

DICTAMEN 410/2019

Projecte d'ordre per la qual es modifica l'Ordre ECO/172/2015, de 3 de juny, sobre les formes de justificació de les subvencions

La Comissió Jurídica Assessora, reunida el 12 de desembre de 2019, amb la presidència del Sr. Albert Lamarca i Marquès, actuant com a secretària la Sra. Cristina Figueras i Bosch, amb la participació de les Sres. i els Srs. Alfredo Galán Galán, Francesc Homs i Molist, Marc Marsal i Ferret, Carles Mundó i Blanch, Eva Pons i Parera, Sonia Ramos i González, Lluís Saura i Lluvià, Joan Manuel Trayter i Jiménez, i Antoni Vaquer i Aloy, i essent-ne ponent el Sr. Joan Pagès i Galtés, ha aprovat el Dictamen següent:

ANTECEDENTS DE FET

1. El Departament de la Vicepresidència i d'Economia i Hisenda ha elaborat un Projecte d'ordre pel qual es modifica l'Ordre ECO/172/2015, de 3 de juny, sobre les formes de justificació de les subvencions. La versió final que se sotmet a dictamen consta d'un article únic i una disposició transitòria.

Al Projecte d'ordre inicial s'adjunta una memòria general i una memòria d'avaluació de l'impacte de la norma projectada, signades per la interventora general el 21 de març de 2019.

2. El 4 d'abril de 2019, l'Institut Català de les Dones va emetre un informe favorable, sense observacions, sobre l'impacte de gènere del Projecte d'ordre.

3. El 12 d'abril de 2019, l'Assessoria Jurídica del Departament va emetre l'informe jurídic preliminar sobre el Projecte d'ordre.

4. El 24 d'abril de 2019, la interventora general va emetre una segona versió de la memòria d'avaluació de l'impacte.
5. El 25 d'abril de 2019, es va sotmetre el text del Projecte d'ordre al tràmit de consulta interdepartamental.
6. El 2 de maig de 2019, es va publicar un edicte al *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya*, mitjançant el qual es va sotmetre el Projecte d'ordre al tràmit d'informació pública.
7. El 7 de maig de 2019, la interventora general va emetre una segona versió de la memòria general.
8. Per diligència de 23 de maig de 2019, es va fer constar que s'havien rebut observacions dels departaments de la Presidència; Acció Exterior, Relacions Institucionals i Transparència; Cultura; Treball, Afers Socials i Famílies; Empresa i Coneixement; i Territori i Sostenibilitat.
9. Per diligència de 28 de maig de 2019, es va fer constar que no s'havien rebut al·legacions en el període d'informació pública.
10. El 27 de setembre de 2019, la interventora general va emetre una memòria de valoració de les observacions presentades al Projecte d'ordre.
11. El 10 d'octubre de 2019, l'Assessoria Jurídica del Departament va certificar que l'expedient del Projecte d'ordre havia estat accessible a la ciutadania des del 25 d'abril de 2019, a l'efecte de fer-ne publicitat activa.

12. L'11 d'octubre de 2019, l'Assessoria Jurídica del Departament va emetre l'informe jurídic final sobre el Projecte d'ordre.

13. El 17 d'octubre de 2019, va entrar en aquest òrgan consultiu la petició de dictamen formulada pel vicepresident del Govern de la Generalitat i conseller d'Economia i Hisenda.

14. En la sessió de 22 d'octubre de 2019, el Ple de la Comissió Jurídica Assessora va admetre a tràmit la petició i en va nomenar ponent.

FONAMENTS JURÍDICS

I. Objecte del Dictamen

És objecte d'aquest Dictamen el Projecte d'ordre per la qual es modifica l'Ordre ECO/172/2015, de 3 de juny, sobre les formes de justificació de les subvencions, en virtut del qual, i segons es diu en el primer paràgraf del preàmbul, es pretén “[...] compatibilitzar la simplificació en la justificació de les subvencions amb l'eficàcia en la seva gestió i control, mitjançant la regulació de les possibles formes de justificació.”

II. Intervenció de la Comissió Jurídica Assessora

Segons l'article 8.2.b) de la Llei 5/2005, de 2 de maig, de la Comissió Jurídica Assessora, i l'article 69 de la Llei 26/2010, de 3 d'agost, de règim jurídic i de procediment de les administracions públiques de Catalunya, la Comissió Jurídica

Assessora és competent per a dictaminar preceptivament sobre els projectes de reglament que es dictin per a desplegar les lleis. El Projecte d'ordre que se sotmet a consideració es dicta en desplegament de l'article 98.1 del Text refós de la Llei de finances públiques de Catalunya (TRLFPC).

En aquest sentit la Comissió va dictaminar sobre el Projecte d'ordre que ara es modifica. Ens referim al Dictamen 106/2015, de 16 d'abril, on a l'hora d'examinar la preceptivitat de la intervenció de la Comissió ja es deia que “[...] es tracta de dictaminar sobre un projecte de disposició general que es dicta en desplegament de l'article 98.1 del Decret legislatiu 3/2002, de 24 de desembre, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei de finances públiques de Catalunya”.

És doctrina reiterada de la Comissió que, en l'examen d'un projecte de reglament o de disposició general, l'abast de la seva intervenció comporta l'estudi de la competència de la Generalitat de Catalunya, l'habilitació del Govern per a dictar la norma de què es tracta, la comprovació que s'han seguit els tràmits procedimentals i, especialment, l'anàlisi de la legalitat del contingut del projecte, així com la formulació de suggeriments sobre eventuais deficiències que caldria evitar o sobre possibles millores que caldria introduir-hi.

III. Competència de la Generalitat de Catalunya

La competència de la Generalitat per a dictar el projecte d'ordre que se sotmet a dictamen està plenament fonamentada en similars termes a com ja ho estava per a dictar l'ordre que ara es pretén modificar i que, com s'ha indicat, va ser objecte del Dictamen 106/2015 d'aquesta Comissió.

Així, el títol competencial que empara el Projecte d'ordre es troba en l'article 114 de l'EAC, que determina que correspon a la Generalitat, en les matèries de la seva competència, l'exercici de l'activitat de foment i pot atorgar subvencions amb càrrec a fons propis. Aquesta competència comprèn la gestió de les subvencions, que n'inclou la justificació. I es troba també en l'article 159.1.c) de l'EAC, que confereix a la Generalitat la competència exclusiva relativa a l'aprovació de les normes de procediment administratiu que derivin de les particularitats del dret substantiu de Catalunya o de les especialitats de l'organització de la Generalitat.

IV. Habilitació del vicepresident del Govern i conseller d'Economia i Hisenda

Com s'ha assenyalat, l'article 98.1 del TRLFPC estableix que “Les formes de justificació que acrediten i permeten el reconeixement d'obligacions s'han d'establir per ordre de la persona titular del departament competent en matèria d'economia i finances [...]”.

D'acord amb l'article 39.3 de la Llei 13/2008, de 5 de novembre, de la presidència de la Generalitat i del Govern, els consellers poden dictar disposicions reglamentàries en matèria d'organització del departament del qual són titulars, en els termes que determina la legislació sobre organització de l'Administració de la Generalitat, i també en poden dictar de relatives a altres matèries, en supòsits específics, si una norma amb rang de llei o un decret del Govern els ho autoritza expressament.

A l'empara de les habilitacions exposades i en exercici de la potestat reglamentària en els termes indicats, el vicepresident del Govern i conseller d'Economia i Hisenda es troba habilitat per a aprovar la disposició projectada. Es tracta, doncs,

de la mateixa habilitació que tenia en el cas del Dictamen 106/2015, sobre l'ordre que ara es pretén modificar.

A banda d'això, cal precisar que l'article 40.1 de la Llei 13/2008, de 5 de novembre, estableix que les disposicions reglamentàries dictades pels consellers adopten forma d'ordre. Per tant, el rang del Projecte és l'adequat.

V. Consideracions sobre el procediment d'elaboració del Projecte d'ordre

V.1. Marc normatiu del procediment d'elaboració del Projecte d'ordre

El procediment d'elaboració del Projecte d'ordre s'ha d'ajustar a les previsions dels articles 61 a 70 de la Llei 26/2010, de 3 d'agost, de règim jurídic i de procediment de les administracions públiques de Catalunya, que regulen el procediment d'elaboració de les disposicions reglamentàries. S'ha de tenir present, a més, la necessitat d'observar les previsions de la Llei 19/2014, de 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern.

