

EMILIO BLASCO



**LEY 1/2015
DE HACIENDA PÚBLICA
Y DE SUBVENCIONES
VERSIÓN CONSOLIDADA**

**COMENTADA PARA
OPOSITORES**

Ley 1/2015, de 6 de febrero, de Hacienda Pública, del Sector Público Instrumental y de Subvenciones

Versión Consolidada

Comentada para Opositores GVA

EL AUTOR

Emilio Blasco es Graduado en Derecho y Licenciado en Economía. Profesor universitario de acreditada trayectoria en la docencia de las ciencias jurídicas y económicas, significándose en la actualidad como uno de los más destacados preparadores de aspirantes a los Cuerpos Superiores de la Generalitat Valenciana (GVA). Su doble condición de Jurista y Economista le otorga una visión global, sistémica y profundamente práctica del Derecho Público contemporáneo.

Su sólida formación académica se cimienta sobre el Grado en Derecho y el Máster en Abogacía y Procura por la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED), así como la Licenciatura en Ciencias Económicas y Empresariales y el Máster en Gestión del Comercio Exterior por la Universitat de València. Coronando su periplo de alta investigación, es Doctor en Economía Internacional por la Universitat Jaume I y ostenta el prestigioso Premio Extraordinario a la Excelencia Académica otorgado por la Universidad de Aberystwyth, en el País de Gales.

En el ámbito profesional, Blasco aúna la experiencia de más de veinte años desempeñando cargos directivos de alta responsabilidad en el sector privado con su actual condición de empleado público en el seno de la Administración de la Generalitat Valenciana. Esta doble perspectiva —la eficiencia de la corporación privada y el rigor garantista del sector público— dota a sus análisis de un valor pragmático inestimable para el opositor de élite.

En su faceta de divulgador técnico y docente de vocación, ejerce como profesor en diversas universidades españolas, tanto públicas como privadas. Asimismo, dirige su propia plataforma de alta formación y el canal pedagógico de YouTube @emilio.blasco, convertido hoy en un referente indiscutible para el estudio del Derecho Constitucional y el Derecho Administrativo, cuya labor se complementa a través de su portal institucional www.altaescueladeopositores.es.

La presente obra forma parte de su celebrada Colección «*Leyes para Opositores Comentadas*», un proyecto editorial nacido para dotar a los futuros servidores públicos de

los instrumentos dogmáticos necesarios para desentrañar la *ratio legis* del ordenamiento y alcanzar la excelencia en los procesos selectivos más exigentes.

PRÓLOGO

El estudio de la Ley 1/2015, de 6 de febrero, de la Generalitat, de Hacienda Pública, del Sector Público Instrumental y de Subvenciones constituye la prueba de fuego definitiva para el aspirante a Técnico Superior de la Administración autonómica. Si el Estatut d'Autonomia diseña la arquitectura del poder político, la Ley 1/2015 configura la **columna vertebral económico-financiera** sobre la que opera el día a día de la Generalitat y de todo su sector público.

Para la mayoría de los opositores, esta norma suele presentarse como un terreno árido, plagado de tecnicismos presupuestarios, terminología contable y conceptos ajenos al Derecho Administrativo tradicional. Sin embargo, para un Tribunal de Oposiciones, el dominio de la Ley 1/2015 marca la frontera entre un candidato memorístico y un verdadero **gestor público**. No se evalúa al opositor que simplemente recita los tipos de modificaciones presupuestarias; se exige al profesional capaz de dictaminar la legalidad de un expediente de gasto plurianual, determinar la procedencia de una imputación de créditos de ejercicios cerrados o estructurar un expediente de concesión directa de subvenciones.

1. El Rigor Presupuestario: Del Principio de Especialidad al Control Financiero

El opositor debe abordar esta norma comprendiendo que la gestión del dinero público no admite la arbitrariedad. La Ley 1/2015 vertebró el ciclo completo de la Hacienda Pública a través de pilares fundamentales:

- **El Régimen Jurídico de los Créditos:** El principio de especialidad en sus tres vertientes (cualitativa, cuantitativa y temporal) y sus complejas excepciones (tramitación anticipada, compromisos plurianuales e imputación de ejercicios cerrados).
- **El Procedimiento de Ejecución del Gasto:** Las fases contables e imperativas del procedimiento de gasto (A, D, O y P) y sus estrictos requisitos de validez.
- **El Sector Público Instrumental:** La tipología de entes autonómicos y la delimitación de sus regímenes de contabilidad, presupuestación y control.

- **El Régimen de Subvenciones y Control:** La regulación propia de las transferencias de fondos públicos y los mecanismos de control interno ejercidos por la Intervención General (función interventora, control financiero y auditoría).

2. La Misión de este Manual: Transmutar la Jerga Técnica en Lógica Jurídica

Este manual nace con el compromiso firme de **eliminar la barrera del lenguaje económico-financiero**. La meta no es que el opositor memorice preceptos opacos de forma mecánica, sino que **descodifique la lógica económica** que sustenta cada uno de los artículos. Cuando se comprende por qué la ley impone un límite porcentual, para qué se exige una retención de crédito o cuándo es preceptivo el acuerdo del Consell, la norma deja de ser un laberinto y se convierte en un esquema claro, predecible y memorizable.

3. El Método de Estudio para la Excelencia

Para garantizar un rendimiento sobresaliente tanto en el ejercicio tipo test como en el examen práctico de desarrollo, cada artículo de la Ley 1/2015 es analizado de forma rigurosa a través de tres niveles:

- **El Análisis Técnico y Sistemático:** Desglose doctrinal de la norma, integrando la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, los criterios de la Intervención General y el cruce con las Leyes Estatales 39/2015, 40/2015 y la Ley General Presupuestaria.
- **Las Claves de Examen y Puntos Críticos:** Identificación de las "trampas" más recurrentes en los exámenes oficiales: mayorías, competencias de aprobación, plazos de publicación en el DOGV, porcentajes de retención y excepciones.
- **El Dictamen o Caso Práctico Integrado:** Supuestos prácticos reales de nivel A1 resueltos con la estructura formal de dictamen administrativo, ejercitando al candidato en la redacción técnica que exigen los tribunales.

4. Compromiso de Actualización y Rigor Técnico

La gestión pública es un entorno en constante transformación. La Ley 1/2015 exige ser estudiada en su versión estrictamente vigente y consolidada, teniendo en cuenta las sucesivas modificaciones introducidas por las Leyes de Medidas Fiscales, de Gestión

Administrativa y Financiera y de Organización de la Generalitat (Leyes de Acompañamiento).

Dominar la Ley 1/2015 es adquirir el lenguaje de la élite de la función pública valenciana. Quien domina la Hacienda Pública domina la administración. Aborda estas páginas con el nivel de exigencia que requiere tu meta y construye, desde el rigor técnico, la seguridad de tu futura plaza.

Bienvenido a la Alta Escuela de Opositores de la GVA

Sección 2.ª Concesión directa

Artículo 168. Concesión directa.

1. De acuerdo con lo previsto en el artículo 22.2 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, podrán concederse de forma directa las siguientes subvenciones:

A) Las previstas nominativamente en la Ley de Presupuestos de la Generalitat, entendiéndose como tales aquellas cuyo objeto, dotación presupuestaria y destinatario figuren inequívocamente en sus anexos.

Las subvenciones de carácter nominativo no podrán tener alcance plurianual y no podrán crearse ni modificarse una vez aprobada la Ley de Presupuestos del ejercicio correspondiente, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 40.7 de esta ley.

No obstante lo dispuesto en el párrafo anterior, podrán tener alcance plurianual y, en su caso, modificarse su importe las subvenciones nominativas, cualquiera que sea su naturaleza económica, siempre que el beneficiario sea otra administración pública de carácter territorial o cualquiera de las personas jurídicas que conforman sus respectivos sectores públicos instrumentales.

La concesión de las subvenciones de carácter nominativo se formalizará mediante resolución de la persona titular del departamento responsable de la gestión de la ayuda, o mediante convenio.

