



**CONSELL JURÍDIC CONSULTIU
DE LA
COMUNITAT VALENCIANA**

Dictamen 255/2016
Expedient 317/2016

Hble. Sr.
Vicente Garrido Mayol
President

Il·lm. Sr.
José Díez Cuquerella
Vicepresident

Consellers:
Il·lms. Srs.
Enrique Fliquete Lliso
Federico Fernández Roldán
Margarita Soler Sánchez
M^a Luisa Mediavilla Cruz

Molt Hble. Sr.
Francisco Camps Ortíz
Conseller nat

Il·lm. Sr.
Ferran García i Mengual
Secretari General

Hble. Senyor:

El Ple del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana, en sessió celebrada el dia 26 de maig del 2016, sota la Presidència de l'Hble. Sr. Vicente Garrido Mayol, i amb l'assistència dels senyors que al marge s'expressen va emetre, per unanimitat, el dictamen següent:

De conformitat amb la comunicació de V.H. de 12 de maig de 2016 (Registre d'entrada de 13 de maig), el Ple del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana

ha examinat el procediment instruït per la Conselleria de Transparència, Responsabilitat Social, Participació i Cooperació, per a la tramitació i elaboració del projecte d'Ordre, per la qual s'establixen les bases reguladores conjuntes de les subvencions destinades a entitats locals (ajuntaments, mancomunitats i altres fórmules associatives), entitats ciutadanes, centres valencians a l'exterior (CEVEX) i les seues federacions i confederacions, cases regionals d'altres comunitats a la Comunitat Valenciana i les seues federacions i confederacions, per al foment de la participació ciutadana, la transparència i l'accés a la informació pública (Expedient ref. 'Assumpte 9/16, projecte ordre', de la Conselleria consultant).

I ANTECEDENTS

De l'examen de l'expedient administratiu remés es desprén que:

Primer.- Documentació tramesa.

En el procediment que s'ha tramitat per la Conselleria ara consultant, per a elaborar el projecte d'Ordre, per la qual s'establixen les bases reguladores conjuntes de les subvencions destinades a entitats locals (ajuntaments, mancomunitats i altres fórmules associatives), entitats ciutadanes, centres valencians a l'exterior (CEVEX) i les seues federacions i confederacions, cases regionals d'altres comunitats a la Comunitat Valenciana i les seues federacions i confederacions, per al foment de la participació ciutadana, la transparència i l'accés a la informació pública, consten els documents, tràmits i informes següents:

1.- La Resolució del Conseller de Transparència, Responsabilitat Social, Participació i Cooperació, de data 17 de febrer de 2016, per la qual s'acorda iniciar el procediment d'elaboració del projecte d'Ordre, tot declarant-ne la urgència de la tramitació, que s'encomana a la Direcció General de Transparència i Participació (document núm. 1, pàgines 1 a 3).

2.- L'informe sobre la necessitat i oportunitat d'elaborar el projecte d'Ordre, subscrit per la dita Direcció General de Transparència i Participació, el 22 de febrer de 2015 (document núm. 2, pàgines 4 a 6), que referix:

“La publicació i entrada en vigor en l'àmbit estatal de la Llei 19/2013, de 9 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern i, en l'àmbit autonòmic, de la Llei 2/2015, de 2 d'abril, de transparència, bon govern i participació ciutadana de la Comunitat Valenciana, implica per a les administracions públiques el compliment de determinats objectius, entre els quals es troba incrementar i reforçar la transparència en l'activitat pública per mitjà de l'articulació d'una sèrie d'obligacions de publicitat activa, i el reconeixement i garantia de l'accés dels ciutadans a la informació pública.

Aquestes dos normes suposen un salt qualitatiu en el nostre marc jurídic, i un extraordinari instrument per a portar a la pràctica els eixos sobre els quals s'assenten les noves polítiques: transparència informativa, la

promoció de la reutilització de les dades públiques, la implantació efectiva de codis de bon govern i bones pràctiques, i la participació proactiva de la ciutadania en els processos de presa de decisions sobre polítiques públiques.

Amb eixe fi, aquest centre directiu ha definit entre les seues línies d'actuació i objectius, la regulació i posterior concessió d'ajudes dirigides a les entitats locals de la Comunitat Valenciana, al teixit associatiu, als centres valencians en l'exterior, i a les cases regionals i les federacions d'associacions d'altres Comunitats Autònomes”.

3.- La memòria econòmica, de 22 de febrer de 2016, subscripta per la mateixa Direcció General de Transparència i Participació (document núm. 3, pàgines 7 i 8), que especifica que en la Llei de Pressupostos de la Generalitat per a l'exercici 2016 consten unes línies de subvencions per a centres valencians en l'exterior, cases regionals i federacions d'associacions d'altres comunitats autònomes en la Comunitat Valenciana; foment de l'associacionisme; foment de la participació local ciutadana i la transparència en l'activitat pública, i centres valencians en l'exterior, per un total màxim de 595.740 euros.

4.- L'informe de no subjecció del projecte normatiu respecte de la política de competència de la Unió Europea (document núm. 4, pàgina 9 i 10), que afirma que respecte al present projecte d'Ordre no cal notificació a la Comissió Europea en no reunir els requisits dels articles 107 i 108 del Tractat de Funcionament de la Unió Europea (TFUE), atés la citada convocatòria no suposa cap avantatge econòmic ni desenrotllament d'activitat econòmica en el mercat relacionada amb l'oferta de béns o de servicis.

5.- L'informe sobre l'absència de repercussió del projecte d'Ordre en els programes i recursos informàtics ja existents en la Conselleria, que també consta signat per la Direcció General de Transparència i Participació el 22 de febrer de 2016 (document núm. 5, pàgina 11).

