

ANNEX 1

MEMÒRIA PRELIMINAR DE L'AVANTPROJECTE DE BASES GENERALS DE SUBVENCIONS DE LA DIPUTACIÓ DE LLEIDA I DELS SEUS ORGANISMES AUTÒNOMS

Aquesta memòria preliminar té per objecte sotmetre a consulta pública prèvia l'avantprojecte de Bases generals de subvencions de la Diputació de Lleida i dels seus organismes autònoms, que s'incorpora al final d'aquesta memòria, garantint la participació de la ciutadania i d'entitats en el procediment d'elaboració, d'acord amb l'art. 133 de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, de Procediment administratiu comú de les administracions públiques.

1. Aspectes preliminars.

L'activitat de foment és una modalitat d'actuació administrativa que en l'àmbit de les administracions locals catalanes té el suport legal en els articles 239 i següents del Decret legislatiu 2/2003, de 28 d'abril, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya, i en el títol III del Decret 179/1995, de 13 de juny, pel qual s'aprova el Reglament d'obres, activitats i serveis dels ens locals.

La finalitat d'aquesta activitat és promoure i orientar el comportament dels administrats respecte a la realització d'actuacions que satisfan interessos públics generals, entre les manifestacions més significatives de la qual hi ha la concessió de subvencions, fet que a la Diputació de Lleida pren una especial rellevància ateses les funcions cooperadores que, com a administració territorial, li atribueix l'article 36 de la Llei 7/85, de 2 d'abril, reguladora de les bases del règim local i els articles 91 i 92 del Decret legislatiu 2/2003 de 28 d'abril pel qual s'aprova el Text refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya.

La forma i el procediment de concessió de les subvencions són regulats a la Llei 38/2003, de 17 de novembre, general de subvencions i al Reglament de desenvolupament aprovat pel Reial decret 887/2006, de 21 de juliol, sens perjudici de les especialitats aplicables a Catalunya derivades de la regulació de les subvencions continguda al Reglament d'obres, activitats i serveis dels ens locals.

En clau interna, i en compliment del que preveu la Llei general de subvencions, el Ple de la Diputació de Lleida, de 16 de setembre de 2005, va aprovar les Bases generals reguladores de l'atorgament de subvencions de la Diputació de Lleida i els seus organismes autònoms. (BOPLI 137, de 6 d'octubre de 2005), per tal de donar compliment als articles 9.2, 17.2, 17.3. de la Llei 38/2003, de 17 de novembre, general de subvencions; així com l'article 124 del Decret 179/1995, de 13 de juny, pel qual s'aprova el Reglament d'obres, activitats i serveis dels ens locals, art. 124.

Durant més de 15 anys de vigència, aquesta norma va provar la seva funcionalitat i es va mostrar com un instrument molt important a l'hora de cohesionar uns procediments que, amb plena subjecció a l'ordenament estatal i autonòmic en la matèria, s'havien d'adaptar a les peculiaritats de l'organització interna de la corporació. La possibilitat d'adaptació d'aquesta normativa a la pròpia organització de cada entitat local és recollida com una opció, no només convenient si no necessària. És per aquest motiu, que el Ple de la Corporació del 15 d'octubre de 2020, en sessió ordinària, aprova una reformulació de les Bases generals de subvencions de la Diputació de Lleida i dels seus organismes autònoms (BOPLI 221, de 16 de novembre de 2020). Aquesta reforma afecta bàsicament al contingut que regula les bases específiques, la forma de presentació de la documentació, la publicitat de les

subvencions i els sistemes de justificació de l'execució de les actuacions subvencionades.

La segona i última actualització d'aquesta ordenança, aprovada pel Ple de la Diputació de Lleida el 19 de maig de 2022 (BOPLI 159, de 19 d'agost de 2022), proposa incorporar la possibilitat de poder tramitar Bases-Convocatòria conjuntament, com acte administratiu i no com acte normatiu o reglamentari, sempre que aquestes bases no tinguin la vocació de incorporar-se a la normativa pròpia de la Diputació de Lleida, sinó que tinguin una aplicació temporal limitada i tinguin com a objecte concretar el marc normatiu aplicable a un procediment concret de concessió d'una subvenció.

Aquesta figura de bases específiques com acte administratiu, no exclou, com no pot ser d'altra forma, la opció d'aprovar mitjançant una ordenança específica bases reguladores per a determinats àmbits subvencionadors quan ho requereixin les especialitats del seu objecte.

