CONSELL JURÍDIC CONSULTIU
DE LA
COMUNITAT VALENCIANA

Dictamen 611/2026
Expediente 522/2026

Presidenta
Hble. Sra.
D.ª Margarita Soler Sánchez

Conselleres y Consellers
Ilmas. Sras. e Ilmos. Sres.
D. Enrique Fliquete Lliso
D.ª M.ª del Carmen Pérez Cascales
D. Joan Carles Carbonell Mateu
D. Francisco Javier de Lucas Martín
D.ª Fernanda María Lapresta Gascón

Secretari General
Ilmo. Sr.
D. Joan Tamarit i Palacios

Hble. Sr.:

El Pleno del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana, en sesión celebrada el día 9 de septiembre de 2026, 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 28 de julio de 2026 (Registro de entrada de 7 de agosto del mismo año), el Pleno del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana ha examinado el procedimiento instruido por la Consellería de Agricultura, Agua, Ganadería y Pesca relativo al proyecto de orden, de la Conselleria de Agricultura, Agua, Ganadería y Pesca, por la que se establecen las bases reguladoras de las ayudas al emprendimiento en el sector primario de mujeres residentes en municipios rurales de la Comunitat Valenciana.

I
ANTECEDENTES

Del examen del expediente administrativo remitido se desprende lo siguiente:

Primero.- Solicitud de dictamen

En fecha 28 de julio de 2026, la Subsecretaría de la Conselleria de Agricultura, Agua, Ganadería y Pesca, por delegación de la persona titular de esta última, remitió a este Consell Jurídic Consultiu (Registro de entrada de 7 de agosto del mismo año) el expediente correspondiente al proyecto de orden, de la Conselleria de Agricultura, Agua, Ganadería y Pesca, por la que se establecen las bases reguladoras de las ayudas al emprendimiento en el sector primario de mujeres residentes en municipios rurales de la Comunitat Valenciana (en lo sucesivo, el "proyecto de orden") solicitándose el preceptivo dictamen 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 remitido por la autoridad consultante está integrado por los siguientes documentos:

1. Informe sobre la omisión de la fase de consulta pública previa en la tramitación del proyecto de orden, suscrito por la directora general del Agua y Desarrollo Rural, de fecha 13 de enero de 2026.

2. Resolución de 19 de enero de 2026, de la persona titular de la Consellería de Agricultura, Agua, Ganadería y Pesca, de inicio del procedimiento de elaboración y aprobación del proyecto de orden.

3. Primer borrador del proyecto de orden.

4. Informe justificativo de la necesidad y oportunidad de la aprobación del proyecto de orden, emitido por la directora general del Agua y Desarrollo Rural, de fecha 23 de abril de 2026.

5. Memoria económica del proyecto de orden, emitida por la directora general del Agua y Desarrollo Rural, de fecha 23 de abril de 2026.

6. Informe sobre el impacto de género del proyecto de orden, emitido por la directora general del Agua y Desarrollo Rural, de fecha 23 de abril de 2026.

7. Informe de coordinación informática relativo al proyecto de orden, emitido por el director general de Tecnologías de la Información y la Comunicación, de fecha 21 de mayo de 2025.

8. Informe sobre el impacto en la infancia y la adolescencia y la familia del proyecto de orden, emitido por la directora general del Agua y Desarrollo Rural, de fecha 23 de abril de 2026.

9. Informe sobre el impacto en la familia del proyecto de orden, emitido por la directora general del Agua y Desarrollo Rural, de fecha 23 de abril de 2026.

10. Informe de no incidencia en el ámbito de competencias de Presidencia y otras Conselleries en relación con el proyecto de orden, suscrito por la directora general del Agua y Desarrollo Rural, de fecha 23 de abril de 2026.

11. Informe de la Dirección General de Fondos Europeos sobre el proyecto de orden, de fecha 30 de abril de 2026.

12. Informe justificativo de la adecuación a las observaciones de la Dirección General de Fondos Europeos al proyecto de orden, elaborado por la directora general del Agua y Desarrollo Rural, de fecha 27 de mayo de 2026.

