AGENCIA VALENCIANA ANTIFRAUDE
AGÈNCIA DE PREVENCIÓ I LLUITA CONTRA EL FRAUDE I LA CORRUPCIÓ DE LA COMUNITAT VALENCIANA

Expediente: 2.127/2018 (2020/G01_01/191) **Referencia:** [redacted] **Asunto**: subvención Escola Valenciana **Denunciado: Ayuntamiento de València**	**DIRECCIÓN DE ANÁLISIS E INVESTIGACIÓN**

RESOLUCIÓN FINAL DE INVESTIGACIÓN

Visto el expediente nº **2.127/2018 (2020/G01_01/191)** instruido por la Dirección de Análisis e Investigación de la Agencia de Prevención y Lucha contra el Fraude y la Corrupción de la Comunidad Valenciana, derivado de la presentación de una denuncia sobre diversas irregularidades en el Ayuntamiento de Valencia y con base en el informe final de Investigación y los siguientes antecedentes de hecho y fundamentos de derecho, se dicta la presente resolución.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. Denuncia inicial.

Mediante escrito, a través del buzón de denuncias de esta Agencia, se interpuso denuncia sobre: "[redacted] *paga a un 'cargo' de Compromís a través de un convenio con Escola"*

SEGUNDO. Apertura del expediente.

La denuncia interpuesta dio lugar a la apertura por parte de la Agencia del expediente identificado con el número **2.127/2018 (2020/G01_01/000191).**

TERCERO. Actuaciones realizadas para la determinación de la verosimilitud.

Para la realización de la investigación se tomó como punto de partida las manifestaciones vertidas por la persona denunciante y la documentación facilitada por la misma, base que ha servido para determinar la documentación necesaria a requerir para una adecuada evaluación de los hechos denunciados.

Por otra parte, también se ha tenido en consideración la información requerida y facilitada por el Ayuntamiento de Valencia.

Esta documentación ha sido objeto de análisis por parte de esta AVAF para determinar la veracidad de lo ocurrido, siendo el resultado de este análisis el que se expuso en el informe previo a la resolución de inicio de investigación.

C/ Navellos, 14 - 3ª
46003 VALÈNCIA
Tel. +34 962 78 74 50
https://www.antifraucv.es

CSV (Código de Verificación Segura)	[redacted]	Fecha	17/11/2020 19:00:04
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003		
Firmado por	JOAN ANTONI LLINARES GOMEZ (Director/a - Direcció General de L'Avaf)		
Url de verificación	[redacted]	Página	1/16

[redacted]

CUARTO. Informe previo.

Como resultado del estudio de la información de la que disponía esta Agencia, la facilitada por el denunciante y la presentada por el Ayuntamiento de Valencia se emitió informe previo de verosimilitud proponiendo el inicio de la investigación.

QUINTO. Resolución de inicio de investigaciones y requerimiento de documentación

El 20 de mayo de 2020, el Director de la Agencia dictó resolución de inicio de las investigaciones, sobre la base del correspondiente informe de verosimilitud y a tenor de lo establecido en el artículo 12 de la Ley 11/2016.

En la citada resolución de inicio de investigaciones se alcanzaron las siguientes conclusiones previo análisis de los hechos:

"En conclusión, de lo relatado por la persona denunciante, de la documentación aportada por el mismo, de la documentación solicitada al Ayuntamiento de Valencia y de la obtenida en fuentes abiertas, la cuestión que se considera objeto de investigación por parte de esta Agencia es la relativa al recurso a la subvención nominativa cuando según el informe de la Intervención ***"No se acreditan en el expediente las razones de interés público, social o humanitario u otras debidamente justificadas que dificulten su convocatoria pública".***

Asimismo se le solicitó la aportación de la documentación que se relaciona:

> *"- Memoria del área correspondiente sobre la justificación de la concesión de subvención no sujeta a concurrencia competitiva correspondiente al Convenio de Colaboración entre el Ayuntamiento de Valencia y la Fundación Escola Valenciana para el fomento del uso del valenciano durante el año 2017".*

El 3 de julio de 2020 tuvo entrada escrito del Jefe de Servicio de coordinación jurídica y procesos electorales del Ayuntamiento de Valencia que refiere que para dar cumplimiento al requerimiento de la Agencia, adjunta documentación que se cita en el informe provisional de investigación y a la que nos remitimos.

SEXTO.- Actividades de investigación efectuadas y resultados obtenidos.

Para la realización del informe provisional de investigación se procedió al estudio pormenorizado de toda la información allegada al expediente por diferentes cauces, persona denunciante, Ayuntamiento de Valencia y fuentes abiertas.

El resultado de dicho análisis es el que se plasmó en el informe provisional.

CSV (Código de Verificación Segura)	[redacted]	Fecha	17/11/2020 19:00:04
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003		
Firmado por	JOAN ANTONI LLINARES GOMEZ (Director/a - Direcció General de L'Avaf)		
Url de verificación	[redacted]	Página	2/16

[redacted]

SÉPTIMO.- Informe Provisional.