6.- L'informe sobre l'impacte de gènere, elaborat per la Sotssecretaria de la Conselleria ara consultant, el dia 22 de febrer de 2016 (document núm. 6, pàgina 12), que ressenya que en les clàusules socials es fa referència a una mesura de discriminació positiva en favor de les dones.

7.- L'informe sobre l'impacte del projecte normatiu en relació a la protecció del menor, l'adolescència i la família, emés per la Sotssecretaria el 22 de febrer de 2016 (document núm. 7, pàgina 13), que ratifica que el projecte d'Ordre no produïx cap impacte sobre l'esfera normativa relativa a la protecció del menor, l'adolescència i la protecció de la família.

8.- L'anunci per al tràmit d'informació pública i audiència que es va realitzar al *Diari Oficial de la Comunitat Valenciana* núm. 7732, de 2 de març de 2016 (document núm. 8, pàgina 14).

9.- La comunicació de la Sotssecretaria de la Conselleria ara consultant a la Direcció General de Finançament i Fons Europeus, d'11 de març de 2016, en compliment del Decret del Consell 147/2007, de 7 de setembre, pel qual es regula el procediment de notificació i comunicació a la Comissió Europea dels projectes de la Generalitat dirigits a establir, concedir o modificar ajudes públiques (document núm. 9, pàgina 15).

10.- L'informe de la Direcció General de Transparència i Participació, de 22 de març de 2016, que explicita la valoració dels processos d'informació pública i de participació ciutadana que s'han realitzat (document núm. 10, pàgines 16 a 19), i que analitza els suggeriments realitzats per el Centre Valencià de Mendoza (Argentina); la Confederació d'Associacions de Veïns, Usuaris i Consumidors de la Comunitat Valenciana (CAVECOVA); la Federació d'Associació de Veïns de València; l'Ajuntament de Dénia i l'Ajuntament de Catarroja.

11.- L'informe favorable de la Direcció General de Pressupostos de la Conselleria d'Hisenda i Model Econòmic, de 7 d'abril de 2016 (document núm. 11, pàgina 20).

12.- L'escrit d'al·legacions de la Subsecretaria de la Conselleria d'Hisenda i Model Econòmic, de 20 d'abril de 2016 (document núm. 12, pàgina 21).

13.- Les al·legacions de la Sotssecretaria de la Presidència, de 6 d'abril de 2016 (document núm. 12, pàgina 22).

14.- L'escrit d'al·legacions de la Sotssecretaria de la Vicepresidència i Conselleria d'Igualtat i Polítiques Inclusives, d'1 d'abril de 2016 (document núm. 12, pàgina 23).

15.- L'escrit d'al·legacions de la Sotssecretaria de la Conselleria de Justícia, Administració Pública, Reformes Democràtiques i Llibertats Públiques, de 7 d'abril de 2016 (document núm. 12, pàgina 24).

16.- Els suggeriments de la Direcció General de Política Educativa, de 31 de març de 2016, que remet la Sotssecretaria de la Conselleria d'Educació, Investigació, Cultura i Esport, en ofici de 13 d'abril del mateix any (document núm. 12, pàgines 25 i 26).

17.- L'escrit d'al·legacions de la Sotssecretaria de la Conselleria de Sanitat Universal i Salut Pública, datat el 29 de març de 2016 (document núm. 12, pàgina 27).

18.- Les al·legacions de la Secretaria General Administrativa de la Conselleria d'Economia Sostenible, Sectors Productius, Comerç i Treball, de 5 d'abril de 2016 (document núm. 12, pàgina 28).

19.- L'escrit d'al·legacions de la Conselleria d'Agricultura, Medi Ambient, Canvi Climàtic i Desenvolupament Rural, de 7 d'abril de 2016 (document núm. 12, pàgina 29).

20.- Les al·legacions de la Sotssecretaria de la Conselleria d'Habitatge, Obres Públiques i Vertebració del Territori, de 7 d'abril de 2016 (document núm. 12, pàgina 30).

21.- Les recomanacions de la Direcció General de Tecnologies de la Informació i les Comunicacions, de 19 d'abril de 2016 (document núm. 12, pàgina 31).

22.- L'informe de la Direcció General de Transparència i Participació, de 21 d'abril de 2016 (document núm. 13, pàgines 32 a 34), en el qual s'analitzen les al·legacions i els suggeriments que han realitzat totes les conselleries, i la Direcció General de Tecnologies de la Informació i les Comunicacions, amb la indicació de les que han estat assumides i incorporades al text del projecte normatiu.

23.- L'informe de l'Advocacia General de la Generalitat en la Conselleria de Transparència, Responsabilitat Social, Participació i Cooperació, de 26 d'abril de 2016 (document núm. 14, pàgines 35 a 41).

24.- L'informe de la Direcció General de Transparència i Participació de la Conselleria de Transparència, Responsabilitat Social, Participació i Cooperació, de 29 d'abril de 2016 (document núm. 15, pàgines 42 a 44), que valora l'informe emès per l'Advocacia de la Generalitat.

25.- L'informe fiscal de conformitat de la Intervenció Delegada, de 10 de maig de 2016 (document núm. 16, pàgina 45).

26.- El text definitiu –i únic– del projecte d'Ordre, de la Conselleria de Transparència, Responsabilitat Social, Participació i Cooperació, datat el dia 29 d'abril de 2016, per la qual s'establixen les bases reguladores conjuntes de les subvencions destinades a les entitats locals (ajuntaments,

mancomunitats i altres fórmules associatives), entitats ciutadanes, centres valencians a l'exterior (CEVEX) i les seues federacions i confederacions, cases regionals d'altres comunitats a la Comunitat Valenciana i les seues federacions i confederacions, per al foment de la participació ciutadana, la transparència i l'accés a la informació pública (document núm. 17, pàgines 46 a 73).