13. Anuncio por el que se somete a audiencia e información pública el proyecto de orden, publicado en el DOGV núm. 10358, de fecha 8 de mayo 2026.

14. Informe justificativo sobre la realización del trámite de audiencia ciudadana al proyecto de orden, suscrito por la directora general del Agua y Desarrollo Rural, de fecha 27 de mayo de 2026.

15. Segundo borrador del proyecto de orden.

16. Informe jurídico de la Abogacía de la Generalitat, de fecha 8 de junio de 2026.

17. Certificación de la realización del trámite previsto en el artículo 43.1, b) de la Ley 5/1983, de 30 de diciembre, del Consell, tras las observaciones formuladas por la Abogacía General de la Generalitat respecto al proyecto de orden, emitida por el jefe de servicio de apoyo a la familia y relevo generacional, de fecha 29 de junio de 2026.

18. Informe de contestación al informe jurídico de la Abogacía de la Generalitat, emitido por la directora general del Agua y Desarrollo Rural, de fecha 23 de julio de 2026.

19. Tercer borrador del proyecto de orden.

20. Informe de la Intervención Delegada de la Conselleria de Agricultura, Agua, Ganadería y Pesca, de fecha 3 de agosto de 2026.

21. Informe de contestación al informe de la Intervención delegada de la Conselleria de Agricultura, Agua, Ganadería y Pesca respecto al proyecto de orden, emitido por la directora general del Agua y Desarrollo Rural, de fecha 6 de agosto de 2026.

22. Versión definitiva del texto del proyecto de orden.

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, al amparo de lo dispuesto en el artículo 10.4 de la ya citada Ley 4 de la Generalitat 10/1994, de 19 de diciembre, de Creación del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana. Según prevé este precepto, 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*".

Por su parte, 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) 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*".

No obstante, desde su entrada en vigor este último precepto ha sido objeto de distintas modificaciones, de tal modo que su redacción no se ha mantenido constante en el tiempo. Así, en un primer momento el artículo establecía que las bases reguladoras se aprobarían "*de acuerdo con el*

procedimiento previsto para la elaboración de disposiciones de carácter general". Posteriormente, con el artículo 18 de la Ley 21/2017, de 28 de diciembre, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera, y de organización de la Generalitat, se removió la referencia al procedimiento de elaboración de las disposiciones de carácter general. Y, en último lugar, la Ley 6/2024, de 5 de diciembre, de simplificación administrativa le ha dado una nueva redacción en los términos antes mencionados.

De forma análoga, el artículo 160. 2, b) de la Ley 1/2015, de 6 de febrero, relativo a las competencias de las personas titulares de las consellerias, también ha sufrido cambios en lo que al carácter de las bases reguladoras se refiere. Así, en su redacción original el precepto no se pronunciaba sobre el carácter de las bases. Sin embargo, 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, señaló de forma expresa que las bases reguladoras "*no tendrán la consideración de disposiciones de carácter general*". Especificación que removió el 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, y que la Ley 6/2024, de 5 de diciembre, no ha modificado.

En el caso objeto de consulta, el proyecto de orden pretende derogar y sustituir la Orden 1/2023, de 4 de enero, de la Conselleria de Agricultura, Desarrollo Rural, Emergencia Climática y Transición Ecológica, por la que se aprueban las bases reguladoras de la concesión de Premios al emprendimiento de las mujeres rurales de la Comunitat Valenciana, tal y como expresamente se indica en su preámbulo. Ahora bien, no se trata de un mero reemplazo normativo, sino de una "*evolución hacia un régimen de subvenciones en concurrencia competitiva orientado a mejorar la viabilidad económica y la consolidación inicial de los proyectos empresariales de las mujeres en el ámbito rural*".

De conformidad con la actual redacción del artículo 165.1 de la Ley 1/2015, de 6 de febrero, las bases reguladoras de las subvenciones tendrán la naturaleza de disposición de carácter general y serán aprobadas mediante orden cuando prevean un contenido normativo que desarrolle o complemente una ley sectorial o norma comunitaria. De lo que se desprende la necesidad de identificar de forma clara qué ley sectorial o norma comunitaria se pretende desarrollar.

