

**INFORME DE ORGANIZACIÓN**

| | |
|----------------------|--|
| Documento: | IO-2015-036 |
| Denominación: | Anteproyecto de ley reguladora del régimen de subvenciones |

Elaborado:

Fdo.:

Responsable de Proyectos

Fecha: 18-09-2015

Aprobado:

Fdo.: Javier Bikandi Irazabal

Director de Atención a la Ciudadanía e
Innovación y Mejora de la Administración

Fecha: 18-09-2015

INFORME DE ORGANIZACIÓN

Documento: IO-2015-036

Página: 2/13

Propuesta:

La Dirección de Servicios del Departamento de Hacienda y Finanzas, mediante transmisión telemática con entrada de 9 de septiembre de 2015 en la Dirección de Atención a la Ciudadanía e Innovación y Mejora de la Administración (DACIMA en adelante), solicita Informe del Anteproyecto de ley reguladora del régimen de subvenciones.

Esta Dirección de Atención a la Ciudadanía e Innovación y Mejora de la Administración (en adelante DACIMA) tiene entre sus funciones *“el análisis y evaluación de las actuaciones departamentales en materia de estructuración interna, organización, y creación de entes institucionales y de los proyectos de disposiciones de carácter general que las establezcan; así como el asesoramiento y apoyo técnico a los departamentos y entes que la integran en materia de organización y procedimientos”* tal y como se determina en el artículo 18c del Decreto 188/2013, de 9 de abril, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Administración Pública y Justicia, en relación con lo previsto en el art. 6.1f del Decreto 20/2012, de 15 de diciembre.

Además, en el marco del Plan de Innovación Pública 2014-2016 y en aplicación del Acuerdo de Consejo de Gobierno de 13 de enero de 2015, le corresponde el impulso de la Transparencia y Buen Gobierno.

El Proyecto de Ley que nos ocupa, consta de:

- una exposición de motivos que describe en 6 apartados las razones que dan lugar a la aprobación, los objetivos previstos, los fundamentos jurídicos, los principios y líneas generales de la regulación y la incidencia en la normativa en vigor.
- una parte dispositiva, con un título preliminar de disposiciones generales y cuatro títulos que regulan el procedimiento de concesión y gestión de las subvenciones, el procedimiento de gestión presupuestaria, la revisión de los

INFORME DE ORGANIZACIÓN

Documento: IO-2015-036

Página: 3/13

actos de concesión de subvenciones y las infracciones y sanciones administrativas en materia de subvenciones.

- una disposición adicional única sobre entregas dinerarias sin contraprestación, una disposición transitoria sobre los procedimientos iniciados con anterioridad a la aprobación de la ley, una disposición derogatoria única y cuatro disposiciones finales.

Valoración:

Al objeto de ofrecer la máxima claridad expositiva y comprensión, el presente informe seguirá el orden del texto propuesto deteniéndose exclusivamente en aquellos apartados cuya mejora o consideración correspondan a la naturaleza del mismo, obviando aquellos otros aspectos de naturaleza económica, jurídica o de otro ámbito que deben ser contemplados por otros órganos de este Gobierno.

Analizado el Anteproyecto de Ley en cuestión, procede señalar lo siguiente:

Título preliminar - Disposiciones generales

El Artículo 6 establece la “*Planificación y evaluación en materia subvencional*” de forma concisa, cabe pensar que una posterior regulación normativa desarrollará la materia de acuerdo con lo establecido en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno sobre publicidad activa y derecho de acceso a la información pública y buen gobierno, y en el anteproyecto de Ley de transparencia, participación ciudadana y buen gobierno del sector público vasco si se aprobara finalmente en el Parlamento Vasco.

Por otra parte, se determina que “*Los planes estratégicos se publicarán en la sede electrónica de cada Departamento*”, sin embargo, el Decreto 21/2012, de 21 de febrero, de Administración Electrónica, crea la sede electrónica de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Euskadi como **un espacio único gestionado**

INFORME DE ORGANIZACIÓN

Documento: IO-2015-036

Página: 4/13

de forma descentralizada, por lo que se entiende que los planes se publicarán en la sede electrónica de *euskadi.eus*, sin perjuicio de su publicación en otros portales.

