



**CONSELL JURÍDIC CONSULTIU
DE LA
COMUNITAT VALENCIANA**

Dictamen 73/2018
Expediente 825/2017

Hble. Sra.
D.^a Margarita Soler Sánchez
Presidenta

Consejeras y Consejeros:
Ilmos. Sres.
D. Enrique Fliquete Lliso
D. Faustino de Urquía Gómez
D.^a M.^a Asunción Ventura Franch
D.^a M.^a del Carmen Pérez Cascales
D. Joan Carles Carbonell Mateu

Molt Hble. Sr.
D. Francisco Camps Ortiz
Consejero nato

Ilmo. Sr.
D. Joan Tamarit i Palacios
Secretario General

Hble. Señor:

El Pleno del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana, en sesión celebrada el día 7 de febrero de 2018, bajo la Presidencia de la Hble. Sra. D.^a Margarita Soler Sánchez, y con la asistencia de los señores y las señoras que al margen se expresan emitió, por unanimidad, el siguiente dictamen:

De conformidad con la comunicación de V.H de 12 de diciembre de 2017 (Registro de entrada, 20 de diciembre), el Pleno del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana ha examinado el procedimiento instruido por la Consellería de Educación, Investigación, Cultura y Deporte, para elaborar el proyecto de Orden, por la que se establecen las bases reguladoras de la concesión de subvenciones para la catalogación de bienes inmuebles de piedra en seco, así como para promover la recuperación, mantenimiento, conservación y protección de la arquitectura de la piedra en seco en nuestro territorio (Expediente núm. "02-17/17SCA", de la Consellería consultante).

I ANTECEDENTES

Del examen del expediente administrativo remitido se desprende que:

Primero.- Documentación remitida.

La persona titular de la Consellería competente en materia de patrimonio cultural valenciano dispuso la incoación del procedimiento, en su resolución de 5 de abril de 2017 y encomendó su tramitación a la Dirección General de Cultura y Patrimonio.

Esta Dirección General suscribió el informe económico, el informe sobre la necesidad y oportunidad del proyecto normativo, el informe sobre la ausencia de repercusión en otras Consellerías, el informe sobre la repercusión del proyecto en la infancia, la adolescencia y las familias numerosas, el informe de impacto de género y el informe sobre la no sujeción del proyecto normativo al Derecho comunitario de la competencia, muchos de ellos fechados el 20 de marzo de 2017.

Se incorporó al procedimiento el informe que elaboró la Abogacía General de la Generalitat el 11 de abril de 2017.

La Dirección General de Financiación y Fondos Europeos de la Consellería de Hacienda y Modelo Económico emitió su informe sobre la compatibilidad de estas ayudas con la Unión Europea, de 2 de mayo de 2017, y la Dirección General de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones su informe preceptivo de administración electrónica, el 24 de mayo del mismo año.

Consta el anuncio que se publicó, para el trámite de información pública, en el ejemplar del *Diari Oficial de la Generalitat Valenciana* núm. 8071, correspondiente al día 27 de junio de 2017.

El Centro responsable de la tramitación valoró las sugerencias y recomendaciones, en su informe de 21 de julio del mismo año.

La citada Dirección General de Cultura y Patrimonio elaboró la memoria para la Comisión Delegada de Inclusión y Derechos Sociales, el 2 de octubre de 2017, la memoria económica de 24 de octubre de 2017 y el

informe que afirma que no afecta a los derechos sociales, fechado el 10 de noviembre del mismo año.

En la parte final de la tramitación, la Intervención Delegada en la Consellería competente en materia de patrimonio cultural emitió su informe fiscal favorable, el 8 de noviembre de 2017, y quedó acreditado que estas subvenciones fueron incluidas en el Plan Estratégico de Subvenciones 2016-2019 que fue aprobado mediante resolución de la persona titular de la Consellería de Educación, Investigación, Cultura y Deporte, de 30 de agosto de 2016 (DOCV núm. 7865, de 5 de septiembre), tras la solicitud que dirigió en este sentido la expresada Dirección General de Cultura y Patrimonio.

Y encontrándose en el estado descrito la tramitación del procedimiento, la persona titular de la Consellería de Educación, Investigación, Cultura y Deporte, por oficio de 12 de diciembre de 2017, que se registró de entrada por este Órgano Consultivo el día 20 del mismo mes y año, remitió el expediente con las actuaciones, precedido de un índice de los documentos, para Dictamen por esta Institución Consultiva, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 10.4 y 14.1 de la Ley de la Generalitat 10/1994, de 19 de diciembre, de Creación del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana.

Segundo.- Estructura del proyecto de Orden.

