



**CONSELL JURÍDIC CONSULTIU
DE LA
COMUNITAT VALENCIANA**

Dictamen 686/2018
Expediente 623/2018

Presidenta
Hble. Sra.
D.^a Margarita Soler Sánchez

Consellers y Consellers
Ilmas. Sras. e Ilmos. Sres.
D. Enrique Fliquete Liso
D. Faustino de Urquía Gómez
D.^a M.^a Asunción Ventura Franch
D.^aM.^a del Carmen Pérez Cascales
D. Joan Carles Carbonell Mateu

Conseller nato
Molt Hble. Sr.
D. Francisco Camps Ortiz

Secretari General
Ilmo. Sr.
D. Joan Tamarit i Palacios

Hble. Señor:

El Pleno del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana, en sesión celebrada el día 6 de noviembre de 2018, bajo la Presidencia de la Hble. Sra. D.^a Margarita Soler Sánchez, y con la asistencia de los señores y las señoras que al margen se expresan emitió, por unanimidad, el siguiente dictamen:

De conformidad con la comunicación de V.H., de 25 de octubre de 2018 (Registro de entrada número 1141 de 25 de octubre de 2018), el Pleno del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana ha examinado el procedimiento instruido por la Consellería de Economía Sostenible, Sectores Productivos, Comercio y Trabajo, relativo al proyecto de Orden por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de subvenciones en materia de comercio, consumo y artesanía.

CSV:8R2SI2GS-IU6TJHJE-8HN191EE URL de validació:<https://www.tramita.gva.es/csv-front/index.faces?cadena=8R2SI2GS-IU6TJHJE-8HN191EE>

ÁMBITO- PREFIJO	CÓDIGO SEGURO DE VERIFICACIÓN	FECHA Y HORA DEL DOCUMENTO
ORVE	ORVE-b3c2-0ab4-34c0-9fa2-db8d-4a44-b857-37ad	2018-11-08 09:21:14
Nº registro	DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN	Validez del documento
REGAGE18s0000003395	https://sede.administracionespublicas.gob.es/valida/validar/servicio_csv_id/10/	Original





I ANTECEDENTES

El procedimiento tramitado para elaborar el proyecto de Orden, de la Conselleria de Economía Sostenible, Sectores Productivos, Comercio y Trabajo, consta de los documentos, trámites e informes siguientes:

1.- Resolución, de 2 de mayo de 2018, del Conseller de Economía Sostenible, Sectores Productivos, Comercio y Trabajo, por la que se acuerda iniciar el procedimiento para la elaboración del proyecto de Orden y encomendar a la Dirección General de Comercio y Consumo la tramitación del proyecto.

2.- Nota de régimen interior de la Subdirección General de Comercio y Consumo, de fecha 22 de mayo de 2018, al Servicio de Coordinación y soporte técnico para la tramitación del correspondiente proyecto de Orden.

3.- Primer borrador de proyecto de Orden (versión 1).

4.- Trámite de información pública por un plazo de 15 días mediante anuncio en el *Diari Oficial de la Generalitat Valenciana* número 8304 de 28 de mayo de 2015, conforme al artículo 52 del Decreto 24/2009, de 13 de enero, del Consell, sobre la forma, la estructura y el procedimiento de elaboración de los proyectos normativos de la Generalitat.

5.- Anuncio de la Dirección General de Comercio y Consumo de fecha 22 de mayo de 2018.

6.- Nota de régimen interior de la Dirección General de Comercio y Consumo adjuntando documentación, de fecha 6 de junio de 2018.

7.- Ficha informativa de fecha 6 de junio de 2018, de ayudas públicas del Anexo I conforme al Decreto 128/2017, de 29 de septiembre del Consell.

8.- Informe de administración electrónica y coordinación informática de fecha 6 de junio de 2018, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 94 del Decreto 220/2014, y en la Instrucción del Servicio núm. 4/2012 de 27 de abril, de la Dirección General de Tecnologías de la Información, donde se manifiesta que *“NO afecta de modo sustancial a ninguno de los programas informáticos que lo gestionan, por lo que no será necesario introducir o gestionar modificaciones en los referidos instrumentos informáticos. En este*

ÁMBITO- PREFIJO	CÓDIGO SEGURO DE VERIFICACIÓN	FECHA Y HORA DEL DOCUMENTO
ORVE	ORVE-b3c2-0ab4-34c0-9fa2-db8d-4a44-b857-37ad	2018-11-08 09:21:14
Nº registro	DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN	Validez del documento
REGAGE18s0000003395	https://sede.administracionespublicas.gob.es/valida/validar/servicio_csv_id/10/	Original





mismo sentido, se informa que este proyecto de Orden no precisa de la implantación de un nuevo programa informático”.

9.- Informe de la Dirección General de Comercio y Consumo de impacto sobre la infancia, la adolescencia y la familia de fecha 6 de junio de 2018, conforme a lo dispuesto en el artículo 22 de la Ley Orgánica 1/1996, 16 de enero; en la infancia y en la adolescencia conforme a la Ley 26/2015, de 28 de julio de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia, siendo el impacto *NULO por no existir de partida, desigualdades, discriminaciones y afecciones en la protección de los derechos de los menores, ni en su individualidad ni en su inserción en la familia, y nos e prevé ninguna modificación de esta situación.*

10.- Informe justificativo de fecha 6 de junio de 2018 de la no sujeción al artículo 107 TFUE, en cumplimiento de lo dispuesto en el Decreto 128/2017, de 29 de septiembre del Consell.

11.- Informe de la Dirección General de Comercio y Consumo de evaluación de impacto de género de fecha 6 de junio de 2018, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 19 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo para la igualdad efectiva de mujeres y hombres.

12.- Informe de la Dirección General de Comercio y Consumo de fecha 6 de junio de 2018, justificativo de la necesidad y oportunidad proyecto.

