



**CONSELL JURÍDIC CONSULTIU  
DE LA  
COMUNITAT VALENCIANA**

**Dictamen**                    **601/2025**  
**Expediente**                **511/2025**

**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

**Molt Hble. Sr.:**

El Pleno del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana, en sesión celebrada el día 31 de julio de 2025, 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.M.H., de 22 de julio de 2025 (Registro de entrada de la misma fecha), el Pleno del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana ha examinado el procedimiento instruido por la Presidencia de la Generalitat relativo al proyecto de Decreto del president de la Generalitat, por el que se aprueban las bases reguladoras de las subvenciones destinadas al fomento de la economía local en los municipios en riesgo de despoblamiento en el ámbito de la Comunitat Valenciana. (Expediente núm. COAT 150\_2025 de la autoridad consultante).

## **I ANTECEDENTES**

Del examen del expediente administrativo remitido se desprende lo siguiente:

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

En fecha 22 de julio de 2025, el secretario autonómico de Relaciones Institucionales y Transparencia, por delegación del president de la Generalitat, remitió a este Consell Jurídic Consultiu (Registro de entrada de 22 de julio del mismo año) el expediente correspondiente al proyecto de decreto del president de la Generalitat, por el que se aprueban las bases reguladoras de las subvenciones destinadas al fomento de la economía local en los municipios en riesgo de despoblamiento en el ámbito de la Comunitat Valenciana (en lo sucesivo, el “proyecto de decreto”) solicitándose el preceptivo dictamen, con carácter de urgencia, 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, en relación con el artículo 165.1 de la Ley 1/2015, de 6 de febrero, de Hacienda Pública, del Sector Público Instrumental y de Subvenciones (“Ley 1/2015, de 6 de febrero”).

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

El expediente remitido por la autoridad consultante está integrado, entre otros documentos, por los siguientes:

1. Anuncio por el que se somete a consulta pública previa el proyecto de decreto, publicado en el DOGV, en fecha 8 de abril de 2025.

2. Informe de valoración de la consulta pública previa sobre el proyecto de decreto, emitido por el director general de Administración Local, de fecha 23 de abril de 2025.

3. Resolución de 30 de abril de 2025, del secretario autonómico de Relaciones Institucionales y Transparencia, por delegación del president de la Generalitat, de inicio del procedimiento de elaboración y aprobación del proyecto de decreto.

4. Versión inicial del texto del proyecto de Decreto (primer borrador).

5. Memoria económica del proyecto de decreto, emitida por el director general de Administración Local, de fecha 19 de mayo de 2025.

6. Memoria justificativa de la necesidad y conveniencia de la aprobación del proyecto de Decreto, emitida por el director general de Administración Local, de fecha 19 de mayo de 2025.

7. Informe sobre el impacto de género del proyecto de Decreto, emitido por el director general de Administración Local, de fecha 19 de mayo de 2025.

8. Informe sobre el impacto en la infancia, la adolescencia y la familia del proyecto de decreto, emitido por el director general de Administración Local, de fecha 19 de mayo de 2025.

9. Anuncio por el que se somete a información pública el proyecto de decreto publicado en el DOGV, en fecha 22 de mayo de 2025.

10. Informe relativo al proyecto de decreto, emitido por el delegado de Protección de Datos de la Generalitat, de fecha 23 de mayo de 2025.

11. Informe de coordinación informática relativo al proyecto de decreto, emitido por la Dirección General de Tecnologías de la Información y la Comunicación, de fecha 27 de mayo de 2025.

12. Informe del resultado del trámite de información pública del proyecto de decreto, emitido por el director general de Administración Local, de fecha 4 de junio de 2025.

13. Informe de valoración de las aportaciones y alegaciones realizadas por las Consellerías en relación con el proyecto de decreto, emitido por el director general de Administración Local, de fecha 6 de junio de 2025.

14. Versión del texto del proyecto de decreto (segundo borrador).

15. Informe jurídico de la Abogacía de la Generalitat, de fecha 10 de abril de 2024.

16. Informe de contestación al informe jurídico de la Abogacía de la Generalitat, de fecha 25 de junio de 2025.

17. Informe de la Intervención Delegada, de fecha 7 de julio de 2025.

18. Versión final del texto del proyecto de decreto (tercer borrador).

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

## II CONSIDERACIONES

### **Primera.- Carácter jurídico del dictamen.**

La autoridad consultante ha instado el dictamen con carácter preceptivo y urgente, al amparo de 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, en relación con el artículo 165.1 de la Ley 1/2015, de 6 de febrero.

1. En lo que se refiere al carácter preceptivo del Dictamen, señala el mencionado artículo 10.4 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”*. Y, el artículo 165.1 de la Ley 1/2015, de 6 de febrero establece que *“Cuando las bases reguladoras prevean un contenido normativo que desarrolle o complemente una ley sectorial o norma comunitaria tendrán naturaleza de disposición normativa de carácter general y serán aprobadas mediante orden de la persona titular de la conselleria competente por razón de la materia”*.

En el caso objeto de consulta, las bases reguladoras prevén un contenido normativo que desarrolla o complementa la Ley 5/2023, de 13 de abril, integral de medidas contra el despoblamiento y por la equidad territorial en la Comunitat Valenciana (*“Ley 5/2023, de 13 de abril”*). En particular, el Capítulo II del Título II, bajo la rúbrica de *“Medidas para la reactivación y la diversificación socioeconómicas y la promoción del empleo”*, prevé en su artículo 31 medidas en materia de subvenciones, y el artículo 33 establece un mandato dirigido a la Generalitat por medio del cual esta última *“promoverá e incentivará la reactivación y la diversificación económica en los municipios en riesgo de despoblamiento, impulsando las iniciativas empresariales de base local, de la economía social y el cooperativismo, tanto en sectores tradicionales como en sectores emergentes y tecnológicos, con un enfoque territorial, participativo, sostenible, innovador e inclusivo”*.

