

**ADVOCACIA GENERAL DE LA
GENERALITAT EN LA CONSELLERIA
D'EDUCACIÓ, CULTURA I ESPORT**

Av. Campanar 32
46015- VALÈNCIA
Tel. 961970154

CECE/590/2023
C/I/11939/2023

Assumpte: Projecte de Resolució del conseller d'Educació, Universitats i Ocupació, per la qual s'aproven les bases reguladores i es convoquen subvencions per a l'exercici 2023, destinades al desenvolupament d'accions per a la formació no formal de qualificació i requalificació de la població activa vinculada prioritàriament a les qualificacions professionals en sectors estratègics i millora de les capacitats per a la transició ecològica en el marc del Pla de Recuperació, Transformació i Resiliència. 02-07b-2023

Vist l'assumpte esmentat a l'encapçalament del present escrit, aquesta Advocacia General de la Generalitat emet el següent,

INFORME

Constitueix l'objecte del present assessorament una proposta de resolució per la qual s'aproven les bases i es convoca una subvenció l'objecte de la qual està identificada a l'encapçalament d'aquest escrit.

Aquesta forma de procedir s'adequa al que disposa l'article 23 del Decret llei 6/2021, d'1 d'abril, del Consell, de mesures urgents en matèria de gestió econòmicoadministrativa per a l'execució d'actuacions finançades per instruments europeus per a recolzar la recuperació de la crisi conseqüència de la Covid-19.

Respecte al text sotmès a consulta, cal fer els següents comentaris.

Part prèvia o introductòria de la proposta de resolució.- Al final de la pàgina 1, sembla que hi ha una errada de transcripció que cal esmenar (es deixa sense citar plenament a la Llei General de Subvencions).



CECE/590/2023
C/I/11939/2023

Així mateix, entre les disposicions d'aplicació a la present subvenció, es fa esment als articles 76 a 79 del Decret Reial decret 887/2006, de 21 de juliol, pel qual s'aprova el Reglament de la Llei 38/2003, de 17 de novembre, General de Subvencions. D'acord amb el que disposa la disposició final primera d'aquest reglament, aquests preceptes no tenen la qualificació de normativa bàsica estatal, i per tant, no es consideren d'aplicació a l'àmbit de la Generalitat.

No obstant això, considerem que les bases de les subvencions gestionades per la Generalitat poden acollir-se a normes no bàsiques de l'Estat, sempre que no contradiguen la normativa de la Generalitat; i que l'assumpció de l'aplicació d'aquests preceptes siga necessària per a millorar la gestió de les ajudes.

En el present supòsit, l'aplicació dels preceptes esmentats del Reglament estatal es considera ajustada a dret.

Per altra banda, a la pàgina 3 de la proposta de resolució es fa el següent comentari:

«... Posteriormente **el 15 de octubre de 2023**, se publicó en el Diari Oficial de la Generalitat Valenciana el Acuerdo del Consell de 12 de septiembre por el que se autoriza una generación de créditos por ingresos finalistas procedentes del Ministerio de Educación y Formación Profesional en el marco del Plan de Recuperación, transformación y resiliencia del Gobierno de España, por un importe de 3.972.206,37 euros...»

El present expedient va tindre entrada en aquesta Advocacia en data 13 d'octubre de 2023. I a més a més, el **15 d'octubre de 2023, era diumenge, dia en el qual, no es publica el DOGV de forma ordinària**. Sembla evident que amb aquestes dades, la data que consta en la proposta és incorrecta. Aquesta errada de transcripció s'ha d'esmenar.

I el paràgraf que està redactat seguidament al que hem reproduït, indica el següent:

«... De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 23 del Decreto ley 6/2021, de 1 de abril, del Consell, de medidas urgentes en materia económico-administrativa para la



CECE/590/2023
C/I/11939/2023

ejecución de actuaciones financiadas por instrumentos europeos para apoyar la recuperación de la crisis consecuencia de la Covid-19, en relación con el artículo 160.2 b) de la Ley 1/2015, de 6 de febrero de la Generalitat, de Hacienda Pública, del Sector Público Instrumental y de Subvenciones, y habiendo emitido informe por la Abogacía de la Generalitat, así como por la Intervención Delegada en Labora de la Intervención General...»

D'acord amb el que disposa en aquests preceptes, què passa realment? Quina conseqüència es deriva de l'aplicació d'aquests preceptes? No ho sabem. Sembla que hi ha una altra errada de transcripció, i no tenim el text sencer d'aquest paràgraf (com passa amb la cita de la Llei General de Subvencions).

Apartat Segon de la proposta de resolució.- En aquest apartat s'indica el següent:

«... 5. La dotación de esta convocatoria podrá incrementarse si concurre alguno de los supuestos previstos en el artículo 11.2 del Decreto 77/2019, de 7 de junio, del Consell, de regulació del procediment de gestió del pressupost de la Generalitat...»