13.- Memoria económica de la Dirección General del Comercio y Consumo de fecha 6 de junio de 2018, concluyendo que el *proyecto NO COMPORTA ningún incremento del gasto público.*

14.- Solicitud de fecha 12 de junio de 2018 de alegaciones a las Consellerias afectadas conforme a lo dispuesto en el art. 43 de la Ley 5/1983, de 30 diciembre, del Consell conforme prescribe el artículo 43.1.b), de la Ley 5/1983, de 30 de diciembre, del Consell, *“en la elaboración de los reglamentos se seguirá, entre otros, el trámite consistente en remitir, en su caso, a la Conselleria de Presidencia y consellerias en cuyo ámbito pueda incidir, el proyecto de disposición junto con el expediente, con el fin de que, en el plazo máximo de diez días, emitan informe”.*

15.- Solicitud de fecha 12 de junio de 2018 a la Conselleria Hacienda y Modelo Económico del informe del artículo 94 del Decreto 220/2014,

16.- Remisión de fecha 12 de junio de 2018 a la Dirección General de Financiación y Fondos Europeos del borrador del proyecto para

ÁMBITO- PREFIJO	CÓDIGO SEGURO DE VERIFICACIÓN	FECHA Y HORA DEL DOCUMENTO
ORVE	ORVE-b3c2-0ab4-34c0-9fa2-db8d-4a44-b857-37ad	2018-11-08 09:21:14
Nº registro	DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN	Validez del documento
REGAGE18s0000003395	https://sede.administracionespublicas.gob.es/valida/validar/servicio_csv_id/10/	Original





cumplimentar el trámite establecido por el artículo 4 del Decreto 128/2017, 29 de septiembre del Consell.

17.- Comunicación de fecha 18 de junio de 2018, de la Subsecretaria de Sanidad sobre el proyecto de Orden.

18.-Comunicación de fecha 15 de junio de 2018, de la Subsecretaría de Transparencia, Responsabilidad Social, Participación y Cooperación sobre proyecto de Orden.

19.- Remisión al órgano gestor, del informe de la Dirección General de Financiación y Fondos Europeos de fecha 19 de junio de 2018.

20.- Comunicación de fecha, 21 de junio de 2018, de la Subsecretaría de Educación, Investigación, Cultura y Deporte sobre el proyecto de Orden.

21.- Comunicación de fecha, 21 de junio de 2018, de la Subsecretaría de Agricultura, Medio Ambiente, Cambio Climático y Desarrollo Rural sobre el proyecto de Orden.

22.- Comunicación de fecha, 19 de junio de 2018, de la Subsecretaría de Justicia y Administración Pública, Reformas Democráticas y Libertades Públicas, sobre el proyecto de Orden.

23.- Solicitud de informe de fecha 21 de junio de 2018, a la Dirección General de Presupuestos, conforme a lo prescrito en el artículo 26 de la Ley 1/2015, de 6 de febrero, de la Generalitat.

24.- Comunicación de fecha 22 de junio de 2018 de la Subsecretaria de Presidencia sobre el proyecto de Orden.

25.- Comunicación de fecha, 22 de junio de 2018, de la Subsecretaría de Vicepresidencia y Consellería Igualdad y Políticas Inclusivas sobre el proyecto de Orden.

26.- Informe de fecha 25 de junio de 2018 de la Dirección General de Tecnologías Información y Comunicación en virtud del artículo 4 del Decreto 218/2017, de 29 de septiembre que modifica artículo 94 Decreto 220/2014, de 12 de diciembre.

27.- Remisión por el órgano gestor, de fecha 26 de junio de 2018, de las fichas informativas de ayudas a las que no es de aplicación el artículo 107.1 TFUE y fichas que no implican ayudas estatales, excepto mínimos.

ÁMBITO- PREFIJO	CÓDIGO SEGURO DE VERIFICACIÓN	FECHA Y HORA DEL DOCUMENTO
ORVE	ORVE-b3c2-0ab4-34c0-9fa2-db8d-4a44-b857-37ad	2018-11-08 09:21:14
Nº registro	DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN	Validez del documento
REGAGE18s00000003395	https://sede.administracionespublicas.gob.es/valida/validar/servicio_csv_id/10/	Original





28.- Remisión al órgano gestor de las alegaciones recibidas hasta la fecha e informe de la Dirección General de Tecnología e Información de fecha 28 de junio de 2018.

29.- Comunicación de fecha, 28 de junio de 2018, de la Subsecretaria de Hacienda y Modelo Económico sobre el proyecto de Orden.

30.- Informe de fecha 2 de julio de 2018, de la Dirección General de Presupuestos, conforme a lo prescrito en el artículo 26 de la Ley 1/2015), 12 de febrero.

31.- Remisión al órgano gestor de las alegaciones de la Conselleria de Hacienda y Modelo Económico, de fecha 5 de julio de 2018.

32.- Remisión por el órgano gestor de informe valorativo de las alegaciones realizadas de fecha 24 de julio de 2018 y texto del proyecto de Orden.

33.- Informe valorativo de alegaciones efectuadas por el órgano gestor al proyecto de Orden, de fecha 24 de julio de 2018.

34.- Texto de proyecto de Orden (versión 2)

35.- Solicitud de fecha 31 de julio de 2018 del informe de la Abogacía de la Generalitat conforme al artículo 43.1 de la Ley 5/1983, 30 de diciembre.

36.- Informe de la Abogacía de la Generalitat de fecha 7 de agosto de 2018.

37.- Remisión al órgano gestor del informe de la Abogacía de la Generalitat de fecha 27 de agosto de 2018.

38.- Oficio de remisión de fecha, 5 de septiembre de 2018, del órgano gestor del informe sobre las observaciones efectuadas por la Abogacía General.

39.- Informe del órgano gestor sobre las observaciones efectuadas por la Abogacía General, de fecha 5 de septiembre de 2018.

40.- Texto del proyecto de Orden (versión 3).

41.- Informe complementario de fecha, 6 de septiembre de 2018, de la Abogacía de la Generalitat.

