



**CONSELL JURÍDIC CONSULTIU
DE LA
COMUNITAT VALENCIANA**

Dictamen 416/2016
Expediente 500/2016

Hble. Sr.
D. Vicente Garrido Mayol
Presidente

Ilmo. Sr.
D. José Díez Cuquerella
Vicepresidente

Consejeros:
Ilmos. Sres.
D. Enrique Fliquete Liso
D. Federico Fernández Roldán
D^a Margarita Soler Sánchez
D^a M^a Luisa Mediavilla Cruz

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

Ilmo. Sr.
D. Ferran García i Mengual
Secretario General

Honorable Señor:

El Pleno del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana, en sesión celebrada el día 28 de julio de 2016, bajo la Presidencia del Hble. Sr. D. Vicente Garrido Mayol, y con la asistencia de los señores que al margen se expresan emitió, por unanimidad, el siguiente dictamen:

De conformidad con la comunicación de V.H. de 14 de julio de 2016 (Registro de Entrada en este Consell núm. 925/2016, de 15 de julio), el Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana ha examinado el

expediente instruido por la Consellería de Transparencia, Responsabilidad Social, Participación y Cooperación, por la que se aprueban las bases reguladoras de la concesión de becas para la realización de prácticas profesionales en los órganos directivos competentes en materia de transparencia, responsabilidad social, fomento del autogobierno, participación ciudadana, cooperación al desarrollo, atención a la ciudadanía, calidad en la prestación de servicios públicos o inspección de servicios.

I ANTECEDENTE

Del examen del expediente administrativo remitido se desprende que:

Único.- Documentación remitida.

En el procedimiento que se ha tramitado por la Consellería ahora consultante, para elaborar el proyecto de Orden, constan los documentos, trámites e informes siguientes, que se acreditan en el Índice documental que se acompaña, formado por 16 documentos y 38 folios numerados:

1.- Resolución que suscribe el Conseller de Transparencia, Responsabilidad Social, Participación y Cooperación con fecha 20 de abril de 2016 por la que se acuerda el inicio del procedimiento de elaboración y tramitación del proyecto de Orden, encomendando su tramitación a la Subsecretaría de la Consellería, y declarando la urgencia de su tramitación (documento núm. 1, página 1).

2.- Memoria económica del proyecto de Orden que suscribe con fecha 21 de abril de 2016 el Subsecretario de la Consellería (documento núm. 2, folio 2).

3.- Memoria calificada como de “Impacte Normatiu”, del proyecto de Orden, en la que se analiza conjuntamente, el impacto de género, la protección de la infancia, la adolescencia y las familias numerosas, que suscribe el Subsecretario con fecha 21 de abril de 2016 (documento núm. 3, folios 3 a 4).

4.- Informe sobre la repercusión informática del proyecto de Orden, que suscribe, asimismo, el Subsecretario en fecha 21 de abril de 2016 (documento núm. 4, folio 5).

5.- Informe sobre la necesidad y oportunidad del proyecto de Orden, también firmado por el mismo Subsecretario con fecha 21 de abril de 2016 (documento núm. 5, folio 6).

6.- Informe de no sujeción a la política de la competencia de la Unión Europea, suscrito con fecha 21 de abril de 2016 por el mismo titular del órgano referenciado (documento núm. 6, folio 7); y escrito de remisión del

informa a la Dirección General de Financiación y Fondos Europeos (documento núm. 11, folio 17).

7.- Copia de la publicación en el *Diari Oficial de la Comunitat Valenciana* de 27 de abril de 2016, del trámite de información pública, suscrito con fecha 21 de abril por el Subsecretario de la Consellería ahora consultante (documento núm. 7, folio 8); y valoración posterior que suscribe el mismo órgano con fecha 9 de mayo de 2016 (documento núm. 8, folio 9).

8.- Escritos (documento núm. 9) de la Subsecretaría de la Consellería de Educación, Investigación, Cultura y Deporte (folio 11); de la Subsecretaría de la Consellería de Justicia, Administración Pública, Reformas Democráticas y Libertades Públicas (folio 12); de la Subsecretaría de la Presidencia de la Generalitat (folio 13); de la Subsecretaría de la Consellería de Hacienda y Modelo Económico (folio 14); y de la Dirección General de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (folio 15), sobre alegaciones al texto del proyecto de Orden.