En el particular, no consta ni en el informe de necesidad ni en el propio preámbulo referencia alguna a esta cuestión, lo cual puede entenderse en la medida en que el proyecto de orden pretende derogar y sustituir una orden que no desarrollaba ley sectorial o norma comunitaria alguna sino que, por el

contrario, simplemente cumplía con las funciones que tenía encomendadas la por entonces Dirección General de Desarrollo Rural y definidas en el artículo 9.4, b) del Decreto 176/2020, de 30 de octubre, del Consell, por el que se aprobó el Reglamento orgánico y funcional de la Conselleria de Agricultura, Desarrollo Rural, Emergencia Climática y Transición Ecológica, entre las cuales podía incluirse la promoción de las mujeres en el ámbito rural.

Tal omisión de la ley sectorial o norma comunitaria a desarrollar, si bien podría ser merecedora de reproche, en nada desvirtúa el carácter de reglamento ejecutivo que reviste el proyecto de orden remitido por cuanto, como señala la Abogacía General de la Generalitat en su informe, existen diversas normas a las que podría servir de desarrollo o complemento. Así, podemos señalar, entre otras, las siguientes: Ley 9/2003, de 2 de abril, de la Generalitat, para la igualdad entre mujeres y hombres; Ley 2/2012, de 14 de junio, de Medidas Urgentes de Apoyo a la Iniciativa Empresarial y los Emprendedores, Microempresas y Pequeñas y Medianas Empresas de la Comunitat Valenciana; Ley 5/2019, de 28 de febrero, de estructuras agrarias de la Comunitat Valenciana; Ley 5/2023, de 13 de abril, integral de medidas contra el despoblamiento y por la equidad territorial en la Comunitat Valenciana; o el Plan Estratégico de la PAC 2023-2027 de la Comunidad Valenciana, cuya medida 7119 prevé como objetivo "*Promover el empleo, el crecimiento, la igualdad de género, incluida la participación de las mujeres en la agricultura, la inclusión social y el desarrollo local en las zonas rurales, entre ellas la bioeconomía circular y la silvicultura sostenible*".

Todo ello hace que el dictamen de este Órgano consultivo resulte preceptivo, de acuerdo con el artículo 10.4 de la Ley 10/1994, citado.

<u>Segunda</u>.- Marco normativo aplicable y justificación del proyecto de orden

1. El fundamento competencial de este proyecto de orden se encuentra en la potestad subvencionadora 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 aquéllas 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 orden, será conveniente examinar el alcance de sus competencias en lo atinente al fomento del emprendimiento en el sector primario de mujeres residentes en municipios de la Comunitat Valenciana.

La Constitución Española (CE) dispone en su artículo 130.1 que "L*os poderes públicos atenderán a la modernización y desarrollo de todos los sectores económicos y, en particular, de la agricultura, de la ganadería, de la pesca y de la artesanía, a fin de equiparar el nivel de vida de todos los españoles*". Y, en el artículo 148.1, 7ª CE, se establece que las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en materia de "*agricultura y ganadería, de acuerdo con la ordenación general de la economía*".

En el ámbito autonómico valenciano, nuestro Estatut d'Autonomia atribuye a la Generalitat competencia en materia de agricultura, reforma y desarrollo agrario, y ganadería, reconocidas en su artículo 49.3.3ª; en materia de aprovechamientos y servicios forestales, reconocidas en su artículo 49.1. 10ª, y en materia de acuicultura, reconocidas en su artículo 49.1.17ª. Por otro lado, nuestra norma estatutaria también contempla en sus artículos 10.3 y

11, el principio de igualdad entre mujeres y hombres. Y, en el artículo 49.1, 26ª la competencia exclusiva en materia de "*promoción de la mujer*".