L'article 11.2 del Decret 77/2019, del Consell, de regulació del procediment de gestió del pressupost de la Generalitat, resulta d'aplicació a les subvencions de concurrència competitiva, d'acord amb el que disposa l'esmentat precepte, i es dedueix del títol d'aquest precepte: **«Article 11. De les convocatòries en règim de concurrència competitiva»**

Les presents subvencions, segons indica aquesta mateixa proposta de resolució (veure paràgraf segon de la pàgina 3 de la proposta), i considerant la seva autèntica naturalesa, no són subvencions de concurrència competitiva, sinó subvencions de concurrència **no competitiva o de «repartiment»**, ja que els fons públics que integren les ajudes no s'adjudiquen fent una comparació entre les sol·licituds presentades i els seus projectes. Ans al contrari, aquestes subvencions es reparteixen per ordre de registre d'entrada, i sempre que es reunisquen els requisits exigits en les



CECE/590/2023
C/I/11939/2023

bases de la subvenció, sense que s'aplique cap criteri de comparació entre diferents projectes presentats pels participants en el procediment.

De la literalitat del precepte esmentat (article 11 del Decret 77/2019) es podria dubtar si la seva aplicació es pot estendre a les subvencions de concurrència **no competitiva**, però una interpretació tan literal d'aquesta norma es considera contrària al seu esperit i a la finalitat que es pretén aconseguir.

El decret 77/2019, mitjançant l'aplicació d'aquesta mesura, pretén ampliar els efectes de l'activitat de foment davant la possibilitat d'incrementar les crèdits inicials, sempre que es complisquen determinades condicions, que no afecten als elements essencials que regeixen la pública concurrència, i tot condicionat a la regulació d'aquesta possibilitat (ampliar crèdits) en les bases de la subvenció.

Tots aquests elements conflueixen en una subvenció de «repartiment» com la present, i fins i tot, de forma més contundent que en els supòsits de subvencions de concurrència competitiva.

En definitiva, la Llei General de Subvencions (tampoc la Llei d'hisenda de la Generalitat) no reconeix la categoria de «subvencions de concurrència **no competitiva**», ans al contrari, únicament diferencia entre subvencions de concurrència competitiva; i les subvencions concedides de forma directa. La qualificació de determinades subvencions com ajudes de concurrència «**no competitiva**», **es un terme exclusivament doctrinal**.

Així doncs, considerant que les subvencions de concurrència no competitiva són una mena de «modalitat» enquadrable en la categoria genèrica de subvencions de amb concurrència, la possibilitat d'estendre el règim jurídic de l'article 11 del Decret 77/2019 a les ajudes de concurrència no competitiva es considera ajustat a dret.

Apartat tercer de la proposta de resolució.- Al primer subapartat, es recomana substituir part de la seva redacció per la següent: «...que reuniendo los requisitos previstos en la presente **resolución, y la normativa de aplicación**, se orienten...»



CECE/590/2023
C/I/11939/2023

Així mateix, aquest primer subapartat fa referència a determinats sectors estratègics identificats al «Plan de Modernización de la Formación Profesional». Segons s'indica en aquesta base, els projectes de formació subvencionables han d'estar orientats a l'atenció d'aquests sectors.

Segons la informació que hem arreglat d'una pàgina web de la Secretaria General del Ministeri d'Educació i Formació Professional del Govern central, aquests sectors estratègics coincideixen amb els sectors identificats en la proposta objecte d'anàlisi. No obstant això, en la proposta consta un sector estratègic, concretament l'últim (Construcción y Rehabilitación de edificios que se encuentren alineados en el Plan de Formación Profesional para la reconstrucción económica y social de la empleabilidad) que no figura en la relació de la pàgina web del Ministeri.

Si la mesura de foment d'aquesta convocatòria ha d'estar relacionada amb els sectors estratègics identificats a nivell estatal, aquest últim sector no està inclòs en les previsions del Ministeri, i per tant, no hauria de ser objecte de subvenció.

A la pàgina s'utilitza l'expressió «etc». Amb la finalitat de donar la major concreció possible al contingut de les bases, es recomana no utilitzar aquesta expressió. Aquesta recomanació es fa extensible a qualsevulla altra part del text on aparega.

Apartat onzé.- Al principi d'aquest apartat, es recomana utilitzar la següent redacció: «1. Las **entidades beneficiarias** podrán subcontratar y canalizar sus proyectos formativos...»

El subapartat 5 estableix el següent:

« En el caso de que no sea posible presentarlo junto con la solicitud de subvención, el beneficiario solicitará la autorización previa a la Dirección Territorial competente en materia de Formación Profesional para el Empleo antes de iniciar la impartición de la formación subcontratada. **Este órgano resolverá sobre la misma en el plazo de diez días hábiles y en el caso de que no resuelva en ese plazo, la solicitud se entenderá desestimada.**»

Entenc que l'autorització esmentada és per a donar cursos de formació professional, qüestió aliena a l'objecte d'aquesta resolució (no es diu de forma



CECE/590/2023
C/I/11939/2023

expressa). Si aquesta afirmació és correcta, únicament si existeix **una norma** reguladora del procediment per a concedir aquesta autorització, es podria regular un termini per a concedir-la o denegar-la. Però la present resolució, no fa esment a l'aplicació de cap norma en aquesta matèria. Per aquest motiu, es considera que la present resolució està regulant aquest termini, i el sentit del silenci administratiu en cas de no contestar dins del termini establert.

