



**CONSELL JURÍDIC CONSULTIU
DE LA
COMUNITAT VALENCIANA**

Dictamen **374/2022**
Expediente **270/2022**

Presidenta

Hble. Sra.

D.^a Margarita Soler Sánchez

Consellers y Consellers

Ilmas. Sras. e Ilmos. Sres.

D. Enrique Fliquete Lliso

D. Faustino de Urquía Gómez

D.^a Asunción Ventura Franch

D.^aM.^a del Carmen Pérez Cascales

Secretari General

Ilmo. Sr.

D. Joan Tamarit i Palacios

Hble. Sra.:

El Pleno del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana, en sesión celebrada el día 8 de junio de 2022, bajo la Presidencia de la Hble. Sra. D.^a Margarita Soler Sánchez, y con la asistencia de los señores y las señoras que al margen se expresan emitió, por unanimidad, el siguiente dictamen:

De conformidad con la comunicación de V.H., de fecha 13 de abril de 2022, (Registro de Entrada de 19 abril), el Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana ha examinado el expediente instruido por la Vicepresidencia primera y Conselleria de Igualdad y Políticas Inclusivas, sobre el Proyecto de Orden por la cual se derogan determinadas órdenes que establecieron las bases reguladoras de la concesión de ayudas en materia de juventud.

I ANTECEDENTES

Del examen del expediente administrativo se desprende lo siguiente:

Primero.- Solicitud de dictamen.

Con fecha 19 de abril de 2022, remitido por la Vicepresidencia primera y Conselleria de Igualdad y Políticas Inclusivas, tuvo entrada en este Consell Jurídic Consultiu el Proyecto de Orden por la cual se derogan determinadas órdenes que establecieron las bases reguladoras de la concesión de ayudas en materia de juventud, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 10.4 de la Ley 10/1994, de 19 de diciembre, de creación del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana.

Segundo.- Documentación remitida.

El expediente está integrado, entre otros, por los siguientes documentos:

1.- Resolución de 25 de enero de 2022 de la Vicepresidència primera i Conselleria d'Igualtat i Polítiques Inclusives, por la que se inició el procedimiento de elaboración del proyecto de Orden.

2.- Memoria justificativa y Memoria económica del Director General del Institut Valencià de la Joventut de 27 de enero de 2022.

3.- Informes sobre el impacto de género y sobre el impacto en la infancia, en la adolescencia y en la familia, emitidos por el Director General del Institut Valencià de la Joventut, el día 27 de enero de 2022.

4.- Informe sobre las repercusiones informáticas de 3 de febrero de 2022, del Director General del Institut Valencià de la Joventut.

5.- Informe de la Abogacía General de la Generalitat, de fecha 7 de marzo de 2022.

6.- Informe sobre las observaciones realizadas por la Abogacía General de la Generalitat.

Y en este estado del procedimiento se remitió el expediente a este Consell Jurídic para su dictamen.

II CONSIDERACIONES

Primera.- Naturaleza y preceptividad del dictamen.

El artículo 10.4 de la Ley 10/1994, de 19 de diciembre, de la Generalitat Valenciana, establece que el Consell Jurídic Consultiu 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 proyecto normativo sometido a consulta tiene por objeto la derogación de determinadas órdenes reguladoras de bases de subvenciones, correspondientes al ámbito competencial del IVAJ.

I. Con carácter previo al análisis del contenido del presente proyecto de Orden, resulta necesario realizar un examen y reconsideración de la preceptividad de dictamen de esta Institución en relación con las Bases reguladoras de subvenciones (en adelante, bases reguladoras). Este examen obliga a sintetizar en el presente Dictamen cuál ha sido el parecer de esta Institución desde que se emitió el primer dictamen en esta materia en el año 2015 y describir las vicisitudes jurídicas que desde entonces han acaecido en relación con dichas Bases.

Así, en el año 2015, con ocasión de la petición de Dictamen respecto de un Proyecto de Orden por la que se regulaba y convocaban prestaciones económicas individualizadas por acogimiento familiar de menores, este Órgano consultivo tuvo que entrar en la Consideración Primera del Dictamen 350/2015, emitido en relación con tales Bases, en el examen de la naturaleza jurídica de las Bases reguladoras y de la preceptividad o no de nuestro Dictamen en relación con ellas.

En el citado Dictamen 350/2015, este Órgano consultivo analizó las dos cuestiones fundamentales relativas a las bases reguladoras que imponían o no su intervención preceptiva: a) Su naturaleza jurídica como disposiciones generales; y b) su condición de reglamentos “ejecutivos” a los efectos del artículo 10.4 de la Ley 10/1994, de Creación de este Consell, en cuya virtud será preceptivo nuestro dictamen en relación con las *“disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de leyes y sus modificaciones”*.