9.- Informe valorativo del trámite de alegaciones que suscribe el Subsecretario de la Consellería proponente con fecha 8 de junio de 2016 (documento núm. 10, folio 16).

10.- Informe de la Abogacía de la Generalitat en la Consellería de Transparencia, Responsabilidad Social, Participación y Cooperación de fecha 13 de junio de 2016 (documento núm. 12, folios 18 a 23).

11.- Informe valorativo que suscribe el Subsecretario de la Consellería con fecha 20 de junio de 2016 sobre las observaciones del Informe de la Abogacía (documento núm. 13, folio 24).

12.- Informe fiscal del Interventor Delegado en Presidencia y en la Consellería de Transparencia, Responsabilidad Social, Participación y Cooperación, de fecha 24 de junio de 2016 (documento núm. 14, folio 25).

13.- Escrito calificado como diligencia, que dirige la Jefa del Servicio de Coordinación y Apoyo Técnico en tanto que Unidad de Igualdad de la Consellería de Transparencia, a la Subsecretaría, manifestando que el informe de impacto por razón de género no resulta preceptivo (documento núm. 15, folio 26).

14.- Texto del proyecto de Orden, fechado marginalmente como de 14/07/2016 (documento núm. 16, folios 27 a 38).

II CONSIDERACIONES

Primera.- Naturaleza del dictamen.

El artículo 10.4 de la Ley 10/1994, de 19 de diciembre, de la Generalitat, de creación del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana establece que dicho órgano deberá ser consultado preceptivamente en los supuestos de *“Proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de leyes y sus modificaciones”*.

El Conseller de Transparencia, Responsabilidad Social, Participación y Cooperación ha instado la consulta preceptiva con carácter urgente, al amparo de lo dispuesto en los artículos 10.4 y 14.2 de la ya citada Ley de la Generalitat 10/1994, y de conformidad con un expediente que ha sido tramitado con carácter de urgencia, con fecha 15 de julio de 2016 (R.E en este Consejo el mismo día).

El proyecto de Orden a que se refiere el presente Dictamen tiene por finalidad aprobar *“las bases reguladoras de la concesión de becas para la realización de prácticas profesionales en los órganos directivos competentes en materia de transparencia, responsabilidad social, fomento del autogobierno, participación ciudadana, cooperación al desarrollo, atención a la ciudadanía, calidad en la prestación de servicios públicos o inspección de servicios”*.

Segunda.- Procedimiento de elaboración del proyecto de Orden.

En la tramitación del procedimiento se han cumplido en general los trámites esenciales exigidos por el artículo 43 de la Ley 5/1983, del Consell, para la elaboración de los Reglamentos.

Así, consta la Resolución, de 20 de abril, del Conseller de Transparencia, Responsabilidad Social, Participación y Cooperación por la que se acuerda el inicio del procedimiento de elaboración y tramitación del proyecto de Orden, encomendando su tramitación a la Subsecretaría de la Consellería, y declarando la urgencia de su tramitación.

Se ha incorporado memoria económica del proyecto de Orden e informe de necesidad y oportunidad, en el que se establece, respecto de su oportunidad que *“la Consellería de Transparencia, Responsabilidad Social, Participación y Cooperación, contempla entre sus actuaciones la convocatoria*

de becas que faciliten a jóvenes titulados la posibilidad de especializarse, para contemplar su formación y acercarlos al conocimiento práctico de la Administración Pública, accediendo a la realización de prácticas profesionales en sus dependencias". Respecto del aspecto económico, se señala en la Memoria que *"el mencionat projecte suposa l'aprovació només de les bases reguladores de la concessió de les beques professionals i, per tant, seran les convocatòries successives que s'efectuen les que comporten una despesa específica, vinculades per les disponibilitats pressupostàries de cada exercici"*. Dicha memoria incide en el hecho de que la disposición adicional ("Incidència Pressupostària"), incluye expresamente una cláusula de no gasto. Por tanto, resulta coherente que no haya sido recabado el informe de la Dirección General de Presupuestos, por no ser necesario, a los efectos de lo dispuesto en el artículo 26.1 de la Ley 1/2015, tal y como ha sido señalado en distintos Dictámenes de este Consell.

