otra que la necesaria para acreditar los requisitos de índole administrativo junto con la que soporte las características del proyecto o iniciativa para la que se solicite ayuda.

En el caso de la solicitud, sin perjuicio de las previsiones de verificación mediante interoperabilidad (referido a obligaciones tributarias y ante la Seguridad Social) se prevé la fórmula de la declaración responsable referida a diversos extremos contemplados en la normativa aplicable. Una vez que se hace previsión específica a los requisitos generales previstos en la LPOHGPV, advertimos que, tal y como el propio proyecto establece (artículo 3.2 del proyecto) constituyen, también, requisito de acceso a la condición de beneficiario los requisitos establecidos en el artículo 13.2 LGS. En este precepto, además de la específica previsión referida a la situación ante obligaciones tributarias y la Seguridad Social, se prevén otros supuestos que, al menos, deberán acreditarse mediante la correspondiente declaración responsable que, no excluye la exigibilidad de ulterior presentación de documentación acreditativa.

Así las cosas, entendemos que la previsión de la declaración responsable contemple la posibilidad de que mediante la misma se pueda acreditar aquellos otros extremos exigidos por el artículo 13.2 y 13.3 de la LGS para los que no exista otro cauce de acreditación formal. Acerca de la declaración responsable en el procedimiento subvencional nos remitimos a lo previsto en el artículo 13.7 LGS.

Finalmente, en relación a este apartado, dejaremos constancia de que se atribuye a la persona titular de la Dirección en materia de Víctimas y Derechos Humanos la

competencia para formular las convocatorias que se prevén (artículo 5.1 del Proyecto). En este sentido, el vigente Decreto 70/2017, de 11 de abril, de estructura orgánica y funcional de Lehendakaritza no hace ninguna previsión por lo que procede la previsión. Ello no obstante, sí se advierte que en el resto de ámbitos de Lehendakaritza se atribuye la competencia de convocatoria a nivel de la persona titular de la Secretaría general.

Toda vez que no se hace mención alguna a la razón de por qué se atribuye al nivel de Dirección la convocatoria se estima procedente dejar constancia de ello en el expediente. Precisamente ligado a lo anterior debe dejarse advertido que la eventual separación de los ámbitos “Víctimas y Derechos Humanos” en diferentes Direcciones requeriría la revisión del decreto proyectado (o en su caso la atribución correspondiente al verificarse tal separación), apuntamos esta circunstancia como fundamento de una atribución al nivel de Secretaría General (resulta más probable que se mantenga una estructura de este nivel con las atribuciones contempladas).

Al margen de todo lo anterior y toda vez que aun tratándose de una cuestión ajena directamente a este proyecto de Decreto puede llegar a subsanarse mediante el mismo apuntamos la siguiente cuestión. Con ocasión del análisis de otras convocatorias de ayudas del ámbito de la SGDHCC (entre otras las correspondientes a la Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo) se ha detectado la omisión de una atribución a la persona titular de esta Secretaría del cometido de efectuar convocatorias ayudas (tal y como para las otras dos Secretarías Generales de Lehendakaritza se les atribuye en sus correspondientes ámbitos).

A fin de poder clarificar la capacidad de ese órgano para aprobar convocatorias se sugiere una reflexión acerca de la posibilidad de que se utilice este Decreto para introducir una modificación en el vigente Decreto 70/2017, de estructura orgánica y funcional de Lehendakaritza incorporando a las funciones del titular de la SGDHCC la de efectuar convocatorias de subvenciones en los ámbitos de actuación que le corresponden incluidas las correspondientes a las entidades de la Administración institucional que quedan adscritos al departamento a través de esta Secretaría (esta mención incluye a la AVCD, donde se ha identificado la problemática y excluye a “Gogora”). Por su parte, caso de que se opte por mantener la opción formulada de convocatoria de las ayudas que correspondan al Decreto que ahora se informa en el ámbito de la persona titular de la Dirección (se ha apuntado la idoneidad de elevarlo a la persona titular de la Secretaría) bastaría con que la previsión a introducir en el Decreto de estructura orgánica a este respecto excluyese las que reglamentariamente vengan atribuidas a otro órgano.