En fecha 25 de septiembre de 2020 se emitió informe provisional de investigación en el que se analizaban y constataban los siguientes hechos:

> ***"Primero.-*** *Se ha constatado que el ayuntamiento de Valencia, mediante Convenio suscrito con la Fundación Escola Valenciana le otorgó una subvención directa de 25.000 euros para la elaboración de proyectos que fomenten el uso del valenciano, según lo dispuesto en el artículo 22.2c de la ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones y el artículo 25 de la Ordenanza General de Subvenciones del ayuntamiento de Valencia y sus organismos públicos (BOP 2 de noviembre de 2016).*
>
> *Según el articulado citado, podrán concederse de forma directa,* ***con carácter excepcional,*** *aquellas otras subvenciones en que se acrediten* ***razones de interés público, social, económico o humanitario, u otras debidamente justificadas que dificulten su convocatoria pública.***
>
> *Asimismo, se ha comprobado que el régimen jurídico aplicable a las subvenciones otorgadas de forma directa por el ayuntamiento de Valencia fue aprobado por Acuerdo de la Junta de Gobierno Local de fecha 2 de junio de 2017 a tenor de lo dispuesto en la Ordenanza General de Subvenciones del Ayuntamiento de Valencia y sus Organismos Públicos de fecha 2 de noviembre de 2016.*
>
> *Este régimen jurídico citado tiene carácter de bases reguladoras de las subvenciones que establezca, y se ajustará a la LGS, al Reglamento de la LGS y a la Ordenanza del Ayuntamiento.*
>
> ***Segundo.-*** *Se ha verificado que en el informe de la Intervención general del ayuntamiento de Valencia en fecha 5 de junio de 2017 sobre el asunto:*
>
> > *"1. Aprobación del convenio para la elaboración de proyectos que fomentan el uso del valenciano en los ámbitos educativos y de prestigio social.*
> >
> > *2. Concesión directa de una subvención en virtud del referido convenio.*
> >
> > *3. Autorización y disposición del gasto y reconocimiento de la obligación correspondiente".*
>
> Se hacía constar *"4º.- Examinado el expediente, se fiscaliza de conformidad la propuesta de acuerdo formulada por el centro gestor el 6 de abril de 2016 con la* ***siguiente observación complementaria:***
>
> > ***No se acreditan en el expediente las razones de interés público, social o humanitario u otras debidamente justificadas que dificulten su convocatoria pública".***

C/ Navellos, 14 - 3ª
46003 VALÈNCIA
Tel. +34 962 78 74 50
https://www.antifraucv.es

CSV (Código de Verificación Segura)	[redacted]	Fecha	17/11/2020 19:00:04
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003		
Firmado por	JOAN ANTONI LLINARES GOMEZ (Director/a - Direcció General de L'Avaf)		
Url de verificación	[redacted]	Página	3/16

Tercero.- *De la documentación aportada por el Ayuntamiento de Valencia en respuesta al requerimiento que se realiza en la Resolución de Inicio de Investigación, tanto del Informe de la Asesoria Jurídica como el del instructor del expediente no se desprenden las causas concretas, específicas y excepcionales de interés público o social que concurren en el presente caso y que dificultan la convocatoria pública.*

A mayor abundamiento, no se explica la dificultad de la convocatoria pública cuando es una subvención que según indica el propio consistorio "Ajuntament concedix ***des de fa diversos anys*** *a la mateixa entitat una subvenció per import de 25.000 euros, i totes tenen el mateix objecte: desenvolupar els projectes i activitats amb la promoció i l'ús del valencia en els ambits educatius i de prestigi social a través de la firma d'un conveni de col·laboració que es renova anualment per mitja de les addendes corresponents".*

Si es una subvención, como la presente, que es recurrente en el Ayuntamiento de Valencia, no se entiende la excepcionalidad de la misma.

Es conveniente recordar que los principios generales que deben inspirar la gestión de las subvenciones como parte importante de la actividad financiera de las administraciones públicas son la igualdad, la transparencia, objetividad, publicidad, concurrencia y no discriminación, así como la mejora de la eficacia en el cumplimiento de los objetivos fijados por la Administración y la eficiencia en la asignación y utilización de los recursos.

El procedimiento ordinario de concesión de subvenciones que se tramita en régimen de concurrencia competitiva, a través de convocatoria pública, presenta las siguientes ventajas :

"— permite garantizar un mayor respeto al principio de igualdad entre los ciudadanos en el acceso a los privilegios públicos, evitando discriminaciones injustificadas;

— permite garantizar una asignación más racional y eficiente de los recursos, siempre escasos, de la Administración, por cuanto hace posible elegir la opción que mejor satisface los intereses generales con menor consumo de recursos, que será aquella que reciba mejor valoración

— permite garantizar la publicidad y la transparencia de la actividad administrativa, con los saludables beneficios que ello conlleva".(1)

No obstante, podrán excepcionalmente concederse de forma directa, entre otras, aquellas subvenciones en que se acrediten razones de interés público, social, económico o humanitario, u otras debidamente justificadas que dificulten su convocatoria pública, según determina el artículo 22.2. c) de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones.

"En efecto, la LGS, en términos muy taxativos, estableció que el otorgamiento de subvenciones debía hacerse, con carácter general y ordinario, mediante un procedimiento de concurrencia competitiva. El legislador, sin embargo, consciente de que esta regla podría resultar en ocasiones inconveniente para los intereses generales, también previó

CSV (Código de Verificación Segura)	[redacted]	Fecha	17/11/2020 19:00:04
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003		
Firmado por	JOAN ANTONI LLINARES GOMEZ (Director/a - Direcció General de L'Avaf)		
Url de verificación	[redacted]	Página	4/16

[redacted]

tres supuestos, tasados, en los que resulta posible acudir a la concesión directa de subvenciones. Se trata de los supuestos recogidos en el art. 22.2 LGS.

Con total claridad y rotundidad se expresa el art. 55.2 Real Decreto 887/2006, de 21 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la LGS al afirmar que: «Las subvenciones solo podrán concederse en forma directa en los casos previstos en el artículo 22.2 de la Ley»

Junto con su carácter tasado, el carácter excepcional del procedimiento de concesión directa conllevaría, finalmente, que estos casos en los que resulta posible la concesión directa de subvenciones deberán interpretarse, en principio, restrictivamente".

