

**INFORME JURÍDICO. URGENT. Projecte d'Orde, pel qual s'aproven les bases reguladores del procediment de subvencions per a la promoció del valencià en l'àmbit local.
02-14-2024**

Se ha recibido en esta Abogacía, a través de la Subsecretaria de la Conselleria d'Educació, Cultura, Universitats i Ocupació, petició de informe acerca del asunto indicado.

La Abogada de la Generalitat, en virtud del asesoramiento en derecho que ostenta según la Ley 10/2005, de 9 de diciembre, de la Generalitat, de Asistencia Jurídica a la Generalitat (en adelante LAJG), viene a formular informe de conformidad con las siguientes

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

PRIMERA.- Carácter del informe

El presente informe tiene carácter preceptivo y no vinculante y se dicta al amparo de lo previsto en el artículo 5.2 a) de la LAJG y 43.1 e) de la Ley 5/1983, de 30 de diciembre, del Consell en relación con el artículo 165.1 de la Ley 1/2015, de 6 de febrero, de la Generalitat, de Hacienda Pública, del Sector Público Instrumental y de Subvenciones (en adelante, Ley 1/2015).

SEGUNDA.- Objeto

El proyecto de orden tiene por objeto aprobar las bases que regulan el procedimiento para la concesión de subvenciones en régimen de concurrencia competitiva para la promoción, el fomento y el uso del valenciano en el ámbito municipal.



CECE/351/2024
C/I/8238/2024

El artículo 163 de la Ley 1/2015 establece que el procedimiento ordinario de concesión de subvenciones se tramitará en régimen de concurrencia competitiva. Dicho procedimiento viene regulado en el artículo 164 de la citada ley y en él se aprobarán las bases reguladoras de la subvención. Según dispone el artículo 160.2 letra b) de la Ley 1/2015 en la redacción dada por Decreto Ley 1/2022, de 22 de abril, del Consell, de medidas urgentes en respuesta a la emergencia energética y económica, originada en la Comunitat Valenciana por la guerra de Ucrania, corresponde a las personas titulares de las consellerias *“b) Aprobar mediante orden las oportunas bases reguladoras de la concesión de las subvenciones”*.

En consecuencia, dada la actual redacción del artículo 160.2 b), atendido al contenido de las bases reguladoras y lo dispuesto con carácter básico en el artículo 17.3 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (en adelante LGS) que las denomina “normas”, cabe entender que el proyecto de orden tiene naturaleza normativa.

Cabe recordar que el 11 de julio entró en vigor el Decreto Ley 7/2024, de 9 de julio, del Consell, de simplificació administrativa de la Generalitat, el cual modificó la Ley 1/2015, de 6 de febrero, de Hacienda Pública, del Sector Público Instrumental y de Subvenciones, quedando la redacción del artículo 165.1 como sigue:

“El resto de las bases reguladoras tendrán naturaleza de acto administrativo y se aprobarán por resolución de la persona titular de la conselleria competente por razón de la materia, sin que sus efectos puedan superar la vigencia del plan estratégico de subvenciones en el que se integre. En todo caso, será preceptivo el informe de la Abogacía y de la Intervención Delegada”.

Si bien, por aplicación de la Disposición Transitoria Tercera a) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y al constar Resolución de inicio de fecha anterior a la entrada en vigor de la modificación, estas bases tienen naturaleza reglamentaria.

TERCERA.- Marco jurídico y competencial

El proyecto se adopta según lo previsto en el artículo 6 del Estatuto de Autonomía, según el cual la lengua propia de la Comunitat Valenciana es el valenciano, objeto de especial protección.



CECE/351/2024
C/I/8238/2024

Esta competencia le corresponde ejercerla a la Conselleria de Educación, Cultura, Universidades y Empleo, concretamente a la Secretaría Autonómica de Educación, de conformidad con lo establecido en el artículo 86 del Decreto 81/2024, de 12 de julio, del Consell, por el que establece la estructura orgánica básica de la Presidencia y de las consellerias de la Generalitat y 10 del Decreto 136/2023, de 10 de agosto, del Consell, de aprobación del Reglamento orgánico y funcional de la Conselleria de Educación, Universidades y Empleo.