ÁMBITO- PREFIJO	CÓDIGO SEGURO DE VERIFICACIÓN	FECHA Y HORA DEL DOCUMENTO
ORVE	ORVE-b3c2-0ab4-34c0-9fa2-db8d-4a44-b857-37ad	2018-11-08 09:21:14
Nº registro	DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN	Validez del documento
REGAGE18s0000003395	https://sede.administracionespublicas.gob.es/valida/validar/servicio_csv_id/10/	Original





42.- Oficio de remisión de fecha 7 de septiembre del 2018 al órgano gestor del informe complementario de abogacía.

43.- Solicitud de fiscalización a la Intervención Delegada de fecha 10 de septiembre de 2018.

44.- Informe de la Intervención Delegada de fecha 5 de octubre de 2018.

45.- Remisión al órgano gestor del Informe Intervención Delegada de fecha 10 de octubre de 2018.

46.- Informe del órgano gestor sobre las observaciones de la Intervención Delegada, de fecha 22 de octubre de 2018.

47.- Texto del proyecto de Orden bases (versión 4).

Y, encontrándose en el estado descrito la tramitación del procedimiento, el Hble Sr. Conseller de Economía Sostenible, Sectores Productivos, Comercio y Trabajo, por oficio de fecha 25 de octubre de 2018, que se registró de entrada por este Órgano Consultivo el mismo día, remitió el expediente con las actuaciones, precedido de un índice de los documentos, para nuestro Dictamen, con carácter urgente, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 10.4 y 14.2 de la Ley de la Generalitat 10/1994, 19 de diciembre, de creación del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana.

II CONSIDERACIONES

Primera.- Sobre el carácter de la consulta y alcance del dictamen.

El artículo 10.4 de la citada Ley 10/1994 establece que el Consell Jurídic Consultiu deberá ser consultado preceptivamente en los supuestos de *“Proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de leyes y sus modificaciones”*.

Mediante escrito de fecha 25 de octubre de 2018, remitido por la Conseller de Economía Sostenible, Sectores Productivos, Comercio y Trabajo, tuvo entrada en este Consell el proyecto de Orden por el que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de subvenciones en

ÁMBITO- PREFIJO	CÓDIGO SEGURO DE VERIFICACIÓN	FECHA Y HORA DEL DOCUMENTO
ORVE	ORVE-b3c2-0ab4-34c0-9fa2-db8d-4a44-b857-37ad	2018-11-08 09:21:14
Nº registro	DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN	Validez del documento
REGAGE18s0000003395	https://sede.administracionespublicas.gob.es/valida/validar/servicio_csv_id/10/	Original





materia de comercio, consumo y artesanía, solicitándose el preceptivo dictamen, con carácter urgente, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 9 y 10.4 de la Ley 10/1994, de 19 de diciembre, de creación del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana.

Segunda.- Procedimiento de elaboración del proyecto de Orden.

La elaboración del Proyecto de Orden y su tramitación se ajustó, en gran parte, al procedimiento y a los trámites regulados en el artículo 43 de la Ley 5/1983, de 30 de diciembre, del Consell, que contempla el procedimiento de elaboración de las disposiciones reglamentarias autonómicas, que fue desarrollado por los artículos 52 y siguientes del Decreto 24/2009, de 13 de febrero, del Consell, sobre la forma, la estructura y el procedimiento de elaboración de los proyectos normativos de la Generalitat.

El proyecto de Orden cumple con el contenido mínimo del artículo 165.2 de la Ley 1/2015.

En este sentido, el procedimiento se inició mediante la Resolución de la titular de la Conselleria competente en materia de Economía Sostenible, Sectores Productivos, Comercio y Trabajo, de fecha 2 de mayo de 2018.

Se incorporó a las actuaciones informe justificativo de la necesidad y oportunidad del proyecto de Orden de la Dirección General, de fecha 6 de junio de 2018, así como memoria económica, que expresa que el Proyecto de Orden que se tramita no supondrá un aumento de recursos materiales y humanos, por lo que no tendrá repercusiones económicas.

Obran en las actuaciones remitidas cuatro borradores del texto del proyecto de Orden, con su correspondiente numeración.

Consta informe positivo sobre el impacto de género de fecha 6 de junio de 2018, además del informe de impacto nulo sobre la infancia y la adolescencia, y la familia de la Dirección General.

Consta informe favorable de la Abogacía de la Generalitat Valenciana, así como informe de adaptación del proyecto de Orden a las sugerencias y recomendaciones realizadas por la Intervención Delegada.

En estos términos se dio cumplimiento al procedimiento regulado en la citada Ley 5/1983, de 30 de diciembre, del Consell, y en el Decreto 24/2009, de 13 de febrero.

ÁMBITO- PREFIJO	CÓDIGO SEGURO DE VERIFICACIÓN	FECHA Y HORA DEL DOCUMENTO
ORVE	ORVE-b3c2-0ab4-34c0-9fa2-db8d-4a44-b857-37ad	2018-11-08 09:21:14
Nº registro	DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN	Validez del documento
REGAGE18s0000003395	https://sede.administracionespublicas.gob.es/valida/validar/servicio_csv_id/10/	Original





Tercera.- Objeto y marco normativo del texto proyectado

El proyecto de norma que ahora se analiza tiene por objeto aprobar las bases reguladoras para que la Administración autonómica otorgue determinadas ayudas, por lo que resultan de aplicación la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (de carácter básico en la mayoría de sus preceptos al amparo de las competencias reservadas al Estado en el artículo 149.1.13^a, 14^a y 18^a de la Constitución), su Reglamento de desarrollo aprobado por el Real Decreto 887/2006, de 21 de julio (muchos de sus preceptos también constituyen legislación básica estatal), y la Ley 1/2015, de 6 de febrero, de Hacienda Pública, del Sector Público Instrumental y de Subvenciones (cuyo Título X –artículos 159 a 177– tiene por objeto específico las “subvenciones”). En concreto, el artículo 165 de la referida Ley autonómica establece el contenido de las bases reguladoras de la concesión de subvenciones como las que ahora se proyecta aprobar.