"Acorde con la letra y el espíritu del art. 22.2.c LGS, resulta la interpretación que considera que este precepto exige la concurrencia de dos requisitos acumulativos para que la Administración pueda prever la concesión directa de subvenciones. Por un lado, «que se acrediten razones de interés público, social, económico o humanitario». Por otro lado, que estas razones «u otras debidamente justificadas [...] dificulten [la] convocatoria pública [y el procedimiento de concesión en concurrencia competitiva]». De este modo, la Administración estaría obligada a identificar y justificar debidamente la concurrencia de ambos requisitos, lo que habría de tener lugar en el momento de aprobar las bases reguladores de las subvenciones en las que establezca su concesión directa.

Esta interpretación del precepto constituye una interpretación casi literal: las razones de interés público, social, económico, humanitario o de otro tipo que se justifiquen debidamente deben «dificultar» la convocatoria pública de la ayuda, según exige expresamente el art 22.2.c LGS.

Esta es también la interpretación del precepto que parece desprenderse de la exposición de motivos de la LGS. Y, seguramente, no puede ser de otra forma, pues la interpretación contraria, que entiende suficiente la concurrencia alternativa de cualquiera de los dos requisitos para que la Administración pueda optar por la concesión directa de la subvención, conduce al absurdo. En efecto, en toda subvención, por definición, siempre concurrirá un «interés público, social, económico o humanitario» pues, de lo contrario, no sería posible ni establecerla ni concederla (art. 2.1.c LGS)

Lo realmente relevante no es que concurran tales intereses, que siempre estarán presentes, sino que hagan aconsejable la concesión directa de la subvención por la dificultad o ***la inconveniencia de realizar una concurrencia competitiva****. Es cierto que, cuando la dificultad o la inconveniencia de acudir al procedimiento de concurrencia competitiva realmente existen, sí se deja constancia de ellas.*

Pero, en caso de que no concurran, la Administración, considera suficiente señalar la existencia de cualquier «interés público, social, económico o humanitario» que se vea satisfecho con la entrega de la subvención para poder justificar su concesión directa.

Cuando los convenios de colaboración preveen la concesión de subvenciones, sencillamente, no pueden suscribirse fuera de los supuestos del art. 22.2 LGS. Es decir, la posibilidad de que una Administración pública firme convenios de colaboración con

CSV (Código de Verificación Segura)	[redacted]	Fecha	17/11/2020 19:00:04
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003		
Firmado por	JOAN ANTONI LLINARES GOMEZ (Director/a - Direcció General de L'Avaf)		
Url de verificación	[redacted]	Página	5/16

cualesquiera entidades públicas o privadas con el fin de satisfacer los intereses generales que le han sido confiados no entraña, en modo alguno, la potestad de conceder directamente subvenciones al margen de lo dispuesto en el ordenamiento jurídico. Ello solo será posible en los casos previstos en el art. 22.2 LGS. Esto es, los convenios de colaboración no son una forma adicional de conceder directamente subvenciones sin acudir al procedimiento de concurrencia competitiva y al margen del art. 22.2 LGS, sino, mucho más modestamente, uno de los instrumentos jurídicos que permitirá su concesión cuando concurra alguno de los supuestos contemplados en dicho artículo".(1)

En ningún caso se está cuestionando la solvencia, el prestigio, ni la calidad de los proyectos que realiza la Fundación Escola Valenciana pero estas características de la Fundación no constituyen el argumento que justifique la concesión directa de la subvención, ya que per se no dificultan, a juicio de esta Agencia, el procedimiento de concurrencia competitiva.

Cómo ya se ha expresado en este informe, en repetidas ocasiones, las causas para el recurso a la subvención directa son las especificadas en en el artículo 22.2 de la ley General de Subvenciones y parece que en el caso presente no concurren.

Según reconoce el propio Ayuntamiento de Valencia hay otras entidades que también promueven y defienden el uso del valenciano pero entienden que no hay otra entidad a la altura de los objetivos del ayuntamiento. No obstante, al no haber utilizado un procedimiento de otorgamiento de la subvención sujeto a concurrencia competitiva esta apreciación es totalmente subjetiva puesto que no hay elementos de referencia, ni proyectos, ni costes, con los que pueda hacerse una comparativa".

Y se alcanzaba la siguiente conclusión:

*"**PRIMERA.-***

En el otorgamiento de la subvención directa de 25.000 euros del Ayuntamiento de Valencia a la Fundación Escola Valenciana, a través de la firma de un convenio de colaboración para la elaboración de proyectos que promuevan el uso del valenciano, no queda suficientemente acreditada la justificación al recurso de la subvención directa en los términos establecidos en el artículo 22.2.c de la ley General de Subvenciones".

OCTAVO.- Trámite de audiencia

Con fecha de registro de entrada 8 de octubre de 2020, se recibe escrito de alegaciones suscrito por el de la jefe de Servicio Coordinación Jurídica y Procesos Electorales y por el Secretario General y del Pleno del Ayuntamiento de Valencia en el que argumentan en síntesis lo siguiente:

1.- Nos encontramos ante... *"una cuestión de interpretación cual es la existencia o no de dificultad en la concurrencia pública que justifique la vía de concesión elegida"* y que *"Se trata de una cuestión de apreciación subjetiva, referida a un concepto jurídico indeterminado..."*

CSV (Código de Verificación Segura)	[redacted]	Fecha	17/11/2020 19:00:04
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003		
Firmado por	JOAN ANTONI LLINARES GOMEZ (Director/a - Direcció General de L'Avaf)		
Url de verificación	[redacted]	Página	6/16

Afirman que en la documentación aportada, en el certificado presentado, se explicaba el carácter singular de las líneas de actuación que la entidad Escola Valenciana lleva a término y que dificultan su convocatoria pública. Según manifiestan la motivación es adecuada y ajustada a las exigencias normativas y jurisprudenciales.

