Advocacia de la Generalitat
en la Conselleria de Participació, Transparència,
Cooperació i Qualitat Democràtica.

Passeig de l'Albereda 16,
46010- València

Informe

Referencia	85 / 21 (C/I/12669/2021 – PTCQD/85/2021)
Solicitante	Subsecretaría.
Asunto	Proyecto de Decreto del Consell *por el que se regula la inclusión de cláusulas de responsabilidad social en la contratación pública y en las convocatorias de ayudas y subvenciones*.

Examinada la solicitud de informe y la documentación recibida en relación con el asunto de referencia, se ha de manifestar lo que pasa a exponerse.

PRIMERO.- Contenido, objeto y ámbito del proyecto. El texto remitido para informe ha sido elaborado por la Conselleria de Participación, Transparencia, Cooperación y Calidad Democrática, y por la Conselleria de Hacienda y Modelo Económico, dentro de las atribuciones que corresponden a estos departamentos de acuerdo con sus normas de creación, organización y funcionamiento; y lleva como título *"Proyecto de Decreto del Consell por el que se regula la inclusión de cláusulas de responsabilidad social en la contratación pública y en las convocatorias de ayudas y subvenciones"*.

El proyecto está integrado formalmente por un preámbulo de quince párrafos, tras el que aparecen tres Capítulos y dentro de cuales un total de veinticuatro Artículos, y a continuación seis Disposiciones Adicionales, dos Disposiciones Transitorias, una Disposición Derogatoria, una Disposición Final y tres Anexos; todo ello a lo largo de veintiocho folios en el borrador que se nos ha hecho llegar.

En relación con el contenido material, objeto y ámbito, en su preámbulo (párrafos primero a noveno) se expone que

> *"La **Ley 18/2018, de 13 de julio, de la Generalitat Valenciana, para el fomento de la responsabilidad social**, tiene, entre sus objetivos, el promover y fomentar en el ámbito de la Comunitat Valenciana el desarrollo de acciones y políticas socialmente responsables en las administraciones públicas y en el sector público instrumental.*
>
> *En ese ámbito de actuación, y en consonancia con la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, así como con las directivas europeas sobre la contratación pública socialmente responsable, la Ley 18/2018, de 13 de julio, prevé en los artículos 12 y 13, la inclusión de cláusulas de responsabilidad social y de transparencia en la **contratación** pública de la Comunitat Valenciana, así como en las convocatorias de **ayudas y subvenciones**, estableciendo la obligación para las administraciones públicas valencianas de incorporar en los pliegos de contratación y en las convocatorias de ayudas, criterios sociales, ambientales, éticos y de transparencia.*
>
> *Con base en ello, y por razón de interés general, nace esta norma, que se estructura en tres capítulos.*
>
> *El Capítulo I regula el objeto de esta norma y su ámbito de aplicación, incluyendo tanto a la Generalitat y a las entidades que integran su sector público instrumental, a la Administración local y sus organismos públicos, y a las universidades públicas valencianas.*
>
> *El Capítulo II regula la incorporación de cláusulas de responsabilidad social en la contratación de las Administraciones públicas valencianas, estableciendo unas cuestiones generales, los criterios en las fases de selección de las empresas o entidades contratistas, de adjudicación y de ejecución del contrato, y el cumplimiento de los compromisos y condiciones.*

El Capítulo III regula la incorporación de cláusulas de responsabilidad social en las subvenciones, estableciendo previsiones a contemplar en las bases reguladoras de las subvenciones, así como en las correspondientes convocatorias, así como mecanismos de comprobación de su cumplimiento y las consecuencias del incumplimiento.

Asimismo se establecen cuatro disposiciones adicionales, que regulan, respectivamente, el establecimiento de guías e instrucciones, la contratación de las instituciones estatutarias, la habilitación para dictar resoluciones e instrucciones y adaptación de anexos, y la aplicación a otras ayudas públicas.

El Decreto también incorpora dos disposiciones transitorias, una derogatoria y otra final.

Finalmente esta norma incorpora tres anexos; el Anexo I establece los criterios de adjudicación del contrato, el Anexo II las condiciones especiales de ejecución del contrato, y el Anexo III relaciona los bienes, obras y servicios prioritarios para inclusión de criterios de adjudicación y de condiciones especiales de ejecución de carácter ambiental."

También se refiere al contenido material, objeto y ámbito, su Capítulo I, artículos 1 , en los siguientes términos:

"CAPÍTULO I.- OBJETO Y ÁMBITO.