El examen de dichos aspectos se resume a continuación:

a) Por cuanto afecta a la primera de las cuestiones suscitadas, relativa a la naturaleza jurídica de las Bases; es decir, si son o no disposiciones generales, en el citado Dictamen se mantuvo la condición de disposiciones generales de las Bases reguladoras siempre que ordenasen el marco de la

relación jurídica subvencional, con vocación de permanencia. En definitiva, en el Dictamen 350/2015, como en los posteriores, este Órgano consultivo ha seguido la doctrina reiterada del Tribunal Supremo, que distingue entre aquellas bases reguladoras que participan de la naturaleza de norma jurídica, disposición general, de las que no tienen este carácter, atendiendo a su contenido y a su incorporación o no al ordenamiento jurídico con vocación de permanencia.

Esta tesis doctrinal se ha visto consolidada por la jurisprudencia del Tribunal Supremo, siendo ilustrativa de ello, por todas, la Sentencia de 30 de noviembre de 2017, en la que se reiteró que *“unas bases reguladoras de una concesión de subvenciones sean una disposición general o un simple acto administrativo singular, aunque plúrimo, dependerá de su contenido, es decir, de si tales bases tienen una validez para sucesivas convocatorias y se incorporan al ordenamiento jurídico para un determinado período de tiempo o de forma indefinida o si, por el contrario, son unas bases exclusivas para una sola convocatoria y solo válidas para su aplicación única pero plúrima en dicha ocasión. Precisión esta que no contradice la jurisprudencia de este Tribunal que se cita por la Sala de instancia y que se pronuncia sobre el supuesto habitual de convocatorias y bases para una aplicación singular y que habría que considerar actos singulares de aplicación plúrima”*. Añade la sentencia que *“Así mismo, resulta irrelevante para la naturaleza singular o general de unas bases la forma de orden ministerial (o autonómica en su caso), puesto que dicha forma deriva del órgano que adopta la decisión y es común tanto para disposiciones generales como para actos administrativos, como expresamente establece para la Administración Estado el artículo 24 de la Ley del Gobierno (Ley 50/1997, de 27 de noviembre)”*.

b) Asentado el carácter reglamentario de las bases reguladoras en los términos expuestos, revistió mayor complejidad la cuestión de si estas bases reguladoras tenían o no carácter “ejecutivo”, lo que se analizó en el mencionado Dictamen 350/2015.

Hay que resaltar, de entrada, que la consideración de las bases reguladoras como disposiciones generales “ejecutivas” no era pacífica en la doctrina de los órganos consultivos (lo que se recoge en el citado Dictamen), llegado incluso la Ley balear a excluir la preceptividad del dictamen de su órgano consultivo en relación con dichas Bases.

El “problema”, como resalta el Consejo de Estado en su Memoria del año 2016, venía en parte motivado por el hecho de que la Ley General de Subvenciones y su Reglamento General (y en nuestro caso, la Ley 1/2015 LHSPS) describen un procedimiento de aprobación de dichas bases en el que no citan expresamente la necesidad de informe del Consejo de Estado (en nuestra Comunitat, la necesidad del dictamen de esta Institución), aunque imponen, como control previo, los informes de los servicios jurídicos y de la

Intervención Delegada. Ello ha conllevado la necesidad de interpretar la referida expresión “disposiciones generales o reglamentos ejecutivos”, a los efectos de exigir o no la previa intervención del Consejo de Estado y el de los restantes órganos consultivos.

Por cuanto afecta al Consell Jurídic Consultiu, con base en la tradicional distinción jurisprudencial entre reglamento material y formal, se optó por una interpretación amplia del concepto de reglamento ejecutivo a los efectos del carácter preceptivo del dictamen de esta Institución en materia de bases reguladoras.

Así, el Tribunal Supremo, en Sentencia de 24 de julio de 2003, mantuvo lo siguiente:

"La jurisprudencia de esta Sala, para perfilar la noción de Reglamento ejecutivo, ha utilizado, esencialmente, dos concepciones: una material, comprendiendo en el concepto aquellos Reglamentos que de forma total o parcial «completan, desarrollan, pormenorizan, aplican o complementan» una o varias leyes, entendidas éstas como normas con rango de ley, lo que presupone la existencia de un mínimo contenido legal regulador de la materia; y otra formal, dando cabida a los Reglamentos que ejecutan habilitaciones legales, con independencia de cualquier desarrollo material. Y es que, como pone de relieve la STS de 16 de junio de 1989 (Sala Especial del art. 61 LOPJ), el artículo 22.3 LOCE «que no es sino reproducción de otros análogos en las sucesivas regulaciones de la institución, ha originado una construcción jurisprudencial dicotómica, quizás artificiosa, que separa los reglamentos ejecutivos de los independientes», cuando la realidad es que la necesidad del dictamen previo del Consejo de Estado enlaza sobre todo y de modo inmediato con la significación de los principios de constitucionalidad y de legalidad, por los que, según el artículo 2.1 LOCE, debe velar en su función consultiva el Consejo de Estado, y cuyas exigencias se proyectan sobre cualquier clase de Reglamento".