La aprobación de las bases reguladoras corresponde a la Conseller de Educación, Universidades y Empleo en ejercicio de la potestad reglamentaria atribuida en el artículo 28 e) de la Ley 5/1983 en relación con el artículo 160.2 a) de la Ley 1/2015 y en virtud de la atribución de competencias efectuada por el Decreto 112/2023, de 25 de julio, del Consell, por el que establece la estructura orgánica básica de la Presidencia y de las consellerias de la Generalitat.

CUARTA.- Tramitación del procedimiento de elaboración de la Orden

La tramitación de la elaboración de disposiciones reglamentarias se ha de ajustar, entre otras normas, al procedimiento establecido en el artículo 43 de la Ley del Consell; al Decreto 24/2009, de 13 de febrero, del Consell, por el que se regula la forma, estructura y procedimiento de elaboración de los proyectos normativos de la Generalitat con las especialidades derivadas del artículo 165.1 de la Ley 1/2015 (antes de su modificación). Dicho precepto establecía que:

“Las bases reguladoras de la concesión de subvenciones serán aprobadas mediante orden de la persona titular de la Conselleria competente por razón de la materia, debiendo publicarse en el “Diari Oficial de la Generalitat Valenciana”. Sólo será preceptivo el previo informe de la Abogacía General de la Generalitat y de la correspondiente intervención delegada. Todos los trámites de dicho procedimiento serán evacuados por vía de urgencia, en atención a su especial naturaleza”.

En el informe emitido por la directora general de la Abogacía General de la Generalitat el 1 de febrero de 2018 (CI/1182/2018) se decía que *“el adverbio “solo” no puede alcanzar a aquellos trámites cuya realización está prevista en la normativa básica estatal, la de la Unión Europea o la normativa sectorial aplicable a cada caso, estatal o autonómica”.*

En consecuencia, los trámites que deben seguirse son los siguientes:



CECE/351/2024
C/I/8238/2024

- Aprobación previa por la Conselleria competente de un plan estratégico de subvenciones en el que se integrarán las que pretendan otorgar tanto sus órganos como sus organismos públicos dependientes o en otro caso en otro caso, deberá motivarse por qué es necesario establecer la nueva subvención, incluso aun no habiendo sido prevista en el Plan, y la forma en que afecta a su cumplimiento, de acuerdo con la actual redacción del artículo 8 de la Ley 38/2013.

- Los trámites de participación ciudadana previstos en el artículo 133 de la Ley 39/2015. (A partir de la sentencia del Tribunal Constitucional de 55/2018 únicamente tiene carácter básico el primer inciso del apartado 1 y el primer párrafo del apartado 4, esto es, lo relativo a la consulta pública). No obstante, actualmente tienen su regulación específica en los artículos 14 a 16 de la Ley 4/2023, de 13 de abril, de Participación Ciudadana y Fomento del Asociacionismo de la Comunitat Valenciana.

- El informe sobre el impacto de la normativa en la infancia y en la adolescencia, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 22 quinquies de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de modificación parcial del código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil, introducido por Ley 26/2015, de 28 de julio. Consta en el expediente el informe sobre impacto en la infancia y la adolescencia.

- El informe sobre el impacto de la normativa en la familia en aplicación de lo dispuesto en la Disposición adicional décima de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas, introducida por la disposición final quinta de la Ley 26/2015. Consta en el expediente el informe sobre impacto en la familia.

- El informe sobre impacto por razón de género, exigido por el artículo 19 de la LO 3/2007, de 22 de marzo para la igualdad efectiva de hombres y mujeres y el artículo 4 bis en la Ley 9/2003, de 2 de abril, de la Generalitat, para la Igualdad entre Mujeres y Hombres. Consta este informe en el expediente.

- Los trámites que en cada caso procedan en cumplimiento de lo establecido en el Decreto 128/2017, de 29 de septiembre, del Consell, por el que se regula el procedimiento de notificación y comunicación a la Comisión Europea de los proyectos de la Generalitat dirigidos a establecer, conceder o modificar ayudas públicas. Constan en el expediente.