Artículo 1. ***Objeto****.*

1. Es objeto del presente Decreto la regulación de la inclusión de ***cláusulas de responsabilidad social*** *en la* ***contratación*** *de las* ***Administraciones públicas de la Comunitat Valenciana*** *y las* ***entidades que integran su sector público****, en el marco de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, así como en el otorgamiento de* ***subvenciones*** *por la* ***Administración de la Generalitat****, todo ello en desarrollo de la Ley 18/2018, de 13 de julio, de la Generalitat, para el Fomento de la Responsabilidad Social.*

2. A efectos del presente Decreto, se entiende por cláusulas o criterios de responsabilidad social aquellos que establecen la inclusión de aspectos éticos, de transparencia y de política social y ambiental, en los procedimientos de contratación pública y en el otorgamiento de subvenciones.

*Artículo 2. **Ámbito de aplicación**.*

*1. En cuanto a la inclusión de cláusulas de responsabilidad social en la **contratación**, el presente Decreto será de aplicación a la Administración de la Generalitat y sus organismos públicos vinculados o dependientes, a las sociedades mercantiles de la Generalitat, a las fundaciones del sector público de la Generalitat, a los consorcios adscritos a la Generalitat, a las entidades integrantes de la Administración Local de la Comunitat Valenciana y sus organismos públicos, a las universidades públicas valencianas y a los consorcios cuya Administración de adscripción sea alguna de las anteriores.*

2. Las disposiciones de este Decreto serán de aplicación a los contratos regulados por la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público. Quedan fuera del ámbito de su aplicación la contratación de emergencia y los contratos menores, a los que, no obstante, se incorporarán condiciones especiales de ejecución siempre que sea posible.

*3. En materia de **subvenciones**, el presente Decreto será de aplicación a la Administración de la Generalitat y sus organismos públicos vinculados o dependientes, a las sociedades mercantiles de la Generalitat, a las fundaciones del sector público de la Generalitat y a los consorcios adscritos a la Generalitat."*

En relación también con el objeto, ámbito y contenido de la regulación que se pretende, todo ello tiene su base en el artículo 13 de la antes aludida Ley 18/2018, de 13 de julio, de la Generalitat Valenciana, para el fomento de la responsabilidad social. En particular, el apartado 4 de dicho artículo señala que:

*"**Reglamentariamente se desarrollará** la inclusión de cláusulas de responsabilidad social y de transparencia en la **contratación pública**, así como de los principios éticos y las reglas de conducta a los que deben adecuar su actividad los contratistas, previendo a dicho fin la elaboración de guías o pliegos de contratación que faciliten la aplicación por los órganos de contratación de lo previsto en este artículo. Asimismo, se regulará reglamentariamente la aplicación*

de cláusulas de responsabilidad social y de transparencia en las convocatorias de ***ayudas y subvenciones****."*

SEGUNDO.- Naturaleza. A la vista del objeto y contenido citado, nos encontramos ante un proyecto de **disposición reglamentaria**.

TERCERO.- Carácter del presente informe. Como consecuencia del objeto, contenido y naturaleza mencionados, este informe es **preceptivo** de acuerdo con el art. 5.2 a) de la Ley 10/2005, de 9 diciembre, de Asistencia Jurídica a la Generalitat.

Por otro lado debe recordarse que, según el art. 6 de la misma Ley 10/2005, *"los informes emitidos por la Abogacía General de la Generalitat* ***no son vinculantes****, salvo que una Ley disponga lo contrario, pero los actos y resoluciones administrativas que se aparten de ellos habrán de ser motivados"*.

CUARTO.- Tramitación del proyecto. Se tiene que estar a lo previsto con carácter general en los arts. 128 a 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas (en aquello que constituye normativa básica aplicable a la Administración de la Generalitat según el art. 2 de la misma Ley por haberse dictado al amparo del art. 149.1, apartados 13ª y 18ª de la Constitución, de acuerdo con lo determinado por la Sentencia del Tribunal Constitucional nº 55/2018, de 24/05/2018) ; en el art. 43 de la Ley 5/1983, de 30 de diciembre, del Consell, y en la normativa de desarrollo contenida en el Título III, arts. 39 a 55, del Decreto 24/2009, de 13 de febrero, del Consell, sobre la forma, la estructura y el procedimiento de elaboración de los proyectos normativos de la Generalitat. En este sentido, de acuerdo con los criterios comunes de la Dirección General de la Abogacía de la Generalitat, conviene recordar especialmente que una copia del expediente se debe remitir a la Presidencia y Conselleries en cuyo ámbito pudiera incidir -en su caso-, para

que emitan informe; que se han de cumplimentar los trámites de participación y audiencia a los ciudadanos, sus organizaciones y asociaciones -en la medida que estime el órgano gestor-; y que habrá de recabarse el dictamen del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana (art. 43.1, apartados *b*, *c*, *f*, de la Ley 5/1983).