2.- Se observa que *Escola Valenciana no es una simple asociación, sino que posee una singularidad añadida que justifica de forma más patente la subvención otorgada directamente, pues está constituida como una federación de asociaciones vinculadas al ámbito de la enseñanza en el territorio de la Comunitat Valenciana, que se creó a partir de asociaciones de padres y madres a partir del año 1986; constituyendo una entidad de inveterado prestigio y consolidada en el ámbito educativo valenciano.*

No niegan la existencia de otras entidades que promueven el valenciano pero la singularidad de Escola Valenciana justifica la decisión de la Administración de otorgarle estas ayudas.

Entiende el Ayuntamiento que su discrecionalidad ha sido ampliamente motivada.

3.- Finalmente manifiestan que en ejercicio de su legítima potestad en materia de fomento, ha actuado el Ayuntamiento de conformidad con lo que ha interpretado como de interés público singular, que justifica que específicamente y de forma precisa haya determinado su otorgamiento por esta vía a la entidad Escola Valenciana.

En respuesta a estas alegaciones esta Agencia considera que el punto de partida es la normativa reguladora de subvenciones, Ley 38/2003 que establece dos formas de concesión de las subvenciones:

- Artículo 22.1. El procedimiento ordinario de concesión de subvenciones se tramitará en régimen de concurrencia competitiva.

- Artículo 22.2. Podrán concederse de **forma directa** las siguientes subvenciones:

a) Las previstas nominativamente en los Presupuestos Generales del Estado, de las Comunidades Autónomas o de las Entidades Locales, en los términos recogidos en los convenios y en la normativa reguladora de estas subvenciones. A efectos de lo establecido en el párrafo anterior, se entiende por subvención prevista nominativamente en los Presupuestos Generales del Estado aquella en que al menos su dotación presupuestaria y beneficiario aparezcan determinados en los estados de gasto del Presupuesto. El objeto de estas subvenciones deberá quedar determinado expresamente en el correspondiente convenio de colaboración o resolución de concesión que, en todo caso, deberá ser congruente con la clasificación funcional y económica del correspondiente crédito presupuestario.

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.

C/ Navellos, 14 - 3ª
46003 VALÈNCIA
Tel. +34 962 78 74 50
https://www.antifraucv.es

CSV (Código de Verificación Segura)	[redacted]	Fecha	17/11/2020 19:00:04
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003		
Firmado por	JOAN ANTONI LLINARES GOMEZ (Director/a - Direcció General de L'Avaf)		
Url de verificación	[redacted]	Página	7/16

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

En el caso que nos ocupa nos encontramos ante una subvención de concesión directa incardinada en el artículo 22.2 c de la LGS. Como ya se expuso en el Informe provisional de Investigación, este procedimiento de concesión directa de subvenciones y **"excepcional"** tiene que interpretarse de forma restrictiva.

Es ilustrativa, en este sentido, la Circular ST 1/2017, de 30 de marzo de 2017, sobre régimen aplicable a las subvenciones de la Consejería de Presidencia y Participación ciudadana del Principado de Asturias

"- De acuerdo con lo manifestado reiteradamente por la Sindicatura de Cuentas, los supuestos de concesión directa de las subvenciones han de interpretarse restrictivamente pues excepcionan el procedimiento ordinario en concurrencia competitiva y suponen la inaplicación, con diferente alcance, de principios esenciales en la gestión de las subvenciones como son la publicidad, transparencia, concurrencia, objetividad, igualdad y no discriminación. Estos procedimientos, cuando no se justifican o acreditan las razones de su excepcionalidad, restringen el acceso en igualdad de condiciones a otros potenciales beneficiarios que pudieran contribuir en similares circunstancias al fin público perseguido".

En palabras de A. Bueno Armijo (1) "*El supuesto de hecho recogido en el art. 22.2.c LGS no es un dechado de claridad ni de precisión, tal y como ya señaló la primera doctrina que se encargó de su análisis. En consecuencia, el precepto es susceptible de interpretaciones restrictivas, fundamentalmente propuestas por la doctrina, pero también de interpretaciones muy amplias, que han sido claramente favorecidas por las administraciones públicas encargadas de su aplicación.*

Una interpretación muy restrictiva permitiría, en primer lugar, exigir que la situación objeto de subvención fuera una situación verdaderamente excepcional, extremadamente peculiar, singular, única o al menos rarísima en su especie, y que a través de ella se satisficieran intereses generales, lo que justificaría que las administraciones públicas quisieran apoyarla económicamente. Esa singularidad, que debería someterse a un «test de excepcionalidad»

Algo menos restrictiva, y más acorde con la letra y el espíritu del art. 22.2.c LGS, resulta la interpretación que considera que este precepto exige la concurrencia de dos requisitos acumulativos para que la Administración pueda prever la concesión directa de subvenciones".

Los requisitos que establece el citado artículo 22.2.c son dos:

- "*que se acrediten razones de interés público, social, económico o humanitario u otras debidamente justificadas*"

- que estas razones "*dificulten su convocatoria pública*" y por tanto, el procedimiento de concesión en concurrencia competitiva.