Por consiguiente, a la vista de lo expuesto, cabe señalar que este proyecto normativo remitido por la Presidencia de la Generalitat tiene la naturaleza de disposición de carácter general en tanto que desarrolla o complementa una ley sectorial autonómica.

2. En cuanto al carácter urgente del Dictamen, éste resulta de lo preceptuado en el artículo 165.1 de la Ley 1/2015, de 6 de febrero según el cual: *“Cuando las bases reguladoras prevean un contenido normativo que desarrolle o complemente una ley sectorial o norma comunitaria tendrán*

*naturaleza de disposición normativa de carácter general y serán aprobadas mediante orden de la persona titular de la conselleria competente por razón de la materia. Todos los trámites de dicho procedimiento serán evacuados por vía de urgencia, en atención a su especial naturaleza (...)*”.

Y, a este respecto, expresa el artículo 14.2 de la Ley 10/1994, de Creación de esta Institución que: *“Cuando en el escrito de remisión de los expedientes se haga constar la urgencia del dictamen, el plazo máximo para su emisión será de diez días”*.

### **Segunda.- Marco normativo aplicable y justificación del proyecto de Decreto.**

1. El fundamento competencial de este proyecto de decreto se encuentra en la potestad subvencional que tienen atribuida las distintas Administraciones Públicas. Ciertamente, las subvenciones no constituyen una materia constitucional en sí misma y, por consiguiente, no aparecen recogidas en los preceptos que delimitan la distribución competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas (artículos 148.1 y 149.1 de la Constitución). De igual modo, los Estatutos de Autonomía – a excepción de Cataluña (artículo 114), Aragón (artículo 79), Andalucía (artículo 45) e Islas Baleares (artículo 86)- tampoco recogieron la actividad de fomento en sus correspondientes títulos competenciales.

En este sentido, se manifestó tempranamente el Tribunal Constitucional en su Sentencia 13/1992, de 6 de febrero, FJ4º, al afirmar que *“La subvención no es un concepto que delimite competencias (SSTC 39/1982 y 179/1985) ni el solo hecho de financiar puede erigirse en núcleo que atraiga hacia sí toda competencia sobre los variados aspectos a que pueda dar lugar la actividad de financiación (SSTC 39/1982, 144/1985, 179/1985 y 146/1986), al no ser la facultad de gasto público en manos del Estado «título competencial autónomo» (SSTC 179/1985, 145/1989) que «puede desconocer, desplazar } limitar las competencias materiales que corresponden a las Comunidades Autónomas según la Constitución y los Estatutos de Autonomía» (STC 95/1986)”*.

De tal modo que, en principio, las Administraciones Públicas – y, más concretamente, las Comunidades Autónomas- podrán ejercitar la acción administrativa de fomento siempre que esté conectada con alguna de las materias que sean de su competencia. Así, señala expresamente la STC 95/2001, de 5 de abril, FJ3º, que: *“las Comunidades Autónomas no pueden «financiar o subvencionar cualquier clase de actividad, sino tan sólo aquellas sobre las cuales tengan competencias, pues la potestad de gasto no es título competencial que pueda alterar el orden de competencias diseñado por la Constitución y los Estatutos de Autonomía» (STC 14/1989, de 26 de enero, FJ 2; en el mismo sentido, la STC 13/1992, FJ 4). Sin perjuicio, pues, de la*

*discrecionalidad al fijar su destino y orientación, su cuantificación y distribución (SSTC, entre otras, 68/1996, de 4 de abril, FJ 10; 128/1999, de 1 de julio), la potestad de gasto autonómica —o estatal— no podrá aplicarse sino a actividades en relación con las que, por razón de la materia, se ostenten competencias (SSTC 30/1982, de 30 de junio; 201/1988, de 27 de octubre; 13/1992), pues las subvenciones no son más que simples actos de ejecución de competencias (STC 95/1986, de 10 de julio)”.*

Por todo ello, para poder analizar si en el caso objeto de consulta la Generalitat puede o no conceder las ayudas previstas en el proyecto de decreto, será conveniente examinar el alcance de sus competencias en lo atinente al fomento de la economía local en los municipios en riesgo de despoblamiento. Este objetivo que persigue la norma proyectada tiene su encaje en un fenómeno mucho más amplio, como son las políticas públicas en materia de lucha contra el reto demográfico. Como ya puso de manifiesto este Consell Jurídic Consultiu en su Dictamen 822/2022, de 28 de diciembre, –emitido a propósito de la precitada Ley 5/2023, de 13 de abril– el problema estructural de la despoblación encuentra su trasunto en distintas normas.

Así, a nivel comunitario el artículo 174 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea encomienda a las instituciones europeas una especial atención al reto demográfico con el fin de reforzar su cohesión económica, social y territorial. La Unión se propone reducir las diferencias entre los niveles de desarrollo de las diversas regiones y el retraso de las regiones menos favorecidas, incluidas las zonas rurales, las zonas afectadas por una transición industrial y las regiones que padecen desventajas naturales o demográficas graves.

A nivel estatal destaca, por una parte, la Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el desarrollo sostenible del medio rural, de carácter transversal y orientación territorial, dictada al amparo del artículo 149.1.13<sup>a</sup> de la Constitución sobre las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, que en su preámbulo afirma *“Toda política rural debe de buscar el logro de una mayor integración territorial de las zonas rurales, facilitando una relación de complementariedad entre el medio rural y el urbano, y fomentando en el medio rural un desarrollo sostenible. Esta iniciativa debe de partir del Estado, concertarse con las comunidades autónomas y las entidades locales, respetando el marco competencial y promover la participación del sector privado”.*

En la misma línea, el Consejo de Ministros, de 29 de marzo de 2019, aprobó las Directrices Generales de la Estrategia Nacional Frente al Reto Demográfico, creando en el año 2020 el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico.

