GENERALITAT VALENCIANA

ADVOCACIA GENERAL DE LA GENERALITAT
EN LA CONSELLERIA D'HISENDA I MODEL ECONÒMIC

C/ Palau, 12-14 (Palau de l'Almirall)
46003 València
Telèfon 96 1613204

CHME/458/2018
C/I/12521/2018

INFORME JURÍDICO SOBRE EL PROYECTO DE ORDEN …., DE- DE---------, DE LA CONSELLERIA DE HACIENDA Y MODELO ECONÓMICO, POR LA QUE SE APRUEBAN LAS BASES REGULADORAS PARA LA CONCESIÓN DE BECAS PARA LA REALIZACIÓN DE PRÁCTICAS PROFESIONALES EN EL INSTITUT VALENCIÀ DE FINANCES.

Por la Subsecretaría de la Conselleria de Hacienda y Modelo Económico se solicita informe jurídico con el objeto de determinar la conformidad a derecho del proyecto de Orden arriba referenciado.

Examinada la documentación que acompaña a la propuesta, se realizan las siguientes

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

PRIMERA.- OBJETO Y CARÁCTER DEL INFORME

Con el presente proyecto de Orden se pretende establecer las bases reguladoras para la concesión de becas para la realización de prácticas profesionales en el Institut Valencià de Finances (en adelante IVF).

El presente informe, que es preceptivo y no vinculante, se emite en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 165, apartado 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 LHPSPIS), y el artículo 5.2.h) de la Ley 10/2005, de 9 de diciembre, de la Generalitat, de Asistencia Jurídica a la Generalitat.

Sin perjuicio de lo anterior, los actos y resoluciones que se aparten del mismo deberán motivarse adecuadamente, tal como dispone el art. 6.1 de la Ley 10/2005, antes citada.

SEGUNDA.- MARCO COMPETENCIAL Y RÉGIMEN JURÍDICO APLICABLE.

El proyecto de Orden establece las bases reguladoras para la concesión de becas bajo un régimen de concurrencia competitiva en el IVF. El IVF se constituye como entidad pública empresarial de la Generalitat de las previstas en el artículo 2.3.a.2º de la Ley 1/2015, de 6 de febrero, de la Generalitat, de Hacienda Pública, del Sector Público Instrumental y de Subvenciones (en adelante LHPSPIS) en virtud de lo dispuesto en la disposición transitoria

CSV:PPFZFSST-GP25SJYH-KPTNCV65 URL de validación:https://www.tramita.gva.es/csv-front/index.faces?cadena=PPFZFSST-GP25SJYH-KPTNCV65

quinta de dicha Ley, que está adscrito, en estos momentos, a la Conselleria de Hacienda y Modelo Económico[1].

Dado que según el artículo 2.3.a) LHPSPIS las entidades públicas empresariales de la Generalitat forman parte de los organismos públicos de la Generalitat, la principal normativa de aplicación está constituida por el Título X LHPSPIS (artículos 159 a 177), cuyo artículo 159 dispone que *"1. Las disposiciones recogidas en el presente 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."*. Al respecto, cabe señalar que la mayor parte de la doctrina siguiendo lo reseñado por el Consejo de Estado cuando dictaminó la Ley General de Subvenciones[2] considera que la concesión de subvenciones supone el ejercicio de potestades administrativas, toda vez que la subvención que se pretende regular son un tipo becas que se conceden también en el ámbito de la Administración del Consell.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 3.2 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (en adelante LGS), esta subvención deberá ajustarse a dicha Ley.

También hemos de tener en cuenta 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 (en adelante, Decreto 128/2017).

Por otra parte, la aplicación del Decreto 132/2009, de 4 de septiembre, del Consell, por el que se regula la concesión de becas tiene carácter supletorio ya que el artículo 2.1 del mismo acota el ámbito de aplicación a los diferentes departamentos del Consell, así como a las entidades autónomas y de derecho público con personalidad jurídica propia, vinculadas o dependientes de éstos, a las que se refiere el artículo 5.1 del Texto Refundido de la Ley de Hacienda Pública de la Generalitat (en adelante, TRLHPG), estableciendo a continuación en el número 2 que *"tendrá carácter supletorio respecto de las bases reguladoras de la convocatoria y concesión de becas del resto de entidades a las que se refiere el artículo 5 del citado Texto Refundido."* y el IVF en su momento fue calificado como entidad del artículo 5.2 TRLHPG[3], sin que en la nueva clasificación de los entes instrumentales de la Generalitat haya cambiado su naturaleza, por cuanto no ha sido calificada de organismo autónomo que es a los que se refería el artículo 5.1 TRLHPG[4] cuando aludía a las entidades autónomas. Así pues, el citado Decreto no