El proyecto normativo presenta esta estructura: el título; el índice; el preámbulo, formado por 6 párrafos o apartados; la fórmula de aprobación; 19 artículos, sin ninguna división superior; dos disposiciones adicionales, y tres disposiciones finales.

El propio preámbulo asevera que este proyecto normativo que contiene unas ayudas públicas autonómicas fue incluido en el Plan de Subvenciones de la Consellería competente, como también que se han atendido los principios de buena regulación que se prevén en el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Tercero.- Justificación del proyecto de Orden.

Como aclara la Dirección General de Cultura y Patrimonio, en su informe sobre la necesidad y oportunidad de elaborar este proyecto normativo, de 20 de marzo de 2017, estas bases reguladoras se han redactado en cumplimiento de la Resolución 103/IX, de la Comisión de

Educación y Cultura de Les Corts Valencianes, en la que se insta al Consell para iniciar la catalogación de elementos de la piedra en seco en nuestro territorio con un cierto valor, e igualmente a destinar una línea de ayudas públicas con el fin de promover la recuperación y el mantenimiento de las construcciones de piedra en seco.

Por tanto, con este proyecto de Orden la Administración de la Generalitat pretende cumplir y llevar a efecto una resolución del Legislativo valenciano.

II CONSIDERACIONES

A) Aspectos formales y de procedimiento.

Primera.- La consulta remitida.

La autoridad consultante de la Consellería competente en materia de cultura ha recabado la consulta del proyecto de Orden con carácter preceptivo, en aplicación de lo dispuesto en el apartado 4º del artículo 10 de la Ley de la Generalitat 10/1994, de 19 de diciembre, de Creación del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana.

En este sentido, el apartado de dicho precepto legal se refiere a las consultas preceptivas en relación con los expedientes que se tramiten por la Administración del Consell que versen sobre los: "*proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de leyes y sus modificaciones*", lo que sin duda debe interpretarse como la exigencia de obtener el previo y preceptivo Dictamen respecto de los denominados "reglamentos ejecutivos", esto es, los proyectos normativos de las disposiciones de rango reglamentario, en nuestro caso autonómico, que prevean desarrollar, completar o detallar lo dispuesto en una o varias disposiciones con rango formal de ley, si bien este desarrollo podrá tener mayor o menor extensión, por tratarse de un reglamento general o parcial, e igualmente una mayor o menor densidad, en el sentido que los contenidos del texto del proyecto normativo pueden ser más o menos completos en el desarrollo legal que acometan.

La consulta se ha formulado al amparo del apartado 1º del artículo 14 de la misma Ley 10/1994, de 19 de diciembre, por lo que se ha remitido con carácter ordinario.

Segunda.- Procedimiento de elaboración.

El proyecto de Orden se ha elaborado y tramitado siguiendo, en líneas generales, el cauce y los trámites que se contemplan en el artículo 43 de la Ley de la Generalitat 5/1983, de 30 de diciembre, del Consell, en relación con los artículos 7 y siguientes del Decreto del Consell 24/2009, sobre la forma, la estructura y el procedimiento de elaboración de los proyectos normativos de la Generalitat, que desarrolló el indicado procedimiento en sede autonómica.

En efecto, consta en las actuaciones la resolución de iniciación del procedimiento que dictó la persona titular de la Consellería competente en materia de cultura, que encomendó a la Dirección General de Cultura y Patrimonio de la misma Consellería su elaboración y tramitación, siendo esta la que justificó su necesidad y oportunidad como Centro directivo responsable.

Además, obran los informes preceptivos que se prevén en la legislación sectorial presupuestaria, sobre su repercusión en las competencias de las demás Consellerías, sobre igualdad entre mujeres y hombres, sobre administración electrónica, sobre la protección de la infancia y de la adolescencia, sobre el régimen de las familias numerosas y sobre la compatibilidad o sujeción de estas ayudas al Derecho comunitario de la competencia.

Consta en las actuaciones el informe favorable de la Dirección General de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, en materia de administración electrónica, así como el informe de la Dirección General de Financiación y Fondos Europeos de la Consellería de Hacienda y Modelo Económico, sobre la compatibilidad de estas ayudas públicas con el mercado único europeo.

Es de resaltar que se procedió a la realización del trámite de información pública, mediante la inserción del anuncio oportuno en el Diari Oficial de la Generalitat Valenciana, como también que el Centro directivo responsable de la tramitación analizó las observaciones, sugerencias y recomendaciones formuladas en el informe pertinente.