En el ámbito autonómico, han sido muchas las Comunidades Autónomas que han dictado normativa sobre la materia de despoblamiento, convirtiéndose en un problema común en todas las regiones, como han sido: Aragón (Ley 13/2023, de 30 de marzo, de dinamización del medio rural de Aragón); Extremadura (Ley 3/2022, de 17 de marzo, de medidas ante el reto demográfico y territorial de Extremadura); Castilla-La Mancha (Ley 2/2021, de 7 de mayo, de Medidas Económicas, Sociales y Tributarias frente a la Despoblación y para el Desarrollo del Medio Rural en Castilla-La Mancha);, Galicia (Ley 5/2021, de 2 de febrero, de impulso demográfico de Galicia); y, la Comunidad de Madrid (la Estrategia para Revitalizar los Municipios Rurales de la Comunidad de Madrid).

En el ámbito de la Comunitat Valenciana, cabe hacer referencia a la ya aludida Ley 5/2023, de 13 de abril, integral de medidas contra el despoblamiento y por la equidad territorial en la Comunitat Valenciana. Como se afirma en su preámbulo, esta Ley pretende *“dotar de una perspectiva transversal, multisectorial y coordinada, para dar respuesta a las necesidades de la ciudadanía residente en los municipios en riesgo de despoblamiento, para el fomento de territorios atractivos y resilientes, y la creación de oportunidades de inversión o establecimiento de empresas y autónomos y otros agentes públicos y privados, debiendo ser, al mismo tiempo, un instrumento flexible en su desarrollo normativo y aplicación posteriores, que permita la adaptación de las medidas a la diversidad de situaciones que pueden darse en estos municipios y sus comarcas”*. Y, para lograr estos objetivos, la norma prevé diversos mecanismos e instrumentos, entre los que destacan las subvenciones.

En atención a lo expuesto, nada impide que la Generalitat pueda aprobar las bases reguladoras de las subvenciones destinadas al fomento de la economía local en los municipios en riesgo de despoblamiento en el ámbito de la Comunitat Valenciana.

**2.** Sentado lo anterior, conviene hacer una referencia a los motivos que han justificado la elaboración y aprobación de esta norma. Según se afirma en la memoria justificativa de la necesidad y conveniencia de la aprobación del proyecto de decreto, emitida por el director general de Administración Local, de fecha 19 de mayo de 2025:

*“El desarrollo local es un concepto clave para el progreso de los municipios que se acentúa cuando además hablamos de aquellos que están en riesgo de despoblación. Desde este punto de vista no cabe duda de que el desarrollo de la actividad económica local supone una mejora, no solo en la economía de los municipios; también, y de manera significativa, contribuye en otros aspectos como la mejora social y ambiental de una zona específica, promoviendo el bienestar y la calidad de vida de sus habitantes. Es por ello que hay que considerar el factor fundamental de las empresas que de esta*

*manera desempeñan un papel crucial a la vez de influir positivamente en el desarrollo local con el fin de la implementación de un crecimiento sostenible.*

*Sin lugar a duda, el efecto de la despoblación es un desafío significativo para muchos municipios en la Comunitat Valenciana. Es necesaria y prioritaria la connivencia e involucración de los diferentes actores con vinculación más directa en esta actividad, tanto desde el sector público como desde el privado, entre los gobiernos locales y autonómicos con las empresas y autónomos, que estén afincados o puedan afincarse en los territorios objeto de las ayudas (...)*

*En los artículos 31 y siguientes de la Ley 5/2023, ya se recoge de una manera más definida el mandato legal para la reactivación y diversificación de la actividad económica, estableciendo la necesidad de aplicar mecanismos de priorización o de discriminación positiva en sus programas de inversión o convocatorias, con el fin de favorecer la actividad económica y el empleo, contribuyendo a fijar población y a mejorar la calidad de vida de las personas residentes en los municipios en riesgo de despoblamiento.*

*En desarrollo de estas finalidades que la Ley pretende lograr, y con ocasión de llevar a la práctica lo que en ella se determina, estas ayudas tienen su proyección para ser destinadas a estos municipios que buscan fomentar el emprendimiento y revitalizar la economía local, con el objetivo de detener la migración de jóvenes y atraer nuevas familias”.*

**3.** Finalmente, en cuanto al instrumento normativo empleado –decreto del president de la Generalitat– entendemos que éste es correcto, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 34.1 de la Ley 5/1983, de 30 de diciembre, del Consell (“Ley del Consell”), según el cual “*Adoptarán la forma de Decreto del President: 1. Las disposiciones de carácter general que dicte en el ejercicio de sus competencias”.*

Este proyecto de decreto se propone, además, por la persona titular de la Presidencia de la Generalitat, órgano competente por razón de las materias asignadas por el Decreto 32/2024, de 21 de noviembre, de la Presidencia de la Generalitat, por el que se determinan el número y la denominación de las consellerías y sus atribuciones, y el Decreto 173/2024, de 3 de diciembre, del Consell, por el que se establece la estructura orgánica básica de la Presidencia y de las consellerías de la Generalitat.

Por todo ello, concluimos que la Generalitat y, en concreto, el president de la Generalitat, de acuerdo con lo expuesto previamente y en ejercicio de la potestad reglamentaria que tiene reconocida ex artículos 32.2 y 34.1 de la Ley del Consell, resulta competente para aprobar este proyecto de decreto. De igual modo, resulta adecuado el instrumento normativo formalmente empleado.