La resolución de concesión o el convenio tendrán el carácter de bases reguladoras de la subvención, debiendo incluir, como mínimo, los siguientes extremos:

- a) Determinación del objeto de la subvención y de las personas beneficiarias, de acuerdo con la asignación presupuestaria.
- b) Crédito presupuestario al que se imputa el gasto y cuantía de la subvención, individualizada, en su caso, para cada persona beneficiaria si fuesen varias.
- c) Compatibilidad o incompatibilidad con otras subvenciones, ayudas, ingresos o recursos para la misma finalidad, procedentes de cualesquiera administraciones o entes públicos o privados, nacionales, de la Unión Europea o de organismos internacionales.

d) Plazos y modos de pago de la subvención, posibilidad de efectuar pagos anticipados y abonos a cuenta, así como el régimen de garantías que, en su caso, tendrán que aportar las personas beneficiarias, en el marco y con las condiciones previstas en la presente ley.

e) Plazo y forma de justificación por parte de la persona beneficiaria del cumplimiento de la finalidad para la cual se concedió la subvención y de la aplicación de los fondos percibidos.

f) Los condicionantes requeridos por la normativa de la Generalitat relativos a la notificación, autorización y comunicación de ayudas públicas a la Comisión Europea.

B) Aquellas cuyo otorgamiento o cuantía venga impuesto a la administración por una norma de rango legal, que seguirán el procedimiento de concesión que les resulte de aplicación de acuerdo con su propia normativa. En aquellos supuestos que la normativa no contemple el procedimiento serán de aplicación los criterios y requisitos previstos en el apartado anterior para la concesión de subvenciones nominativas.

Para que sea exigible el pago de las subvenciones impuestas por norma de rango de ley será necesaria la existencia de crédito adecuado y suficiente en el correspondiente ejercicio económico.

C) Con carácter excepcional, aquellas otras subvenciones en que se acrediten razones de interés público, social o económico o humanitario, u otras debidamente justificadas que dificulten su convocatoria pública.

El Consell aprobará, mediante decreto, a propuesta de la conselleria competente por razón de la materia, y previo informe de la conselleria que tenga asignadas las competencias en materia de hacienda, las bases reguladoras a aplicar en cada caso, que no tendrán la consideración de disposiciones de carácter general, se publicarán en el Diari Oficial de la Generalitat Valenciana y contendrán como mínimo los siguientes extremos:

a) Deberá constar el carácter singular de la subvención y las razones que acreditan el interés público, social, económico o humanitario, así como aquellas que justifican la dificultad de su convocatoria pública. A tal efecto, el expediente incluirá

necesariamente una memoria del órgano gestor de la subvención competente por razón de la materia en la que deberán quedar debidamente justificadas dichas circunstancias.

b) Definición del objeto de la subvención y el régimen jurídico aplicable.

c) Personas beneficiarias y modalidades de ayuda.

d) Procedimiento de concesión y régimen de justificación de la aplicación dada a las subvenciones por las personas beneficiarias y, en su caso, entidades colaboradoras.

e) Órgano competente para la concesión de las subvenciones, en caso de que las personas beneficiarias no se puedan determinar en el momento de aprobación del decreto.

El expediente incluirá necesariamente una memoria del órgano gestor de la subvención competente por razón de la materia en la que deberán quedar debidamente justificadas las circunstancias a que se refiere el apartado a anterior. Si para atender las obligaciones de contenido económico que se deriven de la concesión de estas subvenciones fuese precisa una previa modificación de créditos, el expediente se tramitará en la forma establecida en la presente ley, una vez aprobado el correspondiente decreto.

Excepcionalmente, la concesión de las ayudas a que se refiere el presente apartado podrá instrumentarse mediante Convenio, que tendrá el carácter de bases reguladoras de la subvención, siempre que cumpla todos y cada uno de los siguientes criterios:

- Se sujetará a todos los efectos a lo previsto en el Decreto 176/2014, de 10 de octubre, del Consell, por el que regula los convenios que suscriba la Generalitat y su registro.
- El convenio y el expediente que lo acompañe deberá adecuarse en su tramitación y contenido a lo previsto en el presente apartado para su concesión mediante decreto.
- Los beneficiarios y el importe a conceder deberán estar necesariamente predeterminados.

– Con carácter previo a la tramitación del convenio deberá existir en el presupuesto corriente crédito adecuado y suficiente para su cobertura.

2. Sin perjuicio de los informes preceptivos que deban recabarse en cada caso, todos los procedimientos de concesión directa de subvenciones señalados en el apartado anterior deberán incorporar el informe previo de la Abogacía General de la Generalitat.

La Administración pública puede otorgar subvenciones de manera directa, sin un proceso de concurrencia competitiva.

La concesión directa se aplica en casos muy concretos, previstos en la ley, donde no tiene sentido lógico la concurrencia competitiva o no es posible.

Art 168.1. *La Excepción al Régimen General: Concesión Directa*

A) Las previstas nominativamente en la Ley de Presupuestos de la GVA....

El artículo 22.2 de la LGS (y su trasposición autonómica) rompe el principio general de publicidad y concurrencia competitiva. Al estar "nominadas" en la Ley de Presupuestos, el legislador ya ha realizado el juicio de idoneidad, por lo que no es necesario comparar solicitudes entre distintos candidatos.

La "Tríada de la Identidad"

Para que una subvención sea genuinamente nominativa, el anexo de la Ley de Presupuestos debe ser un "espejo" perfecto. Si falta uno de estos tres elementos, la concesión directa sería nula:

- Subjetivo: El destinatario final debe estar identificado (CIF/Nombre).
- Objetivo: La finalidad específica de la ayuda.
- Cuantitativo: El crédito presupuestario exacto (la dotación).

2. El Régimen de Inalterabilidad y la Excepción de Interadministratividad

La norma establece un muro de contención para evitar que los presupuestos se conviertan en "cheques en blanco" mutables.

A. La Regla de Rigidez (Sector Privado/ONGs)

- No plurianualidad: Deben ejecutarse y justificarse dentro del ejercicio presupuestario.
- Cristalización: Una vez aprobada la Ley de Presupuestos, no se pueden crear nuevas ni modificar las existentes. Si se necesita dar dinero a alguien no previsto, habría que acudir a la vía del "interés público, social o económico" (art. 22.2.c), que requiere un Decreto del Consell, no una mera modificación presupuestaria del anexo.

B. El Privilegio del Sector Público (Excepción)

Cuando el beneficiario es otra Administración Pública (Ayuntamientos, Universidades) o su Sector Público Instrumental, la ley flexibiliza el rigor:

- Plurianualidad permitida: Se entiende que los proyectos interadministrativos suelen ser de largo alcance (ej. infraestructuras).
- Modificabilidad: Se permite alterar el importe. Esto responde al principio de cooperación y lealtad institucional, facilitando el ajuste de fondos entre administraciones sin necesidad de una nueva ley.

3. Instrumentos de Formalización

La inclusión en el presupuesto es una "expectativa de derecho", pero no el derecho en sí. Para que nazca la obligación jurídica, se requiere un acto administrativo:

1. Resolución: Un acto unilateral. Se usa cuando las condiciones están tan tasadas que solo queda el "ejecútese".
2. Convenio: Un negocio jurídico bilateral. Es el instrumento preferido, porque permite pactar el plan de pagos, los hitos de control y las condiciones de justificación detalladas.

Comparativa de Rigidez Jurídica

Elemento	Beneficiario Privado	Beneficiario Público
Origen	Ley de Presupuestos (Anexo)	Ley de Presupuestos (Anexo)
Modificación post-aprobación	Prohibida (Art. 40.7)	Permitida (Cuantía y plazo)
Marco Temporal	Anual (Regla de oro)	Posibilidad de plurianualidad
Título habilitante	Resolución o Convenio	Resolución o Convenio

Tip de Opositor: En un examen, recuerda que la doctrina del Tribunal Cuentas y la Abogacía de la Generalitat insisten en que las subvenciones nominativas no están exentas de fiscalización previa. El hecho de que "estén en la Ley" no exime al gestor de acreditar que el beneficiario está al corriente de sus obligaciones tributarias y con la Seguridad Social.

En las subvenciones nominativas, la Resolución o el Convenio no son meros actos de trámite, sino que adquieren la naturaleza jurídica de Bases Regulatorias. Esto significa que el documento que firma el Conseller o la Consellera se convierte en la "ley privada" que regirá esa relación, sustituyendo a la orden de bases general. Por ello, la Ley exige un contenido mínimo inderogable para garantizar la seguridad jurídica y la protección del erario público. Cualquier omisión en estos puntos puede derivar en la anulabilidad del acto o en un reparo suspensivo de la Intervención.