---

1 El artículo 1.2 del Decreto 118/2018, de 3 de agosto, del Consell, por el que se aprueba el Reglamento de organización y funcionamiento del Institut Valencià de Finances (IVF) dispone: *"El Institut Valencià de Finances (IVF), creado mediante la disposición adicional octava de la ley 7/1990, de 28 de diciembre, de presupuestos de la Generalitat para el ejercicio 1991, es una entidad pública empresarial de las previstas en el artículo 2.3.a.2º de la Ley 1/2015, de 6 de febrero, de la Generalitat, de hacienda pública, del sector público instrumental y de subvenciones"* . El n.º 2 de dicho artículo dispone que *"Su naturaleza y principios generales, régimen jurídico, fines, funciones, recursos económicos, garantía, regulación del deber de secreto, y régimen de incompatibilidades, son los previstos en el artículo 171 de la Ley 5/2013."* Y el artículo 171 citado dice que *"El Institut Valencià de Finances tiene personalidad jurídica propia y plena capacidad de obrar para el cumplimiento de sus fines, quedando adscrito a la conselleria competente en materia de hacienda".*

2 Dice el dictamen 1756/2003 de 26 de junio de 2003 al referirse al artículo 3.2 del proyecto de Ley: *" La potestad de subvencionar es siempre una potestad administrativa, implica el desarrollo de una actividad administrativa y una disposición de fondos públicos.".*

3 El artículo 171 de la Ley 5/2013, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales, de Gestión Administrativa y Financiera, y de Organización de la Generalitat, calificaba el IVF como *" El Institut Valencià de Finances (IVF), creado mediante la disposición adicional octava de la ley 7/1990, de 28 de diciembre, de presupuestos de la Generalitat para el ejercicio 1991, es una entidad de derecho público de las previstas en el artículo 5.2 del Texto refundido de la Ley de hacienda pública de la Generalitat Valenciana, aprobado por el Decreto legislativo de 26 de junio de 1991, del Consell."*

4 Decía el artículo 5.1 TRLHPG *"Las entidades autónomas de la Generalitat Valenciana pueden ser de carácter administrativo o de carácter mercantil, industrial, financiero o análogo.*

Las entidades autónomas de la Generalitat Valenciana se regirán por su legislación específica y por las normas de Derecho mercantil, civil o laboral, excepto en aquellas materias en que sea de aplicación la presente ley."

y el artículo 5.2 decía: *"A los efectos previstos en la presente ley, se consideran empresas de la Generalitat Valenciana las sociedades mercantiles en las que exista participación mayoritaria de la Generalitat Valenciana o de sus entidades autónomas.*

CSV:PPFZFSST-GP25SJYH-KPTNCV65 URL de validación:https://www.tramita.gva.es/csv-front/index.faces?cadena=PPFZFSST-GP25SJYH-KPTNCV65

es de aplicación directa, sino supletoria, si bien nada impide que la regulación que se establezca se ajuste a dicha norma. Del mismo modo, tampoco es de aplicación la Orden 17/2011 de 6 de mayo, de la Conselleria de Justicia y Administraciones Públicas.

Lo anterior obliga a modificar tanto el preámbulo de la Ley como el artículo relativo al régimen jurídico de la convocatoria en lo que respecta a los citados Decreto 132/2008 y Orden 17/2011, así como todas aquellas referencias que se basen en la aplicación directa de dicho Decreto.

Además, en la medida en que la convocatoria y demás actuaciones contempladas en esta Ley constituirán el ejercicio de potestades administrativas son de aplicación la normativa básica de procedimiento administrativo, del sector público, de competencia y de transparencia.

Según se indica en el preámbulo, la Orden se dicta en el ejercicio de las competencias de la Generalitat, contempladas en los artículos 49.1 y 53.1 del Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana (y no Comunidad Valenciana, como dice el preámbulo).

TERCERA.- FORMA Y PROCEDIMIENTO

Según dispone el artículo 165.1 de la Ley 1/2015, "*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 relación con ello, hemos de traer a colación el informe de la Directora General de la Abogacía de 1 de febrero de 2018 que concluye que aun cuando pudiera pensarse que el artículo 165.1 establece un procedimiento específico para la aprobación de la disposición de carácter general que son las bases, *"los trámites que habrán de llevarse a cabo preceptivamente en la tramitación de las bases reguladoras de acuerdo con las normas mencionadas..."* son todos los que se establecen con carácter general para las disposiciones reglamentarias, a los que se deberán sumar aquellos otros que específicamente se requieren para las bases generales de subvenciones. Por tanto, el proyecto de Orden ha de tramitarse de conformidad con los preceptos básicos del Titulo VI de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, el artículo 43 de la Ley 5/1983, de 30 de diciembre, del Consell y con las previsiones de los capítulos I y III del Título III "Procedimiento de elaboración de los proyectos normativos" del Decreto 24/2009.

Antes de examinar la tramitación a efectuar, hemos de recordar que el artículo 132 LPACAP Común de las Administraciones Públicas establece que las administraciones públicas anualmente publicaran un Plan Normativo que contendrá las iniciativas legales o reglamentarias que vayan a ser elevadas para su aprobación en el año siguiente y que se publicará en el portal de transparencia de la correspondiente administración pública.

Asimismo, cabe advertir que, puesto que el IVF es un organismo público dependiente de la Conselleria de Hacienda y Modelo Económico y que nos encontramos ante una subvención a otorgar en régimen de concurrencia competitiva, las becas a convocar deberían estar incluidas en el Plan Estratégico de Subvenciones que la Conselleria tiene aprobado para el período 2018-2020, tal como según preceptúa el artículo 164, apartado a) de la LHPSPIS. Debemos recordar que, como se señala en el Consell Jurídic Consultiu en su dictamen nº 785/2017, la elaboración de ese Plan es un

---

Igualmente, tienen tal consideración aquellas entidades de derecho público sujetas a la Generalitat Valenciana, con personalidad jurídica propia y cuyas actividades se rijan por el ordenamiento jurídico privado.

