GENERALITAT VALENCIANA
Presidència

ADVOCACIA GENERAL DE LA GENERALITAT EN LA CONSELLERIA D'EDUCACIÓ, CULTURA, UNIVERSITATS I OCUPACIÓ
Av. Campanar 32
46015- VALÈNCIA
[redacted]

CECE/131/2025
C/I/2329/2025

INFORME JURÍDICO. Propuesta de Resolución de la Conselleria de Educación, Cultura, Universidades y Empleo por la que se establecen las Bases reguladoras y se publica la correspondiente convocatoria para la concesión en concurrencia competitiva, de los premios del Festival Internacional de Cine de València - Cinema Jove. 02-08-2025

Se ha recibido en esta Abogacía, a través de la Subsecretaria de la Conselleria d'Educació, Cultura, Universitats i Ocupació, petición 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

La Resolución tiene por objeto aprobar las bases reguladoras y convocatoria del procedimiento de concesión de subvenciones en régimen de concurrencia competitiva por las que

[redacted]

han de regirse la concesión de la 40 edición de los premios del Festival Internacional de Cine de València - Cinema Jove, que tienen como finalidad la promoción de jóvenes cineastas.

TERCERA.- Marco jurídico y competencial

La Resolución se adopta en el ejercicio de la competencia atribuida en el artículo 49.1 4º del Estatuto de Autonomía conforme al cual la Generalitat tiene competencia exclusiva en materia de cultura.

El conseller de Educación, Cultura, Universidades y Empleo es el órgano competente para la aprobación de las bases reguladoras de las ayudas culturales conforme a lo establecido en el artículo 28 de la Ley 5/1983, de 30 de diciembre, del Consell; el artículo 160.2.b) de la Ley 1/2015, de 6 de febrero de Hacienda pública, del sector público instrumental y de subvenciones de la Comunidad Valenciana (LHIS), y el Decreto 17/2024, de 12 de julio, del President de la Generalitat, por el cual que se determinan el número y la denominación de las Consellerias y sus atribuciones.

A su vez, dicha competencia, en su calidad de presidente del Institut Valencià de Cultura, se extiende a la convocatoria de las subvenciones, de acuerdo con el artículo 160.4 LHIS.

CUARTA.- Procedimiento para la tramitación de las bases reguladoras y convocatoria

El artículo 163 de la Ley 1/2015 establece que el procedimiento ordinario de concesión de subvenciones se tramitará en régimen de concurrencia competitiva. Este procedimiento viene regulado en el artículo 164 de la Ley 1/2015:

> *"En la tramitación de las subvenciones otorgadas por la Generalitat o sus organismos públicos dependientes en régimen de concurrencia competitiva, se observará el siguiente procedimiento:*
>
> *a) Aquellas consellerias que tengan previsto otorgar subvenciones deberán elaborar con carácter previo un plan estratégico de subvenciones, en el que se integrarán las subvenciones que pretendan otorgar tanto sus órganos como sus organismos públicos dependientes, y cuyo contenido será el determinado en la legislación básica estatal. Estos*

planes tendrán un periodo de vigencia de tres años, salvo que, previa justificación de la peculiar naturaleza del sector afectado resulte oportuno fijar una duración distinta, y se ajustarán a lo previsto en los escenarios presupuestarios plurianulales a los que se refiere el artículo 27 de la presente ley.

Cuando en la gestión intervengan varias consellerias o entidades vinculadas a distintos departamentos se podrán elaborar planes estratégicos conjuntos, siendo los órganos competentes para su aprobación los titulares de las consellerias responsables de la ejecución. Los planes estratégicos de subvenciones a los que se refiere este apartado, serán públicos.

b) Los proyectos de bases reguladoras de subvenciones y sus modificaciones a los que resulte de aplicación lo dispuesto en el apartado 1 del artículo 107 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, deberán cumplir lo previsto en la normativa de la Generalitat relativa a la notificación, autorización y comunicación de ayudas públicas a la Comisión Europea.

c) Aprobación de las bases reguladoras de la subvención.

d) Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 167 de esta ley, con carácter previo a la aprobación de la convocatoria, se deberá acreditar la existencia de consignación presupuestaria suficiente para cubrir los costes estimados.