Respecto a la regulación procedimental referida para la tramitación, debe destacarse que aquí no nos encontramos en el supuesto del apartado 2 del art. 43 de la Ley del Consell (no se trata de un reglamento meramente organizativo), de manera que no resultará aplicable la excepción de trámites allí prevista.

Por otro lado, en cuanto al apartado 1-f) del mismo art. 43 de la Ley del Consell, referente al dictamen del Consell Jurídic Consultiu, teniendo en cuenta el art. 10 .4 de la Ley 10/1994, de 19 de diciembre, de creación de dicha institución, es preceptivo tal dictamen por cuanto este Decreto entra dentro de la categoría de *"Proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de leyes y sus modificaciones"*.

Por lo demás, en cuanto a la audiencia y participación ciudadana hemos de remitirnos a lo expresado en el informe de la Directora General de la Abogacía de la Generalitat de 10 de diciembre de 2018 -informe jurídico que fue remitido a las Subsecretarías de todas las Conselleries- *"sobre diversas cuestiones relacionadas con la «participación de los ciudadanos» en los procedimientos para la elaboración de anteproyectos de ley y reglamentos instados por la Administracion de la Generalitat, que surgen tras la Sentencia del Tribunal Constitucional 55/2018, de 24 de mayo, por la que se resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por la Generalitat de Cataluña contra determinados preceptos de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas"*.

QUINTO.- Otros trámites. Adicionalmente a lo anterior, y como antes ya se ha adelantado, se deberán cumplimentar todos los trámites e incluir los correspondientes documentos preceptivos, en cada caso, de conformidad con las normas sectoriales en vigor aplicables para la tramitación de proyectos de disposiciones reglamentarias.

Así: art. 4 bis de la Ley 9/2003, de 2 de abril, de la Generalitat, para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, informe de impacto por razón de género; art. 6 apartado 3 de la Ley 12/2008, de 3 de julio, de la Generalitat, de Protección Integral de la Infancia y la Adolescencia de la Comunitat Valenciana, informe de impacto normativo en la infancia, en la adolescencia y en la familia; art. 26 de la Ley 1/2015, de 6 de febrero, de la Generalitat, de Hacienda Pública, del Sector Público Instrumental y de Subvenciones, informe de adecuación a disponibilidades y escenarios presupuestarios; art. 2, apartados 2 y 3, del Decreto-Ley 1/2011, de 30 de septiembre, del Consell, de Medidas Urgentes de Régimen Económico-Financiero del Sector Público Empresarial y Fundacional, informe de adecuación a la racionalización del sector público; art. 9.1-b de la Ley 10/2010, de 9 de julio, de Ordenación y Gestión de la Función Pública Valenciana, informe del Conseller de función pública; art. 42, apartado 1 n), de la Ley 2/2015, de 2 de abril, de la Generalitat, de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana de la Comunitat Valenciana, informe en materia de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno; art. 94 del Decreto 220/2014 de 12 de diciembre, del Consell, por el que se aprueba el Reglamento de Administración Electrónica de la Comunitat Valenciana, en su redacción dada por Decreto 218/2017, de 29 de diciembre, del Consell, de modificación del mismo, informe de coordinación informática; art. 4 del 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, informe de la Dirección General competente en materia de coordinación y control de ayudas públicas; arts. 21 y 22 del Decreto 72/2021, de 15 de octubre, del Consell, de desarrollo de la Ley 25/2018, de 10 de diciembre, de la Generalitat, reguladora de la actividad de los grupos de interés de la Comunitat Valenciana, informe de huella de los grupos de interés en los casos de anteproyectos de Leyes y de proyectos de Decretos del Consell.

En relación con la concreta solicitud de informe recibida en esta unidad, se ha acompañado una parte de la documentación relativa a aquellos de los trámites mencionados que se han cumplimentado respecto al proyecto normativo que nos ocupa.