Las sociedades de la Generalitat Valenciana se regirán por las normas de derecho mercantil, civil o laboral, excepto en aquellas materias en que sea de aplicación la presente ley."

CSV:PPFZFSST-GP25SJYH-KPTNCV65 **URL de validación:**https://www.tramita.gva.es/csv-front/index.faces?cadena=PPFZFSST-GP25SJYH-KPTNCV65

requisito obligatorio según la LGS, y que, además, la jurisprudencia del Tribunal Supremo ha declarado que la ausencia de dicho Plan constituye un vicio de nulidad (SSTS 28/1/2013 y 4/12/2012).

De conformidad con las normas citadas debe seguirse el siguiente iter procedimental:

- Consulta previa a través del portal web de la Conselleria en la que se recabará la opinión de los sujetos y de las organizaciones más representativas afectados por la futura norma. Podrá prescindirse del trámite audiencia previa en el caso de normas presupuestarias u organizativas o cuando concurran razones graves de interés público que lo justifiquen o cuando la propuesta normativa no tenga un impacto significativo en la actividad económica, no imponga obligaciones relevante a los destinatarios o regule aspectos parciales una materia (artículo 133 de la LPACAP)

- Iniciación mediante resolución de la persona titular de la Conselleria competente por razón de la materia con indicación del objeto de regulación y designación del órgano u órganos superiores o directivos a los que se encomienda su tramitación (artículo 39 del Decreto 24/2009).

- Emisión e incorporación al expediente de cuantos estudios e informes justifiquen su necesidad y oportunidad (memoria justificativa del proyecto o informe de necesidad y oportunidad) así como una memoria económica sobre la estimación del coste previsto como consecuencia de la adopción de la norma o, en su defecto, informe sobre la ausencia de tal coste o gasto. Corresponde tal emisión e incorporación al titular del órgano que tenga encomendada la tramitación del proyecto normativo (artículo 43.1 a Ley 5/1983).

- Formulación e incorporación del proyecto de disposición por el órgano competente (el designado para su tramitación).

- Constancia de la remisión, en su caso, de copia del expediente a la Presidencia y a las Consellerias en cuyo ámbito competencial pudiera incidir el proyecto, para la emisión de informe en el plazo de diez días.

-Cuando el proyecto normativo afecte a la esfera de derechos e intereses legítimos de los ciudadanos, se dará audiencia al objeto de que en el plazo de quince días puedan presentar cuantas alegaciones consideren oportunas. No obstante, cuando el grupo de personas a las que pueda afectar el contenido de la disposición esté representada por organizaciones o asociaciones legalmente constituidas que tengan encomendada la defensa de sus intereses, se entenderá cumplido el presente trámite con la consulta a dichas entidades.

Los plazos indicados en el apartado precedente podrán ser reducidos a siete días por razones de urgencia.

No obstante, en los supuestos en que hayan participado en el proceso de elaboración del reglamento las organizaciones o asociaciones que ostenten la representación de colectivos o intereses sociales que puedan verse afectados por la disposición, así como en aquellos en que graves razones de interés público, apreciadas por el órgano competente para la tramitación, así lo aconsejen, se podrá omitir el trámite de audiencia regulado en el presente apartado, dejando constancia de todo ello debidamente en el expediente..

- Petición de informes necesarios y autorizaciones o dictámenes previos preceptivos. En este caso resulta preceptivo el informe del impacto de género (ex. artículo 4 bis de la Ley 9/2003, de 2 de abril, de la Generalitat, para la Igualdad entre Mujeres y Hombres), el informe de impacto normativo en la infancia, en la adolescencia y en la familia (ex. Artículo 6, apartado 3 de la Ley 12/2008, de 3 de julio de 2008, de la Generalitat, de Protección Integral de la Infancia y la Adolescencia de la Comunitat Valenciana).

CSV:PPFZFSST-GP25SJYH-KPTNCV65 **URL de validación:**https://www.tramita.gva.es/csv-front/index.faces?cadena=PPFZFSST-GP25SJYH-KPTNCV65

- Cumplimiento de los trámites previstos 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.

- Informe de la Abogacía de la Generalitat e informe de la Intervención Delegada.

- Informe del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana, que pese a que no se ha calificado como preceptivo en el artículo 165 LHPSPIS artículo, debe considerarse que tiene ese carácter, tal como se justifica en el informe de la Directora General de la Abogacía General de la Generalitat de 1 de febrero de 2018 que antes hemos mencionado.

- Elaboración del texto definitivo dando cuenta razonada de las modificaciones consecuencia de los dictámenes así como de los aspectos de tales informes que no se hayan tenido en cuenta, con expresa mención, cuando se trate de dictámenes evacuados por el Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana, de los considerados esenciales por dicho órgano.

