



**CONSELL JURÍDIC CONSULTIU  
DE LA  
COMUNITAT VALENCIANA**

**Dictamen**                    **554/2023**  
**Expediente**                **498/2023**

**Presidenta**

**Hble. Sra.**

D.<sup>a</sup> Margarita Soler Sánchez

**Conselleres y Consellers**

**Ilmas. Sras. e Ilmos. Sres.**

D. Enrique Fliquete Lliso

D.<sup>a</sup> M.<sup>a</sup> del Carmen Pérez Cascales

D. Francisco Javier de Lucas Martín

D.<sup>a</sup> Fernanda María Lapresta Gascón

**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 12 de julio de 2023, bajo la Presidencia de la Hble. Sra. D.<sup>a</sup> 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 28 de junio de 2023 (Registro de entrada de 29 de junio), el Pleno del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana ha examinado el procedimiento instruido por la Conselleria de Agricultura, Desarrollo Rural, Emergencia Climática y Transición Ecológica sobre el Proyecto de Orden por la que se aprueban las bases reguladoras de las ayudas a entidades locales para obras de acondicionamiento de caminos rurales.

## **I ANTECEDENTES**

Del examen del expediente administrativo se desprende que:

### **Primero.- Solicitud de dictamen.**

Con fecha 28 de junio de 2023 tuvo entrada en este Consell Jurídic Consultiu solicitud de dictamen remitida por la Conselleria de Agricultura, Desarrollo Rural, Emergencia Climática y Transición Ecológica relativo al Proyecto Orden por la que se aprueban las bases reguladoras de las ayudas a entidades locales para obras de acondicionamiento de caminos rurales, de acuerdo con lo establecido en el artículo 10.4 de la Ley 10/1994, de 19 de diciembre, de creación del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana.

La solicitud de dictamen lo ha sido con carácter urgente.

### **Segundo.- Documentación remitida.**

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

1.- Informe sobre la consulta previa prevista en el artículo 133.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas emitido por el Director General de Agricultura, Ganadería y Pesca el 2 de marzo de 2023.

2.- Resolución de 15 de marzo de 2023 de la Consellera de Agricultura, Desarrollo Rural, Emergencia Climática y Transición Ecológica por la que se inició el procedimiento de elaboración del proyecto de Orden.

3.- Memoria justificativa de la norma realizada por el Director General de Agricultura, Ganadería y Pesca el 10 de marzo de 2023.

4.- Memoria Económica de la norma realizada por el Director General de Agricultura, Ganadería y Pesca el 10 de marzo de 2023.

5.- Informes sobre el impacto de género y sobre el impacto en la infancia, en la adolescencia y en la familia de 22 de marzo de 2023 del Director General de Agricultura, Ganadería y Pesca.

6.- Informe de impacto informático de 22 de marzo de 2023 del Director General de Agricultura, Ganadería y Pesca y de coordinación informática de 2 de mayo de 2023 del Director General de Tecnologías de la Información y

las Comunicaciones y del Subsecretario General de Informática Departamental.

7.- Informe de no sujeción al artículo 107 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea de 22 de marzo de 2023.

8.- Informe de no afección a otras Consellerias del Director General de Agricultura, Ganadería y Pesca el 22 de marzo de 2023.

9.- Trámite de información pública mediante la publicación de la norma en el Diario Oficial de la Generalitat Valenciana de 6 de abril de 2023 e Informe sobre el trámite de información pública de la norma del Director General de Agricultura, Ganadería y Pesca el 27 de abril de 2023.

10.- Informe de la Abogacía de la Generalitat de 11 de mayo de 2023 e Informe de adaptación de la norma al Informe de la Abogacía de la Generalitat de 2 de junio de 2023.

11.- Informe de Intervención de 16 de junio de 2023 e informe de adecuación de la norma de 22 de junio de 2023.

12.- Borrador definitivo de la norma.