En los artículos “8 - *Requisitos generales para el otorgamiento*” y “9 - *Bases reguladoras de la concesión de las subvenciones*”, se establece que las bases reguladoras se publicarán en el BOPV, su elaboración y aprobación como disposiciones normativas de carácter general si tienen carácter indefinido y el contenido mínimo que deben tener las bases reguladoras.

Cabe preguntarse si, en caso de no tener carácter indefinido éstas pudieran elaborarse y aprobarse como actos administrativos y, si en este caso, la norma tendría la consideración de normativa reguladora.

Además, la publicación de las normas reguladoras en el BOPV es adecuada, si bien sería recomendable analizar qué contenido debe de publicarse en el BOPV y cuál en la sede electrónica de *euskadi.eus*.

Así por ejemplo, si bien debe de establecerse en las normas reguladoras, de acuerdo a los principios establecidos en el *Artículo 7 - Principios generales*, los requisitos de los beneficiarios y los criterios de adjudicación, no es eficiente publicar en el BOPV la forma de acreditar los requisitos que bien podría publicarse en sede electrónica.

Por ejemplo, incluir en las bases reguladoras las declaraciones responsables que deben de ser acreditadas antes de la resolución por aportación de documentación implica la imposibilidad de acreditar estas declaraciones por otros medios, caso de datos que son públicos como algunos registros administrativos. O en caso, de que se incorporen nuevos servicios de interoperabilidad (internos o externos) puedan sustituirse dichas declaraciones por intercambio de datos sin necesidad de actualizar las bases reguladoras que además, al elaborarse y aprobarse como disposiciones de carácter general son procesos largos y tediosos. Todo en aras de la simplificación de cargas innecesarias y de la agilidad administrativa.

De igual manera se considera que debe de procederse con el modo y plazo de presentación de solicitudes.

INFORME DE ORGANIZACIÓN

Documento: IO-2015-036

Página: 5/13

En el *Artículo 11 - Personas beneficiarias*, se establece que en el supuesto de *“agrupaciones de personas físicas o jurídicas, públicas o privadas sin personalidad cada miembro integrante de la agrupación tendrá la condición de persona beneficiaria y asumirá distintos compromisos, así como una parte del importe de la subvención, en función de lo señalado tanto en la solicitud de la ayuda, como en la resolución de concesión. En cualquier caso, deberá nombrarse persona representante o apoderada única de la agrupación, con poderes bastantes para cumplir las obligaciones que, como persona beneficiaria, corresponden a la agrupación.”* En este caso, sería conveniente hacer una mención al Registro electrónico de representantes¹ para la gestión de la representación.

El *Artículo 13 - Prohibiciones para la adquisición de la condición de persona beneficiaria o entidad colaboradora* establece las prohibiciones para ser persona beneficiaria de las subvenciones o entidad colaboradora y la forma de justificación.

Se considera conveniente establecer que en los casos en que exista transmisión de datos intra o entre administraciones o los datos obren en poder de esta administración, la verificación la realizará el órgano competente utilizando los medios disponibles en cada caso y sin necesidad de consentimiento por parte de las personas o entidades de no estar incursos en las prohibiciones para obtener la condición de persona beneficiaria o entidad colaboradora.

El *Artículo 14 - Obligaciones de las personas beneficiarias*, establece en los apartados d) y e) que *“Esta comunicación deberá efectuarse tan pronto como se conozca y, en todo caso con anterioridad a la justificación de la aplicación dada a los fondos percibidos.”*

Se considera que, en algunos casos, esta obligación puede ser de difícil cumplimiento dado que depende de cuándo resuelven otros organismos sus convocatorias o en nuestro caso del número de justificaciones y pagos de la convocatoria, por lo que se sugiere sustituir el texto por *“...con anterioridad o en el momento de la justificación de la aplicación dada a los fondos percibidos.”*

¹ ORDEN de 14 de diciembre de 2012, de la Consejera de Interior, Justicia y Administración Pública, por la que se regula el Registro electrónico de representantes de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Euskadi y por la que se crea y regula el Registro de personal funcionario habilitado.

INFORME DE ORGANIZACIÓN

Documento: IO-2015-036

Página: 6/13

En el apartado f) *“Acreditar con anterioridad a dictarse la propuesta de resolución de concesión que se halla al corriente en el cumplimiento de sus obligaciones tributarias y frente a la Seguridad Social”*.