Se es consciente de la excepcionalidad de la sugerencia hecha, si bien habida cuenta la tramitación del proyecto general dentro del procedimiento de elaboración de las disposiciones de carácter general, entendemos que, caso de querer incorporarse se haría necesario agregar informe de DACIMA sin perjuicio del contraste que mereciese por parte de la Viceconsejería de Régimen Jurídico en su Informe de Legalidad acerca de la viabilidad de abordar la modificación de una norma organizativa en una norma sectorial reguladora de subvenciones.

e) En cuanto a la subsanación de defectos entendemos procedente que la previsión del plazo de 10 días deje constancia de que tal plazo se entiende improrrogable. En este sentido, sin ahondar en esta cuestión, nos decantamos por entender que, encontrándonos ante un procedimiento de concurrencia competitiva tal plazo no resulta ampliable (artículo 68.2 Ley 39/2015).

En todo caso, y es extensible a otros contenidos del proyecto, las menciones sistemáticas al precepto concreto de la normativa general que determina un contenido suponen un grado de exhaustividad en el texto que no contribuye a su mejor comprensión.

Asimismo, habida cuenta del cambio operado por la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las Administraciones Públicas, entendemos oportuno reflejar que el plazo improrrogable de diez días se refiere a días hábiles excluyendo sábados, domingos y festivos (artículo 30 L 39/2015).

f) El proyecto de Decreto prevé, artículo 8, como procedimiento de concesión de las subvenciones (término preferible al de adjudicación más propio del ámbito contractual) el ordinario de concurrencia competitiva o concurso (51.4 LPOHGPV). Este procedimiento requiere de unos criterios que se establecen en el artículo 10 del proyecto y de un órgano colegiado que formule la correspondiente propuesta conforme a los criterios fijados (artículo 9 del proyecto).

El artículo 8 del proyecto avanza, además, un límite mínimo de puntuación para acceder a las ayudas (40 sobre 100, artículo 8.1, en relación con el 10.2 del proyecto) y la previsión del criterio de reparto de las cantidades previstas una vez fijada la puntuación: criterio de proporcionalidad (8.2 del proyecto). Añade, asimismo, este artículo 8 un límite cuantitativo máximo de 50.000 euros por beneficiario y convocatoria (8.4 del proyecto)

En relación con lo anterior apuntamos lo siguiente:

- La aplicación de una regla de proporcionalidad como criterio de cuantificación de la ayuda entraña diversas cuestiones que debieran ser objeto de consideración en el expediente. Esta regla no garantiza la viabilidad de la iniciativa propuesta más aun teniendo en cuenta el relativamente bajo nivel exigible para su acceso (40/100). Así, un proyecto que alcance justo ese nivel sin que tenga otra fuente de financiación necesariamente deberá ser redimensionado de forma que se transforme en un programa o actividad que en la práctica no hubiese llegado a merecer tan siquiera la puntuación obtenida sobre proyecto.
- Conforme a lo anterior entendemos oportuno que de mantener la regla de proporcionalidad se incluya una previsión que contemple cómo si la propuesta de otorgamiento sumada a otras fuentes de financiación no garantizan un porcentaje mínimo de recursos con los que abordar el proyecto (que podría estar a partir del 70%), se entiende que no procede el otorgamiento del proyecto por falta de viabilidad económica de la iniciativa proyectada.
- El importe máximo de ayuda prevista viene referida a la entidad beneficiaria y convocatoria. Ante la eventualidad de que una beneficiaria pudiera solicitar ayuda para más de un proyecto o actividad, entendemos que sería más apropiado fijar un porcentaje máximo de financiación para cada iniciativa presentada.

Al margen de lo anterior este artículo 8, en su apartado 3 contempla una previsión que entendemos debe revisarse. Se trata de la previsión de reformulación del presupuesto por la propia Administración y que, no obstante, quedar a la decisión de ratificación por el solicitante, entendemos que debiera clarificarse. A este respecto, si bien, entendemos viable la posibilidad de que se notifiquen la exclusión de determinados gastos como susceptibles de acceder a la financiación pública (por no ajustarse a las bases de la convocatoria o de la propia legislación) no vemos factible que sea la propia Administración la que se irroque la capacidad de reacondicionar tal presupuesto.

Debe tenerse presente que la eventual exclusión de gastos puede suponer un redimensionamiento del proyecto que o bien lo haga inviable o bien lo desdibuje hasta el punto de no responder a la pretensión del solicitante. En este sentido, advertimos que esta previsión debiera contenerse y limitarse, en su caso, a su planteamiento en una fase de alegaciones que referida a este u otros extremos se sustancie una vez formulada la propuesta provisional de resolución. En cualquier caso, entendemos que, como resultado de esta fase no cabe introducir mejoras o cambios a la solicitud que impliquen una revisión de los criterios de otorgamiento.