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

## **II CONSIDERACIONES**

### **Primera.- Naturaleza del dictamen.**

La autoridad consultante ha instado el dictamen con carácter preceptivo, al amparo de lo dispuesto en el artículo 10.4 de la ya citada Ley de la Generalitat 10/1994, de 19 de diciembre, de Creación del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana.

Este proyecto tiene por objeto la aprobación de la Orden por la que se aprueban las bases reguladoras de las ayudas a entidades locales para obras de acondicionamiento de caminos rurales.

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 aprobación de la Orden por la que se aprueban las bases reguladoras de las ayudas a entidades locales para obras de acondicionamiento de caminos rurales.

Conforme a lo que declaró este Consell en su Dictamen 374/2022, se considera que, en este caso, sí resulta preceptiva la petición de dictamen, a pesar de tratarse de un proyecto de bases reguladoras de subvenciones o ayudas, dado que el proyecto normativo pretende el desarrollo de la Ley sectorial, la Ley 5/2019, de 5 de diciembre, de Estructuras Agrarias de la Comunitat Valenciana, en lo relativo a las ayudas para la actualización de los caminos rurales.

### **Segunda.- Procedimiento de elaboración del Proyecto de Orden.**

El proyecto de Orden estudiado se elaboró y tramitó siguiendo el cauce que, para la elaboración de las disposiciones reglamentarias autonómicas, se prevé en el artículo 43 de la Ley de la Generalitat 5/1983, de 30 de diciembre, del Consell, en el marco de los principios que rigen el ejercicio de la potestad reglamentaria y de buena regulación que se detallan en los artículos 128 y siguientes de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Además, del citado procedimiento del artículo 43 de la Ley valenciana 5/1983, algunos aspectos concernientes sobre todo al fomento de la participación ciudadana, se completan con las especificaciones de la Ley de la Generalitat 2/2015, de 2 de abril, de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana de la Comunitat Valenciana, a lo que se añade que dicho procedimiento fue objeto de desarrollo reglamentario mediante el Decreto del Consell 24/2009, de 13 de febrero, sobre la forma, la estructura y el procedimiento de elaboración de los proyectos normativos de la Generalitat.

Así, consta Resolución de inicio del procedimiento de aprobación del Proyecto de Orden de 15 de marzo de 2023 de la Consellera de Agricultura, Desarrollo Rural, Emergencia Climática y Transición Ecológica.

Constan el Informe sobre la necesidad de la norma y la memoria económica realizados por el Director General de Agricultura, Ganadería y Pesca el 10 de marzo de 2023, en la Memoria Económica se afirma que *“Las ayudas reguladas en el proyecto de orden serán financiadas con cargo a la línea S0170000 (Obras y servicios de infraestructura agraria en municipios) del programa presupuestario 531.10, Estructuras Agrarias, de la Sección 12, de los presupuestos de la Generalitat correspondientes a cada ejercicio presupuestario.*

*Las cuantías totales máximas aplicables en cada convocatoria se publicarán, mediante resolución de la persona titular de la conselleria con competencias en materia de agricultura, en el Diari Oficial de la Generalitat Valenciana.”*

Además consta informe de coordinación informática, se ha emitido informe sobre impacto por razón de género, de impacto en la infancia, familia y adolescencia todos ellos realizados por el Director de Agricultura, Ganadería y Pesca.

Como se ha dicho en dictámenes anteriores de proyectos normativos, los informes sobre el impacto de género, sobre el impacto en la infancia y en la adolescencia y sobre el impacto en la familia deberían haber sido emitidos por los órganos de la Administración especializados y competentes en la materia.

La Ley 9/2003, de igualdad de la Comunitat Valenciana, de 2 de abril, se modificó por la Ley 13/2016, de 29 de diciembre, que en el artículo 45 añade el artículo 4.bis en el que se regulan los informes de impacto de género.

Se ha realizado trámite de información pública de la norma.

La Intervención emitió Informe de conformidad el 16 de junio de 2023.