### **Tercera.- Procedimiento de elaboración del proyecto de decreto.**

La elaboración y la tramitación de este proyecto de decreto se ajustó al cauce y a los trámites que se establecen en el artículo 43 de la Ley del Consell que se desarrollaron y completaron por medio del Decreto 24/2009, de 13 de febrero, del Consell, de 13 de febrero, sobre la forma, la estructura y el procedimiento de elaboración de los proyectos normativos de la Generalitat (“Decreto 24/2009, de 13 de febrero”), así como a lo previsto, con carácter básico, en los artículos 127 a 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (“LPACAP”). Todo ello, sin perjuicio de las especialidades previstas en la Ley 1/2015, de 6 de febrero, relativas a las bases reguladoras de la concesión de subvenciones. En particular, conviene hacer mención a los siguientes trámites:

**1.** Previo al examen de los distintos trámites que conforman el expediente remitido conviene formular una precisión. El artículo 10 de la Ley 6/2024, de 5 de diciembre, de simplificación administrativa, introduce la figura de la Memoria del Análisis de Impacto Normativo, al señalar en su apartado 1 que *“A fin de garantizar que la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria de la Generalitat se ajustan a los principios de buena regulación, se establece la obligación de unificar toda la información sobre su justificación, oportunidad y necesidad y estimación de sus impactos en los diferentes ámbitos en la Memoria del Análisis de Impacto Normativo correspondiente”*. En el apartado 2 se regula el contenido que debe recoger, en todo caso, la citada Memoria. No obstante, con arreglo a la disposición final sexta, el legislador difiere la entrada en vigor del citado artículo 10, junto con los artículos 61 y 66, al día siguiente al de la publicación en el “Diari Oficial de la Generalitat Valenciana” del acuerdo por el que apruebe la Guía metodológica para la elaboración de la Memoria del Análisis de Impacto Normativo, por lo que no resulta de aplicación al presente procedimiento de elaboración del proyecto de Decreto.

**2.** El artículo 8.1 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (“LGS”) prevé, con carácter básico (disposición final primera), la necesidad de que las Administraciones Públicas y cualesquiera entes que propongan el establecimiento de subvenciones deban concretar con carácter previo, y a través de un plan estratégico, los objetivos y efectos que se pretenden con su aplicación, el plazo necesario para su consecución, los costos previsibles y sus fuentes de financiación, supeditándose en todo caso, al cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria.

En sentido similar, el artículo 164, a) de la Ley 1/2015, de 6 de febrero prevé que las subvenciones que se pretendan otorgar por las consellerías deberán estar integradas, con carácter previo, en el mencionado plan estratégico de subvenciones.

El Plan estratégico de subvenciones de la Presidencia de la Generalitat y sus organismos públicos, para el período 2024-2026, aprobado por Resolución de 15 de marzo de 2024, de la presidencia de la Generalitat, no contenía, en un primer momento, ninguna línea de subvención que tuviese por objeto el previsto en la norma proyectada. No obstante, la aprobación de la Ley 6/2025, de 30 de mayo, de presupuestos de la Generalitat para el ejercicio 2025, que preveía nuevas líneas de subvención, hizo necesaria la modificación de este documento.

Así, se aprobó la Resolución de 7 de julio de 2025, de la Presidencia de la Generalitat, por la cual se modifica el Plan estratégico de subvenciones de la Presidencia de la Generalitat y sus organismos públicos para el periodo 2024-2026, aprobado por la Resolución de 15 de marzo de 2024. Entre las nuevas líneas que se han incorporado consta, dentro del subprograma 126B00 denominado “*Lucha contra el despoblamiento y cohesión territorial*”, la línea S1726, bajo la rúbrica de “*Ayudas estratégicas de despoblamiento para el fomento de la economía local*”, la cual da cobertura a la norma proyectada. Por tanto, existe un plan estratégico de subvenciones y una línea destinada a las subvenciones previstas en el proyecto de Decreto.

Ahora bien, no consta en las bases proyectadas referencia alguna al mencionado Plan estratégico de subvenciones, lo cual contraviene el tenor literal del artículo 8.1, párrafo 2º de la LGS, según el cual “*Las bases reguladoras de cada subvención harán referencia al Plan estratégico de subvenciones en el que se integran, señalando de qué modo contribuyen al logro de sus objetivos; en otro caso, deberá motivarse por qué es necesario establecer la nueva subvención, incluso aun no habiendo sido prevista en el Plan, y la forma en que afecta a su cumplimiento*”. Por ello, debe añadirse en el Preámbulo de la norma proyectada una referencia expresa al citado Plan estratégico de subvenciones así como al hecho de que las subvenciones objeto de la norma proyectada se encuentran incluidas en aquel.

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

**3.** El procedimiento se inició mediante Resolución de 30 de abril de 2025, del secretario autonómico de Relaciones Institucionales y Transparencia, por delegación del president de la Generalitat, de inicio del procedimiento de elaboración y aprobación del proyecto de decreto ajustándose, por consiguiente, a lo dispuesto en el 39.1 del Decreto 24/2009, de 13 de febrero.

Además, el proyecto de decreto se ha tramitado con carácter de urgencia, tal y como consta en la citada Resolución de 30 de abril de 2025,

de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 165.1 de la Ley 1/2015, de 6 de febrero.

**4.** La participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de normas con rango de reglamento se ajusta a dos momentos distintos, tal y como se recoge en el artículo 133 de la LPACAP.

Por un lado, el trámite de consulta pública previa, previsto tanto en el apartado 1 del citado artículo 133 de la LPACAP, como en los artículos 14 y 15 de la Ley 4/2023, de 13 de abril, de la Generalitat, de Participación Ciudadana y Fomento del Asociacionismo de la Comunitat Valenciana (“Ley 4/2023, de 13 de abril”). Consta realizado este trámite, tal y como se indica en el informe relativo al trámite de consulta pública previa del proyecto de decreto, emitido por la Dirección General de Administración Local, de fecha 23 de abril de 2025.