Cal atènyer-se igualment a les previsions que conté la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques (LPAC), interpretada segons la Sentència del Tribunal Constitucional 55/2018, de 24 de maig, dictada en el recurs d'inconstitucionalitat núm. 3628-2016, interposat pel Govern de la Generalitat de Catalunya, en què es va declarar que alguns preceptes (en particular, pel que fa a les previsions dels articles 129, 132 i 133) eren contraris, d'una manera total o parcial, a l'ordre constitucional de distribució de competències i, per tant, no aplicables als procediments d'elaboració de reglaments

per la Generalitat, com ha palesat la Comissió en dictàmens anteriors (175/2018, 10/2019, i 103/2019, entre d'altres).

V.2. Iniciació del procediment

D'acord amb el que disposa l'article 61.1 de la Llei 26/2010, "El procediment d'elaboració d'un projecte de disposició reglamentària s'inicia a proposta del departament competent en la matèria del projecte".

En aquest cas, la tramitació s'ha iniciat a instàncies del Departament de la Vicepresidència i d'Economia i Hisenda, que és el competent en la matèria del projecte, puix que, de conformitat amb l'article 3.2.9 del Decret 1/2018, de 19 de maig, de creació, denominació i determinació de l'àmbit de competència dels departaments de l'Administració de la Generalitat de Catalunya, correspon a aquest departament "l'establiment dels criteris procedimentals, direcció i control dels ajuts i subvencions".

A banda d'això, d'acord amb l'article 62.1 de la Llei 26/2010, la tramitació d'un projecte de disposició reglamentària correspon a la unitat directiva corresponent del departament. En aquest sentit, la tramitació ha estat impulsada per la Intervenció General, qui té la funció d'"establir les directrius d'actuació en la gestió de subvencions i ajuts i fer-ne el seguiment i control, i coordinar i administrar el registre de subvencions i ajuts de la Generalitat", segons l'article 93.1.g) del Decret 43/2019, de 25 de febrer, de reestructuració del Departament de la Vicepresidència i d'Economia i Hisenda.

V.3. Conformació de l'expedient

Pel que fa a la conformació de l'expedient, seguint l'article 63 de la Llei 26/2010, la documentació està numerada, ordenada cronològicament, signada i datada pels òrgans competents; a més, s'hi inclou un índex.

V.4. Memòries

De conformitat amb l'article 64.1 de la Llei 26/2010, els projectes de disposicions reglamentàries han d'anar acompanyats sempre d'una memòria general i d'una memòria d'avaluació de l'impacte de les mesures proposades. Ambdues s'han anat actualitzant en el decurs de la tramitació per a incorporar-hi certes observacions efectuades, la qual cosa s'ajusta perfectament a la naturalesa i funció de les memòries, puix que, com ha tingut ocasió d'indicar la Comissió Jurídica Assessora, tenen caràcter dinàmic i un contingut valoratiu pel que fa a l'elecció a favor d'una o altra opció de les que es presenten al Govern (*vid.* dictàmens 240/21012, 65/2014, 17/2016 i 169/2017, entre d'altres). Tanmateix, l'article 64.5 de la Llei 26/2010 imposa que l'expedient també ha d'incloure la memòria sobre les observacions i al·legacions presentades en els terminis de consulta, audiència, informació pública i valoració dels informes rebuts.

a) Memòria general

Consten a l'expedient dues versions de la memòria general, atès que la primera versió, de 21 de març de 2019, es va ampliar –en la versió de 7 de maig de 2019– per a incloure-hi una valoració dels tràmits de consulta pública i participació ciutadana, arran de l'observació feta per l'informe jurídic preliminar. També s'hi va afegir la valoració de la consulta interdepartamental.

A judici de la Comissió, s'ajusta formalment al contingut mínim que exigeix l'article 64.2 de la Llei 26/2010, de 3 d'agost:

- La justificació de la necessitat de la disposició i l'adequació d'aquesta als fins que es persegueixen: s'exposa la necessitat de modificar l'Ordre ECO/172/2015, de 3 de juny, per tal d'avançar en la simplificació i l'administració digital.
- El marc normatiu en el qual s'insereix el Projecte: se citen l'EAC, el TRLFPC, la Llei estatal 38/2003, de 17 de novembre, general de subvencions i l'Ordre ECO/172/2015, de 3 de juny.
- La llista de disposicions afectades i la taula de vigències: s'hi assenyala l'Ordre ECO/172/2015, de 3 de juny.
- La competència de la Generalitat sobre la matèria: s'assenyalen, amén dels articles 114 i 159.1 EAC, l'article 211 del mateix Estatut, relatiu a la competència exclusiva de la Generalitat per a ordenar i regular les seves finances.
- La relació motivada de les persones i les entitats a les quals s'ha d'atorgar el tràmit d'audiència: s'afirma que no escau perquè no és possible determinar persones interessades en el procediment. Sobre aquesta qüestió cal remetre's al subapartat V.7 del present Dictamen, on es valora el tràmit d'audiència.
- La procedència de sotmetre l'expedient a informació pública: es considera procedent fer aquest tràmit.

b) Memòria d'avaluació d'impacte

Consten a l'expedient dues versions de la memòria, atès que la versió inicial es va ampliar, arran de l'observació feta per l'informe jurídic preliminar. L'ampliació va consistir a afegir-hi els apartats 1, 3 i 4 de les "Recomanacions sobre la memòria d'avaluació de l'impacte de les mesures proposades", de 17 de juliol de 2014, elaborades per l'Àrea de Millora de la Regulació, del Departament de la Presidència. Concretament són les versions de 21 de març i de 24 d'abril de 2019.

A judici de la Comissió, la memòria s'ajusta al contingut mínim que preveu l'article 64.3 de la Llei 26/2010, de 3 d'agost, atès que comprèn l'informe d'impacte pressupostari, l'informe d'impacte econòmic i social, l'informe d'impacte normatiu i l'informe d'impacte de gènere.

L'informe d'impacte pressupostari assenyala que el Projecte d'ordre no suposa una despesa addicional i, per tant, no té incidència directa en els pressupostos de la Generalitat.

Quant a l'informe d'impacte econòmic i social, es destaca que el Projecte implica, des d'una vessant econòmica, una millor eficiència dels recursos públics i, des d'una vessant social, una major transparència de l'actuació administrativa.

Pel que fa a l'informe d'impacte normatiu, s'indica que el Projecte ha de reduir les càrregues administratives per a les persones beneficiàries de subvencions i ajuts. Aquí es podria afegir una dada que, malgrat estar explicitada en l'informe d'impacte econòmic i social, es relaciona més directament amb l'impacte normatiu: es tracta de la millora de la gestió de les subvencions i ajuts que es preveu que suposarà el Projecte.

Pel que fa a l'informe d'impacte de gènere, s'assenyala que no s'ha fet servir un llenguatge sexista ni androcèntric i que el Projecte d'ordre no conté discriminacions per raó de sexe.

Tots aquests informes estan recollits en l'apartat segon de la memòria, titulat "anàlisi de l'impacte de les opcions de regulació considerades".

A banda d'aquest contingut mínim requerit per la llei, la memòria inclou altres aspectes, seguint l'esquema de continguts que recomana l'Àrea de Millora de la Regulació esmentada. Així, hi ha un apartat primer sobre l'anàlisi del context i la identificació de les opcions de regulació, un apartat tercer de comparació de les opcions de regulació considerades i un apartat quart relatiu a la implementació, el seguiment i l'avaluació de la norma. L'apartat primer planteja dues alternatives, mantenir la situació actual o bé aprovar una ordre. Es considera que aquesta darrera opció permet avançar en l'administració digital i reduir les càrregues administratives internes i externes, de manera que el Projecte és l'alternativa que permet assolir els objectius. L'apartat tercer comprèn un quadre comparatiu de l'opció de mantenir la situació actual i l'opció proposada. L'apartat quart afirma que es preveu editar guies sobre els processos administratius i fer sessions informatives amb els agents implicats.

c) Memòria valorativa

L'article 64.5 de la Llei 26/2010, del 3 d'agost, disposa que l'expedient ha d'incloure una memòria de les observacions i les al·legacions presentades en els tràmits de consulta interdepartamental, audiència, informació pública i informes i les raons que han dut a desestimar-les, si escau.