Consta Informe de la Abogacía General de la Generalitat, de fecha 11 de mayo de 2023 e Informe sobre las observaciones realizadas por la Abogacía General de la Generalitat de 2 de junio de 2023.

### **Tercera.- Estructura y contenido del Proyecto de Orden.**

El texto del Proyecto consta de un Preámbulo, un artículo único, una Disposición Adicional Única, Una Disposición Transitoria Única, una Disposición Derogatoria Única, cuatro Disposiciones Finales y un Anexo.

### **Cuarta.- Justificación de la norma proyectada y marco normativo.**

El artículo 49.3 del Estatuto de Autonomía atribuye a la Generalitat competencia exclusiva, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 149 de la Constitución y, en su caso, de las bases y ordenación de la actividad económica general del Estado, en materia de agricultura, reforma y desarrollo agrario y ganadería.

Resulta aplicable la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones y su Reglamento aprobado por Real Decreto 887/2006, de 21 de julio.

Y la Ley 1/2015, de 6 de febrero, de la Generalitat, de Hacienda Pública, del sector Público Instrumental y de Subvenciones.

Así mismo resultan aplicables la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y la Ley 1/2022, de 13 de abril, de Transparencia y Buen Gobierno de la Comunitat Valenciana y el Decreto 105/2017, de 28 de julio, del Consell, de desarrollo de la Ley 2/2015, de 2 de abril, de la Generalitat, en materia de transparencia y de regulación del Consejo de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno.

Además deberá tenerse en cuenta el Decreto 128/2017 del Consell, por el que se aprueba el procedimiento de notificación y comunicación a la Comisión Europea de los proyectos de la Generalitat dirigidos a establecer, conceder o modificar ayudas públicas.

Y por último la Ley 5/2019, de 28 de febrero, de la Generalitat de Estructuras Agrarias de la Comunitat Valenciana, en cuyo Título VI regula las obras de interés agrario de la Comunitat Valenciana, sobre la creación de medidas de fomento para las inversiones encaminadas a mejorar los caminos rurales en los municipios y otras entidades locales.

#### **Quinta.- Observaciones al Proyecto de Orden.**

##### **Observaciones al Índice**

En la línea tercera del índice “DISPOSICIONES ADICIONALES” deberá ir en singular al existir una única Disposición Adicional.

##### **Observación a la fórmula aprobatoria.**

Los diversos elementos de la fórmula de aprobación se hallan desordenados y además se incluyen referencias que no es necesario que consten en dicha fórmula, como la realización del trámite de información pública, de acuerdo con lo que dispone el artículo 13 del Decreto 24/2009, de 13 de febrero, del Consell, sobre la forma, la estructura y el procedimiento de elaboración de los proyectos normativos de la Generalitat.

Sugerimos que se sustituya la redacción que se contiene en el proyecto remitido por la siguiente:

*“En virtud de lo anterior, en uso de las atribuciones que tengo conferidas por el artículo 28 de la Ley 5/1983, de 30 de diciembre, del Consell, los artículos 160.2 b) y 165 de la Ley 1/2015, de 6 de febrero, de la Generalitat, de Hacienda Pública, del Sector Público Instrumental y de Subvenciones, así como el Decreto 176/2020, de 30 de octubre, del Consell, por el que se aprueba*

*el Reglamento orgánico y funcional de la Conselleria de Agricultura, Desarrollo Rural, Emergencia Climática y Transición Ecológica, recabados los informes de la Abogacía de la Generalitat, y de la Intervención Delegada de la Conselleria de Agricultura, Desarrollo Rural, Emergencia Climática y Transición Ecológica y oído/conforme el Consell Jurídic Consultiu ...”.*

### **Observación a la Disposición Adicional**

Al existir una única Disposición Adicional su título deberá escribirse en singular.