Añade la sentencia que "Ha de tenderse, por tanto, a una interpretación no restrictiva del término «ejecución de leyes» teniendo en cuenta que hay, incluso, una mayor necesidad de control interno en la elaboración de los reglamentos, precisamente, a medida que es mayor la desconexión con la ley y dado que, en todo caso, han de respetar el bloque de la legalidad. Consecuentemente, y mientras subsista la necesidad de distinguir a efectos del dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo autonómico equivalente unos reglamentos específicamente «ejecutivos» porque la categoría esté formalmente consagrada en la LOCE o en la correspondiente Ley autonómica, ha de incluirse en ella toda norma reglamentaria que desarrolle cualquier remisión normativa o reenvío legal a una ulterior formación que ha de efectuar la Administración como complemento de la ordenación que la propia ley establece, aunque ésta no incorpore una específica y parcial regulación material de lo que está llamado a desarrollar o completar el reglamento; y, únicamente, estarán excluidos del preceptivo dictamen del Consejo de Estado u órgano

consultivo autonómico equivalente los Reglamentos independientes, autónomos o praeter legem, en el reducido ámbito en que resultan constitucional y legalmente posibles especialmente en el organizativo interno y en el de la potestad doméstica de la Administración y los Reglamentos de necesidad (cfr. SSTs de 27 de noviembre de 1995 y 3 de julio de 1996)".

En definitiva, este Órgano consultivo estimó, en dicho momento, respecto de las bases reguladoras, que la expresión disposiciones de carácter general "*que se dicten en ejecución de leyes*" debía ser interpretada de forma amplia, dentro de la tradicional distinción entre "reglamentos ejecutivos" y "organizativos", en garantía de un mayor control de la legalidad y acierto de la actividad normativa y de los derechos de los ciudadanos.

Por consiguiente, en la medida en que se tratase de Bases reguladoras de subvenciones (ex art. 9.3 de la LGS y 164 de la Ley 1/2015, de Hacienda Pública, del Sector Público y Subvenciones de la Generalitat), que ordenasen el marco de la relación jurídica subvencional, con vocación de permanencia, participarían, en su doble aspecto material o formal, del carácter de "reglamentos ejecutivos", resultando preceptiva la solicitud de dictamen a este Órgano consultivo -ex artículo 10.4 de la Ley 10/1994, de 19 de diciembre-.

II. La anterior doctrina fue reiterándose por este Consell en sus posteriores dictámenes, si bien el artículo 4.2 del Decreto-Ley valenciano 6/2021, de 1 de abril, modificó el apartado 2 del artículo 160 de la ley 1/2015, LHSP y dispuso que las personas titulares de las consellerías, tanto en el ámbito de sus departamentos como en el de sus organismos públicos vinculados o dependientes, son los órganos competentes para "*aprobar mediante orden las oportunas bases reguladoras de la concesión de las subvenciones, que no tendrán la consideración de disposiciones de carácter general*".

La exclusión generalizada, por Decreto-ley, de la condición de disposiciones generales de las bases reguladoras conllevó la aprobación por parte del Pleno de esta Institución de una Moción dirigida al Consell de la Generalitat, en la que se realizaron determinadas reflexiones al respecto, entre ellas, las siguientes:

"(...) el hecho de que el citado Decreto-Ley disponga que las Bases reguladoras de subvenciones no son "disposiciones generales", en modo alguno puede interpretarse en el sentido –aun siendo una norma con rango de ley- que pueda predeterminar la naturaleza de un instrumento jurídico. Las bases reguladoras de la concesión de subvenciones serán o no disposiciones generales si en ellas concurren o no los requisitos propios de una disposición general, en los términos anteriormente reseñados (...)

Por ello, la interpretación que, a juicio de este Órgano consultivo, debe realizarse del precitado artículo 160.2 de la Ley 1/2015 (en la redacción dada

por el Decreto-Ley), como se ha recogido en los referidos Dictámenes, es considerar que la voluntad del autor de la norma ha sido que las bases reguladoras pro futuro sean aprobadas (a partir de la entrada en vigor del Decreto-Ley), no como disposiciones generales con vocación de permanencia, sino como actos administrativos plúrimos, para convocatorias concretas o vinculadas a Planes Estratégicos de Subvenciones de duración concreta –y así quede expresamente previsto en ellas-, y, por tanto, sin vocación indefinida. Se ha eliminado la posibilidad de que las Consellerias aprueben bases reguladoras con la finalidad de incorporarlas en el ordenamiento jurídico con vocación indefinida.