Análisis Técnico del Contenido Mínimo:

a) Determinación del objeto y beneficiarios de la subvención

- Análisis: Es la aplicación del Principio de Especialidad. El objeto debe ser concreto y estar vinculado a la competencia del órgano que concede. No se admiten objetos genéricos que encubran una "donación".

- La identidad entre el anexo de la Ley de Presupuestos y este documento debe ser total. Si el beneficiario es una persona jurídica, se debe verificar su subsistencia legal y que su actividad principal guarde relación con el objeto de la subvención.

b) Crédito presupuestario y cuantía individualizada

- Análisis: Cumplimiento del Principio de Legalidad Presupuestaria. Debe especificarse la aplicación contable (Orgánica, Funcional y Económica).
- En caso de que la subvención sea para una agrupación de personas, la individualización es crítica para determinar la responsabilidad en caso de reintegro. Si el importe es estimado, se debe fijar un techo máximo de gasto.

c) Régimen de compatibilidad o incompatibilidad

- Análisis: Evita la sobrefinanciación (art. 19.3 LGS: “El importe de las subvenciones en ningún caso podrá ser de tal cuantía que, aisladamente o en concurrencia con otras subvenciones, ayudas, ingresos o recursos, supere el coste de la actividad subvencionada”). Por regla general, las subvenciones son compatibles, siempre que la suma de todas no supere el coste de la actividad.
- El gestor debe exigir una "Declaración Responsable" actualizada. Si se declara incompatibilidad total, la concesión de una nueva ayuda obliga a la renuncia de la anterior o al reintegro proporcional para no superar el coste real.

d) Plazos, modos de pago y garantías

- Análisis: Regula el flujo financiero. Se distingue entre:
 - Pago tras justificación: Lo habitual.
 - Pagos a cuenta: Liquidaciones parciales según se justifica la actividad.
 - Pagos anticipados: Entrega de fondos previa a la justificación (requiere autorización legal expresa).
- El Régimen de Garantías es vital. Salvo que la Ley de Presupuestos o una norma de rango legal exima al beneficiario (común en entidades públicas o ONGs de interés social), el gestor debe exigir depósitos o avales para proteger los intereses de la Hacienda Pública ante un posible incumplimiento.

e) Plazo y forma de justificación

- Análisis: Es la carga principal del beneficiario (art. 30 LGS). Debe definirse si será mediante:
 - Cuenta justificativa con aportación de justificantes de gasto.
 - Cuenta justificativa con informe de auditor.
 - Módulos (costes unitarios). Este sistema es el más moderno y busca eliminar el papeleo de las facturas. El módulo es un precio fijo que la Administración ya ha calculado de antemano. Por ejemplo si la subvención es para dar un curso de formación, el módulo puede ser de 50€ por alumno/hora. No será necesario que presentes la factura de la luz o el alquiler del aula. Tú presentas la lista de firmas de los alumnos. Si demuestras que hubo 10 alumnos durante 10 horas, la administración te paga $10 \times 10 \times 50 = 5000€$ sin pedirte ni una sola factura de gasto real.

Se debe establecer un plazo de caducidad para la presentación. La falta de determinación del modo de justificación impediría a la Administración declarar el incumplimiento y, por tanto, el reintegro.

f) Condicionantes de la normativa de la Unión Europea

- Análisis: Control de Ayudas de Estado (Arts. 107 y 108 TFUE). Es el punto más complejo.
- Si la ayuda puede falsear la competencia en el mercado interior, debe indicarse expresamente si está exenta de notificación (Reglamento *de minimis* o Exención por Categorías) o si ha sido notificada y autorizada por la Comisión Europea. La ausencia de esta mención puede llevar a que la Comisión declare la ayuda ilegal y exija su recuperación con intereses.

B) Aquellas cuyo otorgamiento o cuantía venga impuesto a la administración por una norma de rango legal ...

1. A diferencia de las nominativas (que nacen en la Ley de Presupuestos), estas subvenciones tienen su origen en una Norma de Rango Legal (Ley Ordinaria, Ley Orgánica, Real Decreto-Ley).

- Mandato Imperativo: El uso del término "venga impuesto" implica que la Administración no decide si quiere dar la subvención, sino que está obligada a articularla porque una norma superior así lo ha dispuesto.
- Ejemplos Típicos: Ayudas a víctimas del terrorismo, subvenciones por daños en catástrofes naturales (reguladas por Ley) o compensaciones a partidos políticos.

2. El Procedimiento: Especialidad vs. Supletoriedad

El legislador establece una jerarquía procedimental para evitar el vacío jurídico:

1. Regla de Especialidad: Se seguirá el procedimiento que dicte su propia normativa (la Ley que la crea o su Reglamento de desarrollo).
2. Regla de Supletoriedad (Remisión al 22.2.A): Si la norma legal que impone la subvención "olvida" detallar cómo se concede, la Ley nos obliga a aplicar el régimen de las nominativas.
 - Implicación técnica: Esto significa que, a falta de procedimiento específico, deberemos tramitar una Resolución de Concesión o un Convenio que actúe como Bases Reguladoras, incluyendo todos los puntos del "a" al "f" que analizamos anteriormente.

3. El Blindaje Presupuestario: El "Crédito Adecuado y Suficiente"

Este es el párrafo con mayor carga de Gestión Financiera. Representa el equilibrio entre el derecho subjetivo del beneficiario y la realidad del Tesoro Público.

- La Tensión Jurídica: Aunque una Ley diga que tengo derecho a una subvención, el pago queda condicionado a que el Presupuesto del ejercicio tenga fondos en la partida correspondiente.
- Como gestor, si la Ley impone la subvención pero no hay crédito, se produce una imposibilidad material de ejecución. Esto obligaría a tramitar una Modificación Presupuestaria (Crédito Extraordinario o Suplemento de Crédito) para dar cumplimiento al mandato legal, ya que una norma de rango reglamentario no puede anular una obligación impuesta por ley.

Para un Opositor, es crucial entender que en las subvenciones del tipo B, la labor de la Intervención se centra en verificar:

1. La habilitación legal: Que la norma invocada tiene realmente rango de Ley.
2. La concurrencia del hecho imponible: Que el beneficiario cumple exactamente los requisitos que la Ley marcó, sin que la Administración pueda añadir requisitos adicionales que "desnaturalicen" el mandato legal.

Reflexión Estratégica: Las subvenciones del 22.2.B son herramientas de "seguridad jurídica" para el ciudadano. Mientras que una nominativa puede desaparecer en el presupuesto del año siguiente, una impuesta por Ley requiere la derogación o modificación de esa Ley para ser eliminada.

C) Con carácter excepcional,...subvenciones... razones de interés público, social o económico o humanitario, u otras debidamente justificadas que dificulten su convocatoria pública.

Estamos ante las subvenciones de concesión directa por razones excepcionales.

A diferencia de las nominativas (que vienen en el Presupuesto) o las de Ley, aquí es el órgano gestor quien debe "construir" la justificación.

- El Cuatrivio de Razones: Interés público, social, económico o humanitario. No basta con citarlos; hay que acreditarlos con datos.
- La Dificultad de Convocatoria: Este es el punto crítico. Para usar esta vía, debes demostrar que no es posible realizar una concurrencia competitiva. Por ejemplo: porque solo existe un proveedor capaz de realizar la actividad (singularidad) o por una urgencia extrema e imprevisible (catástrofe).

A diferencia de las anteriores, estas requieren la intervención del máximo órgano de gobierno (el Consell).

La Naturaleza Jurídica "Sui Generis": El texto dice algo *fundamental*: las bases reguladoras incluidas en el Decreto "no tendrán la consideración de disposiciones de carácter general". Dice que es un acto administrativo, no una norma.

¿Qué significa esto? Que no siguen el farragoso procedimiento de elaboración de normas (dictamen del Consell Jurídic Consultiu, por ejemplo, suele quedar excluido o simplificado), pero mantienen su eficacia normativa para ese caso concreto. Es un acto administrativo de carácter plúrimo (para una colectividad de personas, para un grupo de

personas que ya está determinado) con fuerza de bases. En una subvención normal primero hay una Ley, luego una orden de bases (reglas generales) y luego una convocatoria. Que el acto administrativo tenga fuerza de bases significa que han comprimido todo ese papeleo en un solo documento por la urgencia. Es la norma suprema para ese caso concreto. Sustituye a la norma general y pos supuesto vincula a la Administración y al beneficiario.