En cuanto al ámbito material y sector de actividad sobre el que se proyecta la referida potestad de fomento, la Orden que se dictamina tiene por objeto establecer el régimen jurídico al que debe someterse la concesión de subvenciones en materia de comercio, consumo y artesanía, siguiendo lo dispuesto el artículo 49.1.35.^a del Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana, que atribuye a la Generalitat competencia exclusiva en materia de comercio interior y defensa del consumidor y del usuario, sin perjuicio de la política general de precios, la libre circulación de bienes, la legislación sobre la defensa de la competencia y la legislación del Estado.

En virtud de la mencionada atribución competencial, se dictó la Ley 3/2011, de 23 de marzo, de la Generalitat Valenciana, de Comercio, en cuyo capítulo IV, se estableció el marco de actuación de dinamización de la actividad comercial.

Como expresa el informe sobre la necesidad y oportunidad emitido por el Director General de Comercio y Consumo:

“La Llei 3/2011, de 23 de març, de la Generalitat, de comerç de la Comunitat Valenciana, en el capítol IV estableix el marc d'actuació en matèria de dinamització de l'activitat comercial, mitjançant una sèrie de mesures que pretenen dotar el sector d'un major atractiu i competitivitat, impulsant la modernització de les estructures comercials, la incorporació de noves tecnologies, la creació d'entorns urbans atractius i adequats, la formació dels agents del sector, i la promoció dels productes i de les empreses comercials, per a continuar contribuint a la progressiva i harmònica adaptació de

<u>ÁMBITO- PREFIJO</u>	<u>CÓDIGO SEGURO DE VERIFICACIÓN</u>	<u>FECHA Y HORA DEL DOCUMENTO</u>
ORVE	ORVE-b3c2-0ab4-34c0-9fa2-db8d-4a44-b857-37ad	2018-11-08 09:21:14
<u>Nº registro</u>	<u>DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN</u>	<u>Validez del documento</u>
REGAGE18s0000003395	https://sede.administracionespublicas.gob.es/valida/validar/servicio_csv_id/10/	Original





l'estructura comercial a les pautes de l'economia avançada que garantisca a les persones consumidores de la Comunitat Valenciana uns equipaments i empreses comercials capaces de satisfer eficientment les seues demandes.

La Llei 1/1984, de 18 d'abril, de la Generalitat, d'ordenació de l'artesanía, reconeix la importància d'establir mesures d'ordenació i foment d'aquest sector per a estimular la seua competitivitat i garantir, per tant, la pervivència d'aquest important patrimoni cultural i econòmic de la Comunitat Valenciana.

La Llei 1/2011, de 22 de març, de la Generalitat, per la qual s'aprova l'Estatut dels Consumidors i Usuaris de la Comunitat Valenciana, té com a objecte la protecció, defensa i promoció dels drets i legítims interessos de les persones consumidores i usuàries en el territori de la Comunitat Valenciana, en compliment del mandat de l'article 51, apartats 1 i 2, de la Constitució Espanyola, i correspon a aquesta conselleria adoptar en l'àmbit de les seues competències totes les mesures que siguen necessàries per al degut compliment del que s'estableix en aquesta llei.

El 17 d'agost de 2016 es va publicar en el DOGV l'Ordre 14/2016, de 5 d'agost, de la Conselleria d'Economia Sostenible, Sectors Productius, Comerç i Treball, per la qual s'aproven les bases reguladores per a la concessió de subvencions en matèria de comerç, consum i artesanía, l'aplicació de la qual ha donat lloc a tres convocatòries i les corresponents resolucions, experiència suficient per a detectar les millores i actualitzacions que han d'aplicar-se per a adequar-la a la realitat sectorial i al context econòmic. En aquest sentit, la progressiva disminució de les poblacions rurals, els canvis en la mobilitat, en les noves tecnologies, en els hàbits de consum i d'oci, i en les tendències geosocials, plantegen l'oportunitat de prestar especial atenció al comerç rural i als formats comercials que més afecten el seu proveïment.

Així, i per a dotar de major efectivitat aquests mandats legals, vista l'experiència d'anteriors bases reguladores, s'ha considerat convenient establir un marc d'incentius amb voluntat de permanència en el temps que, d'una banda, agiliten i doten d'una major transparència els fons públics assignats a aquest efecte, i d'una altra, permeten donar una resposta àgil i concreta a les diferents necessitats i conjuntures que es produïsquen, mitjançant convocatòries específiques per a destinataris i actuacions concretes.

A la vista de l'anterior, queda justificada la necessitat i oportunitat de l'aprovació de l'Ordre, de la Conselleria d'Economia Sostenible, Sectors Productius, Comerç i Treball, per la qual s'aproven les bases reguladores per a la concessió de subvencions en matèria de comerç, consum i artesanía”

ÁMBITO- PREFIJO	CÓDIGO SEGURO DE VERIFICACIÓN	FECHA Y HORA DEL DOCUMENTO
ORVE	ORVE-b3c2-0ab4-34c0-9fa2-db8d-4a44-b857-37ad	2018-11-08 09:21:14
Nº registro	DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN	Validez del documento
REGAGE18s0000003395	https://sede.administracionespublicas.gob.es/valida/validar/servicio_csv_id/10/	Original





Cuarta.- Estructura y contenido de la Orden proyectada

El Proyecto normativo, tramitado como proyecto de Orden, consta de:

- El Título de la disposición que se tramita.
- Índice.
- Preámbulo.

La fórmula aprobatoria, “ORDENO”

Título I. Disposiciones generales y procedimiento.

Capítulo I. Disposiciones generales.

Artículo 1. Objeto.

Artículo 2. Financiación.

Artículo 3. Cesión de datos.

Artículo 4. Ámbito de aplicación y acciones apoyables.