En el expediente figura una memoria con la que el Subsecretario analiza conjuntamente el impacto de género, la protección de la infancia, la adolescencia y las familias numerosas, calificándolo como neutro. En el informe que suscribe la Abogacía de la Generalitat se introduce como observación, la reiterada práctica que sitúa la suscripción de dichos informes en los órganos que tramiten los expedientes normativos, y no en unidades especializadas de la Generalitat, tal y como ha sido puesto de manifiesto en sentencias del Tribunal Superior de Justicia de la Comunitat Valenciana, que por su conocimiento excusa de su cita, y en los Dictámenes de este Consell.

En cumplimiento de lo establecido en el Decreto 147/2007, de 7 de septiembre se ha emitido informe, por el Subsecretario, en el que se señala la no sujeción al artículo 107 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, remitido a la Dirección General de Financiación y Fondos Europeos, sin que conste su respuesta, y suponiéndola sin reparos.

Asimismo, de conformidad con la Instrucción de Servicio 4/2012, sobre coordinación informática, se elaboró informe en el que se indica que el proyecto normativo no necesita la implantación de nuevos programas informáticos ni la introducción de modificaciones en los ya existentes.

Consta, además, informe de la Abogacía de la Generalitat y traslado del texto al resto de Consellerías, con alegaciones de la Dirección General de Política Lingüística y Gestión del Multilingüismo, y de la Dirección General de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. En el caso de la primera se reclama la inclusión como requisito la acreditación de conocimiento del valenciano, así como su baremación como mérito por encima del conocimiento de idiomas extranjeros; y en el caso de la segunda

tres observaciones que resultan atendidas.

Por último, consta el informe fiscal del Interventor Delegado en Presidencia y en la Consellería de Transparencia, Responsabilidad Social, Participación y Cooperación, de fecha 24 de junio de 2016, en el que manifiesta su conformidad, si bien se hace referencia a que no queda acreditado en el expediente que se haya aprobado el correspondiente Plan Estratégico de Subvenciones a que se refiere el artículo 164.a) de la Ley 1/2015, de 6 de febrero.

Tercera.- Marco normativo y objeto del proyecto de Orden.

I.- El presente proyecto de Orden tiene por objeto aprobar las bases reguladoras de la concesión de becas para la realización de prácticas profesionales en lo que se califica como de “órganos directivos” de las actuales competencias de la Consellería de Transparencia, Responsabilidad Social, Participación y Cooperación.

Así, se enumeran como materias las de transparencia, responsabilidad social, fomento del autogobierno, participación ciudadana, cooperación al desarrollo, atención a la ciudadanía, calidad en la prestación de servicios públicos o inspección de servicios.

El Preámbulo del proyecto identifica como objeto el siguiente:

“La realización de prácticas profesionales en el ámbito de la administración pública ofrece una oportunidad formativa a las personas jóvenes tituladas y permite complementar los conocimientos académicos adquiridos en la formación académica, favoreciendo la adquisición de competencias que les preparen para el ejercicio de actividades profesionales, faciliten su empleabilidad y fomenten su capacidad de emprendimiento”.

El informe de la Abogacía mantiene que de conformidad con lo dispuesto en la disposición transitoria octava de la Ley 1/2015, de 6 de febrero, que establecía un plazo de un año a partir de la entrada en vigor de la norma, que se produjo el 15 de marzo, ya ha finalizado el plazo máximo para la adecuación de la normativa reguladora de las subvenciones, y singularmente del Decreto 132/2009, de 4 de septiembre, del Consell, por el que se regula la concesión de becas, y la Orden 17/2011, de 6 de mayo, de desarrollo del Decreto. Por ello mantiene que resulta improcedente la cita del Decreto 132/2009, sin perjuicio de que se puedan reproducir los preceptos que resulten conformes con la Ley 1/2015.

Este Consell, no obstante, considera que con independencia de la aplicación directa de la Ley 1/2015, el Decreto 132/2009, de 4 de septiembre, mantendría su vigencia en todo aquello que no resulte afectado por la aplicación de la norma, y siendo por tanto predicable de los procedimientos de becas convocadas por los distintos Departamentos del Consell.