Análisis Técnico de los Requisitos (a-e)

a) La Memoria Justificativa (El "corazón" del expediente)

Es el documento más importante. Si la Memoria es débil, el Interventor pondrá un reparo. Debe probar:

1. Singularidad: ¿Por qué esta entidad y no otra?
2. Interés: ¿Qué gana la sociedad con este gasto?
3. Inviabilidad de la concurrencia: Por qué el procedimiento general fallaría aquí.

b) Objeto y Régimen Jurídico

Define qué se va a hacer y qué leyes se aplican. Es el anclaje legal para evitar que la subvención se use para algo distinto.

c) Beneficiarios y Modalidades

Identificación clara. Si es una entidad, su CIF; si es un colectivo, los criterios para entrar en él.

d) Procedimiento y Justificación

Aunque sea concesión directa, el dinero sigue siendo público. Debe haber un "iter" procedimental (solicitud, aceptación, comprobación) y un régimen de justificación estricto.

e) El Órgano Competente (Indeterminación inicial)

Este punto es puramente técnico-operativo. A veces el Decreto se aprueba para un grupo de personas afectadas por algo (ej. autónomos de un sector en crisis por una guerra). El Decreto fija las reglas, pero el órgano gestor es quien dictará las resoluciones individuales de concesión a medida que se identifiquen los beneficiarios.

El análisis de este apartado se cierra con el expediente administrativo y la alternancia técnica del Convenio. La validez de la subvención depende de que el expediente sea "autoexplicativo" ante una posible auditoría o recurso contencioso-administrativo. La ley no solo pide una memoria, exige que sea el órgano gestor competente quien la firme.

Esta memoria debe ser un "ensayo jurídico-técnico" que desmonte la presunción de que debería haber habido concurrencia competitiva.

- El "Test de Necesidad": Debe probar que el interés público (social, económico, etc.) es tan urgente o específico que esperar a una convocatoria pública frustraría la finalidad de la ayuda.
- El "Test de Idoneidad": Debe justificar por qué ese beneficiario concreto es el único (o el más capacitado) para cumplir el objeto, evitando la arbitrariedad.

El texto aclara una duda habitual en la gestión financiera: ¿Qué va antes, el dinero o la norma?

1. Aprobación del Decreto: El Consell aprueba las bases (el marco jurídico).
2. Tramitación de la Modificación de Crédito: Si no había dinero suficiente en la partida, se inicia el expediente de modificación (transferencia, crédito extraordinario, etc.) una vez el decreto ya existe.

El Convenio como Sustituto del Decreto (La Excepción): Esta es una herramienta de agilidad administrativa. Bajo ciertas condiciones, la Generalitat permite que el Convenio haga las veces de Bases Regulatorias, saltándose la necesidad de un Decreto del Consell. Pero ojo, los requisitos son cumulativos y muy estrictos:

No cualquier documento firmado es un convenio válido para la Generalitat. La remisión al Decreto 176/2014 implica:

- Registro Obligatorio: Debe inscribirse en el Registro de Convenios de la Generalitat para su eficacia y transparencia.
- Cláusulas Tipo: Debe respetar la estructura de competencias, vigencia y causas de resolución que establece la norma general de convenios.
- Informe de la Abogacía: Todo convenio requiere el "visto bueno" jurídico para asegurar que no invade competencias estatales o de otras consellerías.

2. Equivalencia de Contenido: El "Espejo" del Decreto

Aunque la forma sea un convenio (negocio jurídico bilateral), el fondo debe ser idéntico al de un Decreto (acto administrativo unilateral).

- La Memoria sigue siendo el "corazón": No por ser un convenio se relaja la obligación de explicar por qué no se hace una convocatoria pública. La justificación de las razones sociales, económicas o humanitarias debe ser igual de robusta.
- Bases Regulatorias integradas: El convenio no se limita a decir "te doy dinero"; debe detallar el régimen de reintegros, infracciones y sanciones aplicable, igual que harían unas bases generales.

3. Predeterminación Total: El Escenario "Cerrado"

Esta es la diferencia técnica más importante con la vía del Decreto del Consell:

- Identidad y Cuantía: En el convenio, el beneficiario (ej. "Fundación X") y el importe (ej. "50.000 €") deben estar escritos antes de la firma.
- Limitación: Si la ayuda va dirigida a un colectivo que aún no conocemos (ej. "todos los agricultores afectados por la última granizada"), no puedes usar el convenio. Estás obligado a ir por la vía del Decreto, que permite una determinación posterior de los beneficiarios.

4. La Regla de Oro Financiera: Crédito Previo. la gestión del presupuesto es sagrada.

- Inexistencia de riesgo: Mientras que el Decreto puede aprobarse y luego tramitar la modificación de crédito, el convenio exige que el dinero ya esté en la "caja" (la partida presupuestaria) antes de empezar el trámite.
- Fiscalización Previa: El Interventor exigirá ver el documento contable "A" (Autorización de gasto) vinculado al crédito antes de dar luz verde a la firma del convenio

Art 168.2

Es el control de legalidad preventivo más potente de la Generalitat.

En Derecho Administrativo, la omisión de un informe preceptivo en un procedimiento de especial relevancia (como es el reparto de fondos públicos sin concurrencia) puede acarrear la nulidad de pleno derecho del acto (art. 47.1.e de la Ley 39/2015).

- ¿Qué significa "Sin perjuicio"? Que el informe de la Abogacía no sustituye al de la Intervención (fiscalización), ni al de Hacienda, ni al informe técnico del órgano gestor. Todos deben coexistir.
- ¿Por qué la Abogacía General? Porque al no haber unas "Bases Reguladoras" generales aprobadas previamente, la Abogacía debe validar que el Decreto, Convenio o Resolución que hace las veces de bases cumple con el ordenamiento jurídico estatal y europeo.

Y el informe de la Abogacía suele ser el paso previo a la Fiscalización de la Intervención Delegada.

1. Abogacía General: Valida la "forma y el fondo" jurídico (¿Es legal hacer esto así?).
2. Intervención: Valida la "gestión financiera" (¿Hay dinero? ¿Los plazos de pago son correctos? ¿El beneficiario está al corriente de deudas?).

Si la Abogacía emite un informe desfavorable, el órgano gestor tiene dos opciones: o subsana los errores señalados o, si decide discrepar, debe motivar muy sólidamente su postura (aunque en la práctica, un informe negativo de la Abogacía suele paralizar el expediente por el alto riesgo de responsabilidad contable).

Aunque el informe es obligatorio para todas, el nivel de escrutinio varía:

- En las Nominativas (A): La Abogacía comprueba principalmente que la resolución o convenio no se aparte de lo que dice la Ley de Presupuestos.
- En las Impuestas por Ley (B): Comprueba que la norma invocada tiene efectivamente rango de ley y que el procedimiento propuesto es coherente.
- En las Excepcionales (C): Es donde la Abogacía es más incisiva. Analiza si la Memoria Justificativa de la excepcionalidad es suficiente o si es una mera "apariencia de motivación".

Dato para el Opositor: Recuerda que la jurisprudencia del Tribunal Supremo es muy restrictiva con este artículo. Ha anulado numerosos decretos de concesión directa por

considerar que las "razones de interés público" eran genéricas y que la Administración simplemente quería evitar las molestias de un concurso público.

CAPÍTULO III

Gestión y reintegro

Artículo 169. Comprobación de subvenciones.

1. El órgano concedente comprobará la adecuada justificación de la subvención, la realización de la actividad o el cumplimiento de la finalidad que determinen la concesión o disfrute de la subvención, así como si ha podido haber concurrencia con otras subvenciones que pudiese comportar la modificación de la concesión.

2. La comprobación administrativa de la justificación documental de la subvención concedida se realizará mediante la revisión de la documentación que al efecto se haya establecido en sus bases reguladoras como de aportación preceptiva por la persona beneficiaria o, en su nombre, por la entidad colaboradora, para el pago de la ayuda.