Es comprova que l'expedient inclou aquesta memòria, signada per la Interventora General en data de 27 de setembre de 2019.

V.5. Informes

A més dels informes que, segons l'article 64.3 de la Llei 26/2010, integren com a mínim la memòria d'avaluació d'impacte, consten en l'expedient els altres informes preceptius, però, com s'exposarà al final del present subapartat, cal fer esment singular de l'absència de l'informe del Consell de Govern Locals.

En efecte, els informes que consten en l'expedient són:

- a) Informe d'impacte de gènere (art. 3.g) de la Llei 11/1989, de 10 de juliol, de creació de l'Institut Català de la Dona), emès en data de 4 d'abril de 2019 per l'Institut Català de les Dones, que hi és favorable, sense observacions, atès que el Projecte d'ordre no conté terminologia androcèntrica o sexista, ni tampoc no té un impacte de gènere.
- b) Informe jurídic (art. 65.1 de la Llei 26/2010, de 3 d'agost), en què consten un informe jurídic preliminar i un informe jurídic final.

L'informe jurídic preliminar, de data 12 d'abril de 2019, assenyala que el Projecte d'ordre s'ajusta al marc competencial; determina quina és la documentació que ha de constar a l'expedient (memòries, que s'haurien de completar); analitza els tràmits participatius, indicant que cal justificar a la memòria general l'omissió dels tràmits de consulta pública (art. 133 LPAC) i participació ciutadana (art. 69.1 Llei 19/2014). També determina quins informes i dictàmens s'han de demanar (Institut

Català de les Dones i Comissió Jurídica Assessora), estableix que cal publicar l'expedient de la tramitació per complir amb el principi de transparència, i finalment analitza si el text del Projecte d'ordre s'ajusta al marc normatiu i a les directrius de tècnica normativa, i hi efectua diverses observacions.

D'altra banda, l'informe jurídic final, de data 11 d'octubre de 2019, analitza els aspectes formals i materials del Projecte d'ordre per concloure que s'ajusta a la normativa vigent. Quant als aspectes formals, assenyala que consta en l'expedient tota la documentació necessària (memòries, que s'han completat, informes), constata que s'han dut a terme els tràmits de consulta interdepartamental i informació pública, i que s'ha publicat l'expedient de tramitació per complir amb el principi de transparència. Tanmateix, aquesta Comissió estima que no hauria estat sobrer que a l'informe final es fes una valoració de l'omissió dels tràmits de consulta pública (art. 133 LPAC) i participació ciutadana (art. 69.1 Llei 19/2014). Quant als aspectes materials, l'informe assenyala que s'han incorporat la majoria d'observacions fetes en l'informe jurídic preliminar, si bé es constata que no s'ha atès la recomanació basada en la regla 234 del "Manual d'elaboració de les normes de la Generalitat de Catalunya", consistent a aprovar una disposició de substitució o un text refós quan la modificació normativa és extensa. Finalment, destaca l'afirmació que cap dels preceptes del Projecte no contradiu les normes de rang superior.

c) Tràmit d'intervenció de les entitats locals. De conformitat amb l'article 70 de la Llei 26/2010, "l'òrgan responsable de la tramitació d'un projecte de disposició reglamentària ha d'adoptar les mesures necessàries per a fer possible la participació de les entitats locals de Catalunya en el procediment d'elaboració quan el projecte de disposició reglamentària les afecti de manera específica".

La intervenció de les entitats locals en el procediment d'elaboració i aprovació de les normes reglamentàries de la Generalitat es pot articular jurídicament de diverses maneres.

D'entrada, a través de la Comissió de Govern Local, regulada en el text refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya (TRLMRLC), aprovat pel Decret legislatiu 2/2003, de 28 d'abril. Adscrita al departament competent, aquesta Comissió es configura legalment “com a òrgan permanent de col·laboració entre l'Administració de la Generalitat i les administracions locals.” (article 192.1). De composició paritària, està integrada “per un nombre igual de representants de l'Administració de la Generalitat i dels ens locals”, sempre “sota la presidència del Conseller o Consellera de Governació i Relacions Institucionals” (article 192.2). De conformitat amb l'article 193.1.a), correspon a la Comissió de Govern Local de Catalunya la funció d'emetre informe sobre els avantprojectes de llei i els projectes de reglament que afectin el règim local. No consta en l'expedient que la Comissió de Govern Local hagi informat sobre la disposició general objecte de dictamen.

Una altra forma d'intervenció del món local és mitjançant el Consell de Guberns Locals. Es tracta d'una institució estatutària, definida com “l'òrgan de representació de municipis i vegueries en les institucions de la Generalitat” i que “ha d'ésser escoltat en la tramitació parlamentària de les iniciatives legislatives que afecten de manera específica les administracions locals i en la tramitació de plans i normes reglamentàries de caràcter idèntic” (article 85 de l'EAC). El desplegament d'aquest mandat estatutari ha tingut lloc a través de la Llei 12/2010, de 19 de maig, del Consell de Guberns Locals. Entre les seves funcions es troba la participació en la tramitació de plans i normes reglamentàries que afecten d'una manera específica les administracions locals (articles 3.2.a) i 22.2); participació

que “es porta a terme per mitjà del tràmit d'audiència o de l'emissió d'un dictamen.” (article 22.2). No consta en l'expedient cap justificació per no haver dut a terme el tràmit d'informe preceptiu del Consell de Govern Locals, circumstància que convindria motivar (dictàmens 10/2019, 27/2019 i 82/2019). És notori, i a aquesta Comissió Jurídica Assessora li consta, que el Consell de Govern Locals no s'ha constituït amb posterioritat a la celebració de les eleccions municipals de 2015 (ni de les darreres de 2019) i, per tant, la manca de l'informe preceptiu es pot justificar, com s'ha dit al Dictamen 297/2019, mitjançant un certificat emès pel secretari general, sobre la impossibilitat d'emetre l'informe esmentat per aquesta circumstància, tal com s'ha fet en altres projectes de disposicions generals.

Tot i l'anterior, en l'expedient no hi ha constància de cap intervenció ni participació de les entitats locals de Catalunya en el procediment d'elaboració de la norma, cosa que suposa una vulneració del disposat a l'article 70 esmentat, mancança que ha d'ésser objecte d'esmena amb caràcter previ a la seva aprovació, en la mesura en què el Projecte d'ordre afecta d'una manera específica les entitats locals catalanes.

Aquesta observació es formula amb caràcter d'essencial.

V.6. Tràmit de consulta interdepartamental

L'article 66 de la Llei 26/2010 disposa que el projecte normatiu, si l'ha d'aprovar el Govern, s'ha de posar en coneixement dels diferents departaments perquè hi puguin fer observacions, i que aquesta consulta s'ha de fer per mitjans electrònics. Ara bé, en el cas dels projectes normatius aprovats per consellers o conselleres no existeix aquest mandat legal. Tot i amb això, la unitat promotora ha considerat

oportú fer aquest tràmit, atès el caràcter transversal del Projecte d'ordre, tal com s'assenyala a la memòria general.

La consulta s'ha dut a terme per correu electrònic. Consten observacions dels departaments següents: Presidència; Acció Exterior, Relacions Institucionals i Transparència; Cultura; Treball, Afers Socials i Famílies; Empresa i Coneixement; i Territori i Sostenibilitat.

V.7. Tràmits d'audiència i informació pública de la Llei 26/2010

Quant als tràmits de participació previstos en els articles 67 i 68 de la Llei 26/2010, es constata que, si bé s'ha efectuat la informació pública de l'article 68, mitjançant edicte de data 25 d'abril de 2019 (publicat al DOGC núm. 7865, de 2 de maig), s'ha omès el tràmit d'audiència de l'article 67.

L'explicació d'aquesta omisió es dona a la memòria general dient que “Davant la impossibilitat de determinar quines són les persones afectades i les entitats interessades en aquesta disposició, es considera dispensable el tràmit d'audiència. En tot cas, la participació dels ciutadans i de les entitats i sectors econòmics afectats per l'activitat pública de foment restarà garantida, genèricament, mitjançant el tràmit d'informació pública”.