(...) su naturaleza de acto administrativo excluye la intervención preceptiva de este Órgano consultivo, por lo que no deberán remitirse a esta Institución, tras la entrada en vigor del Decreto-ley, los proyectos de Orden de bases reguladoras de la concesión de subvenciones que deberán adaptarse a la exigencia de actos administrativos plúrimos que prevé dicha norma con rango de ley...”.

La entrada en vigor del citado Decreto-ley 6/2021 supuso, por consiguiente, la exclusión de la intervención preceptiva de este Órgano consultivo al tener que reconducirse las bases reguladoras a la categoría de actos administrativos.

No obstante, en fecha 22 de abril de 2022 se aprobó un nuevo Decreto-Ley valenciano 1/2022 por el que se modifica, de nuevo, el citado apartado 2 del artículo 160 de la ley 1/2015, LHSP y se suprime, en relación con las bases reguladoras, el inciso “*que no tendrá carácter de disposiciones generales*”, lo que supone retornar a la situación anterior existente a la aprobación del Decreto-ley 6/2021, y a la doctrina de este Consell, anteriormente expuesta, en esta materia.

III. Ahora bien, en el marco de la diversidad de criterios doctrinales y vaivén normativo, el Tribunal Supremo en varias Sentencias de 2020 se ha decantado expresamente por el carácter no ejecutivo de aquellas Bases reguladoras de subvenciones o ayudas que no constituyan un desarrollo o complemento de la ley sectorial o norma comunitaria, en sentido propio. Opta, por tanto, por un concepto “material” de reglamento ejecutivo a los efectos del dictamen del citado Órgano consultivo.

Así, en la Sentencia 1034/2020 de 17 julio, recurso de casación núm. 247/2019, se examina la omisión del dictamen del Consejo de Estado en el procedimiento de elaboración del Real Decreto 263/2019, de 12 abril, por el que se regula el Programa de ayudas para actuaciones de eficiencia energética en PYME y gran empresa del sector industrial.

En relación con dicha omisión, el Alto Tribunal argumentó que “En lo que se refiere al informe del Consejo de Estado, la disposición impugnada no puede considerarse un reglamento ejecutivo de una ley nacional ni del derecho comunitario. Un reglamento ejecutivo tiene un contenido normativo que desarrolla y complementa la ley -o norma comunitaria, en su caso-, a la que sirve, lo que no es el caso del Real Decreto litigioso. De hecho, la parte recurrente no indica qué ley española o qué reglamento o directiva comunitaria sería la desarrollada por el Real Decreto impugnado. Y es que el Real Decreto 263/2019 (no complementa ni una ley nacional ni una disposición comunitaria, sino que, tal como argumenta el Abogado del Estado se dicta en aplicación de lo dispuesto por la Ley General de Subvenciones (Ley 38/2001(sic), de 17 de noviembre), cuyo artículo 9.2 requiere que con carácter previo al otorgamiento de subvenciones han de aprobarse las bases reguladoras para su concesión. El cumplimiento de una previsión legal o el ejercicio de una competencia prevista en la norma no supone un desarrollo de la misma ni puede conceptuarse como un reglamento ejecutivo”.

Esta doctrina se reitera en la Sentencia 1069/2020, de 21 de julio, recurso n° 39/2019, en la que analizó la impugnación de la Orden TEC/1366/2018, por haberse omitido igualmente en el procedimiento de elaboración, el dictamen del Consejo de Estado.

De nuevo, el Tribunal Supremo mantuvo el carácter no ejecutivo de la norma, con base en la argumentación siguiente:

“La disposición que es objeto de este litigio no es una norma reglamentaria que desarrolle, complete o ejecute una norma con rango de Ley, sino que se trata una disposición por la que la Administración ejercita la facultad que expresamente le atribuye una norma con rango de Ley en orden al posible establecimiento de ayudas económicas o incentivos, como medidas de fomento, siendo la retribución un pago finalista que no tiene carácter necesario, más cercana a la potestad tarifaria (determinación de ingresos y costes del sistema eléctrico) que al ejercicio de una potestad reglamentaria en desarrollo de la regulación contenida en la Ley. Por ello, resulta adecuado el paralelismo que a título de ejemplo ofrece el representante procesal de la Administración cuando señala que, a los efectos que estamos examinando, una disposición como la aquí impugnada presenta una naturaleza jurídica análoga a las bases reguladoras de ayudas públicas en forma de subvenciones, que a pesar de su naturaleza reglamentaria no constituyen disposiciones de carácter general que se dicten en desarrollo o ejecución de las leyes. Y ello porque la habilitación expresa de una ley para la realización de alguna normativa reglamentaria no implica, más bien excluye, la noción de reglamento ejecutivo”.

Para el Tribunal, no nos encontrábamos “ante un desarrollo de la ley en sentido propio”.