- Elevación a la persona titular de la Conselleria para su aprobación de conformidad con lo establecido por el artículo 160.2.b) de la LHPSPIS y publicación en el *Diari Oficial de la Generalitat Valenciana.*

Por otro lado, aunque el artículo 94 del Decreto 220/2014, de 12 de diciembre, del Consell, por el que se aprueba el Reglamento de Administración Electrónica, no sea de aplicación a las entidades públicas empresariales, por no ser uno de los sujetos referidos en el número 1 del artículo 2[5] se considera conveniente se solicite el informe coordinación de administración electrónica exigido en dicho artículo si para la convocatoria se van a utilizar medios de la DGTIC.

Se ha remitido a esta Abogacía únicamente la memoria económica, la memoria justificativa y sendas memorias sobre el impacto por razón de género, sobre el impacto en la familia y sobre el impacto en la adolescencia, todos ellos firmados por el director general del Institut Valencià de Finances, que es el competente para emitirlo[6], por lo que deberá completarse el expediente con la documentación acreditativa del cumplimiento de los trámites mencionados y que no constan realizados.

Sin perjuicio de lo anterior, cabe señalar que el Consell Jurídic Consultiu viene manifestando con asiduidad, por todos el dictamen 263/2019, que comoquiera que las prácticas profesionales en los departamentos del Consell (y podríamos añadir, en lo que a esta Orden afecta, sus organismos públicos) responden a un mismo objetivo y régimen jurídico,

---

5 Dice dicho artículo 2 *"Las disposiciones de este decreto son aplicables a:*

1. La Presidencia, las consellerias de la Generalitat y sus organismos autónomos, sin perjuicio de las competencias que sobre esta materia tenga atribuido el ente instrumental mencionado en el artículo 69 del Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana. Se incluye en el ámbito de regulación al departamento y órganos que ejerzan las competencias en materia de Administración de justicia, sin perjuicio de la legislación y competencias estatales en la materia y en el marco de las competencias de la Generalitat en la materia.

2. Las entidades de derecho público vinculadas o dependientes de la Administración Pública de la Generalitat, en sus relaciones de derecho público y en los términos concretos que expresamente se establecen en el presente decreto…"

6 El art. 4.bis de la Ley 9/2003, de 2 de abril, de la Generalitat, para la Igualdad entre Mujeres y Hombres (introducido por la Ley 13/2016, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera, y de organización de la Generalitat), establece que el informe de impacto por razón de género se elaborará por el departamento o centro directivo que propone el proyecto de disposición, de acuerdo con las instrucciones y directrices que dicte el órgano competente en la materia.

Y, en relación con el informe de impacto normativo sobre la infancia y adolescencia, y sobre la familia, el apartado 3 del art. 6 de la Ley 12/2008, de 3 de julio, de la Generalitat, de Protección Integral de la Infancia y la Adolescencia de la Comunitat Valenciana (también ha introducido la Ley 13/2016) establece la misma previsión, esto es, que el informe de impacto normativo en la infancia, en la adolescencia y en la familia se elaborará por el departamento o centro directivo proponente de la disposición, de acuerdo con las instrucciones y directrices que dicte el órgano competente en la materia.

CSV:PPFZFSST-GP25SJYH-KPTNCV65 **URL de validación:**https://www.tramita.gva.es/csv-front/index.faces?cadena=PPFZFSST-GP25SJYH-KPTNCV65

pudieran ser reguladas de forma uniforme para todas las Consellerias y organismos públicos de ella dependientes.

CUARTA.- ESTRUCTURA.

La estructura del proyecto remitido a informe se ajusta en lo esencial a lo dispuesto en el Decreto 24/2009, de 13 de febrero, que regula la forma, estructura y procedimiento de elaboración de proyectos normativos de la Generalitat (en adelante Decreto 24/2009) y consta de un índice, un preámbulo, tres capítulos en los que figuran un total de 21 artículos, dos disposiciones adicionales y una final.

Por otro lado, de conformidad con el artículo 32 del Decreto 24/2009 deberá incluir una disposición derogatoria[7], tal como ha indicado el Consell Jurídic Consultiu en su dictamen n.º 470/2018.

Pasamos ahora a examinar el texto propuesto.

QUINTA.- OBSERVACIONES AL ÍNDICE.

Para la incorporación de un lenguaje inclusivo y en consonancia con otros artículos de la Orden, en el título del artículo 2 tanto en el índice como en el cuerpo de la Orden como en el preámbulo, deberá utilizarse la expresión "personas beneficiarias" en vez de "beneficiarios". Relacionado con este uso del lenguaje, hemos de indicar que resulta impropio de una disposición de carácter general el utilizar la grafía / para establecer la alternativa de género al final de la palabra.

Deberá modificarse el título de la disposición adicional segunda en el sentido de suprimir los términos *"delegación de las".*

SEXTA.- OBSERVACIONES AL PREÁMBULO.

Además de lo ya señalado sobre el alcance del Decreto 132/2009 en el epígrafe segundo de este informe, siguiendo la reiterada recomendación del Consell Jurídic Consultiu debería modificarse el preámbulo para justificar que la elaboración y aplicación de la norma proyectada se ajusta a los principios (de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, y eficiencia) establecidos en el artículo 129.1 de la LPACAP.

En relación con la sujeción a la política de competencia de la Unión Europea en materia de ayudas, consideramos que la redacción mejoraría si la expresión "a los efectos señalados 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" que figura al final del párrafo sexto del preámbulo se incluyera al principio del párrafo.