A judici de la Comissió aquest criteri justificatiu no s'avé amb el fet que en la tramitació del Projecte d'ordre ECO/172/2015, de 3 de juny, es fes el tràmit d'audiència, consultant els Col·legis de Censors Jurats de Comptes de Catalunya i d'Economistes. De tal manera que no s'explica el motiu pel qual en la tramitació de la redacció original de l'Ordre sobre la qual ara es dictamina es van considerar aquests col·legis professionals com a interessats a l'efecte del tràmit d'audiència i

en canvi, ara, en la modificació extensa de la mateixa Ordre, no se'ls considera interessats.

En aquest marc, s'observa que l'omissió del tràmit d'audiència no està prou justificada, quan és preceptiu que, o bé s'expliciti d'una manera raonada el motiu pel qual ara, a l'efecte de l'article 67 de la Llei 26/2010, ja no es consideren interessats els Col·legis de Censors Jurats de Comptes de Catalunya i d'Economistes; o bé, si aquesta motivació manca, que es realitzi el tràmit d'audiència i es posi a disposició dels esmentats col·legis la documentació preceptiva en els termes previstos pel citat article. I, si de resultes d'aquest tràmit s'introdueixen modificacions substancials en el projecte normatiu, caldrà sotmetre'l de nou al dictamen de la Comissió Jurídica Assessora.

Aquesta observació es formula amb caràcter essencial, atesa la rellevància del tràmit d'audiència per a la validesa de la norma, ja que la seva ommissió pot fonamentar-ne la declaració judicial de nul·litat pels tribunals de justícia.

V.8. Consulta prèvia i planificació normativa de l'LPAC

a) Consulta prèvia

En relació amb la consulta pública prèvia de l'article 133.1 de l'LPAC, la Comissió ja ha recordat en pronunciaments anteriors, com és el cas dels dictàmens 10/2019 i 27/2019, que, per al supòsit de no dur-se a terme, cal que en la memòria general s'exposin les raons que justifiquen que, en cada cas concret, no s'hagin efectuat els tràmits participatius assenyalats.

En aquest punt s'ha d'assenyalar que l'article 133.4 de l'LPAC permet prescindir dels tràmits de consulta, audiència i informació públiques en el cas de normes pressupostàries o organitzatives, o bé quan concorrin raons greus d'interès públic. El segon paràgraf d'aquest article, que permet altres excepcions al tràmit de la consulta pública, no és aplicable a les comunitats autònomes, arran de la jurisprudència constitucional.

En aquest sentit, la memòria general ha justificat perquè no s'ha dut a terme el tràmit de consulta pública prèvia. S'hi explica que “El Projecte d'ordre en tramitació té caràcter administratiu i organitzatiu. No s'ha considerat convenient obrir una consulta pública prèvia sobre els problemes que es pretenen solucionar amb la iniciativa, els seus objectius o la regulació projectada, per quant l'objectiu principal de la modificació a l'Ordre sobre les formes de justificació de subvencions vigent és l'adequació del sistema de gestió i tramitació electrònica d'ajuts i subvencions de la Generalitat de Catalunya al nou marc normatiu d'administració electrònica, que tracta d'evitar càrregues administratives innecessàries, i d'altra banda, aconsegueix un increment de l'eficiència dels recursos públics i més transparència en l'actuació administrativa”.

A judici de la Comissió, cal tenir en compte que el projecte normatiu, si bé podria tenir uns certs efectes *ad extra* pel fet que preveu normes dirigides a persones alienes a l'Administració, com són els beneficiaris i els auditors, no és menys cert que aquests efectes venen predeterminats per la normativa precedent sobre administració electrònica i que, a més, la seva finalitat última és la d'organitzar electrònicament el sistema administratiu d'ajuts i subvencions. En aquest marc, la Comissió estima que el Projecte d'ordre és eminentment organitzatiu i, per tant, es pot prescindir del tràmit de consulta pública previst en l'article 133 de l'LPAC.

b) Planificació normativa

Quant a la planificació normativa, l'article 132 de l'LPAC imposa a les administracions públiques fer públic, anualment, “un pla normatiu que contingui les iniciatives legals o reglamentàries que s'hagin d'elevat per a la seva aprovació l'any següent” (apartat primer). I afegeix: “Una vegada aprovat, el pla anual normatiu s'ha de publicar al portal de la transparència de l'Administració pública corresponent.”

Cal advertir, però, que la Sentència 55/2018 del Tribunal Constitucional, esmentada, ha declarat la totalitat d'aquest article contrari a l'ordre constitucional de competències i, per tant, no aplicable als procediments reglamentaris de l'Administració de la Generalitat.

Sobre aquesta qüestió, relativa a la planificació normativa, la Comissió ha reiterat la seva posició posterior a la Sentència 55/2018 i ha considerat que es tracta d'un instrument de bona pràctica al servei de la seguretat jurídica en els termes següents. La Sentència 55/2018, en declarar no aplicable el precepte de l'article 132 de l'LPAC, determina la referència necessària a la regulació dels instruments de planificació normativa de què es doti, si escau, la Generalitat. En aquest sentit, l'article 62.1 de la Llei 19/2014 ja preveu que la iniciativa normativa s'ha d'exercir “de manera que el marc normatiu resultant sigui previsible, tan estable com sigui possible i fàcil de conèixer i comprendre per als ciutadans i els agents socials”, i, en general, la planificació normativa s'ha de considerar un instrument al servei de la seguretat jurídica –tal com recullen les millors pràctiques en aquesta matèria presents en l'ordenament europeu i el dret comparat–; principi que no solament implica generar confiança sobre el que diu la normativa vigent, sinó també sobre l'evolució raonable de l'ordenament jurídic, tal com es reconeix d'una manera

expressa en l'article 62 de la Llei catalana 19/2014, que preveu la necessitat que la iniciativa normativa s'exerceixi de tal manera que el marc normatiu resultant sigui previsible.

En aquest context, aquesta Comissió valora molt positivament que, donant compliment al principi de seguretat jurídica recollit en l'article 62.1 de la Llei 19/2014, i seguint la línia de les bones pràctiques incorporades per la Unió Europea i el dret comparat, el Govern de la Generalitat de Catalunya, mitjançant l'Acord de Govern de 24 d'abril de 2019, hagi aprovat el Pla normatiu de l'Administració de la Generalitat de Catalunya per als anys 2019-2020.

En el cas examinat, la documentació incorporada a l'expedient no conté cap referència a la planificació de la norma. En el moment d'iniciar-se el procediment (el 27 de març de 2019) no hi havia encara cap pla normatiu aprovat i en el pla aprovat pel Govern de la Generalitat de Catalunya el mes d'abril de 2019, i atès el seu rang, no s'hi han inclòs les ordres.

V.9. Les previsions de la Llei 19/2014, de 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern

a) Presentació de propostes i suggeriments

D'acord amb el tràmit de participació previst en l'article 69 de la Llei 19/2014, "les persones tenen el dret de participar, per mitjà de la presentació de propostes i suggeriments, en les iniciatives normatives que promou l'Administració pública. Aquest dret es pot exercir amb relació a les iniciatives normatives en què, per la importància que tenen o per la matèria que regulen, l'Administració pública

considera pertinent obrir aquest procés participatiu des de l'inici de la tramitació del procediment administratiu”.

Convé recordar en aquest punt que la Comissió Jurídica Assessora ha deixat palesa “la necessitat que a la memòria general es realitzi una exposició de les raons que justifiquen que, en cada cas concret, es dugui a terme, o no, el tràmit participatiu al qual es refereix l'article 69.1 de la Llei 19/2014” (dictàmens 30/2015, 52/2017, 225/2017, 178/2018, 281/2018 i 204/2018, entre d'altres).

Pel que fa al Projecte d'ordre que ara s'examina, en la memòria general es diu sobre això que: “[...] no s'ha considerat pertinent obrir el procés participatiu, pels mateixos motius exposats en el paràgraf anterior [relatiu a la consulta prèvia de l'article 133 de l'LPAC] i vist que no s'imposen noves obligacions a la ciutadania.”