No obstante, no se recabó el informe de la Dirección General competente en materia de presupuestos de la Consellería de Hacienda y Modelo Económico, sin duda por hallarnos ante la excepción prevista en el apartado 3º del artículo 26 de la Ley de la Generalitat 1/2015, de 6 de

febrero, de Hacienda Pública, del Sector Público Instrumental y de Subvenciones.

También emitieron sus informes preceptivos la Abogacía General de la Generalitat y la Intervención Delegada Adjunta en la Consellería competente en materia de patrimonio cultural, y quedó constancia de que estas ayudas fueron incluidas en el Plan Estratégico de Subvenciones 2016-2019, de la citada Consellería.

B) Aspectos sustantivos.

Tercera.- El marco normativo.

A partir de lo previsto en el artículo 148.17ª de la Constitución, que apodera a las Comunidades Autónomas para que puedan asumir competencias en materia de fomento de la cultura, así como en el artículo 46 del mismo texto constitucional, que obliga a los poderes públicos a garantizar la conservación y a promover el enriquecimiento del patrimonio histórico, cultural y artístico de los pueblos de España, la Generalitat Valenciana asumió competencia exclusiva tanto en materia de cultura como respecto del patrimonio histórico, artístico, monumental, arquitectónico, arqueológico y científico, sin perjuicio de lo que dispone el artículo 149.1.28ª de la Constitución, a tenor de los apartados 4º y 5º del artículo 31 del Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana.

En aplicación de dichas previsiones constitucionales y estatutarias, Les Corts Valencianes procedieron a la aprobación de la Ley de la Generalitat 4/1998, de 11 de junio, del Patrimonio Cultural Valenciano, que tiene por objeto la protección, la conservación, la difusión, el fomento, la investigación y el acrecentamiento del patrimonio cultural valenciano, a cuyos efectos debe resaltarse que dicho patrimonio cultural no solo está formado por bienes muebles e inmuebles, ya que su artículo 1 incluye en sus apartados 2º, 3º y 4º los siguientes elementos:

“2. El patrimonio cultural valenciano está constituido por los bienes muebles e inmuebles de valor histórico, artístico, arquitectónico, arqueológico, paleontológico, etnológico, documental, bibliográfico, científico, técnico, o de cualquier otra naturaleza cultural, existentes en el territorio de la Comunitat Valenciana o que, hallándose fuera de él, sean especialmente representativos de la historia y la cultura valenciana. La Generalitat promoverá el retorno a la Comunitat Valenciana de estos últimos a fin de hacer posible la aplicación a ellos de las medidas de protección y fomento previstas en esta Ley.”

3. También forman parte del patrimonio cultural valenciano, en calidad de bienes inmateriales del patrimonio etnológico, las creaciones, conocimientos, técnicas, prácticas y usos más representativos y valiosos de las formas de vida y de la cultura tradicional valenciana.

Asimismo, forman parte de dicho patrimonio como bienes inmateriales las expresiones de las tradiciones del pueblo valenciano en sus manifestaciones musicales, artísticas, deportivas, religiosas, gastronómicas o de ocio, y en especial aquellas que han sido objeto de transmisión oral, las que mantienen y potencian el uso del valenciano y los festejos taurinos tradicionales de la Comunitat Valenciana.

4. Los Bienes Inmateriales de Naturaleza Tecnológica que constituyan manifestaciones relevantes o hitos de la evolución tecnológica de la Comunitat Valenciana son, así mismo, elementos integrantes del patrimonio cultural valenciano”.

En este contexto, como una de las manifestaciones de las formas de vida y de la cultura tradicional valenciana, se hallarían las construcciones – bienes inmuebles- de piedra en seco, siendo estas un aspecto de la arquitectura tradicional valenciana y teniendo estas ayudas públicas la finalidad de fomentar su recuperación y su mantenimiento, conservación y protección.

Cuarta.- Observaciones, sugerencias y recomendaciones.

Con la finalidad de verificar el ajuste del proyecto normativo al principio de legalidad, en sentido amplio, y de mejorar la calidad técnica y normativa del texto remitido, como condición previa que influye en su potencial comprensión y régimen de aplicabilidad, se formulan las observaciones, recomendaciones y sugerencias siguientes:

Al preámbulo.

Se recomienda que en el Preámbulo se incluyan algunos ejemplos de construcciones de piedra en seco, con la finalidad de aclarar esta expresión y dado que sus titulares podrían solicitar estas ayudas con el fin de proceder a su recuperación o de contribuir a su mantenimiento, como sería el caso de las “neveras”, los “refugios de pastor”, los “muros” que cumplan determinadas condiciones, etc.

A los artículos 1 a 4, “Disposiciones Generales”.