En cuanto a la fórmula aprobatoria, hemos de recordar que el artículo 11 del Decreto 24/2009 dispone que *"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 hacerse referencia a los informes o consultas de aquellos órganos cuya regulación así lo exige".* En relación con este extremo, deberá completarse la

7 El reciente dictamen del Consell Jurídic Consultiu 470/2018 dijo: *"La part final no inclou cap disposició derogatòria. Aquesta absència ha de ser esmenada, mitjançant la introducció d'una clàusula general de salvaguarda, ad cautelam.*

El tenor literal de l'article 32 del Decret 24/2009 estableix que els projectes normatius han d'incloure ("s'inclourà"), una disposició derogatòria única en què conste, si escau, una relació cronològica i exhaustiva de totes les disposicions derogades, i una clàusula general de salvaguarda "que acotarà la matèria objecte de derogació i que serà del tenor següent: «Així mateix, queden derogades totes les disposicions del mateix rang o d'un rang inferior que s'oposen a allò que s'ha disposat en...», indicant a continuació el tipus de norma".

CSV:PPFZFSST-GP25SJYH-KPTNCV65 URL de validación:https://www.tramita.gva.es/csv-front/index.faces?cadena=PPFZFSST-GP25SJYH-KPTNCV65

parte final del preámbulo con los informes que resultan preceptivos y no son citados; corregirse la referencia al artículo 160.4. b) LHPSPIS por cuanto ese artículo versa sobre la competencia para convocar las subvenciones y nos hallamos ante el establecimiento de las bases reguladoras, e incorporarse una específica referencia a *"conforme/oído el Consell Jurídic Consultiu"* a la espera del resultado del dictamen que esta Institución debe emitir, ya que únicamente en el supuesto en el que se aceptaran sus observaciones esenciales podría hablarse de la aprobación es conforme con el Consell Jurídic Consultiu.

SÉPTIMA.- OBSERVACIONES AL ARTICULADO.

El contenido mínimo de las bases reguladoras viene fijado en el artículo 165.2 LHPSPIS, según el cual ha de comprender 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 aportarlas 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.

CSV:PPFZFSST-GP25SJYH-KPTNCV65 **URL de validación:**https://www.tramita.gva.es/csv-front/index.faces?cadena=PPFZFSST-GP25SJYH-KPTNCV65

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 su parte, del artículo 17.3 de la LGS sobre norma reguladora de las bases reguladoras de concesión de las subvenciones tienen el carácter básicos los siguientes apartados:

a) Definición del objeto de la subvención.

b) Requisitos que deberán reunir los beneficiarios para la obtención de la subvención y, en su caso, los miembros de las entidades contempladas en el apartado 2 y segundo párrafo del apartado 3 del artículo 11 de esta Ley; diario oficial en el que se publicará el extracto de la convocatoria, por conducto de la BDNS, una vez que se haya presentado ante ésta el texto de la convocatoria y la información requerida para su publicación; y forma y plazo en que deben presentarse las solicitudes.

d) Procedimiento de concesión de la subvención.

e) Criterios objetivos de otorgamiento de la subvención y, en su caso, ponderación de los mismos.

g) Órganos competentes para la ordenación, instrucción y resolución del procedimiento de concesión de la subvención y el plazo en que será notificada la resolución.

Por su parte, el artículo 41 de la Ley 14/2017, de 10 de noviembre, de la Generalitat, de memoria democrática y por la convivencia de la Comunitat Valenciana establece que en las bases reguladoras de las convocatorias de las subvenciones públicas de la Generalitat se debe incorporar, como un supuesto de pérdida del derecho al cobro de la subvención y de reintegro de la misma, que la subvención sea destinada a la realización de una actividad o al cumplimiento de una finalidad prohibida en el título VI de esa ley, lo que no se ha previsto en el proyecto de Orden que informamos.

En el presente apartado se valora la adecuación de las bases reguladoras del proyecto respecto a estas previsiones a través del análisis de su articulado. Ahora bien, sin perjuicio de volver sobre esta cuestión en el examen de los preceptos que integran el proyecto de Orden, hemos comprobado que sigue el modelo de otras órdenes de bases reguladoras de convocatorias de becas de prácticas profesionales aprobadas por la Conselleria de Hacienda y Modelo Económico, que fueron informadas por la Abogacía en esa Conselleria y aprobadas conforme el dictamen del Consell Jurídic Consultiu, razón por la cual este informe se va a centrar en los aspectos derivados de la naturaleza del ente que debe convocar las ayudas y de los dictámenes más recientes del Consell Jurídic Consultiu.

1.- Observaciones al Capítulo Disposiciones Generales.

1. Artículo 1.

El título del artículo no se corresponde con su contenido, que es mucho más amplio, ya que no solo se refiere al objeto de la Orden, sino también al régimen jurídico y a la convocatoria. Además, desde un punto de vista formal. se ha omitido el número 2 en la subdivisión del artículo.

CSV:PPFZFSST-GP25SJYH-KPTNCV65 **URL de validación:**https://www.tramita.gva.es/csv-front/index.faces?cadena=PPFZFSST-GP25SJYH-KPTNCV65

La normativa de aplicación que se incluye en el apartado 3 del artículo 1 deberá completarse porque no incluye mención alguna a la LHPSPIS, que es de plena aplicación, y corregida en lo que respecta al Decreto 132/2009 y Orden 17/2011. Abstracción hecha de estas últimas normas, se considera más correcto el régimen jurídico que se contiene en el preámbulo de la Orden que informamos.