Els articles que es van modificar són:

A) L'article 11a. Convocatòria i Bases específiques, substituint la redacció inicial dels paràgrafs 1 i 2, en els termes següents:

El procediment per a la concessió de subvencions, s'inicia amb l'aprovació i posterior publicació de la convocatòria. La convocatòria, a més d'incorporar les bases específiques tal com s'indica seguidament, ha de tenir necessàriament el contingut següent:

Per a totes les subvencions que s'hagin de concedir mitjançant concurrència competitiva, i amb l'objecte de dotar d'una major concreció el marc normatiu aplicable a un procediment, s'han d'elaborar les corresponents bases específiques, d'acord amb allò que preveu l'article 23.2.a) de la LGS, les quals s'han d'aprovar conjuntament amb la convocatòria de subvencions, sempre que no s'oposin a allò que estigui regulat amb caràcter general dins les Bases generals o dins les pròpies Bases d'execució del pressupost de la Diputació de Lleida.

B) Incorporar la Disposició Addicional tercera, en els termes següents:

En aplicació del que preveu l'article 17.2 de la LGS, mitjançant una ordenança específica podran aprovar-se bases reguladores per a determinats àmbits subvencionadors quan ho requereixin les especialitats del seu objecte.

Aquestes ordenances específiques seran d'aplicació prevalent en aquelles convocatòries incloses dins el seu àmbit d'aplicació, respecte a les quals la present ordenança només tindrà caràcter supletori."

C) Suprimir el següent paràgraf de la Disposició transitòria primera:

"Pel que fa a les subvencions concedides mitjançant concurrència s'estarà al que disposen les bases específiques corresponents."

2. Descripció i avaluació d'altres opcions

En la redacció de l'avantprojecte de Bases Generals que es presenta i amb la finalitat d'optimitzar el coneixement ja produït tant per la pròpia Diputació de Lleida (amb les actuals Bases Generals, del 2022, i la Normativa d'ajuts directes, vigents fins el 2021, o les Bases d'Execució del Pressupost vigent, del 2024) com per d'altres administracions públiques, tant d'envergadura semblant a la Diputació de Lleida (diputacions de Girona, Tarragona o Osca) com d'aquelles que han estat referents per la qualitat del seu model gestió (Diputació de Barcelona), s'ha fet un treball comparatiu de les seves ordenances reguladores de subvencions.

El resultat al que s'ha arribat és que bàsicament hi ha dos models de referència.

2.1. Un primer model, que donant compliment al que disposen els articles a l'art. 9.2, 17.2, 17.3, de la Llei 38/2003, de 17 de novembre, general de subvencions ("Les bases reguladores de les subvencions de les corporacions locals s'han d'aprovar en el marc de les bases d'execució del pressupost, a través d'una ordenança general de subvencions o mitjançant una ordenança específica per a les diferents modalitats de subvencions), considera que per a totes les subvencions que s'hagin de concedir pel procediment de concurrència competitiva (procediment ordinari de concessió de subvencions) s'hauran d'aprovar les corresponents bases específiques.

2.2. El segon model, que, com no pot ser d'altra forma, també dona compliment al que disposa l'article 17.2, de la Llei 38/2003, de 17 de novembre, general de subvencions, preveu la tercera via de poder donar tràmit a les bases juntament amb la convocatòria considerant-ho com un acte administratiu general i no com una ordenança.

La Diputació de Lleida, a l'aprovar l'any 2022 l'actualització de les Bases Generals ja va optar de forma clara per aquesta segona opció.

3. Motius que fan necessària la iniciativa.

3.1. Al considerar la possibilitat d'aprovar bases específiques com un acte administratiu (sense exposició pública, per un òrgan diferent del plenari), és necessari que el contingut de les bases específiques sigui justament específic i desenvolupi allò que ja preveuen les bases generals.

Per entendre-ho millor, i en referència a aquest assumpte, terminològicament s'entén que les bases generals tenen naturalesa reglamentària, les bases específiques tenen naturalesa indefinida i la convocatòria s'entén com un acte dirigit a una pluralitat indeterminada de persones. Així ho deixa clar la sentència del TSJ de Galícia, de 9 de març de 2010, en el següent sentit: "Las bases reguladoras de la concesión de las subvenciones constituyen, por tanto, el instrumento jurídico por el que, por un lado, se establecen las normas que regulan la relación jurídica entre concedente-receptor, y por otro, se fijan los criterios objetivos y racionales que permiten seleccionar a los beneficiarios. Por esta razón, poseen carácter normativo y naturaleza reglamentaria, diferenciándose de la convocatoria como acto administrativo plúrimo".

En la mateixa línia argumental, l'art. 23.2.a) de la LGS distingeix entre el que serien bases reguladores generals, les qual en tant que acte normatiu tindrien la tramitació pròpia de les ordenances; i bases reguladores singulars que s'aprovarien mitjançant acte administratiu general en limitar la seva eficàcia a un o diversos exercicis concrets i tenir caràcter ordenat. És a dir, es pot considerar que les bases específiques tramitades conjuntament amb la convocatòria no tenen caràcter reglamentari, no tenen vocació de perdurabilitat, s'esgoten amb la concessió i no suposen una innovació de l'ordenament; es tracta més aviat d'un acte administratiu adreçat a una pluralitat de destinataris, sense ser, per això, una disposició de caràcter general.