Conforme al mencionado informe, la consulta pública se sustanció a través del portal *gvaoberta.gva.es*, finalizando el día 18 de abril de 2025. A este respecto, se realizaron aportaciones por parte del Ayuntamiento de Alpuente las cuales resultaron aceptadas por el órgano encargado de la tramitación de la norma proyectada.

Por otro lado, el artículo 133.2 de la LPACAP y los artículos 14 y 16 de la Ley 4/2023, de 13 de abril, prevén la realización de un trámite de audiencia e información pública. A la vista de la información que obra en el expediente, consta la realización de este trámite. A este respecto, según el informe del resultado del trámite de información pública del proyecto de decreto, emitido por el director general de Administración Local, de fecha 4 de junio de 2025, formuló alegaciones la entidad CONCOVAL (Confederación de Cooperativas) las cuales, sin embargo, no fueron estimadas.

**5.** Se ha emitido informe sobre la necesidad y oportunidad del proyecto de decreto y la correspondiente memoria económica, tal y como dispone el artículo 43.1, a) de la Ley del Consell y el artículo 39.2 del Decreto 24/2009, de 13 de febrero. En cuanto al primero, su contenido ya ha sido expuesto en la consideración segunda de este Dictamen. Y, en lo que se refiere a la memoria económica, se concluye expresamente lo siguiente: “(...) *el decreto que se propone no tiene repercusión económica directa en el gasto público de la Administración de la Generalitat*”.

De conformidad con el artículo 26.3 de la Ley 1/2015, de 6 de febrero, “*cuando de la memoria económica se desprenda que su aplicación no comporta gasto no será necesario solicitar el informe citado en el apartado 1, siempre que, en el texto que se someta a aprobación o autorización, se incluya, a través de la incorporación de un apartado, artículo, disposición o cláusula específica,*

*una referencia expresa a la no incidencia presupuestaria de la actuación en cuestión”.*

A este respecto, se ha incorporado en el artículo 2 del proyecto de decreto una referencia expresa a la “*incidencia presupuestaria*”, por lo que se cumple con lo previsto en el citado artículo 26.3 de la Ley 1/2015, de 6 de febrero.

**6.** Durante la tramitación del procedimiento, se recabarán todos aquellos informes que se consideren necesarios, tal y como dispone expresamente los artículos 43.1, d) y 53.1 de la Ley del Consell.

A propósito de lo anterior, se ha emitido por parte de la Dirección General de Administración Local un informe sobre impacto por razón de género, dando cumplimiento a lo previsto en el artículo 4 bis de la Ley 9/2003, de 2 de abril, de la Generalitat, para la igualdad entre mujeres y hombres. También constan los informes sobre impacto en la familia, la infancia y la adolescencia, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 22 quinquies de la Ley Orgánica 1/1996, de Protección del Menor y en la disposición adicional décima de la Ley 40/2003, de Protección de las Familias Numerosas, todos ellos emitidos por la Dirección General de Administración Local.

Estos dos últimos informes se han emitido de forma acumulada, como este Consell ha observado que se viene realizando en algunos procedimientos de elaboración de proyectos normativos, lo que no consideramos adecuado, ya que se trata de informes que recaen sobre realidades distintas y están previstos en normativas diferentes.

Por otra parte, en relación con los informes sobre impacto por razón de género, en la infancia, la adolescencia y la familia, como ya ha declarado reiteradamente, este Consell en anteriores dictámenes sobre proyectos normativos, deberían haber sido emitido por los órganos de la administración especializados y competentes en la materia (Dictámenes 569/2016, 773/2016 y 567/2021, entre otros).

Por otro lado, 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 para, en caso de impacto negativo, adoptar las medidas pertinentes en el ámbito de la norma proyectada (Dictamen 383/2017, por todos).

Se ha incorporado, asimismo, el informe de coordinación informática, de acuerdo con lo dispuesto en las disposiciones transitoria única, derogatoria

única y final tercera del Decreto 54/2025, de 15 de abril, del Consell, de simplificación administrativa y transformación digital.

Por otro lado, consta comunicación de la Dirección General de Administración Local, de fecha 8 de mayo de 2025, por medio de la cual se remiten a la Dirección General de Fondos Europeos y Sector Público las *“fichas informativas sobre la no sujeción al artículo 107 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea del proyecto de Decreto del president de la Generalitat, por el que se aprueban las bases reguladoras de las subvenciones destinadas al fomento de la economía local en los municipios en riesgo de despoblamiento en el ámbito de la Comunitat Valenciana, conforme al artículo 15 de la ley 5/2023, de 13 de abril, integral de medidas contra el despoblamiento y por la equidad territorial”*, por lo que se cumple con lo dispuesto en el artículo 164, b) de la Ley 1/2015, de 6 de febrero, en relación con el Decreto 128/2017, de 29 de septiembre, del Consell, por el que se regula el procedimiento de notificación y comunicación a la Comisión Europea de los proyectos de la Generalitat dirigidos a establecer, conceder o modificar ayudas públicas.

En todos estos informes no se pone de manifiesto elemento obstativo alguno a la elaboración y aprobación de la norma proyectada.

Adicionalmente, consta el informe de valoración de las aportaciones y alegaciones realizadas por las consellerías en relación con el proyecto de decreto, emitido por el director general de Administración Local, de fecha 6 de junio de 2025. A este respecto, formularon observaciones los siguientes órganos:

- Vicepresidencia Primera y Conselleria de Servicios Sociales, Igualdad y Vivienda: se propone incorporar en la base segunda como gasto subvencionable *“la recuperación y rehabilitación del entorno construido utilizando técnicas constructivas vernáculas, desde la calidad y la sostenibilidad medioambiental”*., la cual no es aceptada. Por otro lado, se propone la corrección de una errata identificada en la base séptima, la cual ha sido aceptada y corregida.