Finalmente, en cuanto a la previsión del artículo 8.5, aun cuando parece un contenido más propio de la justificación, debemos advertir que la solicitud que se formule deberá detallar los gastos de esta naturaleza teniendo presente que, salvo que la entidad tan solo se dedique a promover el programa o actividad proyectada deberá identificarse el porcentaje imputable respecto a los gastos de esta naturaleza que tenga la beneficiaria. Esta cuestión merece una reflexión singular en el caso de que, finalmente, se destinen ayudas a ayuntamientos por cuanto los gastos de esta naturaleza se entienden incluidos en los gastos corrientes y en la plantilla presupuestaria de la entidad.

g) La Comisión de Valoración del artículo 9 viene a colmar la exigencia de un órgano colegiado que valore las solicitudes y formule la correspondiente selección de proyectos y determine la cuantía a otorgar (artículo 51.4 LPOHGPV); todo ello fundamentado conforme a las bases que se contienen en este proyecto y los términos que procedan de la correspondiente convocatoria. Asimismo, la previsión de contenidos de la convocatoria (artículo 5 del proyecto) deja constancia de la composición efectiva y publicidad de esta Comisión.

En cuanto a la Comisión proyectada apuntamos:

- La referencia a la Dirección de Régimen Jurídico debiera reflejar que es de Lehendakaritzza. Aun es más, habida cuenta la previsible condición de jurista de este miembro integrante de la Comisión y que no aparece fundamentada la razón de su integración en este órgano cabe reconsiderar como eventual argumento que apoye su presencia que pueda, además, ejercer la secretaría del órgano.
- No acabamos de comprender la integración de una persona de la Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo en el análisis de esta convocatoria. Además de recordar la necesidad de que se cumpla un requisito de especialidad que fundamente la integración en este órgano (razonamiento que tampoco aparece), apuntamos que parece más razonable que se incorpore una persona de "Gogora" por cuanto, además, de posibilitar una mejor coordinación en la imprecisa delimitación funcional, entendemos que la condición de personal de ese órgano hace presumible que reúna una mejor capacitación para abordar el análisis de solicitudes en este ámbito.
- A falta de un mayor detalle en el régimen de funcionamiento de este órgano colegiado entendemos que es en este apartado (no tanto en la genérica referencia de la Disposición adicional primera) en el que cabe hacer una llamada a la aplicatoriedad en su funcionamiento del régimen previsto en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico de las Administraciones Públicas (Título preliminar, capítulo IIº, sección 3ª)

h) El artículo 10 del proyecto incorpora uno de los elementos fundamentales de cualquier proceso para el otorgamiento de subvenciones, más aún cuando se trata de un procedimiento en concurso o concurrencia competitiva en el que la aplicación de estos criterios van a determinar el acceso a las ayuda (en este caso, además de requerir el mínimo de 40/100 señalado, determinará la cuantía a reconocer).

El proyecto en este artículo 10 prevé cuatro bloques de valoración con una puntuación para cada uno de hasta:

- 15 puntos "entidad solicitante"
- 15 puntos " programas o actividades desarrolladas durante los tres años anteriores, con un posterior desglose de 10 y 5 puntos
- 55 puntos "proyecto presentado", con un posterior desglose en seis apartados (15+10+10+5+10+5)
- 15 puntos "medios personales y materiales que aporta la entidad"

En términos generales hemos de advertir acerca de la escasa concreción de los criterios propuestos y el consiguiente margen de subjetividad que cabrá aplicar en su estimación. Esta Oficina ha mostrado frecuentemente su parecer acerca del uso de criterios que propician un alto grado de subjetividad frente a los que parametrizan la aplicación de criterios o los que, en su defecto, definen con un mayor grado de detalle los aspectos que van a ser valorados y cómo van a ser considerados.

En este caso, no obstante la profusión de criterios y subcriterios entendemos que se mantiene un excesivo grado de subjetividad (así, por ejemplo buena parte de los que aparecen referidos en el apartado c del proyecto presentado) que debiera ser objeto de una mayor parametrización a fin de garantizar el mejor cumplimiento de principios exigidos en el procedimiento subvencional como los de objetividad o transparencia.

La relevancia de los criterios, asimismo, debiera ser objeto de justificación, más allá de la mera descripción/reproducción que incluye la Memoria del proyecto. Entre estos extremos objeto de necesaria fundamentación queremos evidenciar la total ausencia, a priori, de un fundamento sustantivo para otorgar una relevancia significativa a factores ajenos a la iniciativa objeto de la ayuda como es la trayectoria anterior prevista en el apartado b. En este sentido, a lo ya apuntado, se añade en el caso de los Municipios que el denominado criterio de "solvencia" del apartado a) no hace sino valorar lo mismo o aproximado que el apartado b) en el

sentido señalado de valorar una trayectoria que siendo previa puede resultar ajena al proyecto o iniciativa presentado a las ayudas que se convoquen.