3. La comprobación material de la efectiva realización de la actividad, existencia de la condición o cumplimiento de la finalidad, se llevará a cabo en los términos establecidos en el plan de control que al efecto deberá elaborar todo órgano que gestione una línea de ayudas financiada con fondos públicos. El mencionado plan deberá ser aprobado por el órgano concedente con carácter previo a su ejecución y en el mismo deberá constar como mínimo la siguiente información:

a) Tipos de control a efectuar sobre la línea: administrativos, sobre el terreno, a posteriori y/o de calidad.

b) Criterios de selección de la muestra: aleatorios, dirigidos o de riesgo.

c) Porcentaje mínimo de ayuda a controlar sobre el total pagado en esa línea.

Este artículo detalla cómo el órgano que concedió la subvención verifica su correcta justificación y uso, además es la revisión de la documentación que el beneficiario o la entidad colaboradora deben presentar para justificar la subvención.

Art 169.1: Estamos ante el ejercicio de una potestad administrativa reglada de control que protege la integridad del presupuesto público. El órgano concedente deja de ser un "pagador" para convertirse en un "auditor de legalidad y eficacia".

El Binomio "Actividad" vs. "Finalidad"

Este es un matiz técnico sutil pero fundamental en el nivel A1:

- Realización de la actividad: Es el control de los medios. (Ejemplo: Se han impartido las 100 horas de formación previstas).
- Cumplimiento de la finalidad: Es el control del resultado y del interés público. (Ejemplo: Gracias a esa formación, se ha conseguido la inserción laboral prevista).

Análisis Técnico: Una subvención puede estar justificada formalmente (tengo todas las facturas) pero haber fallado en la finalidad. Si el beneficiario realizó la actividad pero se desvió del propósito social que motivó la concesión directa, el gestor debe evaluar si procede un reintegro proporcional.

El Control de la Concurrencia (Art. 19.3 LGS)

El artículo 169.1 hace especial hincapié en la concurrencia de otras subvenciones. Como técnico superior, debes vigilar el techo de financiación:

1. Si el beneficiario recibe más dinero del que le costó la actividad, la subvención debe reducirse.
2. La comprobación debe ser cruzada. El gestor debe exigir la declaración de ayudas concurrentes y contrastarla con la información de otras administraciones.

Si se detecta una concurrencia no declarada e incompatible, no solo se modifica la concesión, sino que se abre la puerta a un expediente sancionador.

El resultado de esta comprobación es el Acto Administrativo de Liquidación. De aquí solo pueden salir dos caminos:

1. Conformidad: Se procede al pago final (si había pagos pendientes) o se da por cerrado el expediente si hubo anticipo.
2. Disconformidad: Si es por falta de justificación: Inicio de Reintegro.

- Si es por exceso de financiación: Modificación de la resolución de concesión para minorar el importe.

Según la Ley General de Subvenciones, la comprobación puede ser exhaustiva (revisar el 100% de los documentos) o mediante muestreo (si las bases lo permiten y hay un plan de control previo). En subvenciones de gran cuantía o de concesión directa (las que hemos analizado antes), la Intervención suele exigir una comprobación mucho más rigurosa que en las de concurrencia competitiva de pequeña cuantía.

Art 169.2

Este apartado dos, define el alcance de la comprobación formal. Aquí la Administración actúa bajo el principio de vinculación a las bases reguladoras.

Si las bases son el "libro de instrucciones" de la subvención, este apartado es el que obliga al gestor a seguirlas a rajatabla.

El Rigor de la "Aportación Preceptiva"

El término "preceptiva" es la clave jurídica aquí. La documentación es el título que habilita el pago.

-Inexistencia de discrecionalidad: El gestor no puede decidir qué documentos le valen y cuáles no sobre la marcha. Si las bases piden facturas originales, una fotocopia no compulsada rompe el procedimiento.

-La Subsanación: Si la documentación preceptiva falta o es defectuosa, entra en juego el Art. 68 de la Ley 39/2015 (subsanación en 10 días).

La Entidad Colaboradora: El "Brazo Extendido"

A menudo, la Administración no tiene capacidad para revisar miles de expedientes (ej. ayudas al alquiler). Aquí aparecen las entidades colaboradoras (bancos, cámaras de comercio, fundaciones públicas).

- Responsabilidad: Aunque la entidad colaboradora revise los papeles, el órgano concedente sigue siendo el responsable último de la "adecuada justificación".
- Función: Actúan como un filtro técnico. Su labor es certificar que el beneficiario ha entregado todo lo que las bases exigen antes de que la Administración autorice el desembolso.

Art 169.3

Este es el núcleo de la función inspectora de la Administración.

1. El Plan de Control: El Instrumento Estratégico

La ley ya no permite que el gestor decida al azar qué comprobar. Se exige la elaboración de un Plan de Control, que es un documento de planificación interna con carácter obligatorio.

- Naturaleza Jurídica: Es un acto de organización interna, pero su ausencia o incumplimiento puede viciar de nulidad las actuaciones de control o generar responsabilidad por falta de diligencia en la custodia de fondos públicos.
- Aprobación Previa: El Plan debe estar aprobado antes de que se empiece a ejecutar la comprobación. Esto garantiza la objetividad y evita que el gestor elija "a dedo" a quién inspeccionar una vez finalizada la actividad.

2. Análisis Técnico de los Componentes del Plan

a) Tipologías de Control: La "Caja de Herramientas"

El gestor de la Administración, debe decidir qué intensidad de control requiere cada línea de subvenciones:

- Sobre el terreno (In situ): Desplazamiento físico para ver la obra, la máquina comprada o la formación impartida. Es el control más costoso pero el más eficaz contra el fraude.
- A posteriori: Controles realizados una vez finalizada y justificada la ayuda, a menudo centrados en la permanencia (ej. que la empresa no cierre justo después de recibir la ayuda a la contratación).
- De calidad: No busca solo ver si se gastó el dinero, sino si se hizo bien. Evalúa el impacto y la eficiencia del gasto público.

b) Criterios de Selección: La Inteligencia del Muestreo

Dado que la Administración no puede comprobar el 100% de los expedientes (por el principio de economía y eficiencia), debe usar criterios técnicos:

- Aleatorios: Selección estadística pura. Da a todos los beneficiarios la misma probabilidad de ser inspeccionados.
- Dirigidos / De Riesgo: Es el criterio más avanzado. Se inspeccionan aquellos expedientes que presentan "banderas rojas" (ej. beneficiarios con antecedentes de reintegro, cuantías muy elevadas o justificaciones que rozan los límites de las bases).

c) Porcentaje Mínimo: La Intensidad del Control

El Plan debe fijar un umbral mínimo. No se admite un control simbólico.

- Si la línea de ayudas es de alto riesgo (ej. entregas dinerarias sin justificación compleja), el porcentaje debe ser mayor.
- Este porcentaje es el que se defiende ante la Sindicatura de Comptes o la Intervención General para demostrar que la Administración ha sido diligente.

3. Implicaciones para el Cuerpo Superior

Como responsable técnico, debes entender que el Plan de Control es tu blindaje jurídico. Si un beneficiario comete fraude y no fue inspeccionado, tu responsabilidad queda excluida si puedes demostrar que seguiste un Plan de Control aprobado y basado en criterios técnicos de riesgo.

Nota: En el ámbito de la Generalitat, estos planes de control suelen estar coordinados con las directrices de la Intervención General, que puede supervisar si los criterios de riesgo elegidos son coherentes con la protección del erario.

Artículo 170. Comprobación de valores.

1. La Administración podrá comprobar el valor de mercado de los gastos subvencionados empleando uno o varios de los siguientes medios:

a) Precios medios de mercado.

b) Cotizaciones en mercados nacionales y extranjeros.

c) Estimación por referencia a los valores que figuren en los registros oficiales de carácter fiscal.

d) Dictamen de peritos de la Administración.

e) Cualesquiera otros medios de prueba admitidos en derecho.

f) Tasación pericial contradictoria.

2. El valor comprobado por la Administración servirá de base para el cálculo de la subvención y se notificará, debidamente motivado y con expresión de los medios y criterios empleados, junto con la resolución que contenga la concesión o liquidación de la subvención.

3. El beneficiario podrá promover la tasación pericial contradictoria en los términos establecidos en el artículo 33 de la Ley 38/2003, de 17 de diciembre

Este artículo permite a la Administración comprobar el valor de los gastos subvencionados. El objetivo es asegurarse de que los costes declarados por un beneficiario no estén inflados y se ajusten a la realidad del mercado.