- Conselleria de Agricultura, Agua, Ganadería y Pesca. Servicio de Desarrollo de las Zonas Rurales y Despobladas: se dice que sería conveniente precisar en el contenido de las bases reguladoras, con mayor detalle y extensión, algunos aspectos como: (i) Personas beneficiarias de las ayudas: definición, tipos, requisitos y obligaciones; (ii) Actuaciones objeto de las ayudas; (iii) Relación de gastos subvencionables y gastos no subvencionables; (iv) Comprobación de la moderación de los costes; y, (v) Subcontratación. No se aceptan.

- Conselleria de Medio Ambiente, Infraestructuras y Territorio. Dirección General de Calidad y Educación Ambiental: se plantea la posibilidad de incluir otros aspectos en la base séptima. No se acepta.

- Conselleria de Hacienda y Economía: se aportan informes emitidos por la Dirección General de Economía, el Institut Valencià d'Estadística y la Dirección General de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, en los que se proponen mejoras o cambios en el texto. Se aceptan todas las alegaciones planteadas.

**7.** Se ha incorporado al expediente el informe preceptivo de la Abogacía de la Generalitat, de conformidad a los artículos 43.1, e) de la Ley del Consell, 165.1 de la Ley 1/2015, de 6 de febrero y 5.2, a) de la Ley de la Generalitat 10/2005, de 9 de diciembre, de asistencia jurídica a la Generalitat. Asimismo, consta informe sobre las observaciones recibidas de la Abogacía de la Generalitat con relación al proyecto de decreto, emitido por la Dirección General de Administración Local, de fecha 25 de junio de 2025.

En último lugar, consta el informe de la Intervención Delegada, de acuerdo con el artículo 165.1 de la Ley 1/2015, de 6 de febrero, en el que no se plantea ninguna objeción a la norma proyectada.

#### **Cuarta.- Estructura y contenido.**

El texto del proyecto de decreto consta de una parte expositiva, una parte dispositiva integrada por tres artículos, una disposición derogatoria, dos disposiciones finales y un anexo en el que se prevén las bases reguladoras de las subvenciones. A este respecto, se cumple con lo previsto en Título II del Decreto 24/2009, de 13 de febrero.

#### **Quinta.- Observaciones y sugerencias al proyecto de decreto.**

A lo largo del procedimiento de elaboración del proyecto de decreto, se han ido incorporando la mayor parte de las observaciones efectuadas por los distintos órganos que han participado en la tramitación de la norma proyectada.

Esta Institución Consultiva, que es la última en informar, conforme a lo previsto en los artículos 2.4 de la Ley de la Generalitat Valenciana 10/1994, de creación de este Consell, y 5 del Decreto 37/2019, de 15 de marzo, del Consell, por el que se aprueba el Reglamento del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana, examinado el texto del proyecto en su borrador final remitido, considera, en general, que presenta acomodo al ordenamiento jurídico positivo. Ello no obstante, la norma proyectada suscita las consideraciones siguientes:

### **Al preámbulo.**

No consta que se haya justificado la adecuación de la norma a los principios del artículo 129.1 de la LPACAP, artículo que, con arreglo a lo que declaró la STC 55/2018, de 24 de mayo, resulta aplicable al ejercicio de la potestad reglamentaria por parte de las Comunidades Autónomas, no así a la iniciativa legislativa autonómica.

El referido precepto dispone que las Administraciones Públicas actuarán, en el ejercicio de la potestad reglamentaria, de acuerdo con los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia, añadiendo que en el preámbulo de los proyectos de reglamento “*quedará suficientemente justificada su adecuación a dichos principios*”.

Con arreglo a lo expuesto, en el preámbulo de la norma proyectada deberán invocarse los referidos principios de buena regulación y justificarse su adecuación a tales principios.

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

Por otra parte, dada la extensión del preámbulo, se recomienda que se divida en apartados numerados con cardinales romanos (artículo 12 del Decreto 24/2009, de 13 de febrero).

### **A la fórmula de aprobación.**

En la fórmula de aprobación se hace referencia a diversas leyes, pero no a los informes que han sido emitidos a lo largo del procedimiento. A este respecto, conviene tener presente lo dispuesto en el artículo 13.2 del Decreto 24/2009, de 13 de febrero, según el cual “*la fórmula aprobatoria hará referencia a los informes preceptivos (...)*”. Por ello, debe incluirse una alusión a dichos informes preceptivos. Si bien el artículo 165.1 de la Ley 1/2015, de 6 de febrero dispone que “*En todo caso, será preceptivo el informe de la Abogacía y de la Intervención Delegada*”; no puede desconocerse que también otras normas aplicables a la elaboración de las bases reguladoras prevén la preceptividad de informes como son, entre otros, el informe de impacto de género, de impacto en la infancia, la adolescencia y la familia, o el informe de coordinación informática. Todos ello, incorporados, además, a este expediente.

Por ello, y para evitar establecer una relación exhaustiva de cada uno de los informes preceptivos que se han tenido en cuenta en la elaboración de la norma proyectada, se sugiere la inclusión de la siguiente fórmula: “*con todos los informes preceptivos solicitados*”.

## **Al Artículo 1. Objeto y ámbito de aplicación.**

El contenido de este precepto es el siguiente: *“El objeto del presente decreto es aprobar las bases reguladoras por las que deben regirse las subvenciones destinadas al fomento de la economía local en los municipios en riesgo de despoblamiento en el ámbito de la Comunitat Valenciana, conforme al artículo 15 de la ley 5/2023, de 13 de abril, integral de medidas contra el despoblamiento y por la equidad territorial”*.