En virtud de lo anterior, se aprobó la Orden 1/2023, de 4 de enero, de la Conselleria de Agricultura, Desarrollo Rural, Emergencia Climática y Transición Ecológica, por la que se aprueban las bases reguladoras de la concesión de Premios al emprendimiento de las mujeres rurales 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 el Informe justificativo de la necesidad y oportunidad de la aprobación del proyecto de orden, emitido por la directora general del Agua y Desarrollo Rural, de fecha 23 de abril de 2026:

"*El sector primario, en general, y de manera más acusada el que se desarrolla en el ámbito rural valenciano (ARV), presenta desequilibrios estructurales que afectan de forma específica a las mujeres. Estos se manifiestan, entre otros aspectos, en la falta de reconocimiento de su actividad económica y profesional, en su limitada visibilidad social y estadística, así como en las dificultades de acceso a recursos, apoyos públicos y espacios de participación en los procesos de toma de decisiones.*

Estas circunstancias contribuyen a una menor consolidación de los proyectos liderados por mujeres y limitan su capacidad para desarrollar iniciativas económicas sostenibles e innovadoras, incidiendo negativamente en el desarrollo territorial, la cohesión social y la lucha contra la despoblación en el medio rural.

Por ello, se hace necesaria la adopción de medidas de apoyo dirigidas a facilitar el emprendimiento de mujeres residentes en municipios del ámbito rural valenciano (ARV), como empresarias en explotaciones agrarias —agrícolas, ganaderas y forestales— y acuícolas.

La iniciativa se considera oportuna en el contexto actual, marcado por los retos demográficos, la necesidad de revitalizar el medio rural y promover modelos productivos sostenibles, así como por el impulso de políticas públicas orientadas a la igualdad efectiva entre mujeres y hombres. En este sentido, la presente orden se configura como un instrumento clave para impulsar la igualdad de oportunidades, contribuir a la fijación de población y favorecer el relevo generacional, garantizando, al mismo tiempo, la trazabilidad y el uso adecuado de los fondos públicos.

Las convocatorias de ayudas que se realicen a su amparo permitirán capitalizar y fortalecer proyectos emprendedores ubicados en el ámbito rural valenciano, favoreciendo tanto la permanencia como el asentamiento de nueva

población, especialmente de mujeres; potenciar el emprendimiento y atraer y retener talento innovador; mejorar la dotación de infraestructuras y servicios como elemento fundamental para frenar la pérdida de población y reforzar la competitividad, la generación de empleo y renta; así como asegurar y promover la implantación de un desarrollo endógeno basado en la creación de valor añadido.

Por último, resulta conveniente señalar que, dado que el emprendimiento, por su propia naturaleza, incorpora de forma inherente una dimensión empresarial vinculada a la organización de recursos, la asunción de riesgos y el desarrollo de actividades económicas orientadas a la creación de valor, se ha procedido a la modificación de la denominación de la orden, suprimiendo el término "empresarial". En consecuencia, la nueva denominación –"Ayudas al emprendimiento en el sector primario de mujeres residentes en municipios rurales de la Comunitat Valenciana"– se adecúa al objeto y alcance real de las ayudas, evitando redundancias terminológicas".

3. Finalmente, en cuanto al instrumento normativo empleado –orden de la persona titular de la conselleria competente por razón de la materia– entendemos que éste es correcto de conformidad con lo dispuesto en los artículos 160.2, b) y 165.1 de la Ley 1/2015, de 6 de febrero y los artículos 32.4 y 37 de la Ley 5/1983, de 30 de diciembre, del Consell (Ley del Consell).

Esta orden se propone, además, por la persona titular de la Conselleria de Agricultura, Agua, Ganadería y Pesca, órgano competente por razón de las materias asignadas por el por el Decreto 16/2025, de 3 de diciembre, del President de la Generalitat, por el que se determinan el número y la denominación de las consellerias, y sus competencias; y el Decreto 186/2025, de 5 de diciembre, del Consell, por el que establece la estructura orgánica básica de la Presidencia y de las consellerias de la Generalitat.

Por todo ello, concluimos que la Generalitat y, en concreto, la persona titula de la Conselleria de Agricultura, Agua, Ganadería y Pesca, de acuerdo con lo expuesto previamente y en ejercicio de la potestad reglamentaria que tiene reconocida *ex* artículos 32.4 y 37 de la Ley del Consell, resulta competente para aprobar este proyecto de orden. De igual modo, resulta adecuado el instrumento normativo formalmente empleado.

<u>Tercera</u>.- Procedimiento de elaboración del proyecto de orden

La elaboración y la tramitación de este proyecto de orden se ajustó, con carácter general, 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.