e) Una vez efectuada la comprobación anterior, se procederá a la convocatoria de la subvención mediante resolución. <u>En el caso de que las bases tengan naturaleza de acto administrativo se podrán aprobar conjuntamente las bases y la convocatoria cuando así lo considere el centro directivo proponente, previo informe justificativo, en atención a la especificidad, material o temporal, de las ayudas a otorgar</u>.

f) Con carácter previo a la resolución del procedimiento, además de los informes exigidos por la normativa aplicable, deberán emitirse los siguientes: informe del órgano colegiado en el que se concrete el resultado de la evaluación de las solicitudes e informe del órgano instructor en el que conste que de la información que obra en su poder se desprende que los beneficiarios cumplen todos los requisitos necesarios para acceder a las mismas.

g) Concesión de la subvención, de acuerdo con los procedimientos establecidos en la presente norma.

[redacted]

h) En las subvenciones que financian obras que exijan proyecto técnico, este deberá someterse a informe de la oficina de supervisión de proyectos o de técnicos de la Administración designados por esta, con carácter previo a la fecha de justificación de la primera anualidad de ayuda. Sin embargo, cuando se trate de proyectos incluidos en el artículo 2 del Real decreto 1000/2010, de 5 de agosto, sobre visado colegial obligatorio, las bases reguladoras de la subvención podrán requerir la presentación de visado colegial en lugar del informe de la oficina de supervisión. 54

i) El pago de la subvención, salvo cuando se efectúen abonos a cuenta o pagos anticipados, 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 su normativa reguladora de la subvención".

En conclusión, teniendo las bases naturaleza de acto administrativo de conformidad con el artículo 165.1 de la Ley 1/2015, procede la aprobación conjunta de las bases y la convocatoria en virtud del informe justificativo que consta en el expediente.

QUINTA.- Análisis jurídico del contenido de la Resolución

Por otro lado, desde la perspectiva del contenido específico de las bases de subvenciones, deben 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.

[redacted]

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.

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.

[redacted]

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".

Por otro lado, el artículo 166 de la Ley 1/2015 recoge cuál ha de ser el contenido de la convocatoria:

"Las convocatorias de subvención recogerán, al menos, los siguientes aspectos:

a) Indicación de la disposición que establezca, en su caso, las bases reguladoras y del diario oficial en que está publicada, salvo que en atención a su especificidad éstas se incluyan en la propia convocatoria.

b) Línea o líneas a las que se imputa la subvención, así como el importe global máximo destinado a la misma. En los supuestos de tramitación anticipada, se hará constar la línea o líneas que figuren en el Proyecto de Ley de Presupuestos de la Generalitat, así como su importe máximo estimado.

c) Objeto y condiciones de la concesión de la subvención.

d) Forma y plazo en que deben presentarse las solicitudes.

e) Plazo de resolución y notificación.

f) Documentos e informaciones que deben acompañarse a la petición.

[redacted]

g) Indicación de si la resolución pone fin a la vía administrativa o no, señalando el órgano y plazo para interponer el recurso que proceda.

h) Criterios de valoración de las solicitudes.

i) Medio de notificación o publicación de los distintos trámites a cumplimentar en el procedimiento".

Las bases reguladoras y la convocatoria se aprueban en un mismo documento y acto, pero de forma separada, en anexos distintos. Cabe decir que éstos deberían cumplir, por separado, con el contenido mínimo que se establece para las bases y para la convocatoria, respectivamente. Así, por ejemplo, la convocatoria no contiene referencia alguna a la *"línea o líneas a las que se imputa la subvención, así como el importe global máximo destinado a la misma".*

En todo caso, conviene hacer las siguientes observaciones al contenido de la Resolución:

a) En cuanto a la estructura:

Como resulta de la jurisprudencia del Tribunal Supremo, Sentencias de fecha 3.03.1993, 16.10.97 y 13.01.03, *"el establecimiento de la subvención puede inscribirse en el ámbito de las potestades discrecionales de las Administraciones públicas",* y el artículo 35 de la Ley 39/2015, de 2 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común establece que:

"1. <u>Serán motivados, con sucinta referencia de hechos y fundamentos de derecho:</u>

i) <u>Los actos que se dicten en el ejercicio de potestades discrecionales</u>, así como los que deban serlo en virtud de disposición legal o reglamentaria expresa."