27.- L'ofici del Conseller de Transparència, Responsabilitat Social, Participació i Cooperació, datat el dia 12 de maig de 2016, i que es va registrar d'entrada per esta Institució Consultiva el dia 13 del mateix mes i any, mitjançant el qual es va remetre l'expedient original tramitat, precedit d'un "Índex dels documents" que conformen les actuacions, i amb la numeració correlativa corresponent, per a Dictamen preceptiu per part d'esta Institució Consultiva, i amb caràcter d'urgència, segons el que preveuen els articles 10, apartat 4, i 14, apartat 2, de la Llei de la Generalitat 10/1994, de 19 de desembre, de Creació del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana.

Segon.- Estructura del projecte normatiu.

L'estructura sistemàtica del projecte d'Ordre que és objecte del present Dictamen és la següent: la titulació del projecte d'Ordre; un índex: el preàmbul, constituït per 18 paràgrafs; la fórmula aprovatòria; 33 articles – estructurats en 3 títols-; i quatre disposicions finals.

Els preceptes segueixen esta estructura i regulen els continguts que s'indiquen:

a) El títol I conté les "Disposicions Generals" i està format pels articles 1 a 5.

b) El títol II regula les "Bases generals" (articles 6 a 28), y està constituït pels capítols següents:

– El capítol I.- "Procediment" (articles 6 a 12),

– El capítol II.- "Subvencions destinades a les entitats locals (ajuntaments, mancomunitats i altres fórmules associatives) de la Comunitat Valenciana" (articles 13 a 16)

– El capítol III.- "Subvencions destinades a entitats ciutadanes" (articles 17 a 20).

– El capítol IV.- “Subvencions destinades als centres valencians a l’exterior (CEVEX)” (articles 21 a 24).

– El capítol V.- “Subvencions destinades a cases regionals d’altres comunitats autònomes a la Comunitat Valenciana” (articles 25 a 28).

c) El títol III contempla les “Disposicions comunes de gestió econòmica i règim sancionador” (articles 29 a 33).

Les quatre disposicions de la part final són les següents: Dret supletori (disposició final primera); Instruccions (disposició final segona), Referències normatives (disposició final tercera) i Entrada en vigor (disposició final quarta).

Tercer.- Finalitat del projecte d’Ordre.

La finalitat del projecte d’Ordre s’ha explicat en el mateix preàmbul, en diversos dels seus apartats, en posar de manifest que:

“Aquestes dos normes [la Llei estatal 19/2013, de 9 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, i la Llei de la Generalitat 2/2015, de 2 d’abril, de transparència, bon govern y participació ciutadana de la Comunitat Valenciana] suposen un salt qualitatiu en el nostre marc jurídic, i un extraordinari instrument per a portar a la pràctica els eixos sobre els quals s’assenten les noves polítiques: transparència informativa, la promoció de la reutilització de les dades públiques, la implantació efectiva de codis de bon govern i bones pràctiques, i la participació proactiva de la ciutadania en els processos de presa de decisions sobre polítiques públiques.

Amb eixe fi, la Generalitat ha definit entre les seues línies d’actuació i els seus objectius, la regulació i posterior concessió d’ajudes dirigides a les entitats locals de la Comunitat Valenciana, al teixit associatiu, als centres valencians en l’exterior (CEVEX), i a les cases regionals i les federacions d’associacions d’altres comunitats autònomes a la Comunitat.

Amb les ajudes adscrites a les entitats locals de la Comunitat, es busca complir els objectius establits tant en la Llei estatal 19/2013, com en la Llei autonòmica 2/2015, per mitjà de la realització de projectes o actuacions concretes que promoguen la participació local ciutadana, tant individual com col·lectiva, el foment de l’associacionisme, la transparència de l’activitat pública i l’accés de la ciutadania a la informació pública.

(...)

*Les entitats ciutadanes són un dels vehicles fonamentals a través dels quals es promou la participació activa de la ciutadania en l'esfera pública. Es per això que es considera necessari destinar ajudes a les dites associacions.
(...)*

La Llei 2/2015, de 2 d'abril, de Transparència, Bon Govern i Participació Ciutadana de la Comunitat Valenciana, estableix en l'article 52 que, als efectes d'aquesta llei, 'tindrà la consideració de centre valencià a l'exterior qualsevol associació legalment reconeguda, sense ànim de lucre i amb personalitat jurídica pròpia, d'acord amb les normes vigents al territori on estiga ubicada, constituïda per una comunitat de valencians i valencianes fundada fora de la Comunitat Valenciana, que siga reconeguda com a tal per l'òrgan competent', i que tinga 'com a objectiu prioritari el manteniment dels vincles sentimentals, afectius, socials i culturals amb el poble valencià, així com el foment del coneixement de la seua història, el seu idioma i la seua cultura'.

La Comunitat Valenciana ha sigut i és confluència de fluxos migratoris d'altres regions d'Espanya i de l'estranger, i això fa que es produisca una gran multiculturalitat que enriqüix la pròpia del poble valencià. Per a incardinar aquestes influències i com a nexa d'unió entre cultures, també seran objecte de suport les cases regionals d'altres comunitats autònomes a la Comunitat Valenciana i les seues federacions i confederacions".

II CONSIDERACIONS

Primera.- Caràcter del Dictamen.

El Conseller de Transparència, Responsabilitat Social, Participació i Cooperació ha tramitat la consulta a esta Institució Consultiva amb caràcter preceptiu, en aplicació de la regla que es preveu en l'article 10, apartat 4, de la citada Llei de la Generalitat 10/1994, de 19 de desembre, de Creació del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana.