Sobre aquesta qüestió, només cal indicar que es tracta de la justificació que ja s'ha explicat en l'anterior subapartat V.8, lletra a), al qual cal remetre's.

b) Publicitat activa de la tramitació

Segons la previsió de l'article 10, apartats c) i d), de la Llei 19/2014, en aplicació del principi de transparència, l'Administració ha de fer pública la informació relativa a les decisions i actuacions amb rellevància jurídica, entre la qual s'inclouen els procediments normatius en curs, amb indicació de l'estat de la tramitació en què es troben, així com les memòries i els documents justificatius de la tramitació dels projectes o avantprojectes normatius i els diversos textos de les disposicions. D'aquests preceptes es desprèn que, ja des de l'inici del procediment i al llarg de la tramitació, s'han de fer públics els documents indicats. És el que s'ha anomenat “empremta normativa”.

Reforçant aquesta previsió normativa, l'article 69.2 de la mateixa Llei disposa que, per a facilitar la participació ciutadana, en el Portal de la Transparència s'han de publicar la iniciació de la tramitació, la versió inicial del projecte normatiu i la documentació complementària que l'acompanya, i han de donar-s'hi informació sobre l'estat de la tramitació.

En el cas sobre el qual es dictamina, es constata que s'ha pogut consultar al Portal de la Transparència un enllaç al *web* del Departament on consta el Projecte d'ordre, juntament amb la documentació incorporada a l'expedient, de manera que es dona compliment a l'obligació d'informació esmentada.

VI. Consideracions sobre el contingut del Projecte d'ordre

VI.1. Marc normatiu i consideracions generals

a) Marc normatiu

El marc normatiu que desenvolupa el contingut del present Projecte d'ordre coincideix essencialment amb el marc normatiu que desenvolupa l'ordre original que es modifica, és a dir l'Ordre ECO 172/2015, de 3 de juny, informada per la Comissió en el Dictamen 106/2015, de 16 d'abril.

En aquest Dictamen es feia referència, en l'àmbit legislatiu, a l'article 30 de la Llei 38/2003, de 17 de novembre, general de subvencions, així com a l'article 98.1 del TRLFPC, aprovat pel Decret legislatiu 3/2002, de 24 de desembre. I, en l'àmbit reglamentari, als articles 69 a 82 del Reglament general de subvencions, aprovat

pel Reial decret 887/2006, de 21 de juliol, així com a l'Ordre EHA/14334/2007, de 17 de maig, que desplega l'article 74 d'aquest Reglament.

Tanmateix, cal tenir en compte la normativa de l'administració electrònica, integrada, entre d'altres, per la Llei 29/2010, de 3 d'agost, de l'ús dels mitjans electrònics al sector públic de Catalunya i l'LPAC.

b) Consideracions generals

En la tramitació del present expedient, s'han aportat les observacions de l'Informe jurídic preliminar, emès per l'Assessoria jurídica en data de 12 d'abril de 2019, així com les observacions aportades per diversos departaments i organismes de la Generalitat de Catalunya. La majoria d'elles afecten el contingut del preàmbul o dels preceptes objecte de modificació, encara que també s'han fet observacions sobre altres preceptes de la mateixa Ordre per tal que siguin modificats.

Es tracta d'unes al·legacions que, sense perjudici d'algunes observacions puntuals que es faran en el subapartat que sistemàticament correspongui, la Comissió considera que, en general, han estat correctament valorades per la unitat impulsora.

VI.2. Estructura del Projecte d'ordre

L'estructura de la norma projectada està integrada pel preàmbul, un article únic, que consta de vuit apartats destinats a donar nova redacció als preceptes objecte de modificació, i una disposició transitòria.

Aquesta estructura ja va ser objecte d'especial atenció en l'Informe jurídic preliminar de data 12 d'abril de 2019, on es diu: "En primer terme, considerem

convenient efectuar una referència a la recomanació continguda al punt 234 del Manual d'elaboració de normes de la Generalitat de Catalunya del Comitè Assessor per a l'Estudi de l'Organització de l'Administració de la Generalitat, que recull que les modificacions extenses s'han de fer mitjançant una disposició de substitució o un text refós, als efectes que es valori la reformulació del text". Semblant recomanació es fa en les al·legacions presentades pel Servei Públic d'Ocupació de Catalunya, pel Departament de Cultura i pel Departament d'Empresa i Coneixement.

A judici de la Comissió, la recomanació està prou fonamentada, ja que el Projecte d'ordre no només modifica vuit dels divuit articles de l'Ordre esmentada i la totalitat de les disposicions addicionals, sinó que també canvia la numeració de quatre articles i la de totes les disposicions addicionals, a les quals n'afegeix de noves.

Sobre això, la unitat impulsora, amb motiu de la valoració de l'al·legació plantejada pel Departament d'Empresa i Coneixement en el sentit abans indicat, va respondre que "[...] per tal de facilitar la seva interpretació, difusió i aplicació d'aquesta [Ordre], es reformularà el text de manera consolidada, és a dir, introduint els aspectes que no es modifiquen i els que han estat objecte de modificació, sense que aquest text consolidat introdueixi cap altra qüestió addicional a les que fins ara s'han plantejat".

Aquesta Comissió Jurídica Assessora comparteix aquest criteri, i deixa tan sols en clar que, pel principi d'economia processal, la reformulació del text que s'examina es pot fer perfectament *ex post* en el Portal Jurídic, sense necessitat de tornar a obrir un nou expedient en què el text inclogui inicialment la refosa.

VI.3. Preàmbul

El contingut del preàmbul de la disposició projectada consisteix en vuit paràgrafs. Els tres primers es refereixen a l'Ordre ECO/172/2015 que ara es pretén modificar; el paràgraf quart i cinquè es refereixen a l'Acord de Govern de 28 de febrer de 2017 que, entre d'altres previsions, preveu el Tràmit d'ajuts i subvencions (TAIS). El paràgraf sisè es refereix a l'àmbit competencial intern previst al Decret 1/2018, de 19 de maig, sobre la competència del Departament d'Economia i Hisenda, i al Decret 43/2019, de 25 de febrer, sobre les funcions de la Intervenció General. El paràgraf setè es refereix a la finalitat del projecte normatiu i, per últim, el paràgraf vuitè conté la fórmula promulgatòria.

A judici de la Comissió, convé fer les observacions següents, relatives a les previsions estatutàries de signe competencial, als principis de transparència i bona regulació i a la fórmula promulgatòria.

a) Marc normatiu

En primer lloc, segons la recomanació continguda al “Manual d'elaboració de normes de la Generalitat de Catalunya del Comitè Assessor per a l'Estudi de l'Organització de l'Administració de la Generalitat” [regla 112.b)], és convenient que en el preàmbul de les disposicions normatives s'inclogui “La justificació de la competència”. Recomanació que en el cas que s'analitza es satisfaria fent referència a les previsions estatutàries que emparen la competència de la Generalitat per a dictar la norma projectada.

En el cas d'acceptar-se aquesta observació, i a títol de mer exemple, després de l'actual primer paràgraf del preàmbul (“L' 11 de juny [...] de justificació”) es podria

afegir un nou paràgraf amb el text següent: “Aquesta Ordre es fonamenta en les competències de la Generalitat previstes en l’article 114 de l’Estatut d’autonomia de Catalunya, relatiu a l’activitat de foment, i en l’article 159 del mateix Estatut, relatiu al règim jurídic i procediment administratiu.”

b) Principis de transparència i bona regulació

L'article 129 de l'LPAC i l'article 62 de la Llei 19/2014 estableixen els principis de transparència i bona regulació, i és doctrina reiterada de la Comissió que el seu compliment ha d'estar justificat en el preàmbul de la disposició reglamentària (per tots, *vid.* el Dictamen 82/2019).