CSV (Código de Verificación Segura)	[redacted]	Fecha	17/11/2020 19:00:04
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003		
Firmado por	JOAN ANTONI LLINARES GOMEZ (Director/a - Direcció General de L'Avaf)		
Url de verificación	[redacted]	Página	8/16

Por su parte la Ordenanza General de subvenciones del Ayuntamiento de Valencia y sus organismos autónomos dispone en su artículo 25:

Subvenciones (directas) concedidas por razones de dificultad de convocatoria pública:

> *"1.* ***Con carácter excepcional, se podrán conceder*** *directamente subvenciones en que se acrediten razones de interés público, social, económico o humanitario, u otras debidamente justificadas* ***que dificulten su convocatoria pública.***
>
> *2. La Junta de Gobierno Local aprobará con carácter previo, a propuesta del Área correspondiente por razón de la materia y previo informe de la Asesoría Jurídica municipal de la IGAV, el régimen jurídico específico aplicable a la concesión de la subvención, mediante el correspondiente acuerdo, que tendrá el carácter de bases reguladoras de las subvenciones que establezca, y se ajustará a las previsiones de la LGS, del Reglamento de la LGS y de esta ordenanza, en lo que sea compatible con su naturaleza y salvo en lo que afecte a los principios de publicidad y concurrencia.* ***El expediente incluirá una memoria de la persona responsable del área correspondiente, justificativa del carácter singular de las subvenciones*** *y de las razones que acreditan el interés público, social, económico o humanitario y de aquéllas que justifican la dificultad de su convocatoria pública".*

Tampoco es que este artículo 25 amplíe y concrete la Ley al respecto, y dice literalmente que "con carácter **excepcional** se podrán conceder de forma directa subvenciones.."

Excepcional según la RAE: ***- "Que constituye excepción de la regla común".***

- "Que se aparta de lo ordinario, o que ocurre rara vez".

En la subvención objeto de investigación el objeto de la subvención consiste en la realización de actividades y proyectos de promoción del valenciano en diferentes ámbitos, lo que no le concede ningún carácter excepcional.

Aunque los objetivos y finalidades sí pueden responder a razones de interés público, social, económico o humanitario, no se observa que tengan una naturaleza imprevista o revistan tal carácter de urgencia para que se tenga que recurrir a la concesión directa de una subvención por un procedimiento extraordinario.

Los propios actos del Ayuntamiento acreditan la falta de carácter excepcional, ¿qué excepcionalidad puede haber en la concesión de una subvención que se lleva otorgando desde hace años como indica el propio Ayuntamiento?

De hecho el Ayuntamiento de Valencia convoca otras subvenciones para la promoción y uso del valenciano en régimen de concurrencia competitiva en la ciudad de Valencia. Sirva de ejemplo la Convocatoria de ayudas a comercios para la promoción del valenciano.

CSV (Código de Verificación Segura)	[redacted]	Fecha	17/11/2020 19:00:04
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003		
Firmado por	JOAN ANTONI LLINARES GOMEZ (Director/a - Direcció General de L'Avaf)		
Url de verificación	[redacted]	Página	9/16

Dos conclusiones se extraen de la literalidad del artículo 25.2 relativas a la memoria que debe acompañar a estas subvenciones **directas que pueden concederse con carácter excepcional y en las** que se dificulta la concesión pública:

> **1ª.-** Su elaboración corresponde a la persona responsable del área correspondiente y deberá contener la siguiente justificación:
>
> - Del carácter singular de la subvención.
> - De las razones que acreditan el interés publico, social, económico o humanitario.
> - De las razones que acreditan la dificultad de la convocatoria pública.
>
> **2ª.-** El Ayuntamiento está obligado a identificar y justificar debidamente la concurrencia de los requisitos, **lo que habría de tener lugar en el momento de aprobar las bases reguladores de las subvenciones en las que establezca su concesión directa.**

En este sentido, en el momento de la aprobación de las bases reguladoras la justificación que se presentó fue la siguiente:

> *-Informe, de data 7 de març de 2017, de l'instructor de l'expedient que en el punt cinqué diu literalment:*
>
> *«V. CONCESSIÓ DE SUBVENCIÓ NO SUBJECTA A CONCURRENCIA COMPETITIVA: el conveni a subscriure esta exempt del requisit de concurrencia competitiva donat que el seu objecte* ***és el desenvolupament d'activitats i projectes de promoció i ús del valencia en diferents ambits,*** *de manera que complementen els ja programats (o que realitza) el consistori mateix i que incidixen en una millor i major oferta per a la ciutat de Valencia, ja que concorren en les esmentades activitats els motius d'interés públic i social referits tant en l'article 22.2.c de la 38/2003, de 17 de novembre, general de subvencions; article 25 de l'Ordenança general de subvencions de l'Ajuntament de Valencia i els seus organismes públics, i la base 28.4.2 de les d'Execució del Pressupost de l'Ajuntament de Valencia per al 2016. Activitats que coincidixen plenament amb els objectius de la Fundació Escala Valenciana, la qual cosa justifica la concessió de la subvenció a esta de forma directa.»*

Como toda justificación se menciona el objeto de la subvención que consiste en el desarrollo de actividades y proyectos de promoción y uso del valenciano en diferentes ámbitos, de forma que complementen los ya programados o que realiza el propio Ayuntamiento para una mejor y mayor oferta en la ciudad de Valencia y que estas actividades coinciden con los objetivos de la Fundación Escola Valenciana.

A la vista de lo anterior motivación, no se justifica suficientemente el recurso al procedimiento excepcional de concesión de la subvención ni al carácter singular de la misma **ni a las razones que dificultan la convocatoria pública,** requisitos imprescindibles.

La Administración en este caso, no consideró necesario justificar la dificultad de la convocatoria pública para poder acudir al procedimiento de concesión directa. Aquí solo se señalaba que concurrían «interés público, social, económico o humanitario» que se veían satisfechos con la entrega de la subvención a una entidad concreta para poder justificar su concesión directa.

CSV (Código de Verificación Segura)	[redacted]	Fecha	17/11/2020 19:00:04
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003		
Firmado por	JOAN ANTONI LLINARES GOMEZ (Director/a - Direcció General de L'Avaf)		
Url de verificación	[redacted]	Página	10/16

En el informe de 2 de julio de 2020 se adujo que la Asesoria Jurídica afirmaba que *"El expediente aportado* ***incorpora una Memoria*** *cuyo apartado V* ***expresa una justificación de la "Concesión de subvención no sujeta a concurrencia competitiva"***. Hecho cierto, se afirma la existencia de la memoria pero no cita ni valora el contenido de la misma.