Consideramos que el número 4 deberá coordinarse con el apartado 1 del artículo 5, pues ambos versan sobre la convocatoria. En relación con ello, consideramos que mejoraría la sistemática de la Orden si la regulación de la convocatoria (convocante, publicidad de la convocatoria y contenido) se unificara.

De mantener la regulación actual del número 4 deberá suprimirse tanto la indicación de que las becas pueden ser convocadas mediante orden -el director general del IVF carece de competencias para dictar órdenes- como la palabra "Económico" situada después de la expresión "Dirección General del IVF" -se trata de una errata-. Además la redacción mejoraría si la referencia a la publicación en el DOGV figurara tras la cita del artículo 160.4.b) LHPSPIS, pues dicha norma no impone la publicación en el DOGV. Todo ello sin perjuicio de lo ya indicado sobre la aplicación del Decreto 132/2009.

2. Artículo 2.1.f.

En relación con este requisito, redactado en términos similares en otras bases sobre las que el Consell Jurídic Consultiu se ha pronunciado, se señaló en el dictamen 263/2019 lo siguiente: *"Como ya dijimos en nuestro Dictamen 405/2017, en relación con preceptos similares sobre prácticas profesionales, y recogiendo observaciones anteriores del Dictamen 658/2018, la exigencia de un determinado requisito debe ser objetiva, de fácil y previa identificación, y procurando que no exista un margen valorativo en su apreciación, de tal forma que este tipo de redacciones no resuelven dicha exigencia, por cuanto no identifican ni las enfermedades, ni los grados ni la naturaleza de la discapacidad que impide el cumplimiento de las obligaciones, ni a quien corresponde evaluar dichos impedimentos, en un supuesto tan singular que aúna en el mismo precepto el hecho de que la discapacidad puede resultar impedimento que no permita participar en el proceso selectivo, y puede no obstante ser elemento que permite la resolución a favor de dicha persona en caso de empate."*

3. Prórroga de becas.

El Consell Jurídic Consutiu sobre la previsión del artículo 3.2 ha dicho *"Este apartado reproduce lo señalado en el artículo 5.2 del Decreto 132/2009, de 4 de septiembre, que regula la concesión de becas. Sin embargo, habría que aclarar quién acuerda la prórroga y con base a qué criterios o aspectos tendría que valorarse la necesidad de proceder a esta prórroga."*

4. Dotación económica.

Como ya hemos señalado, el IVF no está incluido dentro del ámbito de aplicación del Decreto 132/2009, si bien no existe inconveniente para que las cuantías que se fijen para las becas sean las previstas en dicho Decreto, que es de aplicación supletoria.

2. Observaciones al Capítulo II. Solicitudes, tramitación y resolución de las becas.

1. Presentación de las solicitudes.

El artículo el 17.3.b) LGS, de carácter básico, incluye en el contenido de las bases reguladoras la forma y plazo en que deben presentarse las solicitudes. En cumplimiento de este precepto el artículo 14 establece la forma de presentación de las solicitudes, pero no se indica el plazo.

CSV:PPFZFSST-GP25SJYH-KPTNCV65 **URL de validación:**https://www.tramita.gva.es/csv-front/index.faces?cadena=PPFZFSST-GP25SJYH-KPTNCV65

En el artículo 5 se indica la página web desde la que acceder al formulario de solicitud de las becas, mencionando una dirección web concreta, así como otras direcciones. Al respecto, hemos de traer a colación la observación efectuada por el Consell Jurídic Consultiu en el dictamen 649/2016 que dijo que dada la vocación de permanencia de las bases reguladoras, susceptibles de regir convocatorias dilatadas en el tiempo, se recomienda la eliminación de rutas de acceso a páginas concretas, e identificación de dominios concretos en Internet, pues la convocatoria será la norma adecuada para consignar dichos detalles. Lo mismo podemos indicar respecto de la mención de correos electrónicos concretos. No obstante, de mantener la redacción actual, deberá corregirse la dirección electrónica, pues existen erratas (hay un espacio entre "sede." y "gva" y entre "tramita." y "gva").

Dado el cambio que ha supuesto en la regulación de los datos de carácter personal la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales, se recomienda que el inciso final del artículo 5.4.c) de la Orden quede redactado del siguiente modo: *"Se informa a los interesados de la posibilidad de ejercer los derechos de rectificación, supresión, oposición o cualesquiera otros que pudieran corresponderles en el contexto de la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales".*

2. Ordenación e instrucción.

No parece lógico que se encomiende la ordenación e instrucción del procedimiento al director general del IVF que es el órgano que, según el artículo 10, debe resolver la convocatoria, lo que supondría que este como órgano instructor examina las solicitudes presentadas y emite el informe sobre el cumplimiento de los requisitos de los solicitantes antes de pasarlas a la comisión evaluadora y, una vez evaluadas por esta comisión, vuelven a él para que conceda las becas a propuesta de la comisión.