Esta referencia implica, a su vez, que por parte del Consell, y toda vez que las prácticas profesionales en los departamentos del Consell responden a un mismo objetivo y régimen jurídico, pudieran ser reguladas de forma uniforme para todos las Consellerías que conforman el Consell.

Esta consideración ya ha sido realizada en el Dictamen 277/2016, sobre un proyecto normativo de la misma naturaleza:

“En primer lugar, y con carácter general, cabe significar que la Orden proyectada tiene por finalidad establecer las bases reguladoras para conceder becas para la realización de prácticas profesionales en materia de medios de comunicación social en el ámbito de la Consellería de Sanidad. Becas que con finalidad análoga se prevén en otros departamentos del Consell, por lo que debería ponderarse la conveniencia de regular las bases de estas subvenciones conjuntamente a todas las Consellerías; o, alternativamente, coordinar su contenido y el de las convocatorias respectivas, evitando discrepancias o diferencias que no estarían justificadas”.

Téngase en cuenta que las bases sobre las que ahora se consulta tienen como ámbito su desempeño en unos departamentos concretos, y pudiera ser que como consecuencia de algún cambio en la adscripción de las competencias de las Consellerías, las actuales bases no pudieran ser aplicadas, como consecuencia de haber cambiado la Consellería a la que resulta adscrita la competencia.

Asimismo, el proyecto sitúa como ámbito de realización de las prácticas los “órganos directivos”. A este respecto el Reglamento Orgánico y Funcional de la Consellería ahora consultante utiliza la denominación de “centros directivos”, por lo que sería prudente que se modificara la titulación de la Orden para referirse a la “realización de prácticas profesionales en los centros directivos de la Consellería”.

De manera adicional, y tal y como recuerda el informe de la Abogacía, y en la medida en que la regulación del ejercicio de las prácticas profesionales se realiza en un ámbito próximo al del ejercicio de funciones públicas, resultaría prudente la petición de informe *ad cautelam* a la Consellera competente en materia de función pública, según dispone el

artículo 9.1.b) de la Ley 10/2010, de 9 de julio, de Ordenación y Gestión de la Función Pública Valenciana, y aunque solo fuera para garantizar que de la regulación no se deduce ninguna afección a la “estructura orgánica, métodos de trabajo y personal”.

Cuarta.- Estructura

El proyecto de Orden que se somete a consulta se ha elaborado de conformidad con lo dispuesto en el Decreto 24/2009, de 13 de febrero, y significadamente, incluyendo un índice a continuación del título proyectado:

- El título del proyecto normativo.
- Un índice.
- El preámbulo, compuesto de 5 párrafos.
- La fórmula aprobatoria.
- 20 artículos, sin estructuración en títulos.
- Una disposición adicional única (“Incidencia presupuestaria”).
- Dos disposiciones finales: primera (“Normativa aplicable”); segunda (“Entrada en vigor”).

Quinta.- Observaciones singulares al texto del proyecto de Orden

Al título del proyecto.

Tal y como se ha expuesto, se considera prudente su modificación para adecuar la realización de las prácticas a los centros directivos de que en cada momento esté compuesta la Consellería.

Al artículo 1. Objeto.

En el mismo sentido, se sugiere la modificación de la redacción para que la realización de las prácticas se produzca en los “centros directivos” de la Consellería.

Al artículo 2. Requisitos de las personas beneficiarias.

El artículo 2.1 del proyecto determina:

“Con respeto a los principios de publicidad, transparencia, concurrencia, objetividad, igualdad y no discriminación, cada convocatoria determinará los requisitos que deben cumplir las personas solicitantes, en la fecha de finalización del plazo de presentación de las solicitudes”.

El apartado 3 del artículo 17 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, establece que la norma reguladora de las bases de concesión de subvenciones ha de contener, como mínimo una serie de extremos, entre los que cuentan los “Requisitos que deberán reunir los beneficiarios para la obtención de la subvención”.

Por su parte, el artículo 165.2.b) de la Ley 1/2015, de 6 de febrero, señala, en el mismo sentido, como contenido mínimo de las bases reguladoras, los siguientes aspectos:

“Requisitos que deberán cumplir las personas beneficiarias para la obtención de la subvención y forma de acreditarlos”.