CECE/351/2024
C/I/8238/2024

A todo ello deben añadirse, en cuanto que no son meramente informes, los siguientes trámites:

- Trámite de información pública y audiencia (artículo 43.1 c) de la Ley 5/1983 y artículo 52 del Decreto 24/2009).

- Trámite de audiencia a la Presidencia y al resto de Consellerias en cuyo ámbito pudiera incidir el proyecto (art. 43.1 b) de la Ley 5/1983 y 40 del Decreto 24/2009).

Respecto de la necesidad del Dictamen del Consell Jurídic Consultiu prevista en el artículo 10.4 de la Ley 10/1994, dicho órgano consultivo mantuvo su obligatoriedad incluso después de la modificación del artículo 165.1 de la Ley 1/2015, pero actualmente, en su Dictamen nº 374/2022, ha sentado la siguiente doctrina en relación con las bases reguladoras de subvenciones:

“A partir del presente Dictamen, y siguiendo la doctrina del Alto Tribunal, no se estima preceptiva la petición de dictamen de este Consell en relación con los proyectos de bases reguladoras de subvenciones o ayudas, que, con arreglo a las reseñadas Sentencias de 17 de julio y 21 de julio de 2020, entre otras, no constituyan un desarrollo de la ley en sentido propio, o, en otras palabras, no prevean un contenido normativo que desarrolle o complemente la ley sectorial o norma comunitaria.

En relación con la posición que este Consell ha mantenido hasta la fecha, es importante destacar que el procedimiento para la elaboración de disposiciones normativas de carácter general constituye un conjunto de trámites de extraordinaria importancia, en la medida en que se convierten en una garantía del acierto, oportunidad y legalidad de la norma que va a integrarse en el ordenamiento jurídico, sujeto a las exigencias de calidad técnica y jurídica, resaltando que hay, incluso, una mayor necesidad de intervención de los órganos consultivos en la elaboración de los reglamentos, precisamente, a medida que es mayor la desconexión con la ley y dado que, en todo caso, han de respetar el bloque de la legalidad.

Pese a ello, se reinterpreta, en los términos expuestos, la expresión “disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de leyes y sus modificaciones” del artículo 10.4 de la Ley 10/1994, de Creación de esta Institución, mantenida hasta la fecha, de forma que solo deberán ser sometidas a dictamen preceptivo las bases reguladoras en aquellos



CECE/351/2024
C/I/8238/2024

supuestos en los que así se disponga expresamente o se derive de su consideración de reglamento ejecutivo en su acepción material, es decir, cuando sean expresión de un contenido normativo que desarrolle o complemente la ley sectorial o norma comunitaria”.

En consecuencia, no se estima preceptivo el informe del Consell Jurídic Consultiu.

QUINTA.- Estructura y forma de la Orden

El presente proyecto de Orden se estructura en un preámbulo, 23 artículos, una disposición adicional, una disposición derogatoria y dos disposiciones finales.

La estructura general cumple con lo dispuesto en el artículo 2 del Decreto 24/2009, según el cual: *“Los proyectos normativos se ordenarán de la siguiente forma:*

- 1. Título.*
- 2. Índice.*
- 3. Parte expositiva.*
- 4. Fórmula aprobatoria, salvo en los anteproyectos de ley.*
- 5. Parte dispositiva.*
- 6. Antefirma, salvo en los anteproyectos de ley.*
- 7. Anexos”.*

En primer lugar, el título viene regulado en el artículo 6 del Decreto 24/2009:

“1. El título de los proyectos de decreto legislativo, de decreto-ley, de decreto del Consell y de decreto del president constará de los elementos a continuación relacionados, y en el siguiente orden:

- a) Tipo de norma.*
- b) Número y año (se dejará un espacio en blanco hasta que sea asignado).*
- c) Fecha de su aprobación por el Consell o por el president (se dejará un espacio en blanco hasta su aprobación).*
- d) Órgano que aprueba la norma.*



CECE/351/2024
C/I/8238/2024

e) Indicación del objeto.

2. Durante la tramitación del procedimiento de elaboración, y en tanto no se produzca la aprobación, el título se indicará con la expresión «Proyecto de Decreto Legislativo», «Proyecto de Decreto-ley», «Proyecto de Decreto del Consell» o «Proyecto de Decreto del President».