3. Concesión. Plazo de resolución.

En el artículo 10.1 deberá optarse bien por la expresión "resolverá la concesión de las becas" o "dictará resolución de concesión de las becas", porque la expresión "resolverá y dictará resolución de concesión de las becas" es reiterativa.

Por otro lado, en cuanto a la inclusión del régimen de recurso en el apartado 3, los dictámenes más recientes del Consell Jurídic Consultiu han dicho que basta con indicar que "las resoluciones que se dicten ponen fin a la vía administrativa" porque el régimen de recursos trae su causa de la normativa y no del contenido de las bases reguladoras (dictámenes 465/2017, 263/2019) y porque *"no cabe introducir regulación acerca de los recursos jurisdiccionales, debiendo remitir en bloque a la legislación de este orden, por no ser dable su introducción mediante norma de rango inferior"* (dictamen 0428/2016).

Sin perjuicio de lo anterior, de mantener la propuesta, cabe señalar que los órganos jurisdiccionales competentes para conocer de los actos de las entidades públicas empresariales dictados en el ejercicio de potestades administrativas son los Juzgados de lo Contencioso-administrativo y no la Sala de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia, tal como se establece en el artículo 8.3 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa y en el caso del IVF, los de la ciudad de València por ser la sede de la entidad que dicta el acto (artículo 14 de la misma Ley), por lo que el apartado debería corregirse.

4. Baremo.

CSV:PPFZFSST-GP25SJYH-KPTNCV65 **URL de validación:**https://www.tramita.gva.es/csv-front/index.faces?cadena=PPFZFSST-GP25SJYH-KPTNCV65

En cuanto a la estructura, lo primero que debemos señalar es que el apartado 1 del artículo 11 no tiene números correlativos, por lo que de ser un único apartado, sería innecesaria la numeración y debería rectificarse las subdivisiones internas para ajustarse a lo que al respecto se establece en el Decreto 24/2009[8].

Por otro lado, no queda clara la regulación del empate, pues su ubicación como 2º dentro del subapartado g) da a entender que se refiere al supuesto de la entrevista, cuando podría afectar a toda la valoración. Si esta es la intención, debería corregirse y establecerse como un apartado independiente de los méritos a valorar. En cuanto a los criterios de desempate, hemos de traer a colación la observación efectuada por el Consell Jurídic Consultiu en su dictamen 263/2019 cuando dijo: *"Finalmente, y aun en el supuesto de una improbable persistencia en el empate, la redacción incluye la siguiente referencia: "Si aun así persistiera el empate, se dirimirá por orden alfabético de apellidos y nombre, empezando por la letra que resulte elegida, conforme el resultado del sorteo celebrado anualmente en el que se fija el orden de intervenciones de las personas aspirantes a las pruebas selectivas".*

Es cierto que esta redacción resulta idéntica, y reproduce literal el contenido del artículo 11 de la Orden vigente, pero no es menos cierto que el carácter dinámico de la doctrina consultiva de este Consell Jurídic Consultiu ha incorporado la reflexión acerca del hecho de que en casos de empate, no puede situarse en el mismo nivel el azar proveniente del sorteo, de la aplicación de un principio constitucional de procura de la igualdad y de reparación de la presencia equilibrada por razón de género, que resultaría aconsejable incorporar."

En cuanto los méritos a valorar, el dictamen del Consell Juridic Consultiu que acabamos de citar sobre en una redacción idéntica sobre la valoración de los cursos señala que *"Tendría que aclararse si la valoración de los «cursos de formación» se efectúa de forma individualizada, por curso de formación, o si lo que se valora es el conjunto de las horas de todos los cursos de formación acreditados, puesto que el resultado es diferente."*[9]

Sobre la valoración de la entrevista, el dictamen 812/2018 del Consell Jurídic Consultiu ha dicho que *"Los criterios a los cuales tiene que atenerse la Comisión de Valoración tendrían que establecerse en estas bases".* Por otro lado, resulta inadecuado separar los términos entrevista y prueba mediante una /, debiendo concretarse si se trata de una prueba o de una entrevista o de ambas cosas.

5. Obligaciones de las personas beneficiarias.

Deberá corregirse la redacción del apartado 5 del artículo 13 cuando alude a "la presente convocatoria", dado que no nos encontramos ante una convocatoria, sino ante las bases que regularán las futuras convocatorias. En todo caso, toda cesión de derechos que se pacte deberá ajustarse a la normativa de propiedad intelectual.

6. Obligaciones del órgano concedente.

Dado que las becas las concederá la persona titular de la dirección general del IVF, debería sustituirse por la expresión "órgano concedente" por la de "entidad concedente".

Por otro lado, las obligaciones se imponen a la entidad concedente, no las subdirecciones o departamentos que en que esta se organiza (aunque de facto correspondan a

8 El artículo 26 del Decreto 24/2009 establece que los artículos podrán dividirse en apartados, que estos se numerarán en cardinales arábigos y estos a su vez podrán dividirse en párrafos señalados con letras minúsculas y sólo excepcionalmente se recurrirá a subdivisiones ulteriores, que se numerarán con ordinales arábigos y finaliza diciendo que se evitará el uso de guiones y asteriscos.