Previamente 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. Dado que esta última se publicó el día 25 de febrero de 2026 en el DOGV y el procedimiento para la elaboración y tramitación de este proyecto de orden se inició el día 19 de enero de 2026, no resulta de aplicación al presente procedimiento.

De los trámites realizados conviene, en particular, mencionar los siguientes:

1. 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 consellerias deberán estar integradas, con carácter previo, en el mencionado plan estratégico de subvenciones.

El Plan Estratégico de Subvenciones 2024-2026 de la Conselleria de Agricultura, Ganadería y Pesca y sus organismos públicos, en su modificación operada por la Resolución de 24 de octubre de 2025, si bien no contiene una línea específica o similar a las ayudas al emprendimiento en el sector primario de mujeres, sí aparece la línea S1093 intitulada "*Premios proyectos*

emprendedores a mujeres sector primario y al mundo rural", que es la que se pretende sustituir. Sobre esta cuestión, y a propósito de la alegación formulada por la Abogacía General de la Generalitat, la Dirección General del Agua y Desarrollo Rural señala que "*se procederá –en el periodo establecido por el Servicio de Gestión Económica de la Conselleria– a solicitar la modificación del Plan Estratégico de Subvenciones de la conselleria, de modo que la nueva línea de ayudas quede adecuadamente reflejada, reforzando así su coherencia con la programación estratégica del departamento*".

Por todo ello, cabe considerar que las ayudas objeto del proyecto de orden están incluidas en el correspondiente plan estratégico de subvenciones, por lo que se da cumplimiento a lo dispuesto en los artículos 8.1 de la LGS y 164, a) de la Ley 1/2015, de 6 de febrero.

2. El procedimiento se inició mediante Resolución de 19 de enero de 2026, de la persona titular de la Consellería de Agricultura, Agua, Ganadería y Pesca, de inicio del procedimiento de elaboración y aprobación del proyecto de orden y, por consiguiente, conforme a lo dispuesto en el artículo 39.1 del Decreto 24/2009, de 13 de febrero. En dicha resolución se encomendaba la tramitación de la norma proyectada, mediante la realización e impulso de los trámites necesarios para su aprobación, a la Dirección General del Agua y Desarrollo Rural.

Igualmente, en la resolución de inicio consta que la tramitación del procedimiento tiene carácter de urgencia, por lo que se cumple con lo dispuesto en el artículo 165.1 de la Ley 1/2015, de 6 de febrero, según el cual "*Todos los trámites de dicho procedimiento serán evacuados por vía de urgencia, en atención a su especial naturaleza*".

3. 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. No obstante, este trámite se ha omitido en virtud del artículo 14.2 de la Ley 4/2023, de 13 de abril, tal y como se justifica en el informe suscrito por la directora general de Agua y Desarrollo Rural de 13 de enero de 2026, al tratarse de un procedimiento declarado de urgencia.

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. Consta realizado este trámite, tal y como se refleja en el anuncio publicado en el DOGV núm. 10358, de fecha 8 de mayo 2026 en el que se informaba de la tramitación del proyecto de orden, el cual pudo

consultarse en el Portal de Participación ciudadana de la Generalitat GVA Participa.

Conforme se indica en el informe justificativo sobre la realización del trámite de audiencia ciudadana al proyecto de orden, suscrito por la directora general del Agua y Desarrollo Rural, de fecha 27 de mayo de 2026, la consulta estuvo activa desde el día 9 hasta el día 18 de mayo de 2026 en el portal de participación ciudadana GVA Participa. Durante este periodo no se han recibido propuestas, sugerencias ni alegaciones al proyecto de orden.