En el cas que s'examina, s'observa que, malgrat sigui d'una manera indirecta, en el preàmbul es justifiquen aquests principis, llevat del de transparència. En efecte, el principi de necessitat està prou justificat en els actuals paràgrafs segon i tercer, on es posa de manifest la necessitat de regular la possibilitat de simplificar la justificació de les subvencions atorgades als ens locals que apliquen el règim de fiscalització prèvia, d'acord amb el que disposa el Reial decret 42/2017, de 28 d'abril, així com la necessitat de garantir la unitat de criteri en el control de la concurrència de subvencions i d'impulsar la tramitació electrònica. El principi d'eficàcia es palesa en la mesura que la norma projectada, en forma d'ordre, és l'instrument més adequat per a la consecució dels fins perseguits, els quals passen per la modificació d'una ordre precedent, com és l'Ordre ECO/172/2015, de 3 de juny. El principi de proporcionalitat es justifica en els paràgraf segon i tercer, on es posa de manifest la simplificació que el projecte normatiu suposa respecte del règim de presentació dels justificants de les subvencions i ajuts. El principi de seguretat jurídica es justifica en els paràgrafs segon a setè, on es posa de manifest que la modificació normativa no és capritxosa, sinó que obeeix a unes raons objectives centrades en la millor operativitat i simplificació de les formes de justificació de les subvencions. El principi d'eficiència es justifica quan, en el paràgraf setè, es posa de manifest que el projecte normatiu ha de revertir en la disminució de les càrregues administratives innecessàries. Finalment, en el mateix paràgraf setè, s'afirma que una de les finalitats del projecte normatiu també ha estat

aconseguir més transparència en l'actuació administrativa, però en cap paràgraf del preàmbul no es justifica semblant afirmació, puix quan en l'esmentat paràgraf setè s'al·ludeix a aquest principi es fa en relació amb la finalitat del projecte normatiu i no amb la seva tramitació.

Per tant, la Comissió considera que la unitat promotora hauria de ponderar la possibilitat d'explicar en el preàmbul que també s'ha complimentat el principi de transparència en la vessant de participació ciutadana, la qual cosa seria molt simple, ja que bastaria amb incloure una frase en la qual es constatés que des de l'inici de la tramitació del projecte normatiu s'ha possibilitat l'accés senzill, universal i actualitzat a la normativa en vigor i als documents propis del seu procés d'elaboració, definint-ne clarament els objectius i possibilitant la participació activa dels destinataris en l'elaboració de la norma. Tanmateix, no seria sobrer que es declarés explícitament el compliment del conjunt de principis esmentats.

Si s'acceptés aquesta observació, i a títol de mer exemple, després de l'actual paràgraf setè ("La implementació [...] l'actuació administrativa") es podria afegir un nou paràgraf amb el redactat següent: "Finalment, es deixa constància que en els paràgrafs anteriors s'ha justificat el compliment dels principis de transparència i bona regulació, i des de l'inici de la tramitació del projecte normatiu s'ha possibilitat l'accés senzill, universal i actualitzat a la normativa en vigor i als documents propis del seu procés d'elaboració, definint-se clarament els objectius i possibilitant la participació activa dels destinataris en l'elaboració de la norma".

c) Fórmula promulgatòria

Per últim, quant a la fórmula promulgatòria continguda en el darrer paràgraf del preàmbul, simplement es recorda que caldrà completar-la degudament. De

conformitat amb l'article 38.1 del Reglament aprovat pel Decret 69/2006, d'11 d'abril, d'organització i funcionament de la Comissió Jurídica Assessora, un cop emès el dictamen cal substituir la fórmula actual "vist/d'acord" per la fórmula adequada.

En aquest sentit, i tal com ha indicat aquest òrgan consultiu en d'altres ocasions (dictàmens 281/2018 i 282/2019), les disposicions que es dictin amb posterioritat al dictamen han d'expressar que es dicten "d'acord amb el dictamen" quan s'hi ajustin en els punts essencials o, si escau, que es dicten després d'haver-lo "vist", quan aquest dictamen contingui observacions obstatives a la legalitat de la disposició –com és el cas del present Dictamen en relació amb el Projecte d'ordre– que no han estat tingudes en compte per l'òrgan que hi ha de resoldre.

VI.4. Article 4

L'apartat 2 del Projecte normatiu dona nova redacció a l'article 4 de l'Ordre que es modifica, el qual es titula "Compte justificatiu amb aportació de justificants de despesa".

Acte seguit es passa a desenvolupar determinades observacions sobre el paràgraf primer en relació amb l'apartat 3, així com sobre les lletres a) i c) de l'apartat 2.

a) Paràgraf primer. La seva relació amb l'apartat 3

El paràgraf primer de l'article 4 no ha estat objecte de modificació, coincidint, per tant amb el seu redactat original que és el següent: "El compte justificatiu amb aportació de justificants de despesa ha de contenir, amb caràcter general, la documentació següent."

Precisament per això, la Comissió considera oportú reiterar l'observació que sobre aquest text ja va fer en el Dictamen 106/2015: «En el primer incís de la norma es fa esment a la documentació que el compte ha de contenir “amb caràcter general”. La Comissió observa que caldria incloure en el Projecte totes aquelles disposicions necessàries per a l'aplicació de la norma amb el grau de detall necessari per tal que aquest objectiu es faci efectiu amb respecte al principi de certesa del dret.»

Es dona, però, la circumstància que en el present projecte normatiu l'esmentada observació resulta encara més justificada en la mesura que se suprimeix l'actual apartat 3, segons el qual:

“3. Quan per raó de l'objecte o de la naturalesa de la subvenció, no sigui necessari presentar la documentació prevista a l'apartat anterior, les bases reguladores han de determinar el contingut del compte justificatiu.”

Aquesta norma és idèntica a la prevista en l'àmbit estatal per l'article 72.3 del Reglament de la Llei general de subvencions, aprovat pel Reial decret 887/2006, de 21 de juliol, segons el qual: “No obstant això, quan per raó de l'objecte o de la naturalesa de la subvenció, no sigui necessari presentar la documentació prevista a l'apartat anterior, les bases reguladores han de determinar el contingut del compte justificatiu.”

Sobre aquest particular, el Departament de Cultura va presentar una al·legació en què proposava mantenir l'apartat 3 de l'article 4, i argumentava el següent: “Atès que l'article 4 especifica que ha de contenir, amb caràcter general, el compte justificatiu, sembla necessari preveure com es regularà el contingut en aquells

casos específics en què no es pugui o no sigui necessari aplicar el previst amb caràcter general”.

En la Memòria d’observacions i al·legacions presentades, es diu escaridament sobre això que “No s’accepta l’observació”.

Al parer de la Comissió, la seguretat jurídica porta no només a mantenir l’actual apartat 3 de l’article 4, sinó fins hi tot a reforçar-ne el mandat, amb l’exigència que els motius de l’excepció quedessin acreditats.

Així, a fi de combinar la flexibilitat del contingut exigible al compte justificatiu amb el principi de certesa del dret, es proposa a la unitat promotora que valori la conveniència de limitar les excepcions al seu contingut ordinari amb la introducció d’un precepte que vinculi tals excepcions als supòsits on s’acrediti que, per raó de l’objecte o de la naturalesa de la subvenció, no és necessari presentar la documentació exigible amb caràcter general. És a dir, el límit rau en el fet que s’hauria de justificar l’excepció en unes raons vinculades a l’objecte o a la naturalesa de l’actuació de foment.

Si s’acceptés aquesta proposta, i a títol d’exemple, es podria mantenir l’apartat 3 de l’article 4 amb el redactat següent:

“3. Quan per raó de l’objecte o de la naturalesa de la subvenció, *s’acredités* que no és necessari presentar la documentació prevista a l’apartat anterior, les bases reguladores han de determinar el contingut del compte justificatiu.”

b) Lletre a) de l'apartat 2

La lletra a) de l'apartat 2 de l'article 4 coincideix essencialment amb el seu redactat original que, en l'incís primer, és el següent:

“a) Una relació classificada de les despeses de l'activitat [...].”

Precisament per això, la Comissió considera oportú recordar l'observació que sobre aquest text ja va fer en el Dictamen 106/2015: “Per a més precisió de la norma caldria indicar que la relació classificada s'ha de referir a les despeses i a *les inversions* de l'activitat.”

c) Lletre c) de l'apartat 2

La lletra c) de l'apartat 2 de l'article 4 ha estat introduïda de nou i es refereix al contingut mínim de la declaració responsable que ha de presentar la persona beneficiària. El primer paràgraf diu, en l'incís primer:

“Que les còpies digitalitzades de les despeses presentades [...].”

Quan es parla de les “despeses”, en realitat s'està referint als seus “justificants”, tal com es posa de manifest amb la resta del mateix precepte. D'aquí que, als mers efectes de millorar la qualitat del text, es proposi a la unitat promotora que valori la conveniència de substituir el terme “despeses” per l'expressió “justificants de les despeses”.

Si s'acceptés aquesta proposta, i a títol d'exemple, el primer incís de la lletra c) de l'apartat 2 de l'article 4 podria tenir el redactat següent:

“Que les còpies digitalitzades *dels justificants* de les despeses presentades [...].”