9 El dictamen lo justifica de la siguiente manera: *"Hay que significar que el resultado es diferente.*

Así, si un aspirante presenta dos cursos de formación, uno de 50 horas y otro de 20, tendría 1,2 puntos, si se valora de forma independiente cada curso. Ahora bien, tendría 1 punto si lo que se valora es el número total de horas (70 horas).

Por otro lado, el aspirante con un curso de 73 horas tendría únicamente 1 punto.

CSV:PPFZFSST-GP25SJYH-KPTNCV65 URL de validación:https://www.tramita.gva.es/csv-front/index.faces?cadena=PPFZFSST-GP25SJYH-KPTNCV65

estas), lo que supone una discordancia entre el título del artículo y su contenido. Sobre este último, además, cabe advertir que las becas no las conceden las subdirecciones y departamentos, sino la persona titular de la dirección general del IVF, por lo que debe corregirse la parte dispositiva.

En cuanto a las concretas obligaciones, se incluye la de la designación de un tutor o tutora, al que no se le asigna otra función que la de realizar un programa formativo (artículo 20.2). Sin embargo, no se menciona obligación alguna de designación de una dirección técnica a la que se encomiendan diversas funciones en el apartado 1.d) y 3 del artículo 13 (obligaciones y derechos de las personas beneficiarias) y en el 15.2. Deberían coordinarse o unificarse ambas figuras.

3. Observaciones al Capítulo III. Incidencias, control y supervisión de las becas.

1. Reintegro.

En el artículo 19, tal como sugiere el Consell Jurídic Consultiu en el dictamen 812/2018, debería completarse con la referencia a la LHPSPIS, cuyo artículo 172 regula los reintegros de las subvenciones, estableciendo especialidades en el procedimiento a seguir.

2. Datos de carácter personal.

Dado que en el artículo 5.4 ya se alude a la inclusión de los datos en un fichero y a la normativa reguladora de los datos de carácter personal, se considera superfluo el artículo 21, si bien podría indicarse en aquel artículo el fichero en el que se van a incluir los datos, debiendo advertir que existe una discordancia entre el fichero en el que se van a incluir los datos. Ahora bien, existe una discordancia porque se indica que es un fichero del IVF y, a continuación, se remite al fichero creado por la Orden 3/2011, del que es responsable la Dirección General de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.

OCTAVA. OBSERVACIONES A LA PARTE FINAL.

1. Cláusula de no incidencia presupuestaria.

El artículo 26.3 LHPSPIS exige, en el supuesto de que la actuación no comporte gasto, la inclusión de *"una referencia expresa a la no incidencia presupuestaria de la actuación en cuestión",* respecto a la incidencia de la aplicación de la disposición general proyectada, por lo que la expresión"no podrá suponer incremento de coste económico" de la disposición adicional primera, se considera insuficiente para dar cumplimiento a ese precepto pues no es taxativa y se refiere al futuro.

2. Facultades de interpretación.

Siguiendo las sugerencias del Consell Juridic Consultiu en el dictamen 812/2018, sobre un precepto redactado en términos similares a la disposición adicional segunda[10], se recomienda modificar dicha disposición dándole la siguiente redacción: *"En el marco de cada convocatoria, la persona titular de la dirección general del IVF o, si se tercia, la persona titular de la subdirección, o la persona titular de la jefatura de departamento que sean competentes por razón de la materia objeto de la beca, resolverá –por delegación de la persona titular de la*

10 Dice dicho dictamen: *"Al artículo 20. Facultades de interpretación y resolución de incidencias.*
En el apartado 1 se indica que «En el marco de cada convocatoria, la persona titular de la dirección de la INVASSAT resolverá, por delegación de la persona titular de la presidencia de la INVASSAT, tanto las dudas como los conflictos que puedan plantear las persones becarias...».
Se sugiere que se modifique el apartado anterior de la manera siguiente:
«En el marco de cada convocatoria, la persona titular de la presidencia de la INVASSAT o, si se tercia, la persona titular de la dirección de la INVASSAT por delegación de aquella, resolverá tanto las dudas como los conflictos que puedan plantear las persones becarias...».

CSV:PPFZFSST-GP25SJYH-KPTNCV65 URL de validación:https://www.tramita.gva.es/csv-front/index.faces?cadena=PPFZFSST-GP25SJYH-KPTNCV65

Dirección General del IVF– tanto las dudas como los conflictos que puedan plantear tanto las dudas como los conflictos que puedan plantear...”

Es cuanto tenemos que informar, si bien cabe recordar que, de conformidad con el artículo 6.1 de la Ley 10/2005, de 9 de diciembre, de Asistencia Jurídica a la Generalitat, el presente informe tiene carácter preceptivo, pero no vinculante. Esto no obstante, los actos y resoluciones administrativas que se aparten de él habrán de ser motivados.

València, 28 de mayo de 2019
LA ABOGADA DE LA GENERALITAT

Firmado por Mª Amparo Lopez Feced el 30/05/2019 11:53:04

ILMA. SRA. SUBSECRETARIA DE LA CONSELLERIA DE HACIENDA Y MODELO ECONÓMICO

CSV:PPFZFSST-GP25SJYH-KPTNCV65 **URL de validación:**https://www.tramita.gva.es/csv-front/index.faces?cadena=PPFZFSST-GP25SJYH-KPTNCV65