4. Se ha emitido informe sobre la necesidad y oportunidad del proyecto de orden 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 dice expresamente lo siguiente:

"*La regulación contenida en el Proyecto de Orden de la Conselleria de Agricultura, Agua, Ganadería y Pesca, por la que se establecen las bases reguladoras de las ayudas al emprendimiento en el sector primario de mujeres residentes en municipios rurales de la Comunitat Valenciana, no comporta en si misma obligaciones económicas en los presupuestos de la Generalitat, sin perjuicio de las posibles convocatorias que puedan resolverse con arreglo a la consignación presupuestaria que se establezca en el correspondiente ejercicio".*

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 tal efecto, se ha incorporado la disposición adicional única, titulada "*Cláusula de no incidencia presupuestaria*", en la que se establece que "*La aprobación de las presentes bases no comporta, en sí misma, obligaciones económicas en los presupuestos de la Generalitat, sin perjuicio de las posibles convocatorias que puedan resolverse, con arreglo a la consignación presupuestaria que se establezca en el correspondiente ejercicio*", por lo que se cumple con lo dispuesto en el artículo 26.3 de la Ley 1/2015, de 6 de febrero.

5. 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 Agua y Desarrollo Rural, 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 Agua y Desarrollo Rural.

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 favorable de coordinación informática por parte de la Dirección General de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, de fecha 21 de mayo de 2025.

Por otro lado, consta la incorporación al expediente del informe de la Dirección General de Fondos Europeos, de fecha 30 de abril de 2026, 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. Además, se acompaña dicho informe de un anexo en el que se dice que las ayudas están sujetas a un régimen de *minimis* (artículo 4.4.a Decreto 128/2017, de 29 de septiembre). Respeto a este informe, se ha evacuado también informe justificativo de la adecuación a las observaciones de la Dirección General de Fondos Europeos al proyecto de orden, elaborado por la directora general del Agua y Desarrollo Rural, de fecha 27 de mayo de 2026.

Adicionalmente, se ha emitido informe de no incidencia en el ámbito de competencias de Presidencia y otras Consellerias en relación con el proyecto de orden, suscrito por la directora general del Agua y Desarrollo Rural, de

fecha 23 de abril de 2026. No obstante, tras el comentario formulado por la Abogacía de la Generalitat, se remitió el expediente a la Dirección General de Emprendimiento e Internacionalización (Conselleria de Industria, Turismo, Innovación y Comercio) y a la Dirección General de Administración Local (Vicepresidencia Segunda y Conselleria de Presidencia), a efectos de que tuvieran conocimiento del proyecto y pudiesen formular alegaciones, si así lo consideraban oportuno. Transcurrido el plazo concedido, no consta que hubiesen formulado alegaciones ninguno de los órganos antes referidos. A este respecto, se ha aportado certificación de la realización de este trámite, suscrita por el jefe de servicio de apoyo a la familia y relevo generacional, de fecha 29 de junio de 2026.

6. 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 orden, emitido por la Dirección General de Agua y Desarrollo Rural, con fecha 23 de julio de 2026.

7. 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, y el informe de contestación emitido por la directora general del Agua y Desarrollo Rural, de fecha 6 de agosto de 2026.

Cuarta.- Estructura y contenido

El texto del proyecto de orden consta de una parte expositiva, precedida de un índice, una parte dispositiva integrada por 22 preceptos, una disposición adicional, una disposición derogatoria y tres disposiciones finales.

Índice

Preámbulo

Artículo 1. Objeto y ámbito de aplicación
Artículo 2. Régimen de concesión
Artículo 3. Definiciones
Artículo 4. Personas beneficiarias y requisitos
Artículo 5. Obligaciones de las personas beneficiarias
Artículo 6. Condiciones de admisibilidad de las operaciones subvencionables
Artículo 7. Operaciones subvencionables y cuantía de la ayuda
Artículo 8. Acumulación y compatibilidad de las ayudas
Artículo 9. Convocatoria de las ayudas
Artículo 10. Presentación de solicitudes

Artículo 11. Ordenación e instrucción
Artículo 12. Órgano colegiado de valoración
Artículo 13. Criterios de valoración
Artículo 14. Resolución de concesión y pago
Artículo 15. Justificación documental
Artículo 16. Denegación y determinación del importe subvencionable
Artículo 17. Reintegro de las ayudas
Artículo 18. Control y seguimiento
Artículo 19. Responsabilidades y régimen sancionador
Artículo 20. Protección de datos de carácter personal
Artículo 21. Transparencia, suministro de información y datos abiertos
Artículo 22. Fin de la vía administrativa
Disposición adicional Única. Cláusula de no incidencia presupuestaria
Disposición derogatoria Única.
Derogación normativa
Disposiciones finales
Primera. Delegación de competencias
Segunda. Disposiciones de aplicación y desarrollo
Tercera. Entrada en vigor

