

Asunto: Proyecto de Orden de la Conselleria de Educación, Cultura y Deporte, por la cual se convocan para el ejercicio 2022 subvenciones a la difusión del libro y la lectura y se aprueban las bases reguladoras que regirán el procedimiento de esta convocatoria.

Por la Subsecretaría de la Conselleria de Educación, Cultura y Deporte, a través de la Dirección General de Cultura y Patrimonio (Subdirección General del Libro, Archivos y Bibliotecas) se remite solicitud de **informe jurídico** en relación con el asunto referenciado, trámite que esta Abogacía viene a evacuar, en tiempo y forma, sobre la base de las siguientes:

Consideraciones jurídicas:

Primera.- Objeto y carácter del informe:

El presente informe tiene por *objeto* solo las bases reguladoras de las subvenciones en régimen de concurrencia competitiva a la difusión del libro y la lectura para el ejercicio 2022 de la Conselleria de Educación, Cultura y Deporte incluidas en el proyecto de orden y se emite con *carácter preceptivo*, de conformidad con lo establecido en el artículo 5.2 a) y n) de la Ley 10/2005, de 9 de diciembre, de la Generalitat, de Asistencia Jurídica a la Generalitat (LAJ), en relación con los artículos 43.1.e) de la Ley 5/83, de 30 de diciembre, de Gobierno Valenciano (LGV) y 165.1 de la Ley 1/2015, de 6 de febrero, de la Generalitat, de Hacienda Pública, del Sector Público Instrumental y de Subvenciones (LHPSPIS).

Indicar, asimismo, que este informe *no tiene carácter vinculante*, si bien la resolución que se aparte del mismo deberá motivarse ex artículo 6.1 de la LAJ y 35.1 c) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP)

Segunda.- Naturaleza jurídica del proyecto de orden:



El proyecto de orden tiene por objeto establecer las bases reguladoras y convocatoria para la concesión de las subvenciones a la difusión del libro y la lectura para el año 2022.

El artículo 160.2 b) de la LHPSPIS, en su última redacción dada por el 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, establece que *“las personas titulares de las consellerias, tanto en el ámbito de sus departamentos como en el de sus organismos públicos vinculados o dependientes, son los órganos competentes para [...] b) Aprobar mediante orden las oportunas bases reguladoras de la concesión de las subvenciones”*, suprimiéndose el inciso que les negaba expresamente la consideración de disposiciones de carácter general.

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 (LGS) que las califica de “normas”, cabe entender que tienen naturaleza normativa y su tramitación debe ajustarse al procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general, siendo, además, que el procedimiento de elaboración del proyecto de orden se inició el 01.08.22, esto es, con posterioridad a la entrada en vigor del antedicho Decreto.

El texto del proyecto de orden remitido para informe incluye conjuntamente la convocatoria y las bases de la subvención (esta última en el ANEXO I). Mientras que las bases reguladoras tienen naturaleza reglamentaria con carácter general (determinan el establecimiento de la subvención y constituyen el elemento esencial que conforma su régimen jurídico singular), la convocatoria (que desarrolla el procedimiento para la concesión de las subvenciones) es un acto administrativo plúrimo.

La diferencia entre acto administrativo y reglamento es, de forma sumaria, que este último tiene una carácter normativo, general y abstracto, no referido a destinatarios concretos, y crea o innova derecho (el acto administrativo solo se aplica y su contenido se agota con su sola realización, sin vocación de permanencia o integración en el ordenamiento jurídico)



El régimen jurídico de uno y otro es distinto en aspectos esenciales, tales como, el procedimiento de elaboración, el régimen de impugnación o su eficacia, de ahí su tramitación independiente, habida cuenta de su diferente naturaleza jurídica.

La aprobación de las bases reguladoras corresponde al Conseller de Educación Cultura y deporte en ejercicio de la potestad reglamentaria a que se refiere el artículo 28 e) de la LGV y de la atribución de competencias efectuada por el Decreto 5/2019, de 16 de junio, del President de la Generalitat, por el que se determina el número y la denominación de las consellerias y sus atribuciones.

Tercera.- Procedimiento:

El artículo 165.1 de la LHPSPIS dispone: *“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”.*

Sin embargo, en cuanto a la interpretación del adverbio “solo” debe estarse a los trámites que se recogen en el informe emitido por la directora general de la Abogacía General de la Generalitat el 1 de febrero de 2018 (C/I/2407/2018; CECE106/2018). En este sentido, 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 LGV y en el 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, y que este procedimiento específico contemplaría, de entre los trámites que establecen estas dos normas, **sólo**, los informes de la Abogacía General y de la Intervención Delegada.