Artículo 5. Beneficiarios y condiciones.

Artículo 6. Definiciones.

Artículo 7. Convocatoria.

Artículo 8. Compatibilidad de las ayudas.

Capítulo II. Procedimiento general para la concesión de las ayudas.

Artículo 9. Solicitudes, formalización y lugar de presentación.

Artículo 10. Criterios de valoración.

Artículo 11. Órganos competentes para la convocatoria, tramitación y resolución del procedimiento.

Artículo 12. Resolución de concesión de ayudas.

Artículo 13. Obligaciones de la beneficiaria

Artículo 14. Plan de control.

Artículo 15. Justificación de los gastos y liquidación de las ayudas.

Artículo 16. Minoración, resolución, reintegro de la ayuda concedida y régimen sancionador.

Título II. Programa de ayudas.

Capítulo I. Programa de ayudas a pymes.

Artículo 17. Beneficiarias.

Artículo 18. Acciones.

Artículo 19. Documentación adicional.

ÁMBITO- PREFIJO	CÓDIGO SEGURO DE VERIFICACIÓN	FECHA Y HORA DEL DOCUMENTO
ORVE	ORVE-b3c2-0ab4-34c0-9fa2-db8d-4a44-b857-37ad	2018-11-08 09:21:14
Nº registro	DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN	Validez del documento
REGAGE18s0000003395	https://sede.administracionespublicas.gob.es/valida/validar/servicio_csv_id/10/	Original





Capítulo II. Programa de ayudas a entes intermedios en materia de comercio y artesanía.

Artículo 20. Acciones y beneficiarios.

Artículo 21. Documentación adicional.

Capítulo III. Programa de ayudas a entidades locales en materia de comercio y artesanía.

Artículo 22. Acciones y beneficiarios.

Artículo 23. Documentación adicional.

Capítulo IV. Programa de ayudas a entidades locales en materia de consumo.

Artículo 24. Acciones y beneficiarios.

Artículo 25. Documentación adicional.

Capítulo V. Programa de ayudas a asociaciones y federaciones de personas consumidoras y usuarias.

Artículo 26. Acciones y beneficiarias.

Artículo 27. Documentación adicional.

Disposición adicional única. Financiación Comunitaria.

Disposiciones Final Primera. Delegación.

Disposiciones Final Segunda. Competencia.

Disposiciones Final Tercera. Entrada en vigor

Disposición derogatoria única.

Quinta.- Observaciones de carácter general al proyecto de Orden.

A la vista del contenido de la Orden proyectada objeto de dictamen cabe realizar las siguientes observaciones de carácter general.

I. Inexistencia de Plan Estratégico de Subvenciones.

El artículo 8.1 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones prevé, con carácter básico (disposición final primera), la necesidad de que las Administraciones públicas y cualesquiera entes que propongan el establecimiento de subvenciones deberán concretar con carácter previo y a través de un plan estratégico, los objetivos y efectos que se pretenden con su aplicación, el plazo necesario para su consecución, los costes previsibles y sus fuentes de financiación, supeditándose en todo caso al cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria

ÁMBITO- PREFIJO	CÓDIGO SEGURO DE VERIFICACIÓN	FECHA Y HORA DEL DOCUMENTO
ORVE	ORVE-b3c2-0ab4-34c0-9fa2-db8d-4a44-b857-37ad	2018-11-08 09:21:14
Nº registro	DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN	Validez del documento
REGAGE18s0000003395	https://sede.administracionespublicas.gob.es/valida/validar/servicio_csv_id/10/	Original





Dicho esto, no debe olvidarse que la exigencia de contar con un Plan Estratégico de Subvenciones se incardina en la obligación legal de que el gasto público responda a los principios de máximo rigor económico, austeridad, eficiencia en el uso de recursos disponibles, calidad de los servicios prestados y transparencia en la gestión pública, tal como de manera reiterada ha indicado este Consell.

La omisión del referido Plan Estratégico de Subvenciones ha sido analizada por el Tribunal Supremo en varias ocasiones. Así, en la Sentencia de 28 de enero de 2013, rec. 57/2012, con cita de las Sentencias de 26 de junio de 2012, rec. 4271/2011, y de 4 de diciembre de 2012 –rec. 4369/2011–, reiteró lo siguiente:

“(...) Efectivamente, el artículo 8.1 de la ya citada Ley General de Subvenciones establece: 1. Los órganos de las Administraciones públicas o cualesquiera entes que propongan el establecimiento de subvenciones, con carácter previo, deberán concretar en un plan estratégico de subvenciones los objetivos y efectos que se pretenden con su aplicación, el plazo necesario para su consecución, los costes previsibles y sus fuentes de financiación, supeditándose en todo caso al cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria.

De este precepto pueden obtenerse, sin esfuerzo dialéctico, dos conclusiones: el Plan Estratégico tiene carácter previo al establecimiento de cualquier subvención; y el precepto es imperativo y categórico.

Consideramos que la dicción del precepto, exigiendo con carácter previo el Plan Estratégico, no es tangencial y no sistemático, como sostiene la sentencia de instancia, sino requisito esencial y previo a la regulación de la subvención, de tal forma que sí requiere una formalización o instrumentalización externa que, aunque no es exigible una determinada formalidad, si una definición específica que pueda ser identificada.

Apoya esta interpretación el mismo artículo 8, en su apartado 3, al establecer:

3. La gestión de las subvenciones a que se refiere esta ley se realizará de acuerdo con los siguientes principios:

a) Publicidad, transparencia, concurrencia, objetividad igualdad y no discriminación.

b) Eficacia en el cumplimiento de los objetivos fijados por la Administración otorgante.

c) Eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos. Es decir, la propia norma -y de ahí también su imperatividad y no mera tangencialidad- alude a los objetivos de transparencia, eficacia y eficiencia, que

ÁMBITO- PREFIJO	CÓDIGO SEGURO DE VERIFICACIÓN	FECHA Y HORA DEL DOCUMENTO
ORVE	ORVE-b3c2-0ab4-34c0-9fa2-db8d-4a44-b857-37ad	2018-11-08 09:21:14
Nº registro	DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN	Validez del documento
REGAGE18s0000003395	https://sede.administracionespublicas.gob.es/valida/validar/servicio_csv_id/10/	Original





debe presidir la gestión de las subvenciones. Lo que puede relacionarse también con la Disposición Adicional 13ª de la misma ley, para darnos definitiva interpretación de la imperatividad del precepto, de carácter básico como recoge la sentencia de instancia.