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 orden

A lo largo del procedimiento de elaboración del proyecto de orden, 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

La parte expositiva del proyecto normativo objeto de consulta se ajusta a lo dispuesto en el artículo 11.1 del Decreto 24/2009, de 13 de febrero, según el cual "*La parte expositiva del proyecto normativo declarará breve y concisamente los motivos que hayan dado lugar a su elaboración, los objetivos y las finalidades que se pretenden satisfacer. Aludirá a sus antecedentes y a*

las competencias en cuyo ejercicio se dicta, así como a las líneas generales de su contenido cuando sea preciso para su mejor entendimiento, haciendo mención a la incidencia que pueda tener en la normativa en vigor, con especial atención a los aspectos novedosos. En todo caso, se evitarán exhortaciones, declaraciones didácticas o laudatorias u otras análogas". No obstante, conviene que formulemos una serie de observaciones en cuanto a su contenido.

Así, sería recomendable incluir en el párrafo relativo a los títulos competenciales que habilitan a la Generalitat para elaborar y aprobar este proyecto de orden (artículos 49.1. 10ª, 49.1.17ª y 49.3.3ª del Estatut d'Autonomia) los artículos 10.3 y 11 de nuestra norma estatutaria, que consagran el principio de igualdad entre mujeres y hombres, así como el artículo 49.1, 26ª, que atribuye a la Generalitat la competencia exclusiva en materia de "promoción de la mujer". Y ello por cuanto la norma que se proyecta no solo incide en el ámbito de la agricultura, sino también en el de la promoción de la igualdad efectiva entre mujeres y hombres, erigiéndose la norma proyectada como un instrumento adecuado para revertir ciertos desequilibrios existentes en el Ámbito Rural Valenciano. Así lo indica de forma clara el propio preámbulo, al decir lo siguiente:

"*Por ello, dentro del marco de impulso de políticas públicas orientadas a la igualdad efectiva entre mujeres y hombres, la Conselleria de Agricultura, Agua, Ganadería y Pesca considera necesario establecer las bases reguladoras de un instrumento de apoyo dirigido a facilitar el emprendimiento de las mujeres en el Ámbito Rural Valenciano (ARV), como empresarias en explotaciones agrarias –agrícolas, ganaderas y forestales– y acuícolas, mediante un procedimiento de concurrencia competitiva*".

Por otro lado, el preámbulo contiene en su parte final un párrafo dedicado al Decreto 54/2025, de 15 de abril, de Consell, de simplificación administrativa y transformación digital, en relación con la obligación de relacionarse por medios electrónicos con la Administración. En nuestra opinión, tal referencia en la parte preambular es completamente prescindible por cuanto la obligación de relacionarse por medios electrónicos con la Administración, cuando se trata de personas empresarias individuales o autónomas, ya está establecida en el artículo 4 del referido decreto, por lo que no necesita justificación alguna. Basta, simplemente, con la previsión que ya se hace en el artículo 10.5 del proyecto de orden, relativa a esta cuestión.

En cualquier caso, de considerarse oportuno mantener dicho párrafo en el preámbulo, consideramos que sería más pertinente reubicarlo en otra parte, antes de los párrafos relativos al cumplimiento de los principios de buena regulación.

A la fórmula de aprobación

La fórmula de aprobación está compuesta de diversos elementos, y entre ellos la facultad de propuesta que corresponde a la persona titular de la consellería que insta la aprobación de la disposición que se elaboró en su departamento. Así pues, este es el primer elemento que debe constar al principio de la redacción de la fórmula de aprobación, en el presente caso tras la locución adverbial "*En virtud de*".