Finalmente, se advierte que estas observaciones se hacen sin perjuicio de la necesaria toma en consideración de las que a este respecto ha indicado el Informe de Legalidad incorporado al expediente.

i) El artículo 11 del proyecto se dedica a la resolución de las ayudas. Al igual que la convocatoria, se atribuye este cometido a la persona titular de la Dirección competente en materia de Víctimas y Derechos Humanos correspondiendo, en consecuencia, a quien ostente la SGDHC la resolución de los recursos de alzada que pudieran plantearse. En cuanto al contenido de este artículo se apunta lo siguiente:

- Al igual que se hace en otros supuestos sea conveniente que al aludir a su interposición se señale a “la persona titular de la SGDHC”.
- Al señalar el plazo máximo de duración del procedimiento (hasta la resolución y notificación) de seis meses se establezca como “plazo máximo...”
- En el último apartado 11.4 la publicación de las ayudas en el BOPV da cumplimiento a lo exigido en el artículo 49.2 LPOHGPV. A este respecto, apuntamos la novedad que supone el artículo 45.1, apartado b de la Ley 9/2015 que parece conducir a la fórmula de publicación como instrumento de notificación necesario de la resolución del procedimiento; la LPOHGPV prevé la opción facultativa de notificación vía publicación sin perjuicio de la publicidad general. Así, esta publicación de la Ley 39/2015 no exigiría, en principio, que sea en el Boletín Oficial puesto que, a tal efecto prevé que la convocatoria indique el medio donde se vayan a efectuar las sucesivas publicaciones. A fin de conjugar ambas normativas se sugiere que sea la publicación en el BOPV la vía mediante la que se conjugue el cumplimiento a la notificación vía publicación con los preceptos de la LPOHGPV. Hecha la publicación como notificación se entiende que no se impide que la Administración se dirija directamente a cada interesado si bien entendemos más adecuado que lo que ponga en su conocimiento sea cuándo se ha hecho pública la resolución y con ello la preceptiva notificación. A este respecto hemos de añadir que el R (UE) 1407/2013 de “minimis” exige que al resolver se informe a los beneficiarios de la cuantía de la ayuda de minimis, de su carácter y la mención expresa y completa al citado Reglamento (se hará mención al Reglamento (UE) 1407/2013, de 18 de diciembre, relativo a la aplicación de los artículos 107 y 108 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea a las ayudas de minimis DOCE L 352 de 24.12.2013, p. 9).

j) En cuanto al régimen de pago regulado en el artículo 12, se prevé un pago anticipado de un 75% y el resto tras la justificación completa. Acerca del pago anticipado y habida cuenta la excepcionalidad que supone la Memoria económica argumenta que permite “una mayor disponibilidad económica, con un mayor margen de ejecución del proyecto y evitando que tengan que abrir líneas de crédito...”.

La argumentación expuesta resulta comprensible si bien debiera agregarse una justificación del elevado porcentaje de pago anticipado que se efectúa. A este respecto, aparte de la necesidad de justificar el porcentaje de pago que se contempla, entendemos necesario recordar que, a fin de garantizar la integridad de la Tesorería General del País Vasco la LPOHGPV posibilita la fórmula de los pagos a cuenta, compatibles a su vez con un pago anticipado de menor porcentaje, que permite combinar la justificación de no acudir a financiación externa con la garantía de los abonos que se efectúen. Hemos de insistir en que nos encontramos ante una norma reglamentaria que fija como preceptiva y permanente la fórmula de pago planteada por lo que se hace hincapié en la necesidad de reforzar la argumentación y reconsiderar tan elevado porcentaje de pago anticipado.

No obstante lo anterior, mencionamos aparte hemos de hacer al caso de los Municipios por cuanto se trata de entidades en las que no se da la ausencia de una elemental disponibilidad económica que impida acudir plenamente a la fórmula de pagos parciales o, incluso, a la fórmula general de pago contra justificación. A este respecto hemos de recordar lo señalado acerca del carácter voluntario que para estas Instituciones Locales supone abordar estos proyectos desde la perspectiva de la LILE y que, asimismo, conforme a tal perspectiva deberán ser abordados por Municipios en los que concurra el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

En el caso de las ayudas a Municipios entendemos necesario reconsiderar el planteamiento de pago anticipado por fórmulas de pago que acompañen el desembolso por la Tesorería General del País Vasco con la ejecución de las iniciativas subvencionadas.