Es claro, por no ser ni siquiera discutido en el proceso, que dicho Plan Estratégico no ha sido elaborado por lo que procede, pues, estimar el primer motivo de impugnación y, con ello siendo innecesario examinar el segundo, estimar el recurso y decidir la cuestión litigiosa en primera instancia...

En su citada Sentencia de 4 de diciembre de 2012, el Tribunal Supremo argumentó lo siguiente: “(...) la hipotética incertidumbre acerca de si la resolución de la Alcaldía fue precedida o no del plan estratégico de subvenciones requerido en una norma básica, como lo es la de aquel art. 8.1 de la Ley 38/2003 (Disposición final primera de ésta), debe resolverse en perjuicio del Ayuntamiento demandado, pues es éste, y no la Administración demandante, quien disponía con toda facilidad del medio de prueba idóneo para despejarla (art. 217.1 y 6 de la Ley de Enjuiciamiento Civil).

Lo que conduce, en definitiva, a declarar su nulidad, tal y como ya hizo para un supuesto similar (Bases aprobadas por el Ayuntamiento de Durango por las que se regulaban las ayudas individuales de transporte a familiares de personas en régimen penitenciario) la sentencia de este Tribunal Supremo de fecha 26 de junio de 2012, dictada en el recurso de casación núm. 4271/2011, en el que la entonces recurrida (de fecha 6 de junio de 2011, recaída en el recurso registrado en la misma Sala de instancia con el núm. 83/2010) desestimó aquel motivo de impugnación con iguales razonamientos a los expresados por la que aquí hemos casado.

En esa anterior sentencia de 26 de junio de 2012, consideró este Tribunal Supremo, dado el tenor de los apartados 1 y 3 del artículo 8 y de la Disposición adicional decimotercera de la Ley 38/2003, que el Plan Estratégico al que se refiere tiene carácter previo al establecimiento de cualquier subvención, constituyendo un requisito esencial cuyo cumplimiento exige que sea formalizado externamente y con un contenido que le haga identificable como tal por reflejar al menos aquello a que alude el apartado 1 de ese artículo 8...

Por ello, de conformidad con la anterior doctrina del Tribunal Supremo y lo informado por la Intervención Delegada en fecha 8 de noviembre de 2017, debe procederse a aprobar con carácter previo el Plan Estratégico de Subvenciones, exigido por el artículo 164, a) de la Ley 1/2015, de 6 de febrero, de Hacienda Pública, del Sector Público Instrumental y de Subvenciones de la Comunitat Valenciana.

ÁMBITO- PREFIJO	CÓDIGO SEGURO DE VERIFICACIÓN	FECHA Y HORA DEL DOCUMENTO
ORVE	ORVE-b3c2-0ab4-34c0-9fa2-db8d-4a44-b857-37ad	2018-11-08 09:21:14
Nº registro	DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN	Validez del documento
REGAGE18s0000003395	https://sede.administracionespublicas.gob.es/valida/validar/servicio_csv_id/10/	Original





Este Consell ha destacado en muchos Dictámenes la necesidad de que las diferentes Consellerías aprueben con carácter previo a la concesión de subvenciones el correspondiente Plan Estratégico de Subvenciones. Estas observaciones se ajustan, como se ha visto, a los pronunciamientos jurisdiccionales citados, y a otros posteriores, por ello, debe realizarse una observación esencial respecto a la existencia del Plan Estratégico, tal y como hemos indicado en nuestro reciente Dictamen 756/2017.

Esta observación es **esencial** a los efectos del artículo 73 del Reglamento de este Consell.

II. Adaptación a los principios de buena regulación.

La vigente Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas dispone en su artículo 129.1 que en el ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria, *“las Administraciones Públicas actuarán de acuerdo con los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, y eficiencia. En la exposición de motivos o en el preámbulo, según se trate, respectivamente, de anteproyectos de ley o de proyectos de reglamento, quedará suficientemente justificada su adecuación a dichos principios”*.

En los apartados siguientes de dicho artículo 129 el legislador establece la manera en la que deberá justificarse la adecuación de la norma proyectada a los referidos principios, lo que debería de quedar justificado de forma más amplia en el preámbulo, evitando expresiones hechas.

Sexta.- Observaciones con carácter particular al proyecto de Orden

Con la finalidad de contribuir a facilitar y mejorar la comprensión de la disposición normativa que se proyecta, se formulan las recomendaciones y sugerencias siguientes:

Al artículo 4.1.c). Ámbito de aplicación y acciones apoyables

Establece este precepto que:

“Se podrá subcontratar la actividad objeto de la subvención hasta el 100% de la misma, en cuyo caso se estará a lo dispuesto en el artículo 29 de la Ley 38/2003, General de Subvenciones. (...)”.

ÁMBITO- PREFIJO	CÓDIGO SEGURO DE VERIFICACIÓN	FECHA Y HORA DEL DOCUMENTO
ORVE	ORVE-b3c2-0ab4-34c0-9fa2-db8d-4a44-b857-37ad	2018-11-08 09:21:14
Nº registro	DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN	Validez del documento
REGAGE18s0000003395	https://sede.administracionespublicas.gob.es/valida/validar/servicio_csv_id/10/	Original





A este respecto, el artículo 29 de la citada Ley 38/2003 dispone:

“(…)

2. *El beneficiario únicamente podrá subcontratar, total o parcialmente, la actividad cuando la normativa reguladora de la subvención así lo prevea. La actividad subvencionada que el beneficiario subcontrate con terceros no excederá del porcentaje que se fije en las bases reguladoras de la subvención. En el supuesto de que tal previsión no figure, el beneficiario podrá subcontratar hasta un porcentaje que no exceda del 50 por ciento del importe de la actividad subvencionada.*

En ningún caso podrán subcontratarse actividades que, aumentando el coste de la actividad subvencionada, no aporten valor añadido al contenido de la misma...”