No obstante, no se menciona en ningún caso el Informe de la Intervención Municipal en el que expresamente se hacía la observación del siguiente tenor literal: ***"No se acreditan en el expediente las razones de interés público, social o humanitario u otras debidamente justificadas que dificulten su convocatoria pública".***

Asimismo, **la Asesoría Jurídica**, según manifestaba en sus informes, **no entraba a valorar las razones de interés público que dificultaban la convocatoria en régimen de concurrencia competitiva.**

Adicionalmente, en el citado informe de 2 de julio se exponía de forma más amplia y pormenorizada el carácter singular de los proyectos y líneas de actuación que lleva a cabo Escola Valenciana y la naturaleza de la propia entidad.

En definitiva en los argumentos esgrimidos por el Ayuntamiento de Valencia se defiende que Escola Valenciana, es la entidad que a su juicio, es la única que representa al sector de interés concreto, por tanto, no puede tramitarse un procedimiento de concurrencia.

Si se admitieran estas razones, los expedientes de concesión deberían incluir esta justificación de manera que quede acreditado que la entidad beneficiaria es la única que opera en el sector y por tanto, la única que puede ser receptora de los fondos de apoyo a un determinado objeto.

La Resolución, de 18 de diciembre de 2012, aprobada por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas en relación con la Moción sobre la necesidad de establecer un adecuado Marco Legal para el empleo del Convenio de Colaboración por las Administraciones Públicas, publicada en BOE núm. 64, de 15 de marzo de 2013, señala *"**Y cuando menos una cosa resulta patente para este Tribunal: que no puede considerarse ajustada al ordenamiento jurídico, sin un adecuado respaldo legal, la suscripción de convenios con particulares que impliquen la concesión de ayudas singulares, o, en general, un trato privilegiado a determinadas entidades o ciudadanos, por cuanto por su propia naturaleza excepcionan el principio de igualdad ante la ley**".*

Asimismo, se debe añadir *"Los abusos en la utilización de esta causa de concesión de subvenciones no han pasado, sin embargo, inadvertidos, hasta el punto de que ya han circulado trabajos preparatorios de leyes básicas que proponen su eliminación.*

En la exposición de motivos §.2 del anteproyecto de ley de modificación de la Ley General de Subvenciones que hizo circular el Gobierno durante los primeros meses de 2014, se indicaba, expresamente, que:

> *[...] se elimina la posibilidad de tramitar la concesión de subvenciones de forma directa en base a motivos de interés público, social, económico o humanitario tal y como se recogían en la letra 22.2.c) de la ley, pues, pese a su carácter excepcional, se ha advertido que, con el paso del tiempo, se estaba empleado de forma abusiva, extralimitándose respecto a los*

CSV (Código de Verificación Segura)	[redacted]	Fecha	17/11/2020 19:00:04
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003		
Firmado por	JOAN ANTONI LLINARES GOMEZ (Director/a - Direcció General de L'Avaf)		
Url de verificación	[redacted]	Página	11/16

márgenes previstos en la ley. Asimismo, el carácter excepcional de la concesión de subvenciones de forma directa determina que deba ser regulada por una norma de rango legal, posibilidad que ya aparece contemplada en la letra 22.2.b) de la propia ley, que, en consecuencia, se mantiene.

El anteproyecto, finalmente, no llegaría a presentarse a las Cortes y únicamente algunos de sus artículos acabaron incorporándose a la Ley 15/2014, de 16 de septiembre, de racionalización del sector público y otras medidas de reforma administrativa, aunque sin afectar al art. 22 LGS ni al procedimiento de concesión directa de subvenciones. Se trata de una buena noticia, porque la eliminación completa del art. 22.2.c LGS seguramente habría sido un error. Reservar al legislador en exclusiva la potestad de señalar los supuestos en que cabe la concesión directa de subvenciones introduciría una rigidez excesiva e inconveniente. Es razonable que la Administración cuente también con la potestad de apreciar cuándo el procedimiento de concesión en concurrencia competitiva puede resultar contrario al interés general y cuándo, por tanto, resulta más oportuno acudir a la concesión directa. Sin embargo, dicha potestad administrativa necesita una regulación adecuada, algo más restrictiva que la que actualmente permite extraer el art. 22.2.c LGS. De lo contrario, todo el esfuerzo del legislador por configurar la concurrencia competitiva como el procedimiento «ordinario» de concesión de subvenciones acaba siendo en vano" .(1)

En el escrito de alegaciones se pone de manifiesto *"...**la significación e importancia que tiene para este Ayuntamiento las singulares actividades que realiza Escola Valenciana;** esta singularidad justifica la decisión de la Administración de otorgarle estas ayudas y esta voluntad específica municipal no pugna con derecho alguno de terceros que también se muevan en el ámbito de análogos valores que igualmente se subvencionan, como son entre otros muchos (y también sin concurrencia, sino por concesión directa), Lo Rat penat; la Federación de Folklore Tradicional de la CV; el Gremio de Artistas Falleros; o la Associació Amics del Corpus de la Ciutat de València; etc.*

Pero lo antedicho no puede ser el criterio para otorgar una subvención directa a través de un convenio por la vía del artículo 22.2.c de LGS.

Por todos los hechos y fundamentos de derecho descritos, dado que no se acredita suficientemente la excepcionalidad ni las dificultades en la convocatoria pública de la presente subvención no se debe renunciar a los principios de concurrencia o eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos, por otra parte tan escasos y al mandato constitucional de una asignación equitativa.

De todo ello, se infiere que ninguna de las alegaciones presentadas ponen en duda o refutan el contenido de las conclusiones contenidas en el informe provisional de la investigación.