Con carácter común a todas las ayudas referidas a víctimas de terrorismo que puedan promoverse en el contexto de este Programa hemos de señalar la previsión contemplada en la Disposición adicional segunda de la Ley 4/2008, de 19 de junio, de Reconocimiento y Reparación a las Víctimas del Terrorismo que señala cómo: *“En supuestos de perentoria necesidad podrán concederse anticipos a cuenta de las ayudas ordinarias o extraordinarias previstas en esta ley, cuya cuantía no excederá*

el 70% de la cantidad que previsiblemente pudiera corresponder en la resolución que acuerde su concesión. Tales anticipos podrán librarse como pagos a justificar”.

Queda patente que se está refiriendo a cualquier tipo de ayuda destinada al marco de esa Ley que, recordamos, en su artículo 27 se refiere al apoyo al movimiento asociativo (incluyendo otras ayudas referidas a la memoria, dignidad, participación o reconocimiento en otros apartados) y que, además, fija como límite que no podrán rebasarse el del 70%. Este límite que operará imperativamente para las ayudas referidas a víctimas de terrorismo, entendemos que marca, también, un referente de pago anticipado ligado a situación de “perentoria necesidad” a fin de que sea tomado en cuenta en la reflexión del pago anticipado que se llegue a proponer.

k) Con ocasión del análisis del artículo 13 del proyecto referido al plazo y modo de justificación surge una cuestión que, no obstante anunciarse como novedad, no tiene un reflejo evidente en las bases de las ayudas que se plantean. Se trata de la posibilidad enunciada de “ampliación del plazo para la realización de los proyectos” que conlleva la extensión si prevista expresamente de efectuar la justificación de las ayudas percibidas hasta “el 1 de octubre del año siguiente al año en que se efectúe la convocatoria” (en este artículo 13, apartado 3).

En este sentido, si bien es cierto que la posibilidad de configurar subvenciones que se extiendan más allá del ejercicio anual y presupuestario es plenamente factible requiriendo la correspondiente previsión de gasto presupuestario plurianual, entendemos que resulta oportuno que las bases puedan contemplar esa posibilidad sometiéndola (al igual que el resto de previsiones de gasto) a la existencia de dotación presupuestaria acorde (plurianual) a tal efecto.

Respecto a la previsión que se recoge hemos de advertir que del literal de la misma puede concluirse que la fecha término del 1 de octubre rige para todas las ayudas otorgadas pudiendo cualquier beneficiario, al margen del plazo de ejecución de la actividad o programa subvencionado dilatar tal justificación hasta esa fecha. Entendemos que tal enunciado debe acotarse de forma más preciso y así, por ejemplo, señalar para las actividades y programas que se ejecuten en el mismo año de la convocatoria una fecha que no vaya más allá del 28 de febrero del ejercicio siguiente y que aquéllas que se extiendan al ejercicio siguiente (única posibilidad de extensión que parece contemplarse habida cuenta la propuesta formulada) puedan efectuarse hasta el citado 1 de octubre de ese ejercicio siguiente al de la convocatoria. De hecho, esta fórmula puede combinarse con otra agregada que limite esa justificación a un plazo máximo determinado (uno o dos meses) después de la fecha de ejecución de la actividad conforme al calendario presentado.

l) El artículo 16 del proyecto referido al “seguimiento y control” contempla una serie de facultades a favor de la dependencia gestora que pudieran rebasar las que en tal sentido tiene reconocidas legalmente la Administración. Así, si bien respecto al acceso a la documentación, sin perjuicio de la previsión que en cumplimiento de la LPOHGPV, recoge el artículo 18 a favor de la propia dependencia gestora, la OCE y el TVCP, debe tenerse presente el artículo 46 de la LGS que incorpora una previsión más detallada de esa obligación general que, además no solo se limita a la justificación sino al general “objeto de la subvención”.

Así las cosas, la facultad de acceso a documentos, entendemos que no da cobertura a la fijación de “medidas correctoras” que deberán ser adoptadas por la beneficiaria a la vista de las deficiencias que pueda advertir la Administración.

Por otra parte y en este mismo orden de cosas, entendemos que la facultad de verificación periódica que se prevé no debe dar amparo a ninguna medida arbitraria sino que deberá estar en su caso plenamente fundamentada, sin perjuicio de que se plasme un mecanismo más formal que configure este seguimiento y control de una forma general y objetiva respecto a todos los beneficiarios de estas ayudas (ya sea por razón de la cantidad otorgada, por la tipología de medida, por la dimensión de la actividad, por su relevancia pública o una combinación de ellas).