Art 170.1

Análisis de los Medios de Comprobación

- a) Precios medios de mercado: La Administración publica tablas (muy comunes para vehículos o embarcaciones) donde se establece un valor estándar según el modelo y la antigüedad.
- b) Cotizaciones en mercados nacionales y extranjeros: Se aplica a activos que tienen un precio público y transparente, como las acciones que cotizan en Bolsa o el valor del oro.
- c) Estimación por referencia a valores de registros oficiales: Es el método más habitual para inmuebles. Se suele utilizar el Valor de Referencia del Catastro, que sirve como base imponible mínima.
- d) Dictamen de peritos de la Administración: Un técnico de la Administración (arquitecto, ingeniero, etc.) realiza una valoración individualizada del bien tras visitarlo o analizar sus características.

- e) Otros medios de prueba admitidos en derecho: Es una "cláusula abierta". Permite usar documentos notariales, contratos privados previos o cualquier prueba legal que demuestre el valor real.
- f) Tasación pericial contradictoria: No es un medio de comprobación inicial, sino un derecho del ciudadano. Si no estás de acuerdo con la valoración de Hacienda, puedes solicitar este procedimiento para que un tercer perito independiente decida el valor final.

Si la Administración comprueba que el valor de mercado es inferior al que tú has declarado como gasto subvencionable, pueden ocurrir dos cosas:

1. Reducción de la subvención: Solo te pagarán el porcentaje correspondiente al valor real de mercado.
2. Reintegro: Si ya te pagaron, te pedirán que devuelvas la diferencia más intereses.

Nota: Este artículo suele ir de la mano con el principio de eficiencia y economía en el gasto público. La idea es evitar el "sobrecoste" artificial para obtener más dinero público del debido.

Art 170.2

Conceptos Clave del Texto

- Valor comprobado: No es necesariamente lo que tú declaras en la solicitud, sino lo que la Administración decide que es correcto tras revisar tus facturas, presupuestos o proyectos.
- Base para el cálculo: Si pides una subvención del 40% sobre un proyecto de 10.000 €, pero la Administración comprueba que solo 8.000 € son subvencionables, el cálculo se hará sobre esos 8.000 €.
- Notificación motivada: Tienen la obligación legal de explicarte por qué han llegado a ese valor. No pueden darte una cifra sin más; deben detallar los criterios técnicos o económicos utilizados.

¿Cuándo ocurre esto?

Generalmente, este proceso se da en dos momentos posibles según el tipo de ayuda:

1. En la Concesión: Antes de darte el dinero, revisan tu presupuesto y te dicen: *"Te concedemos X cantidad basada en este valor que hemos validado"*.
2. En la Liquidación: Una vez has terminado el proyecto y presentas los justificantes, revisan todo para hacer el pago final.

Art 170.3

¿Qué es la Tasación Pericial Contradictoria?

Es un mecanismo de defensa que permite al beneficiario de una subvención proponer una valoración alternativa cuando la cuantificación de una subvención (o la comprobación de los valores de los bienes o servicios financiados) realizada por la Administración no le resulta favorable.

Procedimiento:

1. Valoración de la Administración: La entidad que concede la subvención realiza una primera valoración.
 2. Solicitud del beneficiario: Si el beneficiario no está de acuerdo, solicita la tasación contradictoria y presenta la valoración de un perito propio.
 3. Tercer Perito: Si hay una diferencia sustancial entre ambas valoraciones, se nombra a un tercer perito independiente (por sorteo o acuerdo) cuya decisión suele ser la definitiva para fijar el valor real.
- Costes: Generalmente, si la tasación del tercer perito se acerca más a la del beneficiario, los gastos del peritaje los asume la Administración. Si se acerca más a la inicial de la Administración, los paga el beneficiario.

Artículo 171. Régimen de abonos a cuenta, pagos anticipados y garantías.

1. Con carácter general, el pago de la subvención se realizará previa justificación por la persona beneficiaria de la realización de la actividad, proyecto, objetivo o adopción del comportamiento para el que se concedió en los términos establecidos en la normativa reguladora de la subvención.

No obstante lo anterior, no podrá realizarse el pago de la subvención en tanto la persona beneficiaria no se halle al corriente en el cumplimiento de sus obligaciones tributarias y frente a la Seguridad Social o tenga la condición de sujeto deudor por resolución de procedencia de reintegro. Sin perjuicio de lo anterior, podrá realizarse el pago de la subvención desde el momento en que, por órgano competente de la Administración de la Generalitat, se haya notificado al sujeto deudor del reintegro, el inicio del correspondiente expediente de compensación de deudas, en orden a su completa extinción.

2. Sin perjuicio de lo previsto en el apartado anterior, podrán realizarse abonos a cuenta o pagos anticipados, en los términos y condiciones previstos en este artículo, si se prevé tal posibilidad en las bases reguladoras o, para los supuestos de concesión directa sin convocatoria, en los convenios o actas de concesión. Dichos abonos a cuenta podrán suponer la realización de pagos fraccionados que responderán al ritmo de ejecución de las acciones subvencionadas, abonándose por cuantía equivalente a la justificación presentada, y siempre que la naturaleza y características de las acciones permita este fraccionamiento a efectos de su pago. En todo caso, tendrá que existir una coherencia entre los abonos y el ritmo de ejecución de las acciones subvencionadas.

Los pagos anticipados supondrán entregas de fondos con carácter previo a la justificación, como financiación necesaria para poder llevar a cabo las actuaciones inherentes a la subvención. Cuando las bases reguladoras contemplan la posibilidad de realizar pagos anticipados, podrán establecer un régimen de garantías de los fondos entregados. En todo caso, las bases reguladoras tendrán que establecer un régimen de garantías cuando el importe de la subvención a recibir por la persona o entidad beneficiaria sea superior a un millón de euros.

3. Los pagos anticipados se ajustarán al siguiente régimen:

a) Cuando se trate de transferencias corrientes en las bases reguladoras o, para los supuestos de concesión directa sin convocatoria, en los convenios o actos de concesión, podrá preverse un anticipo que alcance hasta un 30 por ciento del importe anual de la subvención concedida. El Consell, mediante acuerdo, podrá modificar este porcentaje al alza hasta un 50 por ciento, pudiendo ser del 65 por ciento cuando se trate de subvencionar o conveniar con entidades sin ánimo de

lucro proyectos o programas vinculados a las áreas de acción social, incluyendo la cultura, el deporte, el ocio y turismo inclusivos y del 100 por ciento, única y exclusivamente, cuando se trate de subvenciones de las previstas en el artículo 22.2.c de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre.

b) Cuando se trate de transferencias de capital a las administraciones públicas territoriales e institucionales de la Comunidad Valenciana, en las bases reguladoras se podrá prever un anticipo de hasta un 30 % del importe de la subvención concedida.

c) No obstante, se exceptúan del régimen previsto en los subapartados precedentes las subvenciones de naturaleza corriente o de capital concedidas a los centros tecnológicos de la Comunitat Valenciana que tengan la condición de organismo de investigación y difusión del conocimiento, según la definición del apartado 1.15.I-I del Marco sobre ayudas estatales de investigación, desarrollo e innovación (DOUE C 198/01, 27.06.2014), y se encuentren registrados como centros tecnológicos, al amparo de lo dispuesto en el Real decreto 2.093/2008, de 19 de diciembre, por el que se regulan los centros tecnológicos y centros de apoyo a la innovación tecnológica de ámbito estatal y se crea el registro de tales centros, en el marco de las actuaciones vinculadas directamente a programas y convenios en materia de investigación, desarrollo tecnológico e innovación empresarial, que podrán hacerse efectivas hasta un cien por cien de la subvención correspondiente a cada anualidad, una vez concedidas.

4. Siempre que la naturaleza y las características de las acciones o actividad a realizar lo permitan, y así esté previsto, podrá realizarse abonos a cuenta, incluso en los casos en los que se haya determinado la posibilidad de realizar pago anticipado. En este último supuesto, los abonos a cuenta se aplicarán al importe pendiente de la subvención, siempre tras la justificación de la efectiva aplicación del importe anticipado.

5. El régimen de las garantías, medios de constitución, depósito y cancelación que tengan que constituir las personas beneficiarias o las entidades colaboradoras se establecerá reglamentariamente.