Por otro lado, la fórmula de aprobación debe hacer referencia a los informes preceptivos, tal y como indica el artículo 13.2 del Decreto 24/2009, de 13 de febrero. En este caso, se alude únicamente a los "*informes previos preceptivos de la Abogacía General de la Generalitat y de la Intervención Delegada*". Sin embargo, durante la tramitación del procedimiento se han recabado otros informes que también son preceptivos. Por ello, debe incluirse una alusión a todos ellos. En este sentido, 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 9. Convocatoria de las ayudas

El apartado segundo establece: "*Éstas contendrán las cuantías totales máximas y las aplicaciones presupuestarias que las financian, de acuerdo con los presupuestos de la Generalitat Valenciana correspondientes a cada ejercicio presupuestario, establecerán el plazo de presentación de solicitudes, los importes globales e individuales máximos, la documentación requerida en el procedimiento y demás información relativa a la forma de presentar la solicitud".*

Conviene tener presente que el contenido mínimo de la convocatoria está recogido en el artículo 166 de la Ley 1/2015, de 6 de febrero. Y en este apartado no están plasmados todos los aspectos que el citado precepto establece. Por ello, sería recomendable incorporar una alusión a este artículo de tal modo que quede claro que la convocatoria de subvención recogerá, al menos, los aspectos contenidos en aquél.

Al artículo 19. Responsabilidad y régimen sancionador

Debe removerse la numeración del apartado ya que, en tanto que este precepto solamente está integrado por un único apartado, carece de sentido numerarlo con el "1".

<u>Sexta</u>.- 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 orden, que fue la Dirección General de

Agua y Desarrollo Rural, atendió el cumplimiento de los criterios de sistemática y de técnica normativa establecidos en los preceptos y en las reglas del Decreto 24/2009, de 13 de febrero.

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

En primer lugar, conviene formular un comentario a la citación de normas en el texto. De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 3.7 del Decreto 24/2009, de 13 de febrero, la primera vez que se cite una norma debe ser con su título completo, mientras que en las citas posteriores deberá emplearse una fórmula acotada que las identifique. El proyecto de orden se ajusta a esta previsión si bien, para señalar dicha fórmula acotada, se emplea cada vez el recurso siguiente: "*(en adelante, Ley 39/2015 del procedimiento administrativo común)*". Se recomienda no hacer uso de este tipo de recursos -más propio de otros tipos de textos- los cuales entorpecen la lectura del texto, haciéndola más farragosa. Además, desde una óptica funcional, tampoco son necesarios, pues, basta con que las siguientes veces que se cite una norma se haga directamente con la fórmula acotada.

En segundo lugar, se sugiere evitar el anglicismo "y/o", que se sustituirá por la conjunción disyuntiva "o". A este respecto véase el artículo 13.1, a).

En tercer lugar, en el artículo 4 se utilizan diversas siglas para referirse por ejemplo a los registros oficiales correspondientes. Pues bien, una vez se indica la sigla (i.e. Registro de Explotaciones Agrarias de la Comunidad Valenciana (REACV)), las siguientes ocasiones que se cite dicho registro deberá hacerse con la sigla, no con el nombre completo. A este respecto, se recomienda revisar y corregir el apartado 6, d) del citado precepto. Lo mismo ocurre con la sigla "BDNS" en el artículo 14.6.

Y, finalmente, en lo que respecta a la citación de plazos, se recomienda citar éstos de forma homogénea de tal modo que, o bien se utilicen letras o bien números, pero no ambos indistintamente. En este sentido, véase por ejemplo los artículos 11.4 ("*10 días*") y 14.6 ("*veinte días hábiles"*), entre otros.

Tras el examen del proyecto de orden, de la Conselleria de Agricultura, Agua, Ganadería y Pesca, por la que se establecen las bases reguladoras de las ayudas al emprendimiento en el sector primario de mujeres residentes en municipios rurales de la Comunitat Valenciana, este Consell Jurídic Consultiu estima que es conforme con el ordenamiento jurídico.

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, Agua, Ganadería y Pesca, por la que se establecen las bases reguladoras de las ayudas al emprendimiento en el sector primario de mujeres residentes en municipios rurales de la Comunitat Valenciana, se ajusta al principio de legalidad y es conforme con el ordenamiento jurídico.

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

València, 9 de septiembre de 2026

EL SECRETARIO GENERAL

LA PRESIDENTA

HBLE. SR. CONSELLER DE AGRICULTURA, AGUA, GANADERIA Y PESCA