Un procediment com el descrit (sol·licitud d'autorització per a donar cursos de formació professional) s'ha de considerar un procediment iniciat a instància dels interessats, i d'acord amb el que disposa l'article 21 de la Llei 39/2015, del Procediment Administratiu Comú de les Administracions Públiques (LPAC), en aquests supòsits, « 2. El plazo máximo en el que debe notificarse la resolución expresa será el **fijado por la norma reguladora** del correspondiente procedimiento.»

El text informat **no és un reglament**, (són unes bases i convocatòria **conjunes, aprovades per resolució**), és un acte administratiu, i d'acord amb aquesta naturalesa, un acte administratiu no podria regular aquesta matèria, que a més a més no està relacionada amb les bases d'unes subvencions.

I més greu encara és el tema del silenci, que d'acord amb aquesta base de la resolució, té efectes desestimadoris. Respecte aquesta qüestió, cal recordar que l'article 24 LPAC disposa el següent:

« 1. En los procedimientos **iniciados a solicitud del interesado**, sin perjuicio de la resolución que la Administración debe dictar en la forma prevista en el apartado 3 de este artículo, el vencimiento del plazo máximo sin haberse notificado resolución expresa, legitima al interesado o interesados para entenderla **estimada por silencio administrativo, excepto en los supuestos en los que una norma con rango de ley o una norma de Derecho de la Unión Europea o de Derecho internacional** aplicable en España establezcan lo contrario.”

Així doncs, d'acord amb les normes reproduïdes de la Llei 39/2015, aquest apartat de la proposta de resolució **s'informa desfavorablement**.



CECE/590/2023
C/I/11939/2023

Apartat quinzé. Resolució de concessió.- En aquest apartat s'estableix el següent:

« 2. El plazo máximo para resolver y notificar la resolución procedente será de seis meses **a contar desde el día siguiente al de la fecha de presentación de la solicitud.** Transcurrido dicho plazo sin que se hubiese notificado resolución expresa, las personas interesadas podrán entender desestimadas sus solicitudes por silencio administrativo. Ello, sin perjuicio de que subsista la obligación legal de la Administración de resolver expresamente sobre la petición formulada.»

D'acord amb el que disposa l'article 23 LGS, aquests procediments tenen la qualificació de procediments iniciats d'ofici. I d'acord amb aquesta naturalesa, cal recordar que l'article 21 LPAC estableix que:

« 2. El plazo máximo en el que debe notificarse la resolución expresa será el fijado por la norma reguladora del correspondiente procedimiento.

Este plazo no podrá exceder de seis meses salvo que una norma con rango de Ley establezca uno mayor o así venga previsto en el Derecho de la Unión Europea.

3. Cuando las normas reguladoras de los procedimientos no fijen el plazo máximo, éste será de tres meses. **Este plazo y los previstos en el apartado anterior se contarán:**

a) En los procedimientos iniciados de oficio, desde la fecha del acuerdo de iniciación."

Així doncs, es considera que el dies a quo en el present supòsit és el de la publicació d'aquesta resolució.

Apartat Setzé. Modificació de la resolució de concessió.- La possibilitat de sol·licitar una modificació de l'ajuda concedida es considera un procediment autònom que naix del fet de l'execució de la subvenció. Aquest procediment, per la seva configuració, **sí es considera un procediment iniciat a instància de part o sol·licitud de l'interessat.**

Segons el que estableix l'article 24 LPAC:



CECE/590/2023
C/I/11939/2023

« 1. En los procedimientos iniciados a solicitud del interesado, sin perjuicio de la resolución que la Administración debe dictar en la forma prevista en el apartado 3 de este artículo, el vencimiento del plazo máximo sin haberse notificado resolución expresa, **legítima al interesado o interesados para entenderla estimada por silencio administrativo**, excepto en los supuestos en los que una norma con rango de ley o una norma de Derecho de la Unión Europea o de Derecho internacional aplicable en España establezcan lo contrario. Cuando el procedimiento tenga por objeto el acceso a actividades o su ejercicio, la ley que disponga el carácter desestimatorio del silencio deberá fundarse en la concurrencia de razones imperiosas de interés general...”

Així doncs, la indicació que consta en aquesta base que considera la no contestació dins del termini té com a conseqüència un silenci desestimatori, **és incorrecta.**

Apartat Denové . Despeses subvencionables. Aquest conté el següent concepte: “...b) Gastos asociados **al acompañamiento para la evaluación y acreditación de las competencias profesionales adquiridas** por la experiencia laboral...”

Qui subscriu aquest informe no entén el concepte de gasto asociado al **acompañamiento** para la evaluación...” ,essencialment el terme “acompanyament”. S’hauria d’aclarir què vol dir aquesta expressió.

És tot el que cal informar.

València, 25 d’octubre de 2023