La propuesta de resolución se estructura en preámbulo y fundamentos de derecho, no siendo admisible en ningún caso la denominación de preámbulo a la parte expositiva, puesto que éstos se incluyen en las disposiciones de carácter general (artículo 10.2 del Decreto 24/2009, de 13 de febrero, del Consell, sobre la forma, la estructura y el procedimiento de elaboración de los proyectos normativos de la Generalitat).

Esta Abogacía es consciente de la singularidad de la propuesta de resolución y del

[redacted]

procedimiento administrativo que culmina con ella, en el que, en puridad, no se resuelve sobre unos hechos y unos fundamentos de derecho. La propuesta de resolución se limita a aprobar las bases reguladoras de unas subvenciones, y ello de acuerdo con lo establecido en el artículo 165.1 de la Ley 1/2015: *"...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."*

Por otra parte, se ha observado que otras propuestas de resolución tienen una estructura distinta, en ellas no se incluyen hechos ni fundamentos de derecho.

Por todo ello, a fin de que las resoluciones de la Conselleria de Educación, Cultura, Universidades y Empleo que aprueban las bases reguladoras de subvenciones tengan una estructura similar, y para el caso de que el órgano proponente considere necesario exponer las circunstancias que justifican la aprobación de las bases y el título competencial en virtud del cual se aprueban, se recomienda incluir estos extremos, sin titular, al inicio de la propuesta de resolución y a continuación, según informe de esta Abogacía de fecha 24 de febrero de 2025 (CI/1898/2025-CECE/115/2025), la decisión con la siguiente estructura:

"RESUELVO

Primero. Aprobación de las bases y publicación de la convocatoria

Aprobar las bases reguladoras .... que se incluyen como Anexo I y publicación de la convocatoria que se incluye como Anexo II.

Segundo. Facultad de ejecución

Se faculta al director general para que dicte las resoluciones e instrucciones que se consideran oportunas para el desarrollo y aplicación de lo que se dispone en la presente resolución.

Tercero. Eficacia

La presente resolución producirá efectos desde el día siguiente a su publicación en el Diari Oficial de la Generalitat Valenciana.

Contra esta resolución, que pone fin a la vía administrativa, de conformidad con lo establecido

en el artículo 114.1.c) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas (de ahora en adelante LPAC), las personas interesadas podrán interponer los recursos siguientes:

a) Potestativamente, un recurso de reposición ante el órgano que la ha dictado, en el plazo de un mes a contar desde el día siguiente a la publicación de esta resolución, de conformidad con el que establecen los artículos 112, 123 y 124 de la LPAC.

b) Directamente, un recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo contencioso administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, en el plazo de dos meses contados a partir del día siguiente a la publicación de esta resolución, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 10 y 46 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa."

b) Base sexta apartado 3:

Las notificaciones no podrán ser por vía telemática de conformidad el artículo 14.3 de la Ley 39/2015 sobre la obligatoriedad de relacionarse electrónicamente con la Administración. Este artículo empieza diciendo que: *"Reglamentariamente, las Administraciones podrán establecer la obligación de relacionarse con ellas a través de medios electrónicos para determinados procedimientos…".* Esta Resolución tiene la naturaleza de acto administrativo, no es un reglamento y por lo tanto no puede establecer tal obligación.

La obligatoriedad existe para las personas jurídicas, pero no para las físicas (artículo 14.1 y 2 de la Ley 39/2015).

c) Base decimoprimera apartado 3:

Esta base cita la Ley 14/2017, de 10 de noviembre de la Generalitat, de memoria democrática y para la convivencia de la Comunitat Valenciana, la cual ha sido derogada, conviene sustituirla por la Ley 5/2024, de 26 de julio, de la Generalitat, de Concordia de la Comunitat Valenciana.

d) Apartado quinto punto tercero de la convocatoria:

[redacted]

Esta Resolución es un acto administrativo y, en consecuencia, no tiene la consideración de norma del procedimiento. No existiendo norma que fije un plazo máximo, éste ha de ser necesariamente de tres meses de conformidad con el artículo 21.3 de la Ley 39/2015:

> *"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.*
> >
> > *b) En los iniciados a solicitud del interesado, desde la fecha en que la solicitud haya tenido entrada en el registro electrónico de la Administración u Organismo competente para su tramitación".*

Es cuanto nos cumple informar.

València, a 14 de marzo de 2025

La Abogada Coordinadora

María José Esbrí Mateu

Firmat per Maria Jose Esbri Mateu, el 14/03/2025 10:41:04

GENERALITAT VALENCIANA