En efecte, en este precepte de la legislació autonòmica es contemplen les consultes preceptives que s'han de sol·licitar a esta Institució Consultiva respecte dels "*projectes de reglaments o de disposicions de caràcter general que es dicten en execució de lleis i les seues modificacions*", la qual cosa comporta una referència directa als anomenats "*reglaments executius*", les disposicions reglamentàries que s'aproven per desenvolupar o detallar les previsions d'una disposició amb rang de llei.

En este sentit, per emmarcar l'àmbit d'esta concreta previsió legal, la Llei de la Generalitat 1/2015, de 6 de febrer, d'Hisenda Pública, del Sector Públic Instrumental i de Subvencions, preveu en el seu article 165.1, en referir-se a les bases reguladores de la concessió de subvencions, que les bases reguladores s'aprovaran per Ordre de la persona titular de la Conselleria competent per raó de la matèria "*d'acord amb el procediment previst per a l'elaboració de disposicions de caràcter general*", i a més que: "*en tot cas, serà preceptiu un informe previ de l'Advocacia General de la Generalitat i de la Intervenció Delegada corresponent*".

Per un altre costat, en l'escrit de remissió de l'expedient per a sol·licitar la consulta preceptiva, s'ha fet constar de forma expressa la urgència del Dictamen, la qual cosa n'acorta el termini d'emissió.

Segona.- El procediment tramitat per a elaborar el projecte d'Ordre.

El projecte normatiu que ara es dictamina s'ha tramitat i elaborat seguint, en general, els diversos tràmits del procediment que es regulen en l'article 43 de la Llei de la Generalitat 5/1983, de 30 de desembre, del Consell, en relació amb els articles 2 i següents, i 39 i següents del Decret del Consell 24/2009, de 13 de febrer, sobre la forma, l'estructura i el procediment d'elaboració dels projectes normatius de la Generalitat.

En este sentit, consta en les actuacions la resolució del Conseller de Transparència, Responsabilitat Social, Participació i Cooperació, per la qual va encomanar l'elaboració i tramitació del projecte normatiu a la Direcció General de Transparència i Participació, com també emetre els diversos informes preceptius sobre la necessitat i oportunitat d'elaborar el projecte normatiu, la memòria econòmica, l'informe sobre la repercussió del projecte en els recursos informàtics de la Conselleria i l'informe de no subjecció del projecte normatiu a la política de la competència de la Unió Europea.

Per una altra banda, la Sotssecretaria de la mateixa Conselleria va emetre l'informe sobre l'impacte de gènere, l'informe sobre la repercussió del projecte respecte de la protecció dels menors, la infància i la família, i va comunicar el projecte d'ajuda pública a la Direcció General de Finançament i Fons Europeus de la Conselleria d'Hisenda i Model Econòmic.

L'esborrany del projecte d'Ordre, del qual no consta la seua redacció inicial ni les redaccions intermèdies, fou sotmés al tràmit d'informació pública i audiència, mitjançant la publicació de l'anunci corresponent en el *Diari Oficial de la Comunitat Valenciana* núm. 7732, de data 2 de març de

2016, i també foren consultades la Presidència, la Vicepresidència de la Generalitat i les Sotssecretaries de les diverses conselleries en les quals s'estructura l'Administració autonòmica.

Presentaren escrits d'observacions, d'al·legacions o de suggeriments el Centre Valencià de Mendoza (Argentina); la Confederació d'Associacions de Veïns, Usuaris i Consumidors de la Comunitat Valenciana (CAVECOVA); la Federació d'Associació de Veïns de València; l'Ajuntament de Dénia; i l'Ajuntament de Catarroja, que foren analitzades en un informe de la Direcció General de Transparència i Participació.

També atengueren l'indicat tràmit d'informació pública i audiència, tot formulant al·legacions o suggeriments, la Sotssecretaria de la Presidència; la Sotssecretaria de la Vicepresidència i Conselleria d'Igualtat i Polítiques Inclusives; la Sotssecretaria de la Conselleria d'Habitatge, Obres Públiques i Vertebració del Territori; i les Sotssecretaries de les Conselleries d'Hisenda i Model Econòmic; Justícia, Administració Pública, Reformes Democràtiques i Llibertats Públiques; Sanitat Universal i Salut Pública; Economia Sostenible, Sector Productius, Comerç i Treball; a més de la Direcció General de Política Educativa de la Conselleria d'Educació, Investigació, Cultura i Esport.

Van emetre els seus respectius informes favorables la Direcció General de Pressupostos de la Conselleria d'Hisenda i Model Econòmic, als efectes de l'article 26 de la Llei de la Generalitat 1/2015, de 6 de febrer, d'Hisenda Pública, del Sector Públic Instrumental i de Subvencions, i la Direcció General de Tecnologies de la Informació i les Comunicacions.

La Direcció General de Transparència i Participació va emetre una valoració de totes les observacions i suggeriments que es realitzaren al text del projecte normatiu, amb indicació de les que s'havien admés i de les que es considera oportú que no s'incorporaren a la redacció del text del projecte.

Com s'ha fet referència, també hi ha els informes previs i preceptius de l'Advocacia General de la Generalitat i l'informe fiscal de fiscalització de conformitat que va emetre la Intervenció Delegada corresponent.

D'esta forma es compliren els tràmits i les previsions que s'establixen en l'article 43 de la Llei de la Generalitat 5/1983, de 30 de desembre, del Consell, posat en relació amb els articles 39 i següents del Decret del Consell 24/2009, de 13 de febrer, sobre la forma, l'estructura i el procediment d'elaboració dels projectes normatius de la Generalitat, que en este cas fou tramitat amb el caràcter d'urgent, com es preveu en l'article 43 del citat Decret del Consell 24/2009, ja citat.