SEXTO.- Observaciones sobre el contenido del proyecto. Por lo demás, analizado el texto a informar desde el punto de vista jurídico, se realizan las siguientes observaciones referentes a sugerencias de mejoras o rectificaciones en los lugares que se indica:

- Artículo 1, apartado 1. Establece lo siguiente:

"Es objeto del presente Decreto la regulación de *la inclusión de cláusulas de responsabilidad social en la contratación de las Administraciones públicas de la Comunitat Valenciana y las entidades que integran su sector público, en el marco de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, así como en el otorgamiento de subvenciones por la Administración de la Generalitat, todo ello* en desarrollo de la Ley 18/2018, de 13 de julio, de la Generalitat, para el Fomento de la Responsabilidad Social."

Al respecto, convendría añadir una referencia más específica a que este desarrollo reglamentario tiene su base en lo que manda la citada Ley 18/2018 en su artículo 13 apartado 4.

- Artículo 6 apartado 1, y todos aquellos otros (muy numerosos) artículos y apartados del texto informado en que se hacen referencias o remisiones concretas y específicas a otras normas.

Desde el punto de vista de la técnica jurídica se considera que, en lugar de hacer referencias o remisiones concretas y específicas a otras Leyes o Decretos, o a artículos de las mismas, es preferible que esas referencias o remisiones se hagan a *lo que prevé la normativa en materia de (...);* o, de no ser así, al menos tras la cita de la Ley, Decreto, o artículo concretos, añadir … *o norma equivalente que en el futuro la sustituya*.

- Artículo 21, apartado 1. Establece lo siguiente:

"Las bases reguladoras de las subvenciones, así como las correspondientes convocatorias y las resoluciones o convenios mediante los cuales se instrumente

su otorgamiento directo, deberán exigir a las personas beneficiarias que, en el desarrollo de la actividad subvencionada, se ajusten en todo momento a las exigencias previstas en la normativa ambiental y social."

Sobre ello, ha de señalarse que no parece añadir nada el mencionar, simplemente, que se ha de exigir algo que ya está exigido por esas otras normas en materia *ambiental* y en materia *social* a las cuales se alude. La previsión tendría sentido en caso de que, en relación con el objeto y ámbito particulares que aquí se contemplan, se estableciese alguna consecuencia para el caso en que no se observasen dichas exigencias ya establecidas en esas otras normas *ambientales* y *sociales*.

- Artículo 21, apartado 5, y Artículo 22, apartado 1. Sin perjuicio y con independencia de lo antes señalado sobre las referencias o remisiones concretas y específicas a otras normas, al citar esas otras normas al menos tiene que hacerse correctamente (y con mayor motivo aún, si cabe, tratándose de normas propias de la misma Generalitat).

En este sentido, las alusiones a la Ley 1/2015 deben recoger su título correctamente (no otro aproximado o parecido), ya sea completo o abreviado. Y ese título no es *"Ley 1/2015, de Hacienda Pública Valenciana, Sector Público Instrumental y Subvenciones"* , como se recoge en el texto sometido a informe, sino *Ley 1/2015, de 6 de febrero, de la Generalitat, de Hacienda Pública, del Sector Público Instrumental y de Subvenciones*.

- Disposición Transitoria Segunda. Su contenido es el siguiente:

"Disposición transitoria segunda. Adaptación de las bases reguladoras de subvenciones.
1. Las bases reguladoras de las subvenciones se adaptarán a las previsiones de este Decreto, en el plazo de un año desde su entrada en vigor.
2. Las convocatorias de subvenciones estarán supeditadas a la adaptación de las respectivas bases reguladoras, para la aplicación de los criterios de responsabilidad social previstos en este Decreto."

En relación con esto debe recordarse que, en la regulación sobre bases reguladoras y convocatorias de subvenciones, recientemente se han introducido importantes cambios por 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 (DOGV 15 abril); ello a través de modificaciones de varios apartados de los artículos 164, 165, y 168, entre otros, de la Ley 1/2015, de 6 de febrero, de la Generalitat, de Hacienda Pública, del Sector Público Instrumental y de Subvenciones.

Esas modificaciones han producido confusión, ante lo cual debemos remitirnos a la interpretación que ha realizado el Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana en su Moción de fecha 02/06/2021.[1]

---

1 En la **Moción del Consell Jurídic Consultiu** de **02/06/2021** (emitida con base en el art. 78 de su Reglamento, aprobado por Decreto 37/2019) se indica que la misma se emite

> *"… en aras a clarificar la posición e intervención del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana en relación con los proyectos de Orden de Bases Reguladoras de Subvenciones tras la entrada en vigor del Decreto-Ley 6/2021, de 1 de abril, de Consell, cuyo artículo 4, apartado 2, modificó el artículo 160, apartado 2, de la Ley 1/2015, de 2 de febrero, de Hacienda Pública, Sector