En opinión de esta Institución consultiva debería prescindirse en la redacción de este precepto de la referencia al artículo 15 de la Ley 5/2023, de 13 de abril, pues este último nada tiene que ver con el fomento de la economía local en los municipios en riesgo de despoblamiento, lo cual podría llevar a confusión. En efecto, el citado artículo 15 se refiere, únicamente, a los *“criterios de zonificación del riesgo de despoblamiento”*, esto es, a los criterios que nos permiten considerar un municipio como en riesgo de despoblamiento; un aspecto que, por lo demás, debería quedar circunscrito a las bases y no al objeto del decreto. De hecho, la base tercera, relativa a las *“entidades beneficiarias”*, se refiere acertadamente a este artículo, pues es ahí donde se define, por remisión al citado precepto, el concepto de municipio en riesgo de despoblamiento.

## **Al Anexo.**

### **Al título.**

El Anexo lleva por título: *“Bases reguladores de las subvenciones de destinadas al fomento de la economía local en los municipios en riesgo de despoblamiento en el ámbito de la Comunitat Valenciana, conforme al artículo 15 de la ley 5/2023, de 13 de abril, integral de medidas contra el despoblamiento y por la equidad territorial en la Comunitat Valenciana”*. Lo comentado anteriormente respecto al artículo 1 de la norma proyectada resulta igualmente extensible a este caso.

### **A la base primera. Objeto.**

Según su tenor literal: *“El objeto de las subvenciones es llevar a cabo la promoción y el fomento de las acciones de los municipios en riesgo de despoblamiento en el ámbito de la Comunitat Valenciana, destinadas al fomento de la economía local”*.

Se recomienda una redacción más clara y coherente con título de la norma proyectada como, por ejemplo, la siguiente: *“Estas bases tienen por objeto regular la concesión de las subvenciones destinadas al fomento de la*

*economía local en los municipios en riesgo de despoblamiento en el ámbito de la Comunitat Valenciana”.*

### **A la base segunda. Gastos subvencionables.**

Se recomienda sustituir el término “*ayuntamientos beneficiarios*” por el de “municipios en riesgo de despoblación” por dos razones:

Primero, porque aunque comúnmente sean conceptos que se emplean indistintamente para referirse a una misma cosa, lo cierto es que cada uno de ellos responde a una realidad distinta. El municipio es la entidad local básica de la organización territorial del Estado, dotada de personalidad jurídica y plena capacidad para el cumplimiento de sus fines, y cuyos elementos son el territorio o término, la población y la organización, tal y como se define en el artículo 11 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (“LRBRL”). En cambio, el ayuntamiento se corresponde solamente con uno de los elementos del municipio, esto es, la organización; estando integrado por el alcalde y los concejales (artículo 19 de la LRBRL).

Y, segundo, porque las bases reguladoras no establecen como entidades beneficiarias de las subvenciones a los ayuntamientos, sino a los municipios en riesgo de despoblamiento, definidos estos en la base tercera por remisión al artículo 15 de la Ley 5/2023, de 13 de abril.

Por otro lado, comparando el contenido de esta base con lo expuesto en el preámbulo, hay supuestos de actuaciones subvencionables contemplados en el preámbulo que, a juicio de este Consell, no se reflejan en el texto de la base, por lo que recomendamos que se revise este para, en su caso, incorporar los supuestos omitidos o en cualquier caso coherencia ambas redacciones.

### **A la base sexta. Valoración de las solicitudes.**

El apartado 1 dispone que “*El órgano encargado de la ordenación e instrucción del procedimiento será la dirección general competente en materia de despoblamiento (...)*”.

En cambio, en el apartado 1 de la base quinta se dice que “*El órgano competente para la ordenación e instrucción del procedimiento de concesión de estas subvenciones será la dirección general competente en materia de administración local*”.

Y en el apartado 1 de la base octava se hace referencia a la dirección general competente en materia de despoblamiento.

Deberá clarificarse si el órgano competente para la ordenación e instrucción es la dirección general que tiene atribuida entre sus materias la

de despoblamiento o si es la que tiene atribuida la de administración local y, consecuentemente, deberá armonizar el texto de las tres referidas bases.

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

Por otro lado, el apartado 2 establece que “*Los servicios administrativos de la dirección general indicada efectuarán las comprobaciones, de cada una de las solicitudes presentadas y de la documentación aportada, para, posteriormente, y después de cumplimentados, en su caso, los correspondientes requerimientos, elaborar una propuesta motivada de resolución*”.

En relación con este apartado conviene tener presente lo dispuesto en el artículo 22.1, párrafo 2º, de la LGS, según el cual “*(...) sin perjuicio de las especialidades que pudieran derivarse de la capacidad de autoorganización de las Administraciones públicas, la propuesta de concesión se formulará al órgano concedente por un órgano colegiado a través del órgano instructor. La composición del órgano colegiado será la que establezcan las correspondientes bases reguladoras*”.

En sentido similar, el artículo 164 de la Ley 1/2015, de 6 de febrero, cuyo tenor literal es el siguiente: “*En la tramitación de las subvenciones otorgadas por la Generalitat o sus organismos públicos dependientes en régimen de concurrencia competitiva, se observará el siguiente procedimiento: (...) f) Con carácter previo a la resolución del procedimiento, además de los informes exigidos por la normativa aplicable, deberán emitirse los siguientes: informe del órgano colegiado en el que se concrete el resultado de la evaluación de las solicitudes e informe del órgano instructor en el que conste que de la información que obra en su poder se desprende que los beneficiarios cumplen todos los requisitos necesarios para acceder a las mismas*”.