Este Consell entiende que la subcontratación permitida de hasta el 100 % de la actividad subvencionada podría considerarse contraria a la norma y a los principios que rigen en la concesión de una subvención, en la que frecuentemente se tiene en cuenta las condiciones subjetivas del beneficiario, que en el supuesto de subcontratación del 100%, podría darse la circunstancia de que la subvención fuera, de forma indirecta, a un tercero que de haberse presentado, no habría obtenido la subvención por carecer de alguno de los requisitos exigidos a la persona del beneficiario, o sus condiciones fueran de peor derecho que otros que sí que hayan concurrido. Además, con la total subcontratación se perdería el fin de toda actividad subvencional y escaparía al principio de concurrencia competitiva que inspira las subvenciones objeto de estudio, ya que debe de evitarse que el beneficiario se convierta en un simple intermediario o gestor financiero desvinculado de la actividad que justifica la subvención.

La subcontratación de la actividad subvencionada implica la traslación a un tercero de la ejecución, total o parcial, de la actividad en lugar de hacerla por sí mismo, por ello deben de contemplarse las limitaciones establecidas en el artículo 29.7 de la LGS:

“(…)

En ningún caso podrá concertarse por el beneficiario la ejecución total o parcial de las actividades subvencionadas con:

- a) *Personas o entidades incursas en alguna de las prohibiciones del artículo 13 de esta ley.*
- b) *Personas o entidades que hayan percibido otras subvenciones para la realización de la actividad objeto de contratación.*

ÁMBITO- PREFIJO	CÓDIGO SEGURO DE VERIFICACIÓN	FECHA Y HORA DEL DOCUMENTO
ORVE	ORVE-b3c2-0ab4-34c0-9fa2-db8d-4a44-b857-37ad	2018-11-08 09:21:14
Nº registro	DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN	Validez del documento
REGAGE18s0000003395	https://sede.administracionespublicas.gob.es/valida/validar/servicio_csv_id/10/	Original





c) *Intermediarios o asesores en los que los pagos se definan como un porcentaje de coste total de la operación, a menos que dicho pago esté justificado con referencia al valor de mercado del trabajo realizado o los servicios prestados.*

d) *Personas o entidades vinculadas con el beneficiario, salvo que concurren las siguientes circunstancias:*

1.^a *Que se obtenga la previa autorización expresa del órgano concedente.*

2.^a *Que el importe subvencionable no exceda del coste incurrido por la entidad vinculada. La acreditación del coste se realizará en la justificación en los mismos términos establecidos para la acreditación de los gastos del beneficiario.*

e) *Personas o entidades solicitantes de ayuda o subvención en la misma convocatoria y programa, que no hayan obtenido subvención por no reunir los requisitos o no alcanzar la valoración suficiente”.*

Con estas prohibiciones se pretende evitar fraudes que permitan que acceda a la condición de beneficiario *de hecho* aquel que legalmente carece de *derecho* a ello.

Si se opta por la subcontratación total de la actividad subvencionada, se deberían de establecer en las bases unas limitaciones de orden cuantitativo o cualitativo, en aras de la normativa aplicable.

Al artículo 4.1.f). Ámbito de aplicación y acciones apoyables

Establece este precepto que *“no se computarán como subvencionables (...) los programas y aplicaciones informáticas”.*

Existe una contradicción con el objeto de la presente Orden, que regula subvenciones destinadas a *“incrementar la competitividad, la innovación y la calidad en estos sectores económicos y la información y defensa de las personas consumidoras, a través del fomento de la cooperación interadministrativa, la adaptación de infraestructuras, la transformación digital con el impulso del comercio electrónico...”*

Por lo tanto, debería de aclararse si dentro del concepto de transformación digital no se subvencionarán programas ni aplicaciones informáticas, para evitar interpretaciones erróneas.

Al artículo 5.2. Beneficiarios y condiciones.

En relación con los requisitos que deberán cumplir las beneficiarias, debería tenerse en cuenta la existencia de obligaciones legales en materia de

ÁMBITO- PREFIJO	CÓDIGO SEGURO DE VERIFICACIÓN	FECHA Y HORA DEL DOCUMENTO
ORVE	ORVE-b3c2-0ab4-34c0-9fa2-db8d-4a44-b857-37ad	2018-11-08 09:21:14
Nº registro	DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN	Validez del documento
REGAGE18s0000003395	https://sede.administracionespublicas.gob.es/valida/validar/servicio_csv_id/10/	Original





igualdad entre mujeres y hombres que son exigibles a los posibles beneficiarios. En este sentido la Consellería convocante viene obligada a aplicar en su actividad, como criterio general de actuación, el compromiso con la efectividad del derecho constitucional de igualdad de mujeres y hombres en cumplimiento del artículo 4 de la Ley 9/2003, de 2 de abril, de la Generalitat, de igualdad entre mujeres y hombres; y el art. 14 de la ley orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres.

En este sentido, el artículo 35 de la citada Ley Orgánica, que de acuerdo con la disposición final primera tiene carácter básico, establece:

«Las Administraciones públicas, en los planes estratégicos de subvenciones que adopten en el ejercicio de sus competencias, determinarán los ámbitos en que, por razón de la existencia de una situación de desigualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, las bases reguladoras de las correspondientes subvenciones puedan incluir la valoración de actuaciones de efectiva consecución de la igualdad por parte de las entidades solicitantes.