Dentro de este mismo apartado y por razón de su vinculación a lo anteriormente expuesto (de hecho los artículos 16 y 17 pudieran ser refundidos) al formular el régimen de “alteración de las condiciones de la subvención”, que entendemos debe ser instada por la beneficiaria, incluye un último párrafo 3 que debiera reformularse con el fin de aclararlo. En concreto, la mención a “si las alteraciones de las condiciones pudieran suponer un incremento de la subvención concedida”, pensamos que se dirige a salvaguardar la inamovilidad de la subvención aun existiendo tales razones, de hecho así lo establece acto seguido al señalar “sin que ello suponga modificación alguna del importe de la subvención concedida inicialmente”. Entendemos que esta última mención (que en su caso puede insertar “sin que ello suponga en ningún caso”) permite suprimir la precedente transcrita que puede inducir a error.

Finalmente y en cuanto a estos extremos ligados al siguiente de incumplimiento desarrollado en el artículo 18 del proyecto apuntamos la oportunidad de establecer las oportunas previsiones que posibiliten la puesta en práctica del artículo 37.2 LGS. En concreto modular las circunstancias bajo las que no obstante identificarse un incumplimiento se acredite la satisfacción de los compromisos bajo los que se ha otorgado la ayuda posibilitando un reintegro parcial por esta razón.

m) En relación con el artículo 19 del proyecto, entendemos que sin perjuicio de las causas que pueden dar lugar al reintegro que con carácter básico fija el artículo 37 LGS (citado en el artículo 18 del proyecto) al aludir al procedimiento de reintegro es más adecuada la referencia a la LPOHGPV que la que se hace a la LGS. En concreto al artículo 53 de la LPOHGPV desarrollado por el Decreto 698/1991 que, efectivamente, se menciona.

En cuanto al contenido del precepto proyectado, apuntamos la idoneidad de que si se opta por incorporar preceptos de esa normativa general se haga respetando su literalidad y, en todo caso, su fundamento. En este sentido, apuntamos la falta de claridad del apartado b que debiera reflejar lo previsto en el artículo 5.1, apartado b del Decreto 698/1991.

Asimismo, entendemos adecuado que la referencia a los intereses de demora por reintegro de subvenciones (diferente a otros en la variada tipología de intereses a percibir por la Administración).

IV. DE LA INCIDENCIA ECONÓMICO-PRESUPUESTARIA

IV.1. Si bien la incidencia directa en el presupuesto general de la CAPV (*tanto en el corriente ejercicio como en posteriores*) de la mera aprobación del nuevo programa de fomento será nula en tanto no se activen las respectivas convocatorias anuales del mismo, ello no impide que el Decreto que lo regula, en sí mismo, deba tener, en hipótesis, cobertura económica y financiera ya que a ningún órgano se le permitiría dictar normas subvencionales a sabiendas de que no está amparado económicamente ni mucho menos crear expectativas en el vacío económico.

De hecho, es el propio articulado del Decreto [artículo 2] el que proyecta recursos económicos sobre la ejecución del mismo que adquirirán trascendencia económica al activar la correspondiente convocatoria anual que complementará y será complementada con la regulación del programa de fomento recogido en el Decreto, y sin perjuicio de que la exigibilidad singular y concreción económico-presupuestaria haya de hacerse en el desarrollo. Ambos instrumentos (Decreto y Resoluciones de convocatoria en su momento) conforman un todo económico susceptible de ser evaluado.

En tal sentido, la memoria económica obrante que no se formula en su sustanciación sino que se incorpora a instancia del Informe de Legalidad resulta, ciertamente, escueta y limitada en la motivación de buena parte de los extremos que configurarán el otorgamiento de las subvenciones que se regulan. Así, se ha

mencionado a lo largo de este Informe la ausencia de fundamentación de los criterios de otorgamiento o la falta de un razonamiento del porcentaje de pagos anticipados, entre otros que debieran respaldar las opciones que se incorporan en la reglamentación que va a regir con carácter de permanencia estas subvenciones.

Se insiste en la condición de disposición de carácter general del proyecto de decreto informado por cuanto, más allá del frecuente requerimiento de fundamentación de los extremos advertidos en los instrumentos que con vocación anual integran bases y convocatoria en una misma actuación, en este caso, la fundamentación de la regulación que se adopta constituye una exigencia legal. En tal sentido, además de las normas que establece la Ley 8/2003 de 22 de diciembre, del procedimiento de elaboración de las disposiciones de carácter general, hemos de aludir al Título VI de la Ley 39/2015.