En el mismo sentido, las Sentencias del Tribunal Supremo 981/2020 de 9 julio, recurso nº 57/2019; Sentencia 975/2020 de 9 julio, recurso nº 56/2019; y Sentencia 1023/2020 de 16 julio, recurso nº 54/2019.

De las precitadas resoluciones se desprende, por tanto, la aplicación respecto de las bases reguladoras, únicamente, -como se ha dicho- del aspecto “material” del concepto “reglamento ejecutivo” a los efectos del dictamen del Consejo de Estado, excluyendo el carácter preceptivo de su intervención cuando carezcan dichas bases de un contenido normativo que desarrolle o complemente la ley o norma comunitaria, en su caso.

Doctrina que resulta trasladable a este Órgano consultivo.

Debe reseñarse que, en la citada Memoria del Consejo de Estado del año 2016, dicha Institución se hace eco de la divergencia de posiciones doctrinales existentes en materia de bases reguladoras, considerando “urgente” que, en el marco de la Ley 38/2003, se “*clarifique definitivamente el régimen jurídico de las mismas fijando definitivamente cuáles tienen carácter de reglamento ejecutivo...*”. Entre tanto, estima que tendrán carácter ejecutivo: a) subvenciones y ayudas europeas; b) en materias donde la actividad prestacional o de fomento ha sido regulada por el legislador que remite al Gobierno el desarrollo de criterios concretos; y c) los reales decretos reguladores de subvenciones directas, “*no pudiendo considerarse el que la mera aplicación de la Ley general de Subvenciones, por el mero hecho de serlo, haga atribuible a las bases reguladoras el carácter de reglamento ejecutivo*”.

IV.- Dicho esto, debe advertirse que en el Dictamen 350/2015 – precedente de los restantes dictámenes- este Consell justificó la interpretación amplia del término “reglamento ejecutivo”, entre otras argumentaciones, en la falta de “*jurisprudencia que atribuya una naturaleza distinta a dichas disposiciones generales*”; por ello, la existencia, en este momento, de una posición doctrinal del Tribunal Supremo determina que el Pleno de esta Institución reconsidere en el presente Dictamen la interpretación, a efectos de las bases reguladoras de subvenciones, de la expresión “*que se dicten en ejecución de leyes*” recogida en el artículo 10.4 de la Ley 10/1994.

A partir del presente Dictamen, y siguiendo la doctrina del Alto Tribunal, no se estima preceptiva la petición de dictamen de este Consell en relación con los proyectos de bases reguladoras de subvenciones o ayudas, que, con arreglo a las reseñadas Sentencias de 17 de julio y 21 de julio de 2020, entre otras, no constituyan un desarrollo de la ley en sentido propio, o, en otras palabras, no prevean un contenido normativo que desarrolle o complemente la ley sectorial o norma comunitaria.

En relación con la posición que este Consell ha mantenido hasta la fecha, es importante destacar que el procedimiento para la elaboración de disposiciones normativas de carácter general constituye un conjunto de trámites de extraordinaria importancia, en la medida en que se convierten en una garantía del acierto, oportunidad y legalidad de la norma que va a integrarse en el ordenamiento jurídico, sujeto a las exigencias de calidad técnica y jurídica, resaltando que hay, incluso, una mayor necesidad de intervención de los órganos consultivos en la elaboración de los reglamentos, precisamente, a medida que es mayor la desconexión con la ley y dado que, en todo caso, han de respetar el bloque de la legalidad.

Pese a ello, se reinterpreta, en los términos expuestos, la expresión “*disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de leyes y sus modificaciones*” del artículo 10.4 de la Ley 10/1994, de Creación de esta Institución, mantenida hasta la fecha, de forma que solo deberán ser sometidas a dictamen preceptivo las bases reguladoras en aquellos supuestos en los que así se disponga expresamente o se derive de su consideración de reglamento ejecutivo en su acepción material, es decir, cuando sean expresión de un contenido normativo que desarrolle o complemente la ley sectorial o norma comunitaria.

Resta señalar que las razones por las que el Pleno de esta Institución ha esperado desde las sentencias del año 2020 hasta el presente dictamen para matizar su interpretación en materia de bases reguladoras obedece a los siguientes motivos: en primer lugar, la reflexión y sosiego que exige siempre un cambio de doctrina de este Consell que conlleve un importante impacto en la actividad de las Administraciones consultantes; la necesidad de que se consolide la doctrina jurisprudencial, de forma que, en una materia tan controvertida como ha sido la naturaleza de las bases reguladoras, no se produzcan nuevos cambios doctrinales, lo que no ha acontecido hasta el momento; y, por último, y especialmente, el hecho de que por Decreto-ley 6/2021 se excluyera –indirectamente– la intervención de este Consell en la elaboración de tales bases al no considerarlas disposiciones generales, lo que, como se ha dicho, ha sido suprimido con el nuevo Decreto-Ley 1/2022, retornando a la situación anterior.