Se considera que si estas obligaciones las comprobara la administración de forma automática la obligación debería de ser la de hallarse en el cumplimiento y no acreditarlo, por lo que se sugiere modificar el texto.

El Artículo 15 - *Registro General de Subvenciones*, crea la aplicación informática dejando para un posterior desarrollo reglamentario los datos que se inscriben y los que serán públicos de acuerdo a la ley de transparencia. Se considera que este registro es un instrumento importante no sólo para facilitar el seguimiento y control de las mismas y dar cumplimiento al principio de transparencia de la Administración Pública Vasca, sino además para la planificación de las políticas públicas y la mejora en colaboración y gestión intra e interadministrativa, por lo que se podría profundizar en el contenido mínimo que debería inscribirse. Además, dado que ya existe un texto de anteproyecto de Ley de transparencia, participación ciudadana y buen gobierno del sector público vasco en fase de informe COJUAЕ, en coherencia, podría determinarse como información mínima al menos la allí establecida, esto es,

- *Anualmente se publicarán la relación de normas reguladoras de programas subvencionales convocados durante el ejercicio, los importes destinados, su objetivo y finalidad y las condiciones que deberán reunir las posibles personas o entes beneficiarios.*
- *La relación de personas beneficiarias con indicación de su importe, objeto o finalidad, sin perjuicio de la excepciones justificadas por motivos de vulnerabilidad social de los beneficiarios.*
- *El procedimiento de otorgamiento: concurso, concesión directa...*

El Artículo 18 - *Información sobre la actividad subvencional*, establece que las entidades contempladas en el art. 2.1 de la presente ley anualmente publicarán en su sede electrónica la relación de las subvenciones convocadas durante el ejercicio presupuestario con indicación de los importes destinados a las mismas, su objetivo y

INFORME DE ORGANIZACIÓN

Documento: IO-2015-036

Página: 7/13

finalidad y las condiciones que deberán reunir las posibles personas o entes beneficiarios. Asimismo, mantendrán actualizada la relación de subvenciones directas que concedan.

Conviene recordar que el artículo 9 del Decreto 21/2012, de 21 de febrero, de Administración Electrónica, establece lo que debe publicarse en sede electrónica, entre otros contenidos el “Catálogo de servicios disponibles en la sede” y que se ha establecido el modelo de ficha de los servicios y procedimientos de la familia de Ayudas, becas y subvenciones con el contenido mínimo que deben tener.

Título I - Procedimientos de concesión y gestión de las subvenciones

El Artículo 19 - *Procedimientos de concesión*, regula los tipos de subvenciones concursales competitivas o no, las de concesión sucesiva y las nominativas y directas, estableciendo que de forma general se debe de optar por las concursales competitivas.

En las de concesión sucesiva establece que se publicará en BOPV el agotamiento de fondos a los efectos de la denegación de la concesión de nuevas subvenciones. Sin embargo, se considera que esto puede ser contrario a lo establecido en las bases reguladoras en las que se concretará las consecuencias del agotamiento de fondos, pudiendo establecerse que las solicitudes no sean denegadas si no que se paguen con fondos del siguiente ejercicio, un ejemplo es el caso de las ayudas por nacimiento de hijos/as. Si el sentido del agotamiento de fondos siempre es la denegación debe de establecerse en la ley de forma más clara.

El *Artículo 20 – Iniciación*, establece el contenido de la convocatoria cuando no se encuentre integrada en las bases reguladoras. En este caso cabe señalar que:

- No se contemplan casos excepcionales en que el plazo de presentación de solicitudes pueda ser inferior al mes, cuando en el artículo 9.3.b. si lo establece.

INFORME DE ORGANIZACIÓN

Documento: IO-2015-036

Página: 8/13

- Se incluye-si la resolución pone fin a la vía administrativa y, en caso contrario, órgano ante el que ha de interponerse recurso de alzada pero no establece el que se incluya el caso de que no se ponga fin a la vía administrativa.
- Se establece la necesidad de publicar “*Documentos, modelos e informaciones que deben acompañarse a la petición*” pero no se contempla la posibilidad de referir a la publicación de éstos en la sede electrónica de *euskadi.eus*.
- No se distingue entre notificación y publicación de las concesiones.
- Establece el plazo de subsanación de forma improrrogable en 10 días, en contradicción con lo establecido en otras normativas de carácter básico.