En tot cas, les bases reguladores per a la concessió de subvencions han de ser aprovades mitjançant una "Ordre" que ha de ser dictada per la persona titular de la Conselleria competent per raó de la matèria, després d'haver-se elaborat seguint el procediment previst per a l'elaboració de disposicions de caràcter general, dins del qual seran preceptius els informes previs de l'Advocacia General de la Generalitat i de la Intervenció Delegada que corresponga, i s'haurà de publicar en el *Diari Oficial de la Comunitat Valenciana*, com preveu l'article 165 de la dita Llei de la Generalitat 1/2015, de 6 de febrer, d'Hisenda Pública, del Sector Públic Instrumental i de Subvencions.

Com va indicar la Intervenció Delegada en el seu informe fiscal, no consta l'aprovació del pla estratègic de subvencions de la Conselleria ara consultant. Estos plans estratègics de caràcter departamental han de tindre la finalitat de concretar els objectius i els efectes que es preveuen aconseguir per l'aplicació de les subvencions de cada Conselleria i les entitats que en depenguen, dins del marc dels terminis previstos, els costos previsibles i el seu finançament, sempre complint els objectius d'estabilitat pressupostària.

Tercera.- El marc normatiu.

Estes ajudes públiques que es projecten estan destinades a les entitats locals valencianes i a les entitats ciutadanes que agrupen aquells valencians que es troben fora de la Comunitat Valenciana, com també a aquells ciutadans d'altres comunitats autònomes que puguen residir de forma estable a la Comunitat Valenciana, la qual cosa aconsella una breu referència als preceptes constitucionals i estatutaris que regulen estes matèries o col·lectius de persones.

Dins les previsions constitucionals relatives a l'organització territorial de l'Estat, segons els articles 137, 140 i concordants, l'Estat s'organitza en municipis, en províncies i en les comunitats autònomes que es puguen constituir, i totes estes entitats gaudiran d'autonomia per a la gestió dels seus respectius interessos, amb una intensitat particular per a les Comunitats Autònomes, per la seua capacitat legislativa, i per als municipis, atés el reconeixement explícit de l'autonomia municipal i la seua garantia constitucional.

Tant el legislador estatal com l'autonòmic han configurat el règim jurídic dels municipis, i de la resta d'entitats locals, principalment en la Llei estatal 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les Bases de Règim Local; i en la Llei de la Generalitat 8/2010, de 23 de juny, de Règim Local de la Comunitat Valenciana, que preveu com a entitats locals valencianes els

municipis, les comarques i les províncies, tot gaudint també d'esta condició les entitats locals menors, les àrees metropolitanes i les mancomunitats de municipis, com explicita el seu article 1.

El nostre Estatut d'Autonomia, contempla les entitats que conformen la nostra Administració Local, en els articles 63 a 66, encara que amb una especial significació respecte dels municipis, als que caracteritza pels seus governs democràtics i per la potenciació de l'autonomia local sobre la base del principi de subsidiarietat (article 64.3).

A més, com es proclama en el preàmbul de la referida Llei valenciana 8/2010:

“La llei partix de la premissa fonamental de considerar el municipi, entitat local per antonomàsia, com a entitat de primer nivell, i les restants entitats locals com a entitats de segon nivell, que a banda de les competències o comeses atribuïdes directament, tenen una actuació d'execució subsidiària als municipis quan estos no puguen exercitar en tot o en part les competències atribuïdes”.

Pel que fa als valencians que residixen fora de la Comunitat Valenciana o a les persones d'altres estats, països o veïnatges que residixen a la Comunitat Valenciana, el marc constitucional establíx que l'Estat vetllarà especialment per la salvaguarda dels drets econòmics i socials dels espanyols a l'estranger (article 41 CE), com també l'esmentat Estatut d'Autonomia ha previst el dret al reconeixement de la valencianitat respecte de les “comunitats de valencians” assentades fora de la Comunitat Valenciana en l'article 3.3 del seu títol I, sense perjudici de l'acció exterior que es puga dur a terme en aplicació de l'article 62 de l'Estatut d'Autonomia.

Per això, no ens ha d'estranyar que el Consell haja regulat el Consell de les Cases Regionals que radiquen a la Comunitat Valenciana -en el seu Decret 172/2008, de 14 de novembre-, com tampoc que no s'haja legislat sobre els centres valencians en l'exterior.

En efecte, en l'article 52 de la referida Llei de la Generalitat 2/2015, de 2 d'abril, de transparència, bon govern, i participació ciutadana de la Comunitat València, es preveu de forma expressa que:

“1. La Generalitat donarà suport al moviment associatiu dels ciutadans i de les ciutadanes en l'exterior, i fomentarà la creació de centres valencians en l'exterior (CEVEX), que tindran com a objectiu prioritari el manteniment dels vincles sentimentals, afectius, socials i culturals amb el poble valencià, així

com el foment del coneixement de la seua història, el seu idioma i la seua cultura.

2. Als efectes d'esta llei, tindrà la consideració de centre valencià en l'exterior qualsevol associació legalment reconeguda, sense ànim de lucre i amb personalitat jurídica pròpia, d'acord amb les normes vigents en el territori en què es trobe ubicada, constituïda per una comunitat de valencians o valencianes assentada fora de la Comunitat Valenciana, que siga reconeguda com a tal per l'òrgan competent.

3. Als efectes de defensar i integrar els seus interessos i de facilitar el compliment conjunt i coordinat dels seus fins, els centres valencians en l'exterior reconeguts podran constituir-se en federacions i confederacions.

