

ADVOCACIA GENERAL DE LA GENERALITAT EN
LA CONSELLERIA D'EDUCACIÓ, INVESTIGACIÓ,
CULTURA I ESPORT
Av. Campanar 32
46015- VALÈNCIA
Tel. 961970154

CEICE/326/2018
C/I/6101/2018

ASUNTO: PROYECTO DE ORDEN POR LA CUAL SE MODIFICA LA ORDEN 39/2016, DE 17 DE JULIO DE LA CONSELLERIA DE EDUCACIÓN, INVESTIGACIÓN, CULTURA Y DEPORTE, POR LA QUE SE ESTABLECEN LAS BASES REGULADORAS DE LAS SUBVENCIONES PARA LAS CORPORACIONES LOCALES Y ENTIDADES PRIVADAS SIN ÁNIMO DE LUCRO QUE DESARROLLEN LA FORMACIÓN DE PERSONAS ADULTAS EN LA COMUNITAT VALENCIANA.

INFORME

Mediante escrito de la Subsecretaria se remite para su informe proyecto de Orden de referencia.

Visto el proyecto de Orden citado y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 5.2.a) de la Ley 10/2005, de 9 de diciembre, de la Generalitat, de Asistencia Jurídica a la Generalitat, esta Abogacía emite informe con carácter preceptivo y no vinculante, de acuerdo con las siguientes:

CONSIDERACIONES

PRIMERA.- El proyecto de Orden tiene por objeto la modificación de los determinados artículos de la orden 39/2016 por la que se aprobaron las bases reguladoras para la concesión de las subvenciones citadas en el encabezamiento.

La Orden consta de un Preámbulo, Un artículo único, una disposición Adicional, una disposición derogatoria, una disposición Final y un Anexo con la nueva redacción de los artículos 2 y 6 de la Orden que se modifica.

Dicha Orden deberá ser firmada por el Conseller, según lo dispuesto en el artículo 160 de la Ley 1/2015, relativo a los órganos competentes, en su apartado 2 que establece que las personas titulares de las consellerías tanto en el ámbito de



CEICE/326/2018
C/I/6101/2018

sus departamentos como en el de los organismos públicos vinculados o dependientes, son los órganos competentes para aprobar mediante orden las oportunas bases reguladoras de la concesión de las subvenciones. (letra b)

Es por ello que **debe ser el Conseller de Educación, Investigación, Cultura y Deportes el que apruebe con forma de Orden** (disposición de carácter general), las bases de las subvenciones de que se trata.

El Título X de la citada Ley 1/2015, relativo a las Subvenciones, en su artículo 159, establece que las disposiciones contenidas en dicho título, serán de íntegra aplicación a la Administración de la Generalitat, así como también a sus organismos públicos vinculados o dependientes en la medida en que la concesión de la subvención suponga el ejercicio de potestades administrativas.

SEGUNDA.- En cuanto al procedimiento de elaboración de la norma se observa que en el expediente no figura la resolución del Conseller de Educación, Investigación, Cultura y Deporte acordando el inicio del procedimiento de elaboración del proyecto de orden y encomendando su tramitación al órgano correspondiente, según exige el artículo 39.1 del citado Decreto 24/2009 de 13 de febrero del Consell. Así pues, si la fecha de dicha resolución es anterior a la entrada en vigor de la Ley 21/2017, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera, y de organización de la Generalitat (entró en vigor el día 1 de enero de 2018) la cual en su artículo 18 modificó el artículo 165.1 de la Ley 1/2015, de 6 de febrero, de Hacienda Pública, del Sector Público Instrumental y de Subvenciones, se seguirá el procedimiento, y se emitirán los informes que se han ido tramitando con anterioridad a la modificación referenciada.

Si la meritada resolución de inicio es posterior a la entrada en vigor de la citada Ley 21/2017, se seguirán los tramites que se recogen en el informe emitido por la directora general de la Abogacía General de la Generalitat el 1 de febrero de 2018 en donde se decía que sentada la naturaleza reglamentaria de las bases reguladoras de las subvenciones, queda por determinar el procedimiento para su aprobación, ya que la modificación del artículo 165, 1. de la LGHP ha suprimido el inciso ***“de acuerdo con el procedimiento previsto para la elaboración de disposiciones de carácter general”***. Se podría interpretar que el legislador valenciano ha querido aprobar un procedimiento especial para la aprobación de las bases reguladoras, que se aplicaría, en virtud de tal especialidad, en lugar del procedimiento general para la elaboración de disposiciones de carácter general que se contiene en la Ley 5/1983, de 30 de diciembre del Consell y en el Decreto 24/2009, de 13 de febrero, del Consell, sobre la forma, la estructura y el



CEICE/326/2018
C/I/6101/2018

procedimiento de elaboración de los proyectos normativos de la Generalitat, y que este procedimiento específico contemplaría, de entre los trámites que establecen estas dos normas, tan **sólo** los informes de la Abogacía General y de la Intervención Delegada.

No obstante, si ésta ha sido la voluntad del legislador, a la hora de aprobar la modificación legal que nos ocupa, cuya justificación desconocemos, habida cuenta que el texto se introdujo mediante una enmienda (enmienda n.º66) de los grupos parlamentarios Socialista y de Compromís en la tramitación parlamentaria del proyecto de Ley de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera y de organización de la Generalitat para 2018 (BOC 231 de 1-12-2017), el adverbio “sólo” 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.