La Orden objeto de informe cumple expresamente con todas estas consideraciones al titularse *“Proyecto de Orden de la Conselleria de Educación, Cultura, Universidades y Empleo, por la que se aprueban las bases reguladoras del procedimiento de subvenciones para la promoción del valenciano en el ámbito local”*.

En segundo lugar, en cuanto a la parte expositiva, ésta se denomina Preámbulo de conformidad con el artículo 10.2 del Decreto 24/2009.

En tercer lugar, en cuanto a la fórmula aprobatoria, ésta deberá incluirse necesariamente al tratarse de un proyecto de Orden y no de un anteproyecto de ley. Su contenido viene determinado en el artículo 13.2 y 14 del Decreto 24/2009 y la establecida en la Orden que se informa cumple con tal previsión al establecer que: *“Por todo ello, y en uso de las facultades que me confiere el artículo 160.2.b de la Ley 1/2015, de 6 de febrero, hacienda pública, del sector público instrumental y de subvenciones, en relación con el artículo 28.e de la Ley 5/1983, de 30 de diciembre, del Consell, y lo establecido en el Reglamento orgánico y funcional de la Conselleria de Educación, Universidades y Empleo vigente, aprobado mediante el Decreto 136/2023, de 10 de agosto, del Consell, y de acuerdo con el informe de la Abogacía de la Generalitat y el de la Intervención Delegada en la Conselleria de Educación, Universidades y Empleo”*.

En todo lo demás, esta Abogacía considera que la estructura del proyecto de Orden cumple con las directrices impuestas por el Decreto 24/2009.

SEXTA.- Análisis jurídico del contenido de la Orden

El contenido de la Orden habrá de cumplir con carácter general con las disposiciones previstas en el artículo 3 del Decreto 24/2009, según el cual:

“En la elaboración de los proyectos normativos deberán aplicarse los siguientes criterios:



CECE/351/2024
C/I/8238/2024

1. *El texto ha de ser claro y de fácil comprensión tanto por la terminología como por la redacción empleadas. No se redactarán apartados cuya extensión o complejidad dificulten la interpretación de su contenido. Asimismo, no se utilizarán adjetivaciones innecesarias o reiterativas, así como los términos superfluos.*
2. *Se procurará que el proyecto normativo tenga carácter completo, de manera que se proporcione toda la normativa aplicable a cierta materia, sin perjuicio del posterior desarrollo reglamentario cuando se trata de disposiciones legales.*
3. *Se facilitará su manejo a través de una adecuada estructura sistemática y las mínimas remisiones posibles.*
4. *Las disposiciones modificativas deberán utilizarse con carácter restrictivo, debiendo primar la aprobación de una nueva disposición sobre el mantenimiento de la norma originaria y sus posteriores modificaciones.*
5. *No se reproducirán otras normas salvo en los supuestos de delegación legislativa o que la coherencia o mejor comprensión del texto lo exija.*
6. *Cuando se deban reproducir, conforme a lo señalado en el punto anterior, preceptos de una ley, decreto legislativo o decreto-ley en un proyecto de disposición de carácter general, se transcribirán literalmente y se indicará el precepto que se reproduce.*
7. *La primera vez que aparezca citada una norma se identificará con su título completo. Las posteriores citas podrán realizarse expresando su título completo o una fórmula abreviada de éste que identifique a la norma.*
8. *Las citas de los órganos superiores y directivos se realizarán de forma genérica con referencia a las funciones que tengan atribuidas”.*

Si bien, antes de proceder al análisis concreto del contenido es necesario hacer mención específica a lo dispuesto en los apartados 5 y 6 del artículo citado, por cuanto la reproducción de normativa estatal con carácter de básica podría dar lugar a la inconstitucionalidad de la disposición. De este modo, sobre la reproducción de normativa básica estatal dispone el Tribunal Constitucional en Sentencia 150/1998, de 30 de julio:



CECE/351/2024
C/I/8238/2024

“Cierto es que este Tribunal no es Juez de la calidad técnica de las Leyes (SSTC 341/1993, 164/1995), pero no ha dejado de advertir sobre los riesgos de ciertas prácticas legislativas potencialmente inconstitucionales por inadecuadas al sistema de fuentes. configurado en la Constitución. Así lo hizo respecto de la reproducción por Ley de preceptos constitucionales (STC 76/1983, fundamento jurídico 23), en otros casos en los que Leyes autonómicas reproducían normas incluidas en la legislación básica del Estado (SSTC 40/1981 y 26/19821 entre otras muchas) o, incluso, cuando por Ley ordinaria se reiteraban preceptos contenidos en una Ley orgánica. Prácticas todas ellas que pueden mover a la confusión normativa y conducir a la inconstitucionalidad privada de la norma, como ocurre en de aquellos supuestos en los que el precepto reproducido pierde su vigencia o es modificado, manteniéndose vigente, sin embargo, el que lo reproducía”.

Igualmente, en su Sentencia 51/2019, de 11 de abril de 2019, dispone:

“Este Tribunal ha afrontado desde sus inicios el problema de la reproducción parcial de unas normas del ordenamiento por otras inferiores en jerarquía o pertenecientes a un subsistema diferente. Se trata de una técnica normativa que, a pesar de ser propicia en el marco de un Estado compuesto, con múltiples centros de emanación de disposiciones normativas, encierra algunos peligros con relevancia constitucional. Ya en la STC 40/1981, de 18 de diciembre, FJ 1 c), advertimos de los inconvenientes de utilizarla, dado que “esta técnica duplicativa se presta a un margen de inseguridad y error [...], y siempre queda sometida a la necesidad de atender en su día a las eventuales modificaciones de las normas superiores así ‘incorporadas’ al ordenamiento de rango inferior”. Poco después, en la STC 10/1982, de 23 de marzo, FJ 8, apreciamos la inconstitucionalidad de un precepto autonómico, no porque su contenido fuese materialmente contrario a la Constitución, sino precisamente por ser reiteración innecesaria de un precepto estatal, con algunas adiciones inocuas”.

Por otro lado, desde la perspectiva del contenido específico de la Orden de aprobación de bases de subvenciones, el proyecto de orden debe ajustarse a lo establecido con carácter básico en el artículo 17 de la Ley 38/2006 y en el artículo 165.2 de la Ley 1/2015. Este último precepto establece lo siguiente:

“2. Las bases reguladoras contendrán, como mínimo, los siguientes aspectos:



- a) Definición del objeto de la subvención.*
- b) Requisitos que deberán cumplir las personas beneficiarias para la obtención de la subvención y forma de acreditarlos.*
- c) Órganos competentes para la tramitación y resolución del procedimiento. En las subvenciones sujetas a concurrencia competitiva se concretará la composición del órgano colegiado que formule la oportuna propuesta de concesión.*
- d) Requisitos que deben reunir las entidades colaboradoras.*
- e) Procedimiento de concesión de subvenciones y plazo máximo para notificar la resolución correspondiente. En aquellos casos en los que, de acuerdo con la normativa estatal básica, no resulte necesaria la publicidad de las subvenciones concedidas se deberán prever los procedimientos que aseguren la difusión de las personas beneficiarias de las mismas.*
- f) Criterios objetivos de otorgamiento de la subvención y, en su caso, ponderación de los mismos. En aquellos supuestos excepcionales en los que el único criterio sea el del momento de presentación de las correspondientes solicitudes se deberá hacer constar expresamente esta circunstancia.*
- g) Cuantía individualizada de la subvención o criterios para su determinación.*
- h) Circunstancias que podrán dar lugar a la modificación de la resolución si se produce una variación de las condiciones tenidas en cuenta para la concesión de la subvención.*
- i) Plazo y forma de justificación por parte de la persona beneficiaria o, en su caso, de la entidad colaboradora, del cumplimiento de la finalidad para la que se concedió la subvención y de la aplicación de los fondos percibidos. De conformidad con lo previsto en la normativa básica en materia de procedimiento administrativo, las bases reguladoras podrán contemplar una prórroga de los plazos de realización y justificación, cuando el proyecto o actividad subvencionada no pueda realizarse o justificarse en el plazo previsto, por causas debidamente justificadas previstas.*
- j) Método de comprobación de la realización de la actividad a través del correspondiente plan de control.*