4. Els centres valencians en l'exterior, com a instruments de participació en la vida social, cultural i política de la Comunitat Valenciana, seran considerats com a entitats ciutadanes amb els drets que estableix esta llei.

5. Reglamentàriament es desplegarà el procediment i la competència de reconeixement d'estos centres i de les seues federacions o confederacions”.

Per una altra banda, les altres comunitats autònomes han sigut generoses a l'hora d'establir subvencions per als centres o cases regionals, com Aragó (Decret 104/2002, de 9 de juny), la Comunitat Foral de Navarra (Ordre Foral de 20 d'abril de 2016), la Comunitat de Madrid (Ordre de 26 de maig de 2011), Castella-La Manxa (Ordre de 5 de maig de 2015), Catalunya (Ordre de 7 de novembre de 2012), la Regió de Múrcia (Ordre de 24 de març de 1992), o la mateixa Comunitat Valenciana, en crear un Registre de Cases Regionals (Ordre de 31 de març de 2010).

Quarta.- Estructura i continguts normatius del projecte d'Ordre.

Este projecte d'Ordre només conté les bases reguladores conjuntes de les subvencions destinades a entitats locals (ajuntaments, mancomunitats i altres fórmules associatives), entitats ciutadanes, centres valencians a l'exterior (CEVEX) i les seues federacions i confederacions, cases regionals d'altres comunitats a la Comunitat Valenciana i les seues federacions i confederacions, per al foment de la participació ciutadana, la transparència i l'accés a la informació pública, sense contindre la convocatòria anual.

El projecte d'Ordre s'estructura en el títol de la disposició, el seu índex, el preàmbul, la fórmula d'aprovació, l'articulat i les disposicions de la part final.

Les bases reguladores es troben en **l'articulat**, que s'ha dividit sistemàticament en tres títols, que són: les "Disposicions Generals (Títol I, articles 1 a 5); les "Bases Generals" (Títol II, articles 6 a 28), i les "Disposicions comunes de gestió econòmica i règim sancionador" (Títol III, articles 29 a 33).

Per tant, la major part de les bases reguladores s'han inclòs en el títol II, que s'ha estructurat en 5 capítols, amb els continguts següents: el capítol I, el "Procediment" (articles 6 a 12); el capítol II, "Subvencions destinades a les entitats locals (ajuntaments, mancomunitats i altres fórmules associatives) de la Comunitat Valenciana" (articles 13 a 16); el capítol III, "Subvencions destinades a entitats ciutadanes" (articles 17 a 20); el capítol IV, "Subvencions destinades als centres valencians a l'exterior (CEVEX)" (articles 21 a 24), i el capítol V, "Subvencions destinades a cases regionals d'altres comunitats autònomes a la Comunitat Valenciana" (articles 25 a 28).

Finalment, les quatre disposicions de la **part final** són les següents: Dret supletori (disposició final primera); Instruccions (disposició final segona), Referències normatives (disposició final tercera) i Entrada en vigor (disposició final quarta).

Respecte d'això, hem de recomanar que, pel seu contingut, les disposicions finals segona i tercera poden entendre's millor com a disposicions addicionals, per tractar-se d'una autorització no normativa i d'una norma residual o de referència en aplicació dels apartats 3 i 4 de l'article 30 de l'esmentat Decret del Consell 24/2009, de 13 de febrer.

Els **articles** s'han titulat i s'han numerat en cardinals aràbics, de forma correcta i encertada, en seguir els criteris de l'article 25 del ja citat Decret del Consell 24/2009, de 13 de febrer. Si bé, algunes subdivisions d'articles, per exemple, l'article 16, no s'ajusten a l'article 26 del dit Decret.

A continuació, la disposició final primera, relativa al "Dret supletori", continuaria com a tal i amb la mateixa numeració, mentre que la disposició final quarta, que es referix a "l'Entrada en vigor", es convertiria en la disposició final segona.

Cinquena.- Observacions, suggeriments i consells.

Amb la finalitat de contribuir a la millora del projecte d'Ordre, sobretot des del punt de vista jurídic però també per millorar-ne la redacció

i tècnica normativa i, per tant, el seu nivell de comprensió, es realitzen les observacions, suggeriments i recomanacions següents:

A la fórmula aprovatòria.

En la fórmula aprovatòria convé fer uns suggeriments, com és que la indicació de la posterior utilització de les sigles, pròpia del llenguatge administratiu, és a dir, la indicació completa de la Llei de la Generalitat 1/2015, de 6 de febrer, i la locució “(d’ara en avant, LHPG)” es trasllade al text normatiu, a l’apartat 3 de l’article 3 de la mateixa Ordre.

Per una altra banda, poden substituir-se la referència a les dos disposicions organitzatives, en tot cas i sobretot el Decret del president de la Generalitat 7/2015, de 29 de juny, a més del Decret del Consell 160/2015, de 18 de setembre, per la menció determinada i explícita de l’incís e) de l’article 28 de la Llei de la Generalitat 5/1983, de 30 de desembre, del Consell, que és el precepte legal que concreta l’atribució de les persones titulars de les diverses conselleries de poder aprovar “Ordres de la Conselleria”.

A més, la referència final “d’acord amb el Consell Jurídic Consultiu” de la Comunitat Valenciana, s’ha de redactar en valencià literalment com va consignar l’article 2.5 de la Llei de la Generalitat 10/1994 de 19 de desembre, és a dir: “conforme amb el Consell Jurídic Consultiu” (DOGV núm. 2.419, de 2 de gener de 1995, pàgina 4).

Al Títol I, “Disposicions generals” (articles 1 a 5).