La redacción actual del artículo 2 vulnera radicalmente dicho contenido mínimo exigido por la ley, sin que sea suficiente con la regulación de los requisitos mínimos que se exigen en el apartado 2. Todos y cada uno de los requisitos deben figurar en las bases. No unos requisitos mínimos que pueden ser ampliados en la convocatoria.

Sin embargo, el informe de la Abogacía señala en el análisis del contenido de la norma que los requisitos y la forma de acreditarlos “Ello se establece en el proyecto informado”. Salvo que la norma sobre la que ha proyectado su análisis la Abogacía sea diferenciada en este aspecto con el texto que somete a consulta de este Consell, y se haya producido un error formal, la redacción actual no es conforme con el ordenamiento jurídico. La vulneración de la normativa básica y autonómica en materia de subvenciones es tan evidente, que se excusan mayores pronunciamientos.

Esta observación es **esencial** a los efectos del artículo 73 del Reglamento de este Consell.

Al artículo 10. Procedimiento; y al artículo 11. Baremo.

El artículo 10.2 detalla que en la valoración de las solicitudes, la comisión evaluadora ha de aplicar un baremo específico:

“Para valorar las solicitudes, la comisión evaluadora aplicará el baremo específico establecido en cada convocatoria conforme a los criterios generales establecidos en las presentes bases y demás normativa que pueda resultar aplicable”.

Por su parte, el artículo 11.1 incorpora un baremo objetivo, compuesto por una serie de criterios mínimos que han de ser completados

por lo que disponga la convocatoria:

“Para valorar las solicitudes se aplicará el siguiente baremo sin perjuicio de las peculiaridades que establezca cada convocatoria en función del objeto y finalidad de la beca, dentro del respeto a los siguientes criterios mínimos (...).”

Ello supone que el baremo que se aprueba en estas bases no tiene más que un carácter genérico, y que se difiere su concreción a lo que disponga cada convocatoria específica.

De conformidad con la redacción de estos artículos, el objeto, la finalidad, los requisitos y el baremo a aplicar en la selección de los solicitantes no se deduce en su totalidad de lo dispuesto en las Bases reguladoras, sino que se reserva a la convocatoria, a la que es ajena este órgano consultivo, y por tanto sin capacidad para pronunciarse.

La normativa es, en este caso, muy clara, cuando reclama un contenido mínimo de las bases reguladoras, y de entre ellos (artículos 17.3.f) de la Ley 38/2003 y 165.2.f) de la Ley 1/2015), “criterios objetivos de otorgamiento de la subvención y en su caso ponderación de los mismos”.

Diferir a la convocatoria la determinación de cuáles tengan que ser dichos criterios objetivos en función del objeto y la finalidad de la beca, no resulta conforme con el ordenamiento jurídico.

Esta observación es **esencial** a los efectos del artículo 73 del Reglamento de este Consell.

Artículo 18. Situaciones de la persona beneficiaria de la beca.

Este artículo pretende regular la situación administrativa en que quedará la persona beneficiaria de la beca, de conformidad con la normativa correspondiente en materia de función pública.

Este es uno de los supuestos que hubieran justificado la petición de informe al departamento competente en materia de función pública para evaluar la legalidad de lo que se pretende regular.

En cualquier caso, si lo que se pretende regular afecta o condiciona la situación administrativa del empleado público, el contenido del artículo es inocuo, ya que la determinación de las situaciones administrativas se encuentra regulada por Ley, y la declaración de la situación en que haya de quedar quien accede al disfrute de la beca, corresponde a otro órgano.

III CONCLUSIÓN

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

Que el proyecto de Orden por el que se aprueban las bases reguladoras de la concesión de becas para la realización de prácticas profesionales en los órganos directivos competentes en materia de transparencia, responsabilidad social, fomento del autogobierno, participación ciudadana, cooperación al desarrollo, atención a la ciudadanía, calidad en la prestación de servicios públicos o inspección de servicios es conforme con el ordenamiento jurídico, siempre que se atiendan las observaciones **esenciales** formuladas.

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

Valencia, 28 de julio de 2016

EL SECRETARIO GENERAL

Ferran Garcia Mengual

EL PRESIDENTE

Vicente Garrido Mayol

**HONORABLE SR. CONSELLER DE TRANSPARENCIA,
RESPONSABILIDAD SOCIAL, PARTICIPACIÓN Y COOPERACIÓN.**