En el Artículo 21 - *Gestión*, se establece la diferencia entre órgano gestor y resolutor, y la imposibilidad de que ambos órganos coincidan. ¿Quiere esto decir que las subvenciones no pueden ser resueltas por directores y directoras?

Además, establece con carácter general la resolución previa y alegaciones, lo cual se considera una medida eficiente de gestión administrativa en los procedimientos concursales con prorrateo evitando recursos administrativos y posibles expedientes de reintegros al permitir la reformulación de solicitudes en cuanto a la cantidad solicitada y la concedida. Sin embargo, en los de concesión competitiva se considera que únicamente demora el acto de resolución. Por ello, se considera que debe de establecerse la posibilidad de prescindir del trámite de audiencia tanto, cuando no se tengan que tener en cuenta hechos aducidos por las personas solicitantes, como por el tipo de concesión de la subvención.

El párrafo 4 parece dar a entender que la aceptación de la subvención siempre es de forma explícita, lo cual se considera que no es beneficioso para las personas beneficiarias que pueden perder la subvención si en ese plazo no lo realizan.

Además, se establece que el derecho solo se genera cuando se notifica la resolución no cuando se produce el acto de resolución, en los casos en que no se notifica sino que se publicita ¿Cuándo se genera el derecho?

INFORME DE ORGANIZACIÓN

Documento: IO-2015-036

Página: 9/13

El Artículo 22 - *Resolución y notificación*, establece el contenido mínimo de la resolución, se considera que el contenido de la resolución puede aligerarse teniendo en cuenta que la forma de pago, justificación, ... están establecidas en las bases reguladoras y que todo ese contenido puede ser sustituido por un enlace al contenido publicado en la sede electrónica.

Título II - Del procedimiento de gestión y justificación de la subvención

El Artículo 32 - *Justificación de las subvenciones públicas*, establece varias formas de justificación sin especificar en qué condiciones puede utilizarse una u otra, dejándolo a criterio del órgano convocante.

Así por ejemplo, el apartado 1 dice, “*Reglamentariamente se podrá establecer la posibilidad de justificación de las subvenciones públicas recibidas mediante la presentación de una cuenta de justificación simplificada*”.

No se define qué es la cuenta justificativa simplificada, ni en qué condiciones puede utilizarse, entendiéndose en los siguientes apartados que también debe ir acompañada de justificantes de gastos y formularios. Se considera que la justificación debe de ser proporcional a la subvención y que, en estos casos, puede ser suficiente con una declaración responsable e inspecciones posteriores si fueran necesarias, se sugiere desarrollar estos términos en reglamentos posteriores.

Por otra parte, se establece en el apartado 2, “*.... 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.*”

Nuevamente, se incluyen los formularios de justificación en las normas reguladoras obviando la publicación de los mismos en sede electrónica.

Además, en el apartado 3 se dice, “*Reglamentariamente, se establecerá un sistema de validación y estampillado de justificantes de gasto que permita el control de la concurrencia de subvenciones*”

INFORME DE ORGANIZACIÓN

Documento: IO-2015-036

Página: 10/13

En el canal electrónico, se considera que es difícil la validación y estampillado de documentos aportados por la ciudadanía, por lo que se propone describir que reglamentariamente se establecerá la forma de controlar la concurrencia de subvenciones sin establecer en la propia ley la forma de realizar el control.

En el apartado 5 se establece “En el supuesto de adquisición de bienes inmuebles, además de los justificantes establecidos en el apartado 3 de este artículo, debe aportarse certificado de tasador independiente debidamente acreditado e inscrito en el correspondiente registro oficial.”

Se considera que la forma de justificación de bienes inmuebles debería de recogerse en el desarrollo normativo posterior a esta ley de forma que se establezca de conformidad con la evolución de la administración electrónica y los sistemas de interoperabilidad.

Título III - De la revisión de los actos de concesión de subvenciones

El artículo 40.1 establece, *“El procedimiento de revisión y reintegro de subvenciones se iniciará de oficio por acuerdo del órgano concedente, bien por propia iniciativa, bien como consecuencia de orden superior, a petición razonada de otros órganos o por denuncia. También se iniciará a consecuencia del informe de control financiero de subvenciones emitido por la Oficina de Control Económico. No obstante, se podrá establecer la posibilidad de desconcentrar el inicio y la tramitación del expediente en un órgano distinto del concedente, correspondiendo en todo caso la resolución del expediente a este último.”*

No se diferencia entre procedimiento de revisión y de reintegro. La revisión se considera que puede ser por solicitud de la persona beneficiaria, de modificación de la resolución de concesión o como consecuencia del trámite de justificación de los gastos subvencionados, mientras que el reintegro es consecuencia de las causas establecida en el Artículo 36 - Causas de revisión y reintegro.