VI.5. Article 5 (que passa a ser l'article 6)

L'apartat 3 del projecte normatiu es refereix a l'article 5 de l'Ordre, només a l'efecte d'indicar que passa a ser l'article 6, de tal manera que el contingut continua sent el mateix.

En el decurs de la tramitació del projecte normatiu s'ha plantejat la possibilitat de modificar el precepte esmentat per tal que, en les entitats locals, el compte justificatiu amb aportació d'informe d'auditor pugui complimentar-se amb informe de l'interventor.

Concretament, el Departament de Territori i Sostenibilitat al·lega que “En les línies de subvenció que van adreçades a ens locals, i en què s'estableix com a forma de justificació l'aportació d'informe d'auditor, se'ns havia fet arribar la reflexió, des de la Intervenció Delegada del Departament, que aquelles persones que ocupen els llocs de treball d'interventor en les referides entitats locals reuneixen tots els requisits per tal de poder emetre aquest informe amb el mateix rigor i les mateixes condicions que els auditors inscrits en el ROAC. Entenem, per tant, que seria bo valorar la possibilitat d'incloure aquesta possibilitat mitjançant la modificació de l'apartat corresponent de l'article 5”.

En la memòria d'observacions i al·legacions presentades es valora aquesta observació dient que “[...] els òrgans gestors han d'analitzar les subvencions als

ens locals i determinar la forma de justificació de la subvenció que sigui més eficaç i eficient”. Dit això, es conclou que “No s’accepta l’observació”.

A judici de la Comissió, cal tenir en compte que, atès els coneixements tècnics que es reclamen a les persones que ocupen els llocs de treball d’interventor en els ens locals i el grau d’autonomia en què exerceixen les seves funcions, els interventors locals no només reuneixen tots els requisits per a poder emetre l’informe previst en l’article 5 (que passa a ser el 6) amb el mateix rigor i les mateixes condicions que els auditors inscrits en el ROAC, sinó que, a més, tenen atribuït d’una manera explícita “El control de subvencions i ajudes públiques, d’acord amb el que estableix la Llei 38/2003, de 17 de novembre, general de subvencions” (cf. art. 4.1.1er del Reial decret 128/2018, de 16 de març, pel qual es regula el règim jurídic dels funcionaris d’Administració Local amb habilitació de caràcter nacional).

En aquest marc, la Comissió proposa a la unitat impulsora que ponderi fins a quin punt són precisament els principis d’eficàcia i eficiència els que afavoreixen una reforma de l’article 5 (que passa a ser el 6) en el sentit que, quan es tracti d’entitats locals, l’aportació de l’informe que acompanya el compte justificatiu a què es refereix aquest precepte pugui ser subscrit per la persona que ocupa el lloc de treball d’interventor en el si de l’entitat local.

VI.6. Article 9 (que passa a ser l’article 5)

L’apartat 3 del projecte normatiu dona nova redacció a l’article 9 de l’Ordre que es modifica, el qual passa a ser l’article 5, titulat “Compte justificatiu sense aportació de justificants de despesa”.

A continuació aquesta Comissió passa a desenvolupar determinades observacions sobre les lletres b) i c) de l'apartat 1, així com del primer paràgraf i del primer guió de l'apartat 2.

a) Apartat 1, lletra b)

El seu redactat és el següent:

“b) Per raó del volum de justificants de despeses en les subvencions que financin les actuacions ordinàries de funcionament de l'entitat beneficiària, sense perjudici de les que utilitzin la forma de justificació de presentació d'estats comptables previst al subapartat 3 de l'apartat 1 de l'article 2 d'aquesta Ordre.”

Per tal de donar major claredat a la norma, es proposa a la unitat promotora que valori la conveniència d'especificar que l'excepció prevista en l'incís segon es refereix a les “entitats”.

D'acceptar-se aquesta proposta, i a títol d'exemple, el redactat de la lletra b) de l'apartat 1 podria ser el següent:

“b) Per raó del volum de justificants de despeses en les subvencions que financiïn les actuacions ordinàries de funcionament de l'entitat beneficiària, sense perjudici de les *entitats* que utilitzin la forma de justificació de presentació d'estats comptables previst al subapartat 3 de l'apartat 1 de l'article 2 d'aquesta Ordre”.

b) Apartat 1, lletra c), paràgraf segon

El seu redactat és el següent:

“El compte justificatiu sense aportació de justificants de despesa ha de tenir l'estructura i contingut que s'indiquen en l'article anterior, amb excepció de tota la documentació enumerada en el punt b) del segon apartat de l'article 4”.

Aquest precepte conté una remissió a l'article 4 per determinar la documentació del compte justificatiu sense aportació de justificants de despesa, exceptuant-ne l'apartat 2.b) d'aquest article, relatiu a les còpies digitalitzades dels justificants que han de constar a la memòria econòmica sobre el cost de les activitats realitzades. Es dona però la circumstància que aquestes còpies digitalitzades dels justificants de les despeses també s'han d'incloure a la declaració responsable prevista en el primer guió de l'apartat 3.c) del mateix article 4. D'aquí que, per motius de coherència, es proposi a la unitat promotora que valori la conveniència que el paràgraf segon de l'apartat 1.c) de l'article 9 (que passa a ser l'article 5) també exclogui el primer guió de l'apartat 3.c) del article 4.

Si s'acceptés aquesta proposta, i a títol d'exemple, el paràgraf segon de la lletra c) de l'apartat 1 podria quedar redactat com segueix:

“El compte justificatiu sense aportació de justificants de despesa ha de tenir l'estructura i contingut que s'indiquen en l'article anterior, amb excepció de tota la documentació enumerada en el punt b) *i en el primer guió del punt c)* del segon apartat de l'article 4.”

c) Apartat 2, primer paràgraf

El seu redactat és el següent:

“2. Les bases reguladores poden preveure que en el supòsit dels ens locals, la persona titular de la intervenció o secretaria-intervenció emeti una declaració responsable amb el contingut mínim següent:”

D'aquesta manera el Projecte normatiu passa a donar resposta a una petició que ja es va formular durant la tramitació de l'Ordre original que ara es modifica i que va ser considerada en aquests termes pel Dictamen 106/2015: “S'ha plantejat en el decurs de la tramitació la possibilitat de preveure una forma de justificació específica per a les subvencions de les quals siguin beneficiàries les entitats locals. La Comissió considera que l'adaptació a les especificitats d'aquest supòsit mereixen una consideració expressa en el text del Reglament, per raons de certesa del dret. Per aquesta causa, no es considera aconsellable vehicular les possibles excepcions que els puguin afectar per la via de considerar que la documentació que s'ha d'incloure al compte justificatiu (art. 4, primer incís) ho és amb caràcter general i que, per tant, permet excepcions no previstes en la norma.”

Entrant en el contingut concret de la present norma, el Departament de Territori i Sostenibilitat va al·legar que seria recomanable valorar “Si seria convenient substituir la possibilitat que les bases reguladores ho prevegin per l'obligació que ho estableixin, com a mínim per a determinades subvencions. Tal com es preveu es deixa com a totalment voluntària l'opció d'aplicar el que preveu l'article 5.2”.

En la memòria d'observacions i al·legacions presentades, es diu que es proposa una nova redacció del precepte, però aquesta no afecta l'esmentada al·legació, de

tal manera, doncs, que la forma de justificació específica del nou article 5.2 no només es continua deixant al lliure arbitri de les bases reguladores de cada subvenció, sinó que s'estableix la regla que si aquestes bases guarden silenci, no s'aplicarà la forma de justificació específica, del tal manera que es converteix en una forma justificativa d'aplicació ocasional.

L'observació que fa la Comissió rau en el fet que no adverteix cap tipus d'explicació a aquesta aplicació voluntària i ocasional de la utilització de la forma de justificació específica per a les subvencions a ens locals. D'aquí que es proposi a la unitat promotora que valori la conveniència de partir de la regla inversa, és a dir, que la norma prevegi l'aplicació ordinària d'aquesta forma específica de justificació, llevat que les bases estableixin explícitament el contrari.