Aquestes bases singulars tramitades juntament amb la convocatòria, es poden considerar com un acte plúrim i aprovar-se per un òrgan que no sigui el Ple, circumstància que agilitza notablement la tramitació.

És per tot l'exposat anteriorment que, amb la voluntat de aplicar principis d'economia en la tramitació, la Diputació incorpora a l'ordenança la possibilitat de tramitar convocatòria-bases com acte administratiu general. És conscient, però, que hi ha una sèrie d'aspectes, que tenen caràcter normatiu, a desenvolupar i concretar en les bases generals actuals que cal desenvolupar més encertadament en les bases generals.

3.2. També fan necessària l'aprovació d'una nova ordenança els lògics canvis en els marcs interns produïts amb el pas del temps, derivats de processos evolutius de millora contínua de l'eficàcia i l'eficiència dels procediments administratius. La conveniència d'introduir a la norma mecanismes correctors d'aquells aspectes de la gestió de les subvencions que s'han mostrat millorables en base a les evidències obtingudes de les actuacions de control.

En aquest sentit, l'avantprojecte de Bases generals de subvencions de la Diputació de Lleida i dels seus organismes autònoms vol dotar-se de la informació bàsica que permeti als gestors de subvencions trobar també instruccions de caire procedimental, de tramitació. D'aquesta forma poder disposar de totes les diferents possibilitats d'executar l'activitat subvencional i aconseguir de forma més eficaç i econòmica la finalitat última: "el foment d'una activitat d'utilitat pública o d'interès social, o de promoció d'una finalitat pública" sempre però en el benentès que el beneficiari haurà de complir les obligacions materials i formals que se'n derivin.

3.3. L'article 18 de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, de Procediment administratiu comú de les administracions públiques, que, pel que fa a la col·laboració de les persones amb l'administració, disposa en el punt 1. que "Les persones han de col·laborar amb l'Administració en els termes que prevegi la llei que sigui aplicable en cada cas i, a manca de previsió expressa, han de facilitar a l'Administració els informes, inspeccions i altres actes d'investigació que requereixin per exercir les seves competències", en concordança amb l'art. 13. Requisits per obtenir la condició de beneficiari o entitat col·laboradora, i l'Article 14 Obligacions dels beneficiaris.

A partir d'aquestes disposicions s'ha cregut convenient ampliar i actualitzar a l'avantprojecte de Bases el repertori d'obligacions que disposa tant la normativa pròpia de subvencions, com també tota aquella legislació d'altres sectors que per tal de fer complir l'objectiu propi que regula, disposa que en el cas del seu incompliment fa perdre l'opció a ser beneficiari de subvencions.

A tall d'exemple seria aquest recull legislatiu:

- La Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern
- La Llei 26/2015, de 28 de juliol, de modificació del sistema de protecció a la infància i l'adolescència.
- La Llei 17/2015, de 21 de juliol, d'igualtat efectiva de dones i homes.
- La Llei 3/2004, de 29 de desembre, per la qual s'estableixen mesures de lluita contra la morositat en les operacions comercials.
- La Llei 3/2015, de 30 de març, reguladora de l'exercici de l'alt càrrec de l'Administració General de l'Estat.
- La Llei 53/1984, de 26 de desembre, d'incompatibilitats del personal al servei de les administracions públiques.
- La Llei orgànica 5/1985, de 19 de juny, del règim electoral general.

4. Efectes de l'entrada en vigor de la nova ordenança.

Aquesta Ordenança serà d'aplicació als procediments de concessió de subvencions iniciats a partir de la seva entrada en vigor.

Tots els procediments administratius en matèria de subvencions en tràmit a l'entrada en vigor d'aquestes bases s'han de continuar regint per la regulació anterior a aquestes i que els sigui aplicable.

A aquests efectes, s'entén que els expedients de concessió per concurrència estan ja en tràmit si se n'ha publicat al Butlletí Oficial de la Província l'extracte de la convocatòria. En el cas d'expedients de concessió directa, el moment d'inici el determina la data de la seva aprovació.

L'entrada en vigor d'aquesta ordenança derogarà les Bases generals reguladores de l'atorgament de subvencions de la Diputació de Lleida i els seus organismes autònoms, aprovades inicialment pel Ple de la Diputació, número 5/2022, en sessió de caràcter ordinari de 19 de maig de 2022, de l'aprovació definitiva se n'ha deixat constància mitjançant resolució de la Presidència de la Diputació núm. 1937, de 15 de juliol de 2022 i publicades al Butlletí Oficial de la Província número 159, de 19 d'agost de 2022.

La present Ordenança general de subvencions entrarà en vigor una vegada hagin estat complerts els requeriments establerts a la legislació i al dia següent de la publicació en el Butlletí Oficial de la Província dels acords relatius a la seva aprovació definitiva i el seu text íntegre.