Los artículos 1 a 4 contienen verdaderamente una especie de disposiciones generales de estas ayudas públicas, al referirse a su objeto y finalidad, las actuaciones subvencionables, la protección de las construcciones de piedra en seco, los posibles beneficiarios y el procedimiento de concesión, mediante concurrencia competitiva y que se iniciará por medio de la publicación de la convocatoria correspondiente.

Debería tenerse en cuenta la existencia de obligaciones legales en materia de igualdad entre mujeres y hombres que son exigibles a los posibles beneficiarios, por lo que se sugiere incorporar la previsión de que esta actividad de fomento se materialice, en su caso, mediante las medidas previstas en los artículos 45 y siguientes de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres.

Por otro lado, como en la redacción del apartado 1º del **artículo 3** se incluyen como posibles beneficiarios tanto algunas Administraciones Públicas, como los Ayuntamientos y las Mancomunidades, y por otro las asociaciones o entidades sin ánimo de lucro, tiene que recomendarse, en primer lugar, que el apartado se redacte como una sola oración, y en segundo lugar que la referencia a los “fines fundacionales” (de la asociación o entidad sin ánimo de lucro) se complete con una referencia a las “competencias administrativas” (de los Ayuntamientos y de las Mancomunidades).

Además, si una de las modalidades de estas ayudas públicas consiste en la “catalogación” de estas construcciones, parece que esta modalidad debe reservarse para los solicitantes que tengan la consideración de Administración Pública, salvo que quiera expresarse que las asociaciones o entidades sin ánimo de lucro pueden “proponer” su “catalogación” a la Administración competente para aprobarla.

El apartado 2º de este precepto no se comprende, al no existir la “modalidad 3” de estas ayudas, en la medida en que el artículo 2.4 solo contempla dos modalidades (a y b) para estas subvenciones, lo que requiere realizar en el texto del precepto las adaptaciones que correspondan.

En el **artículo 2** se produce una cierta confusión entre “finalidades” y “modalidades”, que debería aclararse.

A los artículos 5 a 14, “Procedimiento de concesión”.

En la redacción del **artículo 6** se expresa que la evaluación de las solicitudes se efectuará conforme a los criterios, formas y prioridades de valoración establecidos en estas bases o, en su caso, en la convocatoria. Sin embargo, los criterios objetivos de valoración de las solicitudes, que pueden obtener una puntuación de hasta 20 puntos, se hallan en el artículo 9 del mismo proyecto normativo, es decir, en el artículo 9 de las “bases reguladoras”, por lo que aquella referencia a la convocatoria se tendrá que suprimir.

El **artículo 7** del proyecto de Orden especifica que la composición de la Comisión de Evaluación y Valoración de las solicitudes de ayuda que puedan presentarse estará formada por siete personas físicas y, en su apartado 4 que *“será paritaria en género, respetando el principio de presencia equilibrada de mujeres y hombres”*, lo que seguramente suscitará dudas interpretativas, por lo que se recomienda suprimir la locución *“en género”*.

En la redacción del baremo del **artículo 9**, se observa que se ha atendido una de las sugerencias de la Federación Valenciana de Municipios y Provincias, lo que puso de relieve el Centro directivo responsable de la tramitación, consistente en que se canalicen estas ayudas públicas de forma preferente hacia los municipios de menor población, de manera que se establece una escala de población para otorgar mayor o menor puntuación a los Ayuntamientos que soliciten estas ayudas, por lo que si su población es inferior a 500 habitantes obtendrán la puntuación máxima de 2 puntos, de 500 a 2.000 habitantes 1,50 puntos, de 2.001 a 5.000 habitantes 1 punto, mientras que si la población supera los 5.000 pero no supera los 10.000 habitantes obtendrá la puntuación de 0,5 puntos, lo que comporta que cuando el municipio del ayuntamiento solicitante supera los 10.000 habitantes no se obtendrá ninguna puntuación en este apartado. Por ello, se recomienda que se suprima la palabra “adicionales” en las cuatro ocasiones en las que se utiliza, para evitar confusiones en su aplicación.

En efecto, la puntuación máxima de 20 puntos puede obtenerse por cuatro conceptos: calidad y respeto a las técnicas constructivas (hasta 10 puntos), el currículum de trabajos relacionados con el sector (hasta 3 puntos), la incidencia del proyecto en la sociedad (hasta 5 puntos), y el apoyo a los pequeños municipios (hasta 2 puntos, como se ha visto, según la escala que hemos resumido).