CECE/351/2024
C/I/8238/2024

k) En el supuesto de contemplarse la posibilidad de efectuar abonos a cuenta o pagos anticipados de la subvención concedida, la forma y cuantía de las garantías que, en su caso, deberán aportar las personas beneficiarias.

l) Medidas de garantía que, en su caso, se considere preciso constituir a favor del órgano concedente, medios de constitución y procedimientos de cancelación.

m) Compatibilidad o incompatibilidad con otras subvenciones, ayudas, ingresos o recursos para la misma finalidad procedentes de cualquier administración o entidad, pública o privada; nacionales, de la Unión Europea o de organismos internacionales.

n) En su caso, posibilidad de subcontratar total o parcialmente la actividad subvencionada, así como su porcentaje máximo y régimen de autorización.

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

p) Siempre que el objeto de la subvención y la naturaleza del beneficiario así lo permitan, se incorpora la exigencia de un compromiso de no incurrir en deslocalización empresarial. La inclusión del compromiso a que se refiere la presente letra exigirá el previo desarrollo normativo, donde queden definidos tanto los supuestos de hecho en que el beneficiario incurre en deslocalización como el procedimiento para su declaración y los concretos efectos de la misma.

q) Cualquier otra previsión exigida por la normativa o que se considere procedente incluir”.

El texto remitido se ajusta con carácter general a dicho contenido mínimo, pero cabe realizar las siguientes observaciones:

1º) Preámbulo:

En cuanto al contenido del mismo habrá que estar a lo dispuesto en el artículo 11.1 del mencionado Decreto: “1. La parte expositiva del proyecto normativo declarará breve y concisamente los motivos que hayan dado lugar a su elaboración, los objetivos y las finalidades que se pretenden satisfacer. Aludirá a sus antecedentes y a las competencias en cuyo ejercicio se



CECE/351/2024
C/I/8238/2024

dicta, así como a las líneas generales de su contenido cuando sea preciso para su mejor entendimiento, haciendo mención a la incidencia que pueda tener en la normativa en vigor, con especial atención a los aspectos novedosos. En todo caso, se evitarán exhortaciones, declaraciones didácticas o laudatorias u otras análogas”.

A nuestro juicio el preámbulo del proyecto es suficientemente explícito en cuanto a los motivos que han dado lugar a su elaboración, así como los objetivos y finalidades que con su aprobación se pretenden conseguir.

2º) Parte dispositiva

A continuación, procedemos a hacer las siguientes menciones relativas al contenido del articulado del proyecto de Orden:

a) Artículo 1:

Las entidades no son el objeto de las bases, conviene sustituir el término objeto por el de beneficiarias: *“las entidades beneficiarias de estas ayudas”.*

b) Artículo 3.2:

El artículo 13 bis Ley 38/2003 excluye a las entidades de derecho público, por lo que no es de aplicación en el presente supuesto.

c) Artículo 8.2:

En ningún caso puede firmarse por la entidad como persona jurídica, si no que deberá de firmarse por la persona física que le represente según el Reglamento Orgánico y de Administración del Ayuntamiento en cuestión. En todo caso, y de conformidad con el artículo 21.1 b) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, es el alcalde quien ostenta la representación.

d) Artículo 10.1:

El órgano competente para ordenar e instruir el procedimiento ha de constar en las bases, por formar parte del contenido mínimo al que se refiere el artículo 165.2 c) de la Ley 1/2015.



CECE/351/2024
C/I/8238/2024

e) Artículo 10.6:

Los efectos de la notificación se regulan en el artículo 45 de la Ley 39/2015, conviene concretarlo.

f) Artículo 17.1:

Las prórrogas solo tendrán lugar cuando se cumplan los requisitos del artículo 32 de la Ley 39/2015: *“que no exceda de la mitad de los mismos, si las circunstancias lo aconsejan y con ello no se perjudican derechos de tercero”*.

Es cuanto nos cumple informar.

València, a 20 de agosto de 2024

La Abogada Coordinadora