No obstante, si esta ha sido la voluntad del legislador, a la hora de aprobar la modificación legal que nos ocupa, cuya justificación desconocemos, el adverbio **“solo” no puede alcanzar a aquellos trámites cuya realización esté prevista en normativa básica estatal, la de la Unión Europea o la normativa sectorial aplicable a cada caso, estatal o autonómica.**

En consonancia con ello, advertir la necesidad de realizar los siguientes **trámites preceptivos** que han sido **obviados en el procedimiento**:

1.- Trámite de consulta pública que refiere el artículo 133.1 de la LPACAP, sin que quede acreditado en el expediente las razones de su innecesariedad (ex artículo 133.4 del mismo cuerpo legal).

2.- Circunstancias especiales que han dado lugar a la aprobación conjunta de las bases y de la convocatoria, y ello en consonancia con lo preceptuado por el artículo 164 e) de la LHPSPIS, a saber: *“[...] En el caso excepcional de que, por la especificidad de las ayudas a otorgar, se aprueben conjuntamente las bases y la convocatoria, se requerirá informe previo justificativo de la concurrencia de las mencionadas circunstancias especiales emitido por el centro directivo proponente, que se tendrá que incorporar al expediente”*

Por lo demás, en lo atinente a la emisión del Dictamen del Consell Jurídico Consultivo contemplada el artículo 10.4 de su Ley de creación (Ley 10/1994 de 19 de diciembre) en relación con el 43.1 f) de la LGV y 53.4 del Decreto 24/2009, colacionar la reciente doctrina sentada en su dictamen número 374/2022, 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 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.”

Cuarta.- Observaciones:

Formales:

La estructura del proyecto de orden debe ajustarse a lo establecido en el Título II del Decreto 24/2009. Así, según el artículo 2 del citado Decreto:

“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.*”

Respecto a la parte dispositiva, el artículo 16 del mismo Decreto establece la siguiente estructura:

“La parte dispositiva de un proyecto normativo se ordenará de la siguiente forma:

1. Articulado:

a) Parte preliminar.

b) Parte sustantiva.

c) Infracciones y sanciones.

d) Procedimiento.

2. Parte final:

a) Disposiciones adicionales.

b) Disposiciones transitorias.

c) Disposición derogatoria única.

d) Disposiciones finales.”

En relación con el articulado se recomienda revisar la subdivisión del ordeno cinco en su apartado cinco para adaptarla a lo establecido en el citado decreto, concretamente, a lo previsto en su artículo 26, que tras permitir la división de los artículos en apartados (numerados en cardinales arábigos) reseña: “[...] 2.- *Los apartados podrán dividirse en párrafos señalados con letras minúsculas.* 3.- *Solo excepcionalmente se recurrirá a subdivisiones ulteriores, que se numeraran con ordinales arábigos y evitará el uso de guiones y asteriscos*”



Se recomienda simplificar la redacción con el fin de que los artículos no tengan tantos subapartados ni sean excesivamente largos.

Indicar, además, que los medios de impugnación no son materia propia de una Disposición Final, en consonancia con lo preceptuado en el artículo 33 del Decreto 24/2009.

De contenido:

Con carácter general el contenido del proyecto de orden debe adaptarse a lo que son las bases reguladoras, debiendo suprimirse de las mismas cualquier referencia a aspectos concretos propios de la convocatoria.

El artículo 165.2 de la Ley 1/2015 establece que *“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.

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.

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 proyecto de orden se ajusta a ese contenido, sin perjuicio de realizar las siguientes observaciones:

Base Segunda

Se contempla el momento temporal pero no la forma de acreditar los requisitos para la obtención de la subvención por parte de las entidades beneficiarias de la misma, aspecto, este, que conforma el contenido mínimo de las bases reguladoras conforme al artículo 165.2 b) de la LHPSPIS, antes transcrito.

Base tercera

Se especifican las obligaciones de las entidades beneficiarias, además de las previstas en el artículo 14 de la LGS. No obstante ello, a continuación se relacionan las obligaciones del citado artículo, lo que resulta innecesario y reiterativo.

Para finalizar y, por coherencia sistemática, indicar que los condicionantes requeridos por la normativa de la Generalitat relativos a la notificación, autorización y comunicación de ayudas públicas a la Comisión Europea (165.2 o) de la LHPSPIS) se recogen en el Preámbulo y la posibilidad de subcontratar que refiere el apartado n) del precepto precitado se prevé en el ordeno 5.7 de la convocatoria., siendo, estos, dos aspectos que constituyen contenido mínimo y propio de las bases.

En Valencia, a doce de septiembre de 2022.