Por lo tanto, los trámites que habrán de llevarse a cabo preceptivamente en la tramitación de las bases reguladoras de acuerdo con las normas mencionadas serían los siguientes:

- Con carácter previo deberá haberse aprobado por la conselleria competente un plan estratégico de subvenciones en el que se integrarán las que pretendan otorgar tanto sus órganos como sus organismos públicos dependientes.
- Deberán realizarse los trámites de participación ciudadana previstos en el artículo 133 de la Ley 39/2015.
- Habrán de llevarse a cabo 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.
- Deberán igualmente cumplirse aquellos trámites que establezca la normativa sectorial en cada caso concreto.
- Deberá emitirse 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.



CEICE/326/2018
C/I/6101/2018

- Deberá emitirse 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.

- Deberá emitirse 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.

-Además, el artículo 94 del Decreto 220/2014 de 12 de diciembre del Consell, por el que se aprueba el Reglamento de la Administración Electrónica de la Comunitat Valenciana, modificado por Decreto 218/2017, de 29 de diciembre del Consell, exige que la aprobación o modificación de toda normativa reguladora de un procedimiento administrativo competencia de la Generalitat, relativo a los sujetos referidos en el número 1 del artículo 2, requerirá informe preceptivo de coordinación informática.

Al texto del proyecto de Orden se acompaña informe sobre la necesidad y oportunidad de elaborar el proyecto normativo.

Por otra parte, se deberá tener en cuenta lo preceptuado en el artículo 41 de la Ley 14/2017, de 10 de noviembre, de la Generalitat, de memoria democrática y para la convivencia de la Comunitat Valenciana

TERCERA.-Según criterio de la Abogacía General, en todas aquellas materias en las que se prevea que las ayudas de que se trate van a tener o están teniendo ya una continuidad temporal, se deberá acudir a la regla general de la previa aprobación de las bases reguladoras, cuya vocación será de vigencia indefinida, para después efectuar las oportunas convocatorias anuales de forma separada lo cual coincide con el criterio mantenido en el proyecto de orden remitido para informe.

CUARTA.- Debe cumplirse lo establecido en el artículo 9 del Decreto 24/2009 de 13 de febrero en lo referente al número, año y fecha de aprobación.



CEICE/326/2018
C/I/6101/2018

Asimismo, de acuerdo con el art.13.2 del Decreto 24/2009, la fórmula aprobatoria hará referencia a los informes preceptivos, a la audiencia concedida a los órganos consultivos y a la norma o normas que habiliten al órgano para dictar la disposición, salvo que por su número sea aconsejable su inclusión en la parte expositiva. En todo caso, deberá hacer referencia a los informes o consultas de aquéllos órganos cuya regulación así lo exige.

QUINTA.- En cuanto a las bases reguladoras se formulan las siguientes observaciones:

En el Preámbulo se hace referencia a que la modificación de la Orden 39/2016 viene determinada por la necesidad de adaptarse a la Resolución de 25 de julio de 2017, de la Secretaría Autónoma de Educación e Investigación por la que se dictan instrucciones en materia de ordenación académica y de organización de la actividad docente en los centros de formación de personas adultas sostenidos con fondos públicos para el curso 2017-2018.

Debemos recordar que las Instrucciones son las normas previstas por el derecho público que se utilizan para el establecimiento de normas internas de organización y conducta de la administración dirigida a empleados de la misma que componen sus estructuras. Así, el artículo 6 de la ley 40/2015 establece lo siguiente:

1. Los órganos administrativos podrán dirigir las actividades de sus órganos jerárquicamente dependientes mediante instrucciones y órdenes de servicio.

Cuando una disposición específica así lo establezca, o se estime conveniente por razón de los destinatarios o de los efectos que puedan producirse, las instrucciones y órdenes de servicio se publicarán en el boletín oficial que corresponda, sin perjuicio de su difusión de acuerdo con lo previsto en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

2. El incumplimiento de las instrucciones u órdenes de servicio no afecta por sí solo a la validez de los actos dictados por los órganos administrativos, sin perjuicio de la responsabilidad disciplinaria en que se pueda incurrir.

Como señala Entrena Cuesta, las instrucciones de servicio, y circulares, no son una manifestación del ejercicio de la potestad reglamentaria sino de la jerarquía administrativa, pues no innovan el ordenamiento jurídico sino que contienen órdenes generales impartidas por un órgano a los que de él dependen, señalándoles el sentido de su actuación.



CEICE/326/2018
C/I/6101/2018

No obstante, en no pocas ocasiones, las Instrucciones de Servicio ocultan verdaderas normas jurídicas, es decir, auténticas fuentes del Derecho Administrativo para cuya aprobación deberá observarse el procedimiento previsto para la establecida para los Reglamentos, lo que en no pocas ocasiones no es cumplido, **lo que determina su nulidad.**

Es por ello que no parece afortunada la frase en el sentido de que se plantea la conveniencia de adaptar a las instrucciones aprobadas por Resolución de 25 de julio de 2017 de la Secretaría Autonómica de Educación e Investigación citada en dicho Preámbulo, la Orden 39/2016 y en consecuencia resulta aconsejable modificar dicha Orden por el proyecto de Orden sometido a informe.

En lo referente a la Disposición Derogatoria, no parece adecuado derogar dos artículos, ya que la finalidad del presente proyecto de Orden es modificarlos.

SEXTA- Se recuerda que el artículo 48 de la Ley 9/2003, de 2 de abril, de la Generalitat, para la igualdad entre hombres y mujeres establece la necesidad de que las normas y escritos administrativos utilicen un lenguaje no sexista.

Además, señalar que se debe tener en cuenta lo dispuesto en el Decreto 165/2010, de 8 de octubre, del Consell, por el que se establecen medidas de simplificación y de reducción de cargas administración en los procedimientos gestionados por la administración de la Generalitat y su sector público.

Valencia, a 23 de abril de 2018

LA ABOGADA DE LA GENERALITAT
María García de Fénech

RATIFICADO

LA ABOGADA COORDINADORA
Purificació Pinter Pla