A estos efectos podrán valorarse, entre otras, las medidas de conciliación de la vida personal, laboral y familiar, de responsabilidad social de la empresa, o la obtención del distintivo empresarial en materia de igualdad regulado en el Capítulo IV del Título IV de la presente Ley.»

A los efectos de atender el mandato contenido en este precepto, se recomienda configurar como requisitos que los solicitantes deben acreditar, para poder concurrir a la convocatoria de las ayudas, el disponer de un plan de igualdad en el caso de que, de acuerdo con la legislación de aplicación, les sea exigible.

Al artículo 9.2.p). Solicitudes, formalización y lugar de presentación.

Se indica que, en caso de disponerse, se aportará “*documentación que acredite disponer de plan de igualdad...*”.

Este precepto parece indicar que la aportación del plan de igualdad no es obligatorio, refiriéndose al supuesto de que se disponga del mismo.

En relación con lo expuesto anteriormente, podría vulnerarse la normativa, en los supuestos en que, por disposición legal, la persona beneficiaria venga obligada a tener “plan de igualdad”. En este caso debería incluirse en el artículo 9.2, otro apartado en el que se exigiera acompañar a la solicitud el documento acreditativo de tener el plan de igualdad, si la solicitante estuviera obligada a ello, sin perjuicio, de que en los supuestos

ÁMBITO- PREFIJO	CÓDIGO SEGURO DE VERIFICACIÓN	FECHA Y HORA DEL DOCUMENTO
ORVE	ORVE-b3c2-0ab4-34c0-9fa2-db8d-4a44-b857-37ad	2018-11-08 09:21:14
Nº registro	DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN	Validez del documento
REGAGE18s0000003395	https://sede.administracionespublicas.gob.es/valida/validar/servicio_csv_id/10/	Original





en que sin estar obligada contara con el mismo se aporte, tal y como dispone el apartado p) de este artículo 9, ya que el contar con el referido plan es uno de los criterios de valoración del proyecto de orden.

A los apartados del artículo 10.1.g); 10.2.a), c), d) y e); 10.3.b), c), d), e); 10.4.a), d), e).

En estos epígrafes se refiere a los criterios de valoración, si se dan las circunstancias expresadas en los mismos, en cuyo caso de forma genérica se indica que se obtendrá hasta 10 puntos.

No se contienen, unos intervalos de valoración que den lugar a la puntuación máxima. No se concretan los parámetros o criterios a tener en cuenta para distribuir la puntuación hasta alcanzar la máxima.

En contraposición, en otros apartados de este mismo artículo, en los que también se contempla la posibilidad de obtener hasta 10 puntos, si se determinan la forma y distribución hasta alcanzar este máximo.

Es por ello por lo que, teniendo en cuenta el carácter programático de la orden, resultaría oportuno que se regularan los criterios para la obtención de la puntuación máxima y no diferirlo a la convocatoria pública para la concesión de la ayuda.

A la Disposición final primera. Delegación

Dice así *“Se delega expresamente en la persona titular de la dirección general de Comercio y Consumo la convocatoria anula de alguna o todas las ayudas reflejadas en la presente Orden, pudiendo en su caso, ampliar los importes globales máximos, así como el plazo de presentación de solicitudes en función del presupuesto disponible...”*.

Si se modifican las bases, ampliando el importe global máximo, se deberá de realizar a través del procedimiento y órgano competente para ello.

Séptima.- Cuestiones de Técnica normativa.

Se debería de procurar que los **artículos** no tengan tantos apartados, ni sean tan extensos, así como seguir un orden atendiendo a las reglas procedimentales de inicio, instrucción y resolución, debiendo de incluirse en los primeros apartados de cada artículo el contenido más relevante.

Esta observación se efectúa conforme a la exigencia de que el texto sea

ÁMBITO- PREFIJO	CÓDIGO SEGURO DE VERIFICACIÓN	FECHA Y HORA DEL DOCUMENTO
ORVE	ORVE-b3c2-0ab4-34c0-9fa2-db8d-4a44-b857-37ad	2018-11-08 09:21:14
Nº registro	DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN	Validez del documento
REGAGE18s0000003395	https://sede.administracionespublicas.gob.es/valida/validar/servicio_csv_id/10/	Original





claro y de fácil comprensión según el artículo 3 del Decreto 24/2009, de 13 de febrero del Consell sobre la forma, la estructura y el procedimiento de elaboración de los proyectos normativos de la Generalitat

Se ha formulado una observación de carácter **esencial** a la ausencia del Plan Estratégico.

III CONCLUSIÓN

Por cuanto queda expuesto, el Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana es del parecer:

Que el Proyecto de Orden, de la Conselleria de Economía Sostenible, Sectores Productivos, Comercio y Trabajo por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones en materia de comercio, consumo y artesanía, es conforme con el ordenamiento jurídico, siempre que se tenga en cuenta la observación **esencial** formulada.

V.H., no obstante, resolverá lo procedente.

València, 6 de noviembre de 2018

EL SECRETARIO GENERAL

LA PRESIDENTA



Firmat per Margarita Soler Sánchez el
07/11/2018 10:11:04
Càrrec: Presidenta del Consell Jurídic
Consultiu de la Comunitat Valenciana



Firmat per Joan Maria Tamarit Palacios el
06/11/2018 18:52:03
Càrrec: Secretari General del Consell
Jurídic Consultiu

HBLE. SR. CONSELLER DE ECONOMÍA SOSTENIBLE, SECTORES PRODUCTIVOS, COMERCIO Y TRABAJO.

ÁMBITO- PREFIJO	CÓDIGO SEGURO DE VERIFICACIÓN	FECHA Y HORA DEL DOCUMENTO
ORVE	ORVE-b3c2-0ab4-34c0-9fa2-db8d-4a44-b857-37ad	2018-11-08 09:21:14
Nº registro	DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN	Validez del documento
REGAGE18s00000003395	https://sede.administracionespublicas.gob.es/valida/validar/servicio_csv_id/10/	Original