Quedan exonerados de la constitución de garantías, salvo previsión en contrario de las bases reguladoras:

a) Las administraciones públicas de carácter territorial y sus organismos públicos vinculados o dependientes.

b) Los consorcios adscritos a la Generalitat.

c) Las sociedades mercantiles de la Generalitat y las fundaciones del sector público de la Generalitat.

d) Las personas físicas que no actúen como empresarios o profesionales, siempre que el importe de las subvenciones no sea superior a 6.000 euros.

e) Las entidades que por ley estén exentas de la presentación de cauciones, fianzas o depósitos ante las administraciones públicas o sus organismos y entidades vinculadas o dependientes.

f) Las entidades sin ánimo de lucro, así como las federaciones o agrupaciones de estas, siempre que desarrollen proyectos o programas vinculados a las siguientes áreas de actuación: acción social y atención sociosanitaria; desarrollo en el ámbito rural, agrario y pesquero; empleo; formación y cualificación profesional; como cooperación internacional al desarrollo, así como innovación.

g) Las universidades de carácter público.

h) Los centros tecnológicos de la Comunitat Valenciana que tienen la condición de organismo de investigación y difusión del conocimiento, según la definición del apartado 1.15.I-I del Marco sobre ayudas estatales de investigación, desarrollo e innovación (DOUE C 198/01, 27.06.2014), y se encuentran registrados como centros tecnológicos, al amparo de lo dispuesto en el Real decreto 2.093/2008, de 19 de diciembre, por el que se regulan los centros tecnológicos y centros de apoyo a la innovación tecnológica de ámbito estatal y se crea el registro de tales centros, en el marco de las actuaciones vinculadas directamente a programas y convenios en materia de investigación, desarrollo tecnológico e innovación empresarial. En estos casos podrá exigirse la presentación de un informe de auditoría elaborado por auditor o empresa auditora externa inscrita en el Registro Oficial de Auditores de Cuentas.

6. En ningún caso podrán realizarse pagos anticipados a las personas beneficiarias cuando se haya solicitado la declaración de concurso voluntario, hayan sido

declarados insolventes en cualquier procedimiento, se hallen declarados en concurso, salvo que en éste haya adquirido la eficacia un convenio, estén sujetos a intervención judicial o hayan sido inhabilitados conforme a la ley concursal, sin que haya concluido el período de inhabilitación fijado en la sentencia de calificación del concurso.

Art 171.1

1. El Principio de Justificación Previa

La norma establece el carácter post-pagable de la subvención. No se trata de una donación, sino de un contrato condicionado al éxito:

- Naturaleza jurídica: El derecho al cobro nace en el momento en que se acredita la realización de la actividad.
- Alcance: No basta con "hacer" la actividad; hay que justificarla documentalmente conforme a las bases reguladoras.

2. Los Impedimentos al Pago: El "Veto Financiero"

El párrafo segundo introduce una prohibición imperativa. Aunque la actividad esté justificada, el pago queda bloqueado si concurren estas tres circunstancias:

1. Deudas Tributarias: Con la Hacienda estatal o la de la Generalitat.
2. Deudas con la Seguridad Social: Impagos en cuotas o cotizaciones.
3. Sujeto Deudor por Reintegro: Si el beneficiario tiene pendiente de devolver una subvención anterior que fue revocada.

Nota Crítica: Este bloqueo funciona como una medida de presión indirecta para garantizar la solvencia y legalidad de los colaboradores de la Administración.

3. La Cláusula de Salvaguarda: La Compensación de Deudas

Aquí es donde el artículo ofrece una solución técnica para no paralizar la economía del beneficiario. Si existe una deuda, la Administración puede aplicar el mecanismo de compensación de oficio.

- Momento procesal: El pago se libera en cuanto se notifica el inicio del expediente de compensación.
- Efecto: La Administración se cobra "a sí misma" restando la deuda del importe de la subvención, entregando al beneficiario solo el sobrante.

El artículo 171.1 garantiza que el flujo de caja de la Generalitat solo se active ante beneficiarios cumplidores, permitiendo únicamente la excepción de la compensación para evitar el enriquecimiento injusto o la parálisis administrativa.

Art 171.2

El apartado 2 de este artículo, regula la excepción técnica: la posibilidad de obtener liquidez durante el desarrollo de la actividad. La clave aquí es la distinción técnica entre pagar lo que se va haciendo y pagar para que se pueda empezar.

El Principio de "Habilitación Expresa"

La Administración Pública se rige por el principio de legalidad. Esto significa que el gestor no tiene libertad para decidir si te adelanta el dinero o no en el momento de la concesión.

- La Condición: Solo se pueden hacer abonos a cuenta o anticipos si las Bases Reguladoras lo dicen explícitamente.
- Concesión Directa: Si no hay convocatoria abierta, esta posibilidad debe figurar en el Convenio o en el Acta de Concesión.

El artículo distingue dos figuras que a menudo se confunden, pero que tienen regímenes jurídicos distintos:

A. Abonos a cuenta (Pagos Fraccionados)

- Naturaleza: Pago por hitos o etapas.
- Condición: Requiere justificación previa de la parte ejecutada.

- Proporcionalidad: Debe haber "coherencia" entre el dinero entregado y el avance del proyecto. No se paga por adelantado, se paga a medida que se certifica el gasto.

B. Pagos anticipados (Entregas previas)

- Naturaleza: Financiación de inicio o circulante.
- Condición: Se entregan los fondos antes de la justificación.
- Justificación: Se entiende que es "financiación necesaria" para poder arrancar o mantener la actividad que, de otro modo, el beneficiario no podría costear.

2. El Régimen de Garantías: El Umbral del Millón de Euros

La Administración compensa el riesgo de entregar dinero "a ciegas" (anticipos) mediante las garantías (avales bancarios, seguros de caución, etc.).

- Facultad discrecional: Para subvenciones de cuantía estándar, las bases reguladoras *pueden pedir garantías o no*. Es una decisión de gestión de riesgos del órgano gestor.
- Obligación legal (*iuris et de iure*): Si la subvención supera el 1.000.000 €, las bases *tienen que establecer obligatoriamente* un régimen de garantías. Aquí no hay margen de interpretación: a mayor riesgo para el erario público, mayor blindaje exigido.

Comparativa Estructural de Modalidades

3. El Concepto de "Coherencia" y "Naturaleza"

El texto introduce dos límites de control para el gestor público:

1. Naturaleza de la acción: Si el proyecto es una unidad indivisible (ej. comprar un camión), no cabe el abono a cuenta fraccionado. Se paga todo al final o se anticipa.
2. Ritmo de ejecución: Evita que el beneficiario use la subvención como "caja" para otros fines. Si el proyecto está al 10%, el abono a cuenta no puede ser del 50%.

Conclusión para la Gestión

Como beneficiario o gestor, la clave está en las Bases Reguladoras. Si estas no prevén expresamente el anticipo o el abono a cuenta, la ley obliga a ir al pago final (art. 171.1).

Además, en proyectos de gran envergadura (> 1M €), el coste financiero del aval (la garantía) debe estar previsto en el plan de viabilidad del proyecto.

Art 171.3

Límites a los Anticipos

La norma clasifica los anticipos en función de la naturaleza del gasto (corriente o capital) y del perfil del beneficiario (social, administrativo o tecnológico).

1. Transferencias Corrientes: Flexibilidad según Impacto Social

El legislador entiende que las actividades de funcionamiento (personal, suministros) requieren más liquidez inmediata.

- Regla General: Anticipo de hasta el 30%.
- Escalado por el Consell: El Gobierno valenciano tiene potestad para elevar este techo:
 - Hasta el 50% con carácter general.
 - Hasta el 65% para entidades sin ánimo de lucro en ámbitos sociales (cultura, deporte, servicios sociales). Se reconoce aquí la debilidad financiera de estas entidades y su función esencial.
 - Hasta el 100% para casos excepcionales previstos en la Ley General de Subvenciones (Art. 22.2.c), que son aquellas de concesión directa por razones de interés público o social acreditado.

2. Transferencias de Capital: El límite de la Inversión

Cuando la subvención es para activos fijos (obras, maquinaria) destinada a otras administraciones públicas valencianas:

- Límite Estricto: Máximo del 30%.
- Justificación técnica: Las inversiones suelen certificarse por obra ejecutada, por lo que el riesgo de un anticipo mayor no se considera justificado salvo en hitos posteriores.

3. El Régimen Especial de I+D+i (Centros Tecnológicos)

El apartado (c) supone una excepción total a los límites anteriores. Los centros tecnológicos registrados y reconocidos como organismos de investigación pueden recibir hasta el 100% del anticipo anual.