A l’article 2

Quan s’establix que les ajudes d’estes bases reguladores són compatibles amb altres subvencions, ajudes, ingressos o recursos per a la “mateixa finalitat”, potser convindrà indicar que es tracte de la “mateixa o anàloga finalitat”, en la mesura que consistix en conceptes tan amplis com el foment de la participació ciutadana, la transparència i l’accés a la informació administrativa.

A l’article 3

Certament, en el règim de concurrència competitiva el procediment de concessió de les ajudes s’iniciarà d’ofici, però en sentit estricte no s’inicia mitjançant la publicació de l’anunci de la convocatòria corresponent, ja que la convocatòria i la seua publicació seran passos previs -requisits previs- per habilitar la presentació de sol·licituds i, quan acabe el termini de

presentació de les sol·licituds de subvenció, serà quan començarà d'ofici la tramitació el procediment per a la seua concessió, en règim de concurrència competitiva, i esta idea s'haurà de tindre en compte en la redacció d'este precepte, com també que la primera vegada que se cite la Llei estatal 38/2003, de 17 de novembre, General de Subvencions, no haurien d'emprar-se les abreviatures, les seues sigles, sinó la data completa de la promulgació i la seua denominació oficial, si es vol deixant a continuació indicades les sigles.

A l'article 5

Amb caràcter general, el pagament de les subvencions ha de realitzar-se després d'haver justificat l'activitat, projecte, objectiu o conducta que va ser objecte de l'ajuda pública, com desvetlla l'article 34.3 de la Llei estatal 38/2003, ja citada.

No obstant això, l'article 171 de la Llei valenciana 1/2015, de 6 de febrer, permet el pagament anticipat de les ajudes públiques, com a possibilitat i sempre que s'exigisquen les garanties corresponents en les bases reguladores, de la manera que es preveu en l'incís k) de l'article 165 i en l'apartat 2 de l'article 171 de la dita Llei de la Generalitat 1/2015, de 6 de febrer, ja citada, com preveu l'article 29 del mateix projecte, al qual este podria realitzar l'oportuna remissió, quan indica que el pagament de la subvenció es realitze abans de la finalització del termini de justificació que s'establisca en la corresponent convocatòria, ja que este precepte i, inclús l'anterior, podien haver format part sistemàticament del Títol III.

Al Capítol I del Títol II, "Procediment" (articles 6 a 12).

A l'article 6

Es comprova que en la redacció d'este precepte s'han atés els suggeriments que s'han formulat per part de la Direcció General de Tecnologies de la Informació i les Comunicacions de la Conselleria que té atribuïda eixa competència.

Per altra banda, la documentació que acompanyarà cada sol·licitud d'ajuda no solament s'establirà en la convocatòria que corresponga, sinó que part d'esta documentació s'especifica en les pròpies bases reguladores, el que s'haurà de reflectir en el text.

A l'article 10

En la mesura que existixen actes administratius o resolucions administratives que posen fi a la via administrativa i d'altres que no posen fi a esta via, i que en general les resolucions de les persones titulars de les direccions generals no posen fi a la via administrativa, excepte el cas que estos òrgans resolen per delegació, es recomana suprimir la locució “*que posen fi a aquests*”, com també afegir “*dins de l'àmbit de les seues atribucions*” a continuació de l'expressió “*imposar sancions*”, ja que els òrgans administratius només poden imposar les sancions que, en principi, haja previst una norma amb rang de llei.

Quant al termini de tramitació i de resolució de les sol·licituds de subvenció, es recomana que es compute des que va finalitzar el termini de presentació de les sol·licituds, com pareix ser que constava en els esborranys anteriors del projecte normatiu, atés que la tramitació del procediment requereix l'existència d'interessats.

Com este precepte també es referix a les resolucions de concessió i de denegació de les ajudes convindrà que s'aclarisca i s'especifique que esta facultat –d'autorització de despesa pública– correspon al titular de la Conselleria.

A l'article 11

La regulació de l'òrgan jurisdiccional, del termini i de la forma de recórrer davant la jurisdicció contenciosa administrativa correspon a la llei processal reguladora d'esta jurisdicció, i per això s'han de suprimir totes estes referències, amb la finalitat d'evitar confusions, ja que les resolucions que afecten persones concretes i determinades s'han de notificar personalment, sense perjudici que puguen publicar-se.

Al Capítol II del Títol II, “Subvencions destinades a les entitats locals (ajuntaments, mancomunitats i altres fórmules associatives) de la Comunitat Valenciana” (articles 13 a 16).

En este apartat, la qüestió més rellevant que hem de posar de relleu és que una part significativa de les actuacions objecte de subvenció es correspon amb el compliment d'obligacions ja previstes en la llei.

En efecte, els articles 2, 7, 8 i següents i 11 i següents de la Llei de la Generalitat 2/2015, de 2 d'abril, de Transparència, Bon Govern i Participació, concreten totes aquelles obligacions de publicitat activa i d'accés a la informació administrativa que incumbix a les entitats que conformen l'Administració local valenciana.

També la legislació estatal i autonòmica sobre règim local, i en particular els articles 227 i següents del Reglament d'Organització, Funcionament i Règim Jurídic de les Entitats Locals, aprovat pel Reial Decret 2568/1986, de 28 de novembre, contempla un conjunt de mecanismes de participació ciutadana i d'informació, la qual cosa no exclou que l'existència de subvencions, però sí que en ressalta el caràcter facultatiu, la qual cosa reforça que s'haja de verificar el respecte i compliment adequat dels principis previstos en els articles 3 i següents de la Llei Orgànica 2/2012, de 27 d'abril, d'Estabilitat Pressupostària i Sostenibilitat Financera.