---

(1) Bueno Armijo, A. (2017). La concesión directa de subvenciones. *Revista de Administración Pública,* 204, 269-312.doi: https://doi.org/10.18042/cepc/rap.204.10

CSV (Código de Verificación Segura)	[redacted]	Fecha	17/11/2020 19:00:04
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003		
Firmado por	JOAN ANTONI LLINARES GOMEZ (Director/a - Direcció General de L'Avaf)		
Url de verificación	[redacted]	Página	12/16

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- El artículo 16 de la Ley 11/2016, de 28 de noviembre, dice que finalizada la tramitación, el director o directora de la Agencia:

1. Deberá emitir un informe motivado sobre las conclusiones de las investigaciones, que deberá tramitar el órgano que corresponda en cada caso, el cual, posteriormente y en el plazo que se haya establecido en el informe, deberá informar al director o la directora de la Agencia sobre las medidas adoptadas o, en su caso, los motivos que le impiden actuar de acuerdo con las recomendaciones formuladas.
2. Finalizará el procedimiento, en su caso, con archivo de las actuaciones. El archivo será comunicado al denunciante o solicitante en escrito motivado.
3. Se iniciará un procedimiento sancionador de conformidad con lo dispuesto en esta ley.
4. Si en el curso de las actuaciones emprendidas por la Agencia se observan indicios de que se hayan cometido infracciones disciplinarias, el director o la directora de la Agencia lo deberá comunicar al órgano que en cada caso corresponda. Si hay indicios de que hayan tenido lugar conductas o hechos presumiblemente constitutivos de delito, se trasladará de forma inmediata al ministerio fiscal o a la autoridad judicial y, en caso de que se pueda derivar una posible responsabilidad contable, se trasladará a la jurisdicción del Tribunal de Cuentas.
5. La Agencia puede dirigir recomendaciones motivadas a las administraciones y a las entidades públicas en que se sugiera la modificación, la anulación o la incorporación de criterios con la finalidad de evitar las disfunciones o las prácticas administrativas susceptibles de mejora, en los supuestos y las áreas de riesgo de conductas irregulares detectadas.
6. Si la relevancia social o la importancia de los hechos que hayan motivado la actuación de la Agencia lo requieren, el director o la directora puede presentar a la comisión parlamentaria correspondiente, a iniciativa propia o por resolución de Les Corts, el informe o los informes extraordinarios que correspondan.

SEGUNDO.- De conformidad con lo establecido en el artículo 39.1 de Reglamento de funcionamiento y régimen interior de la Agencia de 27 de junio de 2019 (DOGV núm. 8582, de 2.07.2019):

"1. Concluidas las actuaciones de investigación, se elaborará un informe final en el que se detallarán sus resultados, contemplando los hechos y circunstancias constatados, las personas que hayan participado, colaborado o intervenido en los mismos, y su posible calificación jurídica, así como las posibles responsabilidades.

2. El informe final de investigación será suscrito por la Agencia y en él se recogerán las alegaciones formuladas por las personas que pudieran resultar implicadas individualmente en los hechos objeto de investigación.

CSV (Código de Verificación Segura)	[redacted]	Fecha	17/11/2020 19:00:04
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003		
Firmado por	JOAN ANTONI LLINARES GOMEZ (Director/a - Direcció General de L'Avaf)		
Url de verificación	[redacted]	Página	13/16

3. Este informe final será comunicado a la persona que denunció los hechos que dieron lugar a la investigación, salvo que se exija el mantenimiento del secreto en aras al buen fin de la investigación en la Agencia o en otro órgano".

TERCERO.- De conformidad con lo establecido en el artículo 40 de Reglamento de funcionamiento y régimen interior de la Agencia de 27 de junio de 2019 (DOGV núm. 8582, de 2.07.2019):

"1. Una vez finalizada la tramitación del expediente de investigación y sobre la base del informe final de investigación a que se refiere el artículo anterior, el director o directora de la Agencia, mediante resolución motivada podrá acordar:

a) El archivo de las actuaciones de investigación, que será comunicado a los denunciantes o solicitantes. Si se constatan datos, elementos o circunstancias determinantes de los que no se tenía conocimiento en el momento de acordar el archivo del expediente de investigación, podrá acordarse su reapertura.

b) La formulación de todas aquellas recomendaciones conducentes a la adopción de las medidas que se estimen convenientes, pudiendo sugerir la modificación, la anulación o la incorporación de criterios con la finalidad de evitar disfunciones o prácticas administrativas susceptibles de mejora, en los supuestos y las áreas de riesgo de las conductas irregulares detectadas.

c) Si se observan indicios de que se hayan cometido infracciones disciplinarias u otros hechos sancionables de acuerdo con la normativa sectorial, se comunicará al órgano competente.

d) Si se advierten acciones u omisiones de las previstas en los artículos 17 y siguientes de la Ley 11/2016, de 28 de noviembre, de la Generalitat, se propondrá el inicio del procedimiento sancionador correspondiente.

e) En caso de que se pueda derivar una posible responsabilidad contable, se dará traslado a la jurisdicción del Tribunal de Cuentas.

f) Si hay indicios de conductas o hechos presumiblemente constitutivos de delito, se dará traslado de forma inmediata al Ministerio Fiscal o a la autoridad judicial.

2. Los informes de investigación, las resoluciones motivadas que pongan fin al procedimiento de investigación y los que tengan naturaleza de recomendación o de remisión de las actuaciones al órgano competente, no son susceptibles de recurso, puesto que no declaran de manera definitiva la existencia de responsabilidad, ni la vulneración del ordenamiento jurídico, ni deciden el fondo del asunto. Tampoco las comunicaciones o requerimientos que se realicen en el marco del procedimiento de investigación pueden ser objeto de recurso. Todo ello sin perjuicio del respeto al derecho de defensa y al derecho de acceso a la información de conformidad con lo dispuesto en la legislación vigente.