### **Observación a la Disposición Derogatoria**

La Disposición Derogatoria única de la norma es del siguiente tenor:

*“A la entrada en vigor de esta orden, quedarán derogadas todas las normas de igual o inferior rango, en cuanto se opongan a lo establecido en esta y, expresamente, la Orden de 17 de noviembre de 2008, de la Conselleria de Agricultura, Pesca y Alimentación por la que se aprueban las bases reguladoras de las ayudas para obras de acondicionamiento de caminos rurales de titularidad municipal.*

*No obstante, las solicitudes de ayuda ya iniciadas al amparo de la Orden de 17 de noviembre de 2008, continuarán su tramitación según dicha orden, hasta su finalización.”*

El último párrafo es reproducción exacta de lo señalado en la Disposición Transitoria única de la Orden estudiada por lo que se considera innecesaria su reproducción en la Disposición Derogatoria Única.

### **Observaciones al Anexo – Bases Reguladoras.**

#### **A la Base Primera.**

En el apartado 2, en el último párrafo, deberían suprimirse las palabras “*y por tanto es objeto de esta ayuda*”, ya que las carreteras no son objeto de las ayudas reguladas en la orden proyectada.

#### **A la Base Décima.**

En el apartado 2 se establecen unos criterios objetivos de valoración que tienen “*carácter mínimo*” y se difiere a la convocatoria la posibilidad de “*detallar más especificaciones*” de tales criterios.

Dicho texto contraviene lo establecido en el artículo 165 de la Ley 1/2015, de 6 de febrero, de la Generalitat, de Hacienda Pública, del Sector

Público y de Subvenciones. Efectivamente, en dicho precepto se regula cuál es el contenido mínimo que han de contener las bases reguladoras de la concesión de subvenciones, exigiéndose, en su apartado 2.f), que contengan los “*criterios objetivos de otorgamiento de la subvención y, en su caso, ponderación de los mismos*”. Consecuentemente, la determinación de dichos criterios en ningún caso se puede diferir a la convocatoria de la subvención, al estar reservada por ley dicha determinación a la orden por la que se aprueben las bases reguladoras de su concesión.

Por tanto, deberán fijarse en la propia orden que se proyecta los criterios de valoración, que en ningún caso serán “mínimos” y sin que se prevea la posibilidad de realizar especificaciones de dichos criterios en la convocatoria.

Esta observación es **esencial** a los efectos del artículo 77.3 de nuestro Reglamento.

El texto del apartado 3 de esta base décima deberá suprimirse o, en su caso, trasladarse al preámbulo, ya que carece de valor normativo pues es meramente explicativo de por qué no se toman en consideración los criterios del artículo 19 del Decreto 118/2022. Por otra parte, una orden no es una norma adecuada para determinar qué normativa es la que resulta o no de aplicación a las entidades locales.

Esta observación es **esencial** a los efectos del artículo 77.3 de nuestro Reglamento.

#### **A la Base Decimocuarta.**

En el apartado 2, en la última frase, deberá especificarse que se actuará según lo establecido en la letra a) del apartado número 1.

#### **A la Base Vigésimotercera.**

En el apartado 2 deberá sustituirse el texto “*podrá ser causa de minoración total de la ayuda*” por “*podrá ser causa de minoración sobre el total de la ayuda*”, ya que si no podría entenderse que se suprime la totalidad de la ayuda.

### **III CONCLUSIÓN**

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



Que el Proyecto de Orden de la Conselleria de Agricultura, Desarrollo Rural, Emergencia Climática y Transición Ecológica, por la que se aprueban las bases reguladoras de las ayudas a entidades locales para obras de acondicionamiento de caminos rurales es conforme con el ordenamiento jurídico, siempre que se atiendan las observaciones esenciales realizadas.

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

València, 12 de julio de 2023

EL SECRETARIO GENERAL

LA PRESIDENTA

**HBLE SRA. CONSELLERA D'AGRICULTURA, DESENVOLUPAMENT RURAL,  
EMERGÈNCIA CLIMÀTICA I TRANSICIÓ ECOLÒGICA**