A este respecto, la Memoria económica se limita a remitirse a los presupuestos del corriente ejercicio 2018, Ley 5/2017, de 22 de diciembre, apuntando sendas partidas presupuestarias con las que se pretende abordar las convocatorias de este ejercicio. Las partidas presupuestarias diferencian las dos convocatorias previstas, destinadas a sujetos jurídicos privados (CAC 454) y sujetos jurídico público (CAC 422) y, asimismo, prevén créditos de compromiso por un 75% del gasto total previsto correspondiente al ejercicio corriente y el restante 25% como crédito de compromiso.

A esta escueta información se agrega la única mención a que “desde el año 1988, el Gobierno Vasco viene realizando convocatorias subvencionales destinadas a promover proyectos, tanto de asociaciones como de municipios y de otras entidades locales vascas ...”.

Otro aspecto en los que la Memoria económica no aporta una contextualización adecuada es el referido a los objetivos e impactos pretendidos con la medida subvencional así como la eventual previsión de gastos (no solo de la inminente convocatoria o convocatorias de este ejercicio) y visión a futuro de esta medida. En tal sentido, se echa en falta un reflejo que identifique en el vigente Plan Estratégico de Convivencia y Derechos Humanos 2017-2020 la trascendencia de este Decreto en los objetivos las actuaciones e indicadores que se contemplan.

En este mismo orden de cosas, queda reflejado que el proyecto de Decreto viene a sustituir otros precedentes (los que aparecen citados en la disposición derogatoria); entendemos que la Memoria económica, además de la citada proyección y perspectiva respecto a las pretensiones a alcanzar con el decreto proyectado,

debiera acometer un análisis de cuál haya sido la trayectoria de tales líneas de ayuda precedentes, su impacto, evolución, tipología de beneficiarios, etcétera.

IV.2. La norma proyectada, a diferencia de otras con la misma finalidad, no ha incorporado la convocatoria de las subvenciones para el corriente ejercicio. Ello no obstante, con relación a las menciones incluidas en la Memoria económica a las citada partidas presupuestarias de este ejercicio 2018 advertimos que la previsión de reparto entre ejercicio corriente y crédito de compromiso responde al supuesto en el que necesariamente se haga un primer pago del 75% a todas en el ejercicio 2018 y un segundo de liquidación necesariamente en 2019.

A este respecto nos remitimos a lo señalado acerca de la fecha de justificación y la posibilidad de que las acciones y programas se extiendan más allá del ejercicio corriente. En este último caso, se advierte que tal posibilidad no constituye una obligación sino una facultad del solicitante de forma que pueden existir iniciativas que se ejecuten y justifiquen plenamente en el ejercicio corriente que corresponda. La previsión presupuestaria que se adelanta responde a una previsión en la que todos los segundos pagos hayan de efectuarse en el ejercicio siguiente al de otorgamiento lo que implicaría fijar la justificación y abono de ese segundo pago como un mandato en ese ejercicio venidero.

IV.3. Tal y como hemos señalado la Memoria económica al no abordar un planteamiento que ofrezca la visión económica de las medidas abordadas hasta el presente que van a sustituirse mediante el proyecto de Decreto limita el conocimiento en detalle de la evolución que hayan tenido estas ayudas. La mención a las partidas presupuestarias con las que se pretende abordar las convocatorias en este ejercicio 2018 apuntan a una línea de relativa continuidad respecto a las que en ejercicios precedentes se han efectuado respectivamente a entidades locales y a organizaciones y movimientos sociales para proyectos de paz, convivencia y derechos humanos.

En lo que a las previsiones de gasto que se aportan, limitadas al presente ejercicio 2018, se constata que:

- En lo referente a la prevista convocatoria de ayudas a “Proyectos en materia de Paz, Convivencia y Derechos Humanos” destinados a organizaciones y movimientos sociales (CAC 454) se prevé una cifra total de 900.000 euros distribuida en 675.000 euros como crédito de pago en este 2018 y 225.000 euros como crédito de compromiso para 2019. Esta cifra, a salvo de otras explicaciones, supone un relevante incremento respecto a la trayectoria de

las ayudas que hasta la fecha se han articulado a tal fin que han oscilado en una cifra aproximada de 600.000 euros (ver cuadro anexo).