Por ello, en el presente Dictamen, que constituye el primero emitido tras la aprobación de este último Decreto-Ley 1/2022, el Consell Jurídic Consultiu matiza su doctrina en los términos expuestos.

Segunda.- Procedimiento de elaboración del proyecto de Orden.

Señala el artículo 32 de la Ley 5/1983, de 30 de diciembre, del Consell, que las órdenes del Consell son normas que se dictan en el ejercicio de la potestad reglamentaria que nuestro Estatuto de Autonomía atribuye al Consell en su artículo 29.

De esta forma, en el supuesto que ahora se analiza se han seguido las principales reglas de procedimiento para la elaboración de los reglamentos autonómicos contenidas en el artículo 43 de la Ley 5/1983, citada, y en el Título III del Decreto 24/2009, de 13 de febrero, sobre la forma, la estructura y el procedimiento de elaboración de los proyectos normativos de la Generalitat.

En la elaboración de la norma se han justificado los principios que, de conformidad con el artículo 129.1 de Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, han de regir en el ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria y se ha seguido el procedimiento establecido en el artículo 43.1.c) de la Ley del Consell.

Por Resolución de 25 de enero de 2022 de la Vicepresidència primera i Conselleria d'Igualtat i Polítiques Inclusives, se inició el procedimiento de elaboración del proyecto de Orden.

El Director General del Institut Valencià de la Joventut emitió informe sobre la necesidad y oportunidad de aprobar el proyecto normativo –cuyo contenido se transcribe en la Consideración siguiente del Dictamen y Memoria económica en la que se indica expresamente que *“Las órdenes de bases reguladoras de subvenciones no tienen incidencia económica, ya que es la convocatoria la que conlleva el gasto para la administración, por lo que la derogación de las mismas tampoco va a tener ninguna incidencia desde el punto de vista económico o presupuestario.*

En tal sentido se ha incluido la correspondiente Disposición Adicional en la orden”.

Suscribió también el Director General, junto con la responsable de Igualdad Informe relativo al impacto de género del proyecto de Orden, cumpliendo así con lo que dispone el artículo 19 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de hombres y mujeres, en el que se indica que:

“De la revisió del text es desprén que el llenguatge inclusiu ha sigut utilitzat correctament i en conseqüència no procedeix formular cap observació”.

Como ya se advirtió en el reciente Dictamen núm. 766/2021 y como ya hemos dicho en dictámenes anteriores sobre proyectos normativos, para que los informes de impacto resulten efectivos tienen que contener una serie de datos que permitan el análisis sobre la situación en el ámbito en el que la norma desplegará sus efectos. Reunida esta información se podría determinar si la norma de referencia tiene impacto positivo o negativo y, en caso de

impacto negativo, adoptar medidas para favorecer la igualdad de mujeres y hombres en el ámbito de la norma proyectada (Dictamen 383/2017, por todos).

Figura también informe sobre el impacto de la citada norma en la infancia y en la adolescencia (artículo 22 quinquies de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, introducida por medio de la Ley 26/2015, de 28 de julio), y sobre la familia (disposición adicional décima de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias numerosas), en los que se indica la inexistencia de impacto en dichos colectivos.

Se han incorporado además al expediente Informe sobre las repercusiones informáticas, Informe de la Abogacía General de la Generalitat, cuyas observaciones fueron a su vez informadas por el Director General del Institut Valencià de la Joventut.

Tercera.- Finalidad del proyecto de Orden.

Como se indica en la Memoria justificativa de la norma proyectada:

“El Decreto-ley 6/2021, de 1 de abril, del Consell, de medidas urgentes en materia económico-administrativa para la ejecución de actuaciones financiadas por instrumentos europeos para apoyar la recuperación de la crisis consecuencia de la Covid-19, en su artículo 4, apartado 2, modificó el artículo 160.2.b de la Ley 1/2015, de 6 de febrero, de la Generalitat, de Hacienda Pública, del Sector Público Instrumental y de Subvenciones, disponiendo que las órdenes aprobatorias de las bases reguladoras de la concesión de las subvenciones no tendrán la consideración de disposiciones de carácter general.

El Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana, en sesión plenaria celebrada el 2 de junio de 2021 aprobó, por unanimidad, una «moción en relación con las bases reguladoras de subvenciones» que se elevó al Consell en aras a clarificar la posición e intervención del Consejo en relación con los proyectos de orden de bases reguladoras de subvenciones tras la modificación operada en virtud de lo señalado en el párrafo anterior. En la referida moción se destaca que «La voluntad del autor de la norma ha sido que las bases reguladoras pro futuro sean aprobadas (a partir de la entrada en vigor del Decreto-Ley), no como disposiciones generales con vocación de permanencia, sino como actos administrativos plúrimos, para convocatorias concretas o vinculadas a planes estratégicos de subvenciones de duración concreta -y así quede expresamente previsto en ellas-, y, por tanto, sin vocación indefinida».