Si s'acceptés aquesta proposta, i a títol d'exemple, el primer paràgraf de l'apartat 2 de l'article 5 podria tenir el redactat següent:

“2. En el supòsit dels ens locals, llevat que les bases reguladores prevegin el contrari, s'admet que la persona titular de la intervenció o secretaria-intervenció emeti una declaració responsable amb el contingut mínim següent:”

d) Apartat 2, segon guió

El redactat del seu incís inicial és el següent:

“– Que la relació de despeses que s'adjunta al certificat correspon a actuacions subvencionables [...].”

Aquí es parla d'un "certificat" sense indicar quin és el seu contingut. Al parer de la Comissió, sembla que el terme "certificat" s'hagi arrossegat de les versions anteriors del projecte normatiu, on es deia que aquest podria substituir la declaració responsable, de tal manera que el contingut del certificat coincideix amb el de la declaració responsable que en la versió definitiva es preveu respecte a la forma de justificació específica per a les subvencions a ens locals.

En aquest marc, i per tal de facilitar la intel·ligibilitat de la norma, es proposa a la unitat promotora que valori la conveniència de substituir el terme "certificat" pel de "declaració responsable", en ser aquest el concepte que la versió definitiva del projecte empra en el primer paràgraf de l'apartat 2.

Si s'acceptés aquesta proposta, i a títol d'exemple, l'incís inicial del segon guió de l'apartat 2 de l'article 5 podria tenir el redactat següent:

“– Que la relació de despeses que s'adjunta *a la declaració responsable* correspon a actuacions subvencionables [...].”

VI.7. Article 18, apartat 2

L'apartat 8 del Projecte normatiu ha donat nova redacció a l'article 18 de l'Ordre. L'apartat 2, en el primer incís, diu:

“Les bases reguladores han d'establir els mitjans electrònics, informàtics i telemàtics que es poden utilitzar en la justificació de les subvencions [...].”

El Departament d'Empresa i Coneixement, va al·legar que “En l'aparat 1 no es parla de mitjans electrònics, informàtic[s] i telemàtics. Si és així, al redactat nou de l'art. 8.2 només s'hauria de deixar referència a “mitjans electrònics”.

En la memòria d'observacions i al·legacions presentades, no es valora aquesta al·legació concreta, però s'ha d'entendre rebutjada en la mesura que es manté el mateix redactat.

A judici de la Comissió, la unificació de la terminologia emprada serveix a la claredat de la norma, de tal manera que tant el primer apartat de l'article 8 de la norma projectada, com el seu paral·lel estatal contingut en l'article 81 del Reglament de la Llei general de subvencions, empren l'expressió “mitjans electrònics”, d'aquí que entén que resulta sobrer sobre afegir-hi els termes “informàtics i telemàtics”.

Per aquest motiu es proposa a la unitat promotora que valori la conveniència de suprimir els termes “informàtics i telemàtics”, i es limiti a l'expressió “mitjans electrònics”.

Si s'acceptés aquesta proposta, i a títol d'exemple, l'incís inicial de l'aparat 2 de l'article 18 podria tenir el redactat següent:

“Les bases reguladores han d'establir els mitjans electrònics que es poden utilitzar en la justificació de les subvencions [...].”

VI.8. Article 14, apartat 4

Aquest precepte tampoc no ha estat objecte de modificació, el qual té el redactat següent: “Quan la subvenció tingui per objecte una activitat o projecte a realitzar a l’estranger, se seguirà el règim previst en el punt 4 de l’article 5 d’aquesta Ordre.”

Sobre això, només cal observar que la remissió que es fa a l’article 5 no es correspon amb la nova numeració que imposa l’apartat 3 del projecte normatiu, ja que l’article 5 passa a ser l’article 6.

D’aquesta manera, el redactat de l’apartat 4 de l’article 14 hauria de ser el següent: “Quan la subvenció tingui per objecte una activitat o projecte a realitzar a l’estranger, se seguirà el règim previst en el punt 4 de l’article 6 d’aquesta Ordre”.

VI.9. Disposicions addicionals primera i tercera

Aquestes disposicions addicionals tenen en comú el fet que, quan es refereixen al sistema corporatiu de gestió i tramitació electrònica d’ajuts i subvencions, afegeixen entre parèntesi l’acrònim “(TAIS)”.

Sobre això, cal portar a col·lació que, quan amb motiu del redactat de l’article 10 del projecte normatiu el Departament d’Empresa i Coneixement va al·legar que “Quan es parla del sistema corporatiu de gestió o tramitador electrònic d’ajuts i subvencions caldria fer referència al TAIS tal com es fa en articles posteriors”, la unitat promotora va rebutjar aquesta al·legació per considerar-la d’escassa rellevància.

A judici de la Comissió, el rebuig a fer figurar explícitament l'acrònim TAIS en l'article 10 no es justifica tant per l'escassa rellevància, sinó per un motiu més de fons. I, és que, a més de no ser necessari afegir aquest acrònim per a la intel·ligibilitat de les normes indicades, incorporar-lo pot comportar una identificació temporalment indefinida del sistema de gestió amb la plataforma TAIS, atès que, malgrat que aquesta és la que avui en dia s'aplica, no es pot descartar que en el futur es decideixi substituir-la per una altra que tingui un nom diferent.

D'aquí que es proposi a la unitat promotora que ponderi la conveniència d'eliminar de les disposicions addicionals primera i tercera la referència que es fa a la plataforma TAIS. En el cas d'acceptar-se aquesta proposta, i a tall d'exemple, el redactat de les disposicions addicionals esmentades podria quedar com segueix:

“Primera.

El sistema corporatiu de tramitació electrònica d'ajuts i subvencions per a tots els departaments de l'Administració de la Generalitat i entitats del sector públic ha de ser dirigit i administrat per la Intervenció de la Generalitat.”

“Tercera.

Les entitats i òrgans han de garantir que els sistemes propis de tramitació d'ajuts i subvencions continguin la informació necessària per elaborar fitxers de càrrega de les dades requerides *al sistema corporatiu de tramitació electrònica d'ajuts i subvencions.*”

VI.10. Disposició transitòria segona

La disposició transitòria segona del present Projecte normatiu ve a reproduir la mateixa disposició transitòria de l'Ordre que ara es modifica. El seu redactat és el següent:

“2. Les bases reguladores generals i/o específiques de les subvencions que siguin vigents en la data d'entrada en vigor d'aquesta Ordre, s'hi han d'adaptar en el termini màxim de 6 mesos, a comptar des d'aquesta data. Les subvencions que es convoquin durant aquest termini d'adequació, s'han de regir per les bases reguladores generals i/o específiques vigents en el moment de la convocatòria.”

Això no obstant, cal observar que el seu redactat no s'ajusta a la regla 21 del “Manual d'elaboració de les normes de la Generalitat de Catalunya”, on es recomana no fer servir la conjunció doble “i/o”.

D'aquí que es proposi a la unitat promotora donar un altre redactat a la norma per tal d'evitar l'ús de la conjunció doble “i/o”.

Si s'acceptés aquesta proposta, i a títol d'exemple, la disposició transitòria 2 podria tenir el redactat següent:

“2. *Independentment del seu caràcter general o específic*, les bases reguladores de les subvencions que siguin vigents en la data d'entrada en vigor d'aquesta Ordre, s'hi han d'adaptar en el termini màxim de 6 mesos, a comptar des d'aquesta data. Les subvencions que es convoquin durant aquest termini d'adequació, s'han de regir per les bases reguladores generals o específiques vigents en el moment de la convocatòria.”

VI.11. Entrada en vigor

A l'últim, s'adverteix que en el projecte normatiu no consta cap norma sobre la seva entrada en vigor.

Malgrat no resultar preceptiu, sí que es considera útil pel principi de seguretat jurídica. D'aquí que es proposi a la unitat promotora que ponderi la conveniència d'afegir una norma destinada a regular l'entrada en vigor del projecte normatiu.

En el cas d'acceptar-se aquesta proposta, la norma esmentada hauria de tenir la consideració de “disposició final”, tal com es recomana en la regla 193.e) del Manual d'elaboració de les normes de la Generalitat, 00-09-001/92.

CONCLUSIÓ

Un cop valorades les observacions efectuades en aquest Dictamen i tingudes en compte les que es formulen amb caràcter d'essencial, el vicepresident del Govern i conseller d'Economia i Finances pot aprovar el Projecte d'ordre per la qual es modifica l'Ordre ECO/172/2015, de 3 de juny, sobre les formes de justificació de les subvencions.

Albert Lamarca i Marquès
President