Por ello se considera que el procedimiento de revisión puede ser a instancia de la persona beneficiaria.

INFORME DE ORGANIZACIÓN

Documento: IO-2015-036

Página: 11/13

Además, en el apartado 2 se garantiza el derecho de audiencia y se establece el plazo de resolución en 12 meses desde la fecha del acuerdo de inicio. ¿A qué se refiere “acuerdo de inicio”? ¿cuándo es como consecuencia de la revisión de la justificación presentada o por petición de modificación de la resolución de concesión?

Además, se indica que se suspende el plazo de resolución cuando deba de solicitarse la aportación de documentación de subsanación ¿esto no es parte del trámite de audiencia?

El artículo 41.1 - Competencia para la resolución del procedimiento de revisión y reintegro establece “*El órgano concedente será el competente para exigir de la persona beneficiaria o entidad colaboradora el reintegro de subvenciones mediante la resolución del procedimiento regulado en el presente título, cuando aprecie la existencia de alguno de los supuestos de reintegro de cantidades percibidas establecidos en el artículo 36 de esta ley*” y el Artículo 40.1 “...No obstante, se podrá establecer la posibilidad de desconcentrar el inicio y la tramitación del expediente en un órgano distinto del concedente, correspondiendo en todo caso la resolución del expediente a este último”, se considera que es reiterativo.

Otras consideraciones generales

El Proyecto de Ley de procedimiento administrativo común de las Administraciones Públicas aprobado por el Congreso el pasado 21 de julio, y que se encuentra ya en el Senado –con todas las probabilidades de que se apruebe en los próximos meses– establece que el procedimiento administrativo habrá de ser íntegramente electrónico, de hecho se deroga la Ley 11/2007, de 22 de junio, de Acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos, entendiéndose que la tramitación electrónica no debe ser ya una forma especial de gestión de los procedimientos sino que debe ser la forma general de actuación de las Administraciones, porque una administración sin papel sirve mejor a los principios de eficacia y eficiencia, al ahorrar costes y además reforzar las garantías de los interesados.

INFORME DE ORGANIZACIÓN

Documento: IO-2015-036

Página: 12/13

El articulado refiere distintos procedimientos cuando en realidad son fases y trámites de un procedimiento. Sería conveniente estandarizar la terminología utilizada en todos los ámbitos.

En todo momento se hace referencia a la necesidad de publicar en BOPV sin tener en cuenta otros lugares para la publicidad o para la notificación, como son la sede electrónica o el tablón electrónico de anuncios en sede electrónica.

Tampoco se establece que algunas ayudas puedan comunicarse mediante una resolución provisional sin la necesidad de solicitud por parte de la ciudadanía, es el caso de las subvenciones establecidas como un derecho, por ejemplo: las de nacimiento de hijos/as.

Se considera que en esta ley se han incluido aspectos que podría ser más conveniente regularlos en los posteriores desarrollos reglamentarios de la ley, al ser cuestiones que pueden evolucionar en el tiempo con los desarrollos de la administración electrónica.

La Dirección de Atención a la Ciudadanía e Innovación y Mejora de la Administración podrá asesorar e informar en lo que el Departamento de Hacienda y Finanzas precise para la regulación, la organización y la implementación de la Tramitación Electrónica en relación a este Proyecto de Ley, así como, en general, para la simplificación administrativa, la reducción de cargas administrativas y transparencia y buen gobierno.

Conclusiones:

De acuerdo con las funciones asignadas a través del artículo 18 c del **Decreto 188/2013, de 9 de abril, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Administración Pública y Justicia** éstas son las observaciones que, desde el punto de vista del diseño organizativo, procedimientos generales y en particular aquellos vinculados con la administración electrónica y la

INFORME DE ORGANIZACIÓN

Documento: IO-2015-036

Página: 13/13

transparencia y el buen gobierno, formulamos al Anteproyecto de ley reguladora del régimen de subvenciones.