CSV (Código de Verificación Segura)	[redacted]	Fecha	17/11/2020 19:00:04
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003		
Firmado por	JOAN ANTONI LLINARES GOMEZ (Director/a - Direcció General de L'Avaf)		
Url de verificación	[redacted]	Página	14/16

3. En el supuesto de que la relevancia social o la importancia de los hechos que han motivado las actuaciones de la Agencia lo requieran, la directora o director podrá presentar a la comisión parlamentaria correspondiente, a iniciativa propia o por resolución de les Corts, el informe o los informes extraordinarios que correspondan.

4. La Agencia comprobará que las autoridades competentes aplican las medidas administrativas, financieras, legislativas o disciplinarias que les ha recomendado, realizando su seguimiento mediante las actuaciones que considere adecuadas. A tal efecto, la Agencia puede dirigir recordatorios a la máxima autoridad del organismo afectado y solicitarle la remisión de un plan de implementación de las recomendaciones formuladas en el que se detallen las acciones, los plazos y las personas responsables de cada una de las actuaciones que hay que llevar a cabo, o bien las razones que le impiden adoptar las medidas propuestas.

***5. En caso de que las autoridades afectadas no apliquen las recomendaciones propuestas ni justifiquen su inaplicación, la Agencia debe hacerlo constar en la memoria anual o en un informe extraordinario a les Corts, según corresponda. En cualquier caso, antes de hacer constar expresamente el incumplimiento, la Agencia debe comunicarlo, con la propuesta de memoria o informe, a la persona u órgano afectados a fin** de que aleguen lo que crean conveniente".*

CUARTO.- En el presente expediente es de aplicación la siguiente normativa específica:

- Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones.

- Real Decreto 887/2006, de 21 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones.

- Ordenanza General de subvenciones del Ayuntamiento de Valencia y sus organismos autónomos, aprobada por Acuerdo de 28 de julio de 2016 y publicada en BOP el 2 de noviembre de 2016.

CONCLUSIONES

Tal y como se señaló en el informe provisional *"Cómo ya se ha expresado en este informe, en repetidas ocasiones, las causas para el recurso a la subvención directa son las especificadas en en el artículo 22.2 de la ley General de subvenciones y parece que en el caso presente no concurren".*

"Según reconoce el propio Ayuntamiento de Valencia hay otras entidades que también promueven y defienden el uso del valenciano pero entienden que no hay otra entidad a la altura de los objetivos del ayuntamiento. No obstante, al no haber utilizado un procedimiento de otorgamiento de la subvención sujeto a concurrencia competitiva esta apreciación es totalmente subjetiva puesto que no hay elementos de referencia, ni proyectos, ni costes, con los que pueda hacerse una comparativa".

CSV (Código de Verificación Segura)	[redacted]	Fecha	17/11/2020 19:00:04
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003		
Firmado por	JOAN ANTONI LLINARES GOMEZ (Director/a - Direcció General de L'Avaf)		
Url de verificación	[redacted]	Página	15/16

Por todo lo expuesto en el cuerpo del presente informe final de investigación:

> En el otorgamiento de la subvención directa de 25.000 euros del Ayuntamiento de Valencia a la Fundación Escola Valenciana, a través de la firma de un convenio de colaboración para la elaboración de proyectos que promuevan el uso del valenciano, no queda suficientemente acreditada la justificación del recurso de la subvención directa en los términos establecidos en el artículo 22.2.c de la ley General de Subvenciones y en el artículo 25 de la Ordenanaza General de Subvenciones del Ayuntamiento de Valencia y sus organismos autónomos, puesto que no queda debidamente acreditados en el expediente las razones de interés público, social o humanitario u otras debidamente justificadas que dificulten su convocatoria pública.

Y por tanto, **RESUELVO:**

PRIMERO.- Resolver las alegaciones formuladas por la entidad denunciada al informe provisional de investigación desestimando las mismas por los motivos referidos.

SEGUNDO.- Finalizar la tramitación del expediente de investigación **2020/G01_01/000191 (2.127/2018)**, formulando recomendaciones, e iniciándose, por tanto, la fase de seguimiento de las mismas.

TERCERO.- Formular la siguiente recomendación que el Ayuntamiento de Valencia deberá atender y tramitar en el plazo máximo de un mes:

Que el Ayuntamiento de Valencia formule **Plan de Implementación para cumplir con la siguiente recomendación:**

> La subvenciones correspondientes a la elaboración de proyectos que promueven el uso del valenciano en la ciudad de Valencia deberán convocarse atendiendo al procedimiento ordinario contemplado en el artículo 22.1 de la Ley 38/2003 General de Subvenciones, puesto que no queda debidamente acreditados las razones de interés público, social o humanitario u otras debidamente justificadas que dificulten su convocatoria pública. Con la excepción de las de subvenciones de concesión directa previstas nominativamente en el Presupuesto del Ayuntamiento, en donde se cumplan los requisitos previstos en el artículo 22.2.ª de la LGS.

CUARTO.- Notificar esta Resolución a la persona denunciante, así como a la entidad denunciada, con indicación de que contra la presente resolución, que finaliza las actuaciones de investigación con recomendaciones e inicia la fase de seguimiento de las mismas, no cabe recurso alguno; ello, de conformidad con lo establecido en el art. 40.2. del Reglamento de funcionamiento y régimen interior de la Agencia.

DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE

C/ Navellos, 14 - 3ª
46003 VALÈNCIA
Tel. +34 962 78 74 50
https://www.antifraucv.es

CSV (Código de Verificación Segura)	[redacted]	Fecha	17/11/2020 19:00:04
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003		
Firmado por	JOAN ANTONI LLINARES GOMEZ (Director/a - Direcció General de L'Avaf)		
Url de verificación	[redacted]	Página	16/16