Al Capítol III del Títol II, “Subvencions destinades a entitats ciutadanes” (articles 17 a 20).

A l'article 17

Pel que fa als requisits per a ser beneficiaris d'estes ajudes públiques les entitats ciutadanes, s'ha de posar de manifest que una determinada entitat mantinga una seu o delegació estable i que desplegue una certa activitat de forma regular no són conceptes incompatibles, sinó que ambdós contribuïxen a remarcar la seriositat i estabilitat de l'entitat ciutadana.

A l'article 20

Els poders públics i, en particular l'Administració, poden considerar que resulta convenient establir ajudes públiques per a les associacions o fundacions que desenrotllen projectes de participació ciutadana o de transparència informativa en els últims dos anys, però ha de valorar-se si també resulta adequat subvencionar el “foment de l'associacionisme” de forma exclusiva, deslligant esta finalitat de les anteriors, ja que una associació o fundació pot tindre algunes finalitats, com la pràctica culinària o gastronòmica, o administrar un patrimoni d'origen particular que, més enllà de l'organització d'activitats festives o religioses com a formes més o menys admeses de participació ciutadana, no tinguen cap connexió ni

relació amb autèntics projectes de participació ciutadana o de transparència informativa.

Més concretament, la Direcció General de Política Educativa ha posat de relleu en el seu informe que estes subvencions poden confondre's amb les que es convoquen per a les associacions de mares i pares d'alumnes de centres educatius, la qual cosa està indicant que caldria exigir a les associacions o fundacions algun requisit addicional, alguna connexió respecte de la matèria que es regula, en el sentit que hem exposat.

Esta reflexió genèrica només pretén que es medite amb més profunditat sobre el possible àmbit d'aplicació d'estes ajudes públiques per a entitats ciutadanes, sense expressar clarament cap altre requeriment addicional.

Al Capítol IV del Títol II, “Subvencions destinades als centres valencians a l'exterior (CEVEX)” (articles 21 a 24).

L'apartat 5 de l'article 52 de la Llei de la Generalitat 2/2015, de 2 d'abril, regula els centres valencians en l'exterior, tot preveient que reglamentàriament es desplegarà el procediment per al reconeixement d'estos centres i les seues federacions o confederacions, la qual cosa aconsella que puga introduir-se alguna clàusula de salvaguarda en l'apartat que es considere més convenient, per a especificar que estos centres són els regulats en el precepte legal que s'ha citat i en la normativa reglamentària que el desplegue.

Al Capítol V del Títol II, “Subvencions destinades a les cases regionals d'altres comunitats autònomes a la Comunitat Valenciana” (articles 25 a 28).

Al Títol III, “Disposicions comunes de gestió econòmica i règim sancionador” (articles 29 a 33).

A l'article 32

En concordança amb el que hem exposat en relació amb els articles 10 i 11, però en esta ocasió respecte l'apartat 5 d'este precepte, reiterem la recomanació de no indicar quan les resolucions posen o no posen fi a la via administrativa, com tampoc l'expressió de recursos al detall, si de cas

només seria oportuna o desitjable una remissió genèrica als recursos previstos legalment.

A l'article 33

La "Comissió d'Infraccions Administratives" no és un òrgan col·legiat de l'Administració Pública, sinó que en el context d'este precepte significa que una persona realitza una conducta que està tipificada como a infracció de caràcter administratiu, i per això es redactaran aquelles paraules en minúscules inicials. Així: 'la comissió d'infraccions administratives...'.

Sisena.- Qüestions de tècnica normativa i aspectes de redacció.

En **línies generals**, hem d'advertir que els criteris utilitzats per a la redacció del projecte normatiu han estat bastant encertats i que la redacció és prou acurada, tot intentant prescindir de la utilització de les sigles com abreviatures o, alternativament, explicar-les la primera vegada que s'utilitzen dins del text, i entre els signes de puntuació d'obertura i de tancament del parèntesis, després d'haver emprat l'expressió "d'ara en avant,", però sense afectar el títol de la disposició administrativa ni la fórmula d'aprovació, en atenció al seu caràcter de formalitat, i per la precisió i concisió que demanen la seua redacció.

En l'apartat 1 de **l'article 17** s'aconsella que l'expressió adjectiva "la mateixa" en funció pronominal se substituïska pel pronom personal corresponent.

No hem realitzat cap observació essencial.

III CONCLUSIÓ

Per tot el que s'ha exposat, el Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana és del parer:

Que la persona titular de la Conselleria de Transparència, Responsabilitat Social, Participació i Cooperació pot aprovar el Projecte d'Ordre, per la qual s'establixen les bases reguladores conjuntes de les subvencions destinades a entitats locals (ajuntaments, mancomunitats i altres fórmules associatives), entitats ciutadanes, centres valencians a

l'exterior (CEVEX) i les seues federacions i confederacions, cases regionals d'altres comunitats a la Comunitat Valenciana i les seues federacions i confederacions, per al foment de la participació ciutadana, la transparència i l'accés a la informació pública, per ajustar-se a l'Estatut d'Autonomia de la Comunitat Valenciana, a la Llei de la Generalitat 2/2015, de 2 d'abril, de Transparència, Bon Govern i Participació Ciutadana de la Comunitat Valenciana, i a la resta de l'ordenament jurídic valencià.

V.H., no obstant això, resoldrà allò que considere més encertat.

València, 26 de maig del 2016

EL SECRETARI GENERAL



Ferran García i Mengual

EL PRESIDENT



Vicente Garrido Mayol

HBLE. SR. CONSELLER DE TRANSPARÈNCIA, RESPONSABILITAT SOCIAL, PARTICIPACIÓ I COOPERACIÓ.