Esta primera afirmación conlleva que las nuevas bases reguladoras sigan aprobándose mediante orden pero sin que esta tenga naturaleza de disposición de carácter general, sino como acto administrativo.

Por otro lado, se plantea la cuestión relativa a las órdenes en vigor en el momento en que se produce la modificación de la norma, y al respecto el Consell Jurídic Consultiu afirma que «Por otro lado, el Decreto-ley ha congelado las bases reguladoras de subvenciones aprobadas como disposiciones generales con anterioridad a la entrada en vigor del referido Decreto-Ley». Por lo que considera que

«En el supuesto de que se pretenda su modificación o derogación de tales bases deberá realizarse mediante una disposición de carácter general de igual rango, que, asimismo, será aprobada mediante orden ex artículo 37 de la Ley 3/1985, del Consell». A lo que añade que dichas órdenes de bases no podrán ser modificadas o derogadas mediante las órdenes dictadas al amparo de la nueva regulación en base al «principio de inderogabilidad singular recogido en el artículo 37 de la Ley 39/2015, de procedimiento administrativo común y en el artículo 41 de la Ley 5/1983, del Consell».

A la vista de los acontecimientos se ha efectuado un análisis de las diferentes órdenes reguladoras de concesión de subvenciones vigentes en el ámbito competencial del Institut Valencià de la Joventut, a fin de determinar cuáles de ellas pueden mantener íntegramente su vigencia, y qué otras, por el contrario, requieren de revisión para mejorar la regulación que contienen así como su eficiencia y eficacia.

De dicho análisis se deriva que existen tres órdenes de bases reguladoras en vigor cuya aplicación se considera que no se ajusta a los objetivos que en este momento este organismo persigue en su actividad de fomento, de hecho en algún caso ya se habían iniciado los trámites para su modificación o sustitución.

En concreto, las órdenes en cuestión son:

- Orden 19/2016, de 16 de noviembre, de la Vicepresidencia y Conselleria de Igualdad y Políticas Inclusivas, por la que se establecen las bases reguladoras de la concesión de ayudas en materia de juventud.

- Orden 2/2018, de 23 de febrero, de la Vicepresidencia y Conselleria de Igualdad y Políticas Inclusivas, por la que se establecen las bases reguladoras de la concesión de los premios del Institut Valencià de la Joventut (IVAJ) a la creación artística, científica y técnica.

- Orden 3/2018, de 11 de abril, de la Vicepresidencia y Conselleria de Igualdad y Políticas Inclusivas, por la que se establecen las bases reguladoras de la concesión de ayudas a entidades locales para programas de juventud y de equipamiento en tecnología de la información y la comunicación (TIC).

Por todo lo expuesto, se considera necesario proceder a la derogación de las ordenes referenciadas con el fin de poder aprobar el nuevo marco regulador de ayudas en estos ámbitos, siendo necesario a tal efecto la aprobación de la correspondiente orden derogatoria que, conforme a lo señalado por el Consell Jurídic Consultiu y con el fin de no alterar el principio de rango normativo, se tramitará conforme una disposición de carácter general de conformidad con lo dispuesto en el artículo 37 de la Ley 3/1985, de 30 de diciembre, del Consell”.

Cuarta.- Estructura y contenido del proyecto.

El texto del proyecto consta de una parte expositiva, una dispositiva con un único artículo, y una parte final con una disposición adicional, una final, una transitoria y una adicional únicas, cuyo contenido es el siguiente:

Artículo único. Órdenes reguladoras de bases de subvenciones que quedan derogadas.

DISPOSICION ADICIONAL

Única. Incidencia presupuestaria.

DISPOSICION TRANSITORIA

Única. Procedimientos correspondientes a convocatorias a las que resultaban de aplicación las bases reguladoras derogadas.

DISPOSICIONES FINAL

Única. Entrada en vigor.

Quinta.- Observaciones al proyecto de Orden.

Observaciones de carácter general

I.- Al preámbulo

En el preámbulo, al igual que en la memoria que justifica la necesidad de aprobar la orden proyectada, se hace referencia al Decreto-ley 6/2021, de 1 de abril, del Consell, de medidas urgentes en materia económico administrativa para la ejecución de actuaciones financiadas por instrumentos europeos para apoyar la recuperación de la crisis consecuencia de la COVID-19, expresándose que las nuevas bases que se aprueben, tras la derogación de las actualmente existentes, se aprobarán mediante actos administrativos plúrimos “conforme a la legislación vigente”, siguiendo precisamente lo que dijo este Consell en la moción que aprobó en fecha 2 de junio de 2021, a la cual también se hace referencia en el preámbulo.