- Fundamento: La investigación y el desarrollo tecnológico son sectores estratégicos que operan con altos costes iniciales y largos periodos de retorno.
- Marco Legal: Se vincula directamente a la normativa europea (Marco sobre ayudas estatales de I+D+i) y al registro estatal de centros tecnológicos (RD 2093/2008). Esto asegura que solo centros de alta solvencia técnica accedan a este privilegio financiero.

Art 171.4

Este cuarto apartado es fundamental para entender la arquitectura de pagos mixta. Evita el "bloqueo de fondos" y permite que una subvención se liquide de forma dinámica, combinando el dinero que te dan al principio con el que te van dando por el camino.

1. La Compatibilidad de Modelos (El Sistema Híbrido)

La ley permite que una misma subvención no tenga que elegir entre "todo al principio" o "todo por fases". Se pueden usar ambos mecanismos simultáneamente:

- Anticipo: Dinero inicial para arrancar (sin justificar aún).
- Abonos a cuenta: Pagos intermedios según vas certificando gastos.

La Condición: Al igual que en los apartados anteriores, esto no es automático; debe estar permitido por la naturaleza de la actividad (que sea divisible en fases) y estar previsto en las bases.

2. La Regla de la "Justificación del Anticipo"

Este es el punto técnicamente más sensible. Para evitar que el beneficiario acumule fondos públicos sin control, la norma establece un orden de prelación:

1. Recibes el Anticipo (ej. 30% del total).
2. Ejecutas y Justificas gastos por ese valor del 30%.
3. Solo entonces puedes empezar a solicitar Abonos a cuenta por el importe restante.

Enfoque Auditor: No se pueden pedir abonos a cuenta mientras el anticipo inicial no haya sido gastado y debidamente justificado. El anticipo se considera una "bolsa de oxígeno" que debe consumirse antes de pedir más suministros.

3. Importancia de la "Naturaleza de las Acciones"

El texto subraya que esto solo es posible si las acciones "lo permitan".

- Sí permite: Un programa de formación anual donde puedes justificar trimestres.
- No permite: La compra de una maquinaria de alta precisión que se paga en una sola factura única al proveedor. Aquí el abono a cuenta no tiene sentido técnico.

Conclusión para la Estrategia de Tesorería

Este apartado es una herramienta de optimización financiera. Permite al beneficiario trabajar siempre con fondos de la Administración, minimizando la necesidad de recurrir a créditos bancarios para cubrir el "hueco" entre el gasto y el cobro final. La clave del éxito aquí es una contabilidad ágil: cuanto antes justifiques el anticipo, antes podrás solicitar el siguiente abono.

Art 171.5

Este apartado es el filtro de seguridad de la Generalitat. Define quién debe asumir el coste financiero de un aval y quién goza de la confianza institucional para recibir fondos sin garantía previa.

Hay que tener en cuenta que presentar un aval bancario o seguro de caución tiene costes y bloquea el crédito del beneficiario. Por tanto, estar en la "lista de exonerados" es una ventaja competitiva enorme.

El Marco Reglamentario:

El primer párrafo establece una remisión normativa. Los detalles técnicos (cómo se constituye el aval, dónde se deposita y cómo se cancela una vez justificado el gasto) se desarrollan en un reglamento específico.

El "Club de la Exoneración": ¿Quién no necesita aval?

La ley asume que ciertos sujetos ofrecen una garantía implícita por su naturaleza o por el bajo riesgo de la operación. Se dividen en cuatro grandes bloques:

A. Sector Público y Universidades (Confianza Institucional)

- Administraciones territoriales, Consorcios, Sociedades y Fundaciones de la Generalitat. Se considera que el dinero "no sale de casa" o que la solvencia está garantizada por el propio presupuesto público.
- Universidades Públicas: Debido a su régimen de autonomía y solvencia institucional.

B. Perfil Social y Estratégico (Protección del Sector)

- Entidades sin ánimo de lucro: Siempre que trabajen en áreas clave (acción social, empleo, formación, mundo rural, cooperación e innovación). Se busca no ahogar financieramente a quienes realizan servicios de interés general.
- Centros Tecnológicos: Siguiendo la línea del apartado 3.c, se les exonera para fomentar la I+D+i, aunque aquí la ley introduce una salvaguarda: se les puede exigir un informe de auditoría externa para verificar que los fondos se usan correctamente.

C. Micro-subvenciones (Criterio de Cuantía)

- Personas físicas (no empresarios): Para ayudas pequeñas (hasta 6.000 €). Se entiende que exigir un aval por estas cuantías sería una barrera burocrática desproporcionada.

D. Exenciones Legales Específicas

- Cualquier entidad que, por otras leyes estatales o autonómicas, ya tenga reconocido este privilegio.

La Cláusula "Salvo previsión en contrario de las bases reguladoras"

Este es un matiz importante: La exoneración es la norma, pero las Bases Reguladoras pueden ser más estrictas. Si el órgano gestor detecta un riesgo especial en una

convocatoria concreta, puede exigir garantías incluso a los sujetos de esta lista (excepto si una ley superior lo impide).

Art 171.6

Este precepto se entiende como una medida de "prudencia financiera" extrema: la Administración no puede inyectar fondos por adelantado en una estructura que está en riesgo de desaparición o bajo gestión judicial.

1. La Incompatibilidad de la Insolvencia con el Anticipo

La ley prohíbe taxativamente la entrega de fondos previos a la justificación (anticipos) cuando el beneficiario se encuentra en alguna de estas situaciones concursales:

- Concurso Voluntario: Incluso si es el propio beneficiario quien admite su insolvencia, se corta el flujo de anticipos.
- Insolvencia Declarada: En cualquier procedimiento (laboral, civil, etc.).
- Intervención Judicial: Cuando un juez ha tomado el control de la gestión de la entidad o persona.
- Inhabilitación Concursal: Si los administradores han sido castigados por una gestión negligente o culpable en un concurso previo.

2. La Única Excepción: El Convenio Eficaz

Existe un "balón de oxígeno" legal. El pago anticipado sí puede realizarse si, dentro del proceso de concurso de acreedores, se ha aprobado un convenio y este ha adquirido eficacia.

¿Por qué? Porque un convenio eficaz significa que hay un plan de viabilidad aprobado por los acreedores y el juez, lo que otorga a la Administración una garantía razonable de que la entidad sigue viva y puede cumplir con el objeto de la subvención.

3. El Matiz Técnico: Anticipo vs. Pago por Justificación

Es vital notar que este apartado prohíbe el pago anticipado, pero no menciona expresamente el pago por actividad ya realizada y justificada (art. 171.1).

- Interpretación: Si el beneficiario insolvente ya ha hecho la actividad y presenta las facturas, el pago no es un "riesgo" de pérdida de fondos, sino el cumplimiento de una deuda de la Administración. Sin embargo, en la práctica, ese dinero probablemente iría directamente a la masa del concurso para pagar a los acreedores, bajo supervisión del administrador concursal.

4. Matriz de Decisión: ¿Se puede pagar el anticipo?

Puntos Críticos para esta Matriz:

1. El "Corte" Automático: En cuanto el gestor administrativo tiene constancia de que una empresa ha solicitado el concurso voluntario, el sistema de pagos debe bloquear el anticipo, incluso si las bases lo permitían originalmente.
2. La Excepción del Convenio: Si eres el beneficiario y estás en concurso, para cobrar el anticipo debes aportar el Certificado de Eficacia del Convenio sellado por el Juzgado de lo Mercantil. Es el único documento que "rompe" la prohibición del apartado 6.
3. Diferencia con el Pago por Justificación: Es importante destacar que el apartado 6 prohíbe el anticipo (dinero antes de trabajar), pero técnicamente la Administración podría pagar una justificación final (dinero por trabajo ya hecho) previa autorización del administrador concursal, ya que el riesgo de pérdida del fondo público es menor.

Conclusión para el Control de Riesgos

Para la Administración, este apartado funciona como una cláusula de rescisión automática de la financiación adelantada. Si un beneficiario entra en concurso durante la ejecución del proyecto, la Generalitat dejará de enviar anticipos inmediatamente, exigiendo pasar al modelo de "pago previa justificación" o, en el peor de los casos, iniciando el reintegro si no se garantiza la finalización del proyecto.