- En lo referente a las ayudas destinadas a "Proyectos en materia de Paz, Convivencia y Derechos Humanos destinados a Municipios y Entidades Locales (CAC 422) se prevé una cifra total de 275.000 euros distribuida en 150.000 euros como crédito de pago en este 2018 y 125.000 euros como crédito de compromiso para 2019. Esta cifra, a salvo de otras explicaciones, supone un ligero decremento respecto a la trayectoria de las ayudas que hasta la fecha se han articulado a tal fin que han oscilado en una cifra aproximada de 300.000 euros (ver cuadro anexo).

Llegados a este punto y habida cuenta la falta de la proyección económica de las ayudas proyectadas, remitimos las consideraciones que procedan a las cifras que en última instancia se acompañen a las convocatorias previstas al Informe que se emita con relación a las mismas. Ello no obstante, a continuación se deja constancia de las cuantías de las convocatorias precedentes destinadas a objetivos similares (que fueron resueltas por cifras que agotaban o prácticamente agotaban las dotaciones de la convocatoria), a fin de evidenciar la trayectoria sin que ello solvente el requerido reflejo del impacto y objetivos alcanzados con las mismas a fin de fundamentar la iniciativa en curso.

CUANTÍAS DE LAS CONVOCATORIAS CORRESPONDIENTES A LOS PROGRAMAS DE AYUDA	
AYUDAS A ORGANIZACIONES Y MOVIMIENTOS SOCIALES QUE REALIZAN PROYECTOS EN MATERIA DE PAZ, CONVIVENCIA Y DERECHOS HUMANOS, DESARROLLADOS EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PAÍS VASCO	AYUDAS A PROGRAMAS EN MATERIA DE PAZ, CONVIVENCIA Y DERECHOS HUMANOS, DESARROLLADOS POR MUNICIPIOS Y DEMÁS ENTIDADES LOCALES DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PAÍS VASCO
2003: 500.000,00.-€	2003: 200.000,00.-€
2004: 500.000,00.-€	2004: 200.000,00.-€
2005: 500.000,00.-€	2005: 200.000,00.-€
2006: 618.300,00.-€	2006: 300.000,00.-€
2007: 643.032,00.-€	2007: 312.000,00.-€
2008: 662.323,00.-€	2008: 321.360,00.-€
2009: 682.193,00.-€	2009: 331.001,00.-€
2010: 660.000,00.-€	2010: 300.000,00.-€
2011: 660.000,00.-€	2011: 340.000,00.-€
2012: 554.400,00.-€	2012: 269.280,00.-€
2013: 554.400,00.-€	2013: 260.000,00.-€
2014: 600.000,00.-€	2014: 300.000,00.-€
2015: 600.000,00.-€	2015: 300.000,00.-€
2016: 600.000,00.-€	2016: 300.000,00.-€
2017: 600.000,00.-€	2017: 300.000,00.-€

IV.4. La memoria económica que obra en el expediente no hace referencia a parámetros presupuestarios que permitan la necesaria evaluación del programa subvencional, tan siquiera a los que constan en el Presupuesto correspondiente a

2018. Remitiendo cualquier consideración acerca de esos parámetros a las efectivas convocatorias para este ejercicio (una vez que se tenga constancia de las cifras efectivamente destinadas a los mismos) se emitirán las consideraciones acerca de las mismas que procedan.

En todo caso, se apunta desde este momento que en tanto se mantenga activo el programa de ayudas, al abordar la confección de la memoria presupuestaria de los Presupuestos Generales correspondientes a futuros ejercicios se establezcan objetivos, indicadores y magnitudes para los mismos, que permitan una evaluación adecuada de su eficacia y eficiencia, tomando en consideración las especiales características de estas ayudas; extremos que, añadimos, deberán ser conformes con la planificación estratégica que en este ámbito haya adoptado el Gobierno Vasco. No merece la pena ahondar en la relevancia de adoptar tales medidas a fin de poder realizar un juicio de razonabilidad de las ayudas y que, conforme a la información proporcionada se puedan modificar, mejorar o, en su caso, eliminar o sustituir tales medidas por otras, en ejercicios posteriores.

Para concluir este apartado, se recuerda que la L 39/2015, señala en su artículo 130 que las AAPP revisarán periódicamente su normativa vigente para comprobar la medida en que las normas en vigor han conseguido los objetivos previstos y si estaba justificado y correctamente cuantificado el coste y las cargas impuestas en ellas, para lo que se hace necesario el previo establecimiento de parámetros útiles de evaluación.

Por todo lo expuesto, se emite el presente Informe con las observaciones expresadas en el mismo.