Ahora bien, tras la entrada en vigor del Decreto ley 1/2022, de 22 de abril, del Consell, de medidas urgentes en respuesta a la emergencia

energética y económica originada en la Comunitat Valenciana por la guerra en Ucrania, convalidado por les Corts Valencianes el pasado 26 de mayo, que ha modificado de nuevo el apartado 2 del artículo 160 de la Ley 1/2015, al suprimir el inciso “*que no tendrán carácter de disposiciones generales*”, ha revertido el cambio operado por el Decreto-ley 6/2021.

Sugerimos, por ello, a la autoridad consultante se plantee si le resulta más conveniente, en lugar de aprobar la derogación de las órdenes que se proyecta derogar, proceder a su modificación mediante una disposición de carácter general. Y ello sin perjuicio de que para la aprobación de una orden modificatoria pueda ya no resultar preceptiva la solicitud de nuestro dictamen, tal y como hemos expuesto en la primera de las consideraciones.

II.- Omisión del trámite de consulta previa, audiencia e información pública.

El artículo 133.4 de la Ley 39/2015 establece la posibilidad de prescindir del trámite de consulta, audiencia e información públicas previsto en ese artículo “*en el caso de normas presupuestarias u organizativas de la Administración General del Estado, la Administración autonómica, la Administración local o de las organizaciones dependientes o vinculadas a éstas, o cuando concurren razones graves de interés público que lo justifiquen*”.

Y sigue señalando que “*Cuando la propuesta normativa no tenga un impacto significativo en la actividad económica, no imponga obligaciones relevantes a los destinatarios o regule aspectos parciales de una materia, podrá omitirse la consulta pública regulada en el apartado primero. Si la normativa reguladora del ejercicio de la iniciativa legislativa o de la potestad reglamentaria por una Administración prevé la tramitación urgente de estos procedimientos, la eventual excepción del trámite por esta circunstancia se ajustará a lo previsto en aquella*”.

Nada obsta, conforme a lo señalado, a que en la tramitación del proyecto normativo sometido a consulta se haya prescindido de dicho trámite, pero en ese caso, aunque se indica en el Preámbulo, debería haberse emitido un informe por el órgano correspondiente justificando la innecesariedad del trámite. Esta observación también fue advertida por la Abogacía General de la Generalitat.

Igualmente, ha de señalarse que se ha omitido el trámite de audiencia e información pública. En relación con ello el artículo 43.1.c) de la Ley 5/1983 establece que:

“*c) 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 aquéllos 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".

Tampoco se ha justificado en este caso la omisión del trámite de audiencia.

III.- Falta de competencia del Director General del Institut Valencià de la Joventut para emitir el informe preceptivo de coordinación informática.

El artículo 94.1 del Decreto 220/2014, de 12 de diciembre, del Consell, por el que se aprueba el Reglamento de Administración Electrónica de la Comunitat Valenciana establece que *"La aprobación o modificación de toda normativa reguladora de un procedimiento administrativo competencia de la Generalitat, relativo a los sujetos referidos en el número 1 del artículo 2, requerirá informe preceptivo de coordinación informática, emitido por el órgano directivo con competencias horizontales en materia de tecnologías de la información y las comunicaciones de la Generalitat, con el fin de asegurar la regulación, la coordinación y la planificación de las consecuencias informáticas derivadas de dichos proyectos y actos"*.

Por tal motivo en el presente supuesto al haberse emitido el informe de coordinación informática por el Director General del Institut Valencià de la Joventut se ha incumplido la previsión anterior, al no haberse emitido por el órgano especializado en la materia.

En consecuencia, deberá subsanarse tal irregularidad con carácter previo a la aprobación de la Orden proyectada.

Observaciones a la parte final

En la disposición final única la expresión “entrará en vigor el día siguiente de su publicación...” deberá sustituirse por “entrará en vigor el día siguiente al de su publicación...”.

Observaciones de carácter gramatical.

Todas las referencias a esta o a la presente “orden” serán con mayúscula inicial.

Sería conveniente sustituir la expresión “nuestro alto órgano consultivo” contenida en el Preámbulo por “el Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana”, evitando así declaraciones laudatorias conforme prevé el artículo 11.1 del Decreto 24/2009, citado.

III CONCLUSIÓN

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

Que el proyecto de Orden por la cual se derogan determinadas órdenes que establecieron las bases reguladoras de la concesión de ayudas en materia de juventud es conforme con el ordenamiento jurídico.

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

Valencia, 8 de junio de 2022

EL SECRETARIO GENERAL

LA PRESIDENTA

HBLE. SRA. VICEPRESIDENTA I CONSELLERA D'IGUALTAT I POLÍTQUES INCLUSIVES