Y el artículo 165.2 dice: “*Las bases reguladoras contendrán, como mínimo, los siguientes aspectos: (...) c) Órganos competentes para la tramitación y resolución del procedimiento. En las subvenciones sujetas a concurrencia competitiva se concretará la composición del órgano colegiado que formule la oportuna propuesta de concesión*”.

De lo anterior se desprende que en las bases reguladoras preceptivamente debe constar, en lo que a la fase de instrucción se refiere, por un lado, un órgano encargado de la instrucción, al cual le corresponde, entre otras cosas, la emisión de un informe sobre el cumplimiento de todos los requisitos para acceder a las subvenciones; y, por otro, un órgano colegiado a quien la ley le atribuye la evaluación de las solicitudes formuladas en este caso por las entidades solicitantes, tarea que deberá plasmarse en un

informe que deberá emitirse con carácter previo a la resolución del procedimiento.

En consecuencia, este Consell Jurídic Consultiu considera que el apartado 2 de la base sexta del Anexo no se ajusta a la normativa de subvenciones aplicable, concretamente, a los mencionados artículos 22.1, párrafo 2º, de la LGS, 164, f) y 165. 2, c) de la Ley 1/2015, de 6 de febrero.

Por ello, deberá modificarse este apartado de tal forma que se contemple el citado órgano colegiado y también, al menos, su composición.

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

#### **A la base octava. Resolución de las solicitudes.**

En el apartado 1 se hace referencia a la “*propuesta motivada formulada por los servicios técnicos de la mencionada dirección general*”, la competente en materia de desdoblamiento.

En consonancia con lo ya expuesto en la observación formulada a la base sexta, deberá aclararse que la referida propuesta será formulada por el órgano colegiado que deberá contemplarse en la norma proyectada y al cual se le atribuye la evaluación de las solicitudes formuladas.

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

#### **Sexta.- Cuestiones de técnica normativa y aspectos de redacción.**

Con carácter general, el centro directivo encargado de la elaboración y de la tramitación de este proyecto de decreto, que fue la Dirección General de Administración Local, atendió el cumplimiento de los criterios de sistemática y de técnica normativa establecidos en los preceptos y en las reglas del Decreto del Consell 24/2009, de 13 de febrero.

En este sentido, los artículos –y, por extensión, las bases– se han titulado y numerado (artículo 25), y las disposiciones de la parte final se han titulado, bien como únicas, cuando procede, o bien se han numerado con ordinales redactados en palabras (artículo 28).

En cuanto a la redacción del texto del proyecto normativo, se constata que ha sido bastante cuidadosa y atenta, utilizando un lenguaje administrativo moderno, inclusivo y sin aparente discriminación de género,

lo que sin duda influye en la calidad de este proyecto de decreto, si bien este reconocimiento no impide que debamos plantear algunas mejoras del texto.

Así, en el preámbulo se utilizan “guiones” para referenciar y estructurar algunas ideas en el texto. Considera este Consell Jurídic Consultiu, sin embargo, que la utilización de este signo de puntuación no es acertada. Se sugiere a este respecto la utilización de conectores como “en primer lugar, en segundo lugar, etc.”, por resultar estos mucho más apropiados a la hora de conectar y expresar las ideas en el texto; o, en todo caso, el empleo de números, como se ha hecho en la propia parte expositiva respecto de los objetivos.

Por otro lado, conviene formular una observación a la citación de normas en el texto. Como señala expresamente el artículo 3.7 del Decreto 24/2009, de 13 de febrero, “*La primera vez que aparezca citada una norma se identificará con su título completo. Las posteriores citas podrán realizarse expresando su título completo o una fórmula abreviada de éste que identifique a la norma*”.

A lo largo del preámbulo y del anexo se citan diversas normas, algunas de ellas varias veces. Por ello, se aconseja que la primera vez que se cite una norma sea con su título completo, mientras que en las citas posteriores se emplee una fórmula acotada que las identifique, de tal forma que se facilite y agilice la lectura del texto. De igual modo, a efectos de lograr una cierta uniformidad y coherencia en el empleo de las normas, este Consell Jurídic Consultiu recomienda utilizar siempre la misma fórmula para referirse a una norma.

En el párrafo sexto del preámbulo debe removerse el signo de puntuación que aparece entre “*artículo 33*” y “*de la Ley 5/2023, de 13 de abril*”, pues resulta improcedente.

Por último, se advierte un error ortográfico en la base séptima del Anexo, en el apartado 1, subapartado 1). Así, se dice “*Densidad de población: entendida como número de habitantes, según los datos estadísticos oficiales del Institut Valencià d’Estadística i el Instituto Nacional de Estadística (...)*”. Debe sustituirse “i” por “y”. Esto resulta igualmente extensible al apartado 1, subapartado 3) de esta misma base.

Tras el examen del proyecto de decreto del president de la Generalitat, por el que se aprueban las bases reguladoras de las subvenciones destinadas al fomento de la economía local en los municipios en riesgo de despoblamiento en el ámbito de la Comunitat Valenciana, se estima que es conforme con el ordenamiento jurídico, siempre que se atiendan las observaciones **esenciales** realizadas.

### **III CONCLUSIÓN**

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

Que el proyecto de decreto del president de la Generalitat, por el que se aprueban las bases reguladoras de las subvenciones destinadas al fomento de la economía local en los municipios en riesgo de despoblamiento en el ámbito de la Comunitat Valenciana, se ajusta al principio de legalidad y es conforme con el ordenamiento jurídico, siempre que se atiendan las observaciones **esenciales** realizadas.

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

València, 31 de julio de 2025

EL SECRETARIO GENERAL

LA PRESIDENTA

**MOLT HBLE. SR. PRESIDENT DE LA GENERALITAT VALENCIANA**