En la redacción del **artículo 10** se atribuye la competencia para resolver estas ayudas públicas a la persona titular de la Conselleria competente en materia de cultura, mientras que la disposición final segunda

se la reconoce a la persona titular de la Dirección General competente en materia de cultura, por delegación del anterior, lo que constituye una antinomia o contradicción lógica, lo que se tendrá que resolver a favor de un solo órgano, la persona titular de la Consellería como órgano competente para autorizar y disponer del gasto público, o del órgano inferior, por delegación de competencias del anterior, en el marco de la Ley de la Generalitat 5/1983, de 30 de diciembre, del Consell, en relación con la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

La necesidad de resolver la antinomia tiene la consideración de observación **esencial**, a los efectos del artículo 73 del Reglamento de este Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana.

Las resoluciones que concedan o que denieguen estas ayudas públicas, en régimen de concurrencia competitiva, serán recurribles de conformidad con lo previsto en la legislación sobre el procedimiento administrativo común, y no “de conformidad con lo que se disponga en la convocatoria”, como se indica en el **artículo 12** y que se tendrá que suprimir.

El inciso j) del apartado 1º del **artículo 13** se refiere a la obligación de “justificar la subvención en los términos y plazos previstos en la respectiva convocatoria”.

A este respecto, debemos puntualizar, en primer lugar, que “justificar la subvención” más bien parece que deba redactarse “justificar la aplicación de la subvención”, o bien “justificar la realización de la actividad subvencionada”, u otra expresión equivalente; y, en segundo lugar, que el artículo 15.1 de las mismas bases reguladoras ya establece que la justificación debe realizarse antes del 15 de noviembre de cada ejercicio, o del ejercicio en el que se convoquen y resuelvan las ayudas, lo que excluye aquella referencia a la “respectiva convocatoria”, por lo que esta locución se tendrá que corregir o suprimir.

A los artículos 15 a 19, “Justificación y pago de las ayudas, y resolución de las incidencias”.

No parece adecuado que sea el beneficiario de las ayudas quien pueda indicar al órgano competente el lugar y la fecha para la realización de posibles inspecciones *in situ*, tal y como se desprende de la redacción del apartado 3º del **artículo 17**, por lo que se recomienda que se especifique que el plan de control establecerá la realización de visitas de inspección *in situ*, lo que suele acordarse de forma aleatoria, para lo que se cursará el oportuno aviso a los beneficiarios sujetos a inspección.

C) Aspectos de técnica normativa y cuestiones de redacción.

Quinta.- Cuestiones de técnica normativa.

Se constata que los criterios de técnica normativa previstos en los artículos 7 y siguientes del Decreto del Consell 24/2009, de 13 de febrero, sobre la forma, la estructura y el procedimiento de elaboración de los proyectos normativos de la Generalitat, han tenido una plasmación adecuada en el proyecto normativo.

Sexta.- Aspectos de redacción.

Con **carácter general** debe indicarse que tanto las fechas de promulgación de las disposiciones legales o reglamentarias, como las titulaciones con las que oficialmente se publican, tienen que redactarse entre los signos de puntuación de coma (,), salvo que la cita termine con un punto y aparte o un punto y seguido, lo que deberá tenerse en cuenta con carácter general y, en particular, en la redacción del preámbulo.

También con **carácter general**, la denominación y rango de unas concretas y determinadas normas legales o reglamentarias se redacta con mayúsculas iniciales, como “Real Decreto”, lo que se tendrá en cuenta en la disposición final primera, y la titulación será aquella con la que se publicó oficialmente, como “, General de Subvenciones, ”, en la misma disposición final.

Finalmente, se recomienda prescindir del anglicismo “y/o” (en la redacción del artículo 3.2), que se sustituirá por la conjunción disyuntiva “o”.

Se ha formulado una observación de carácter **esencial**, al apartado 1º del artículo 10, en relación con la delegación de atribuciones prevista en la disposición final segunda del mismo proyecto de Orden, a los efectos previstos en el artículo 73 del Reglamento de este Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana.

III CONCLUSIÓN

Por cuanto queda expuesto, el Pleno del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana es del parecer:

Que el proyecto de Orden, por la que se establecen las bases reguladoras de la concesión de subvenciones para la catalogación de bienes inmuebles de piedra en seco, así como para promover la recuperación, mantenimiento, conservación y protección de la arquitectura de la piedra en seco en nuestro territorio, es conforme con el ordenamiento jurídico, siempre que se atienda la observación **esencial** que se ha formulado.

V.H., no obstante, resolverá lo procedente.

València, 7 de febrero de 2018

LA PRESIDENTA



Margarita Soler Sánchez

EL SECRETARIO GENERAL



Joan Tamarit i Palacios

**HONORABLE SR. CONSELLER DE EDUCACIÓN, INVESTIGACIÓN,
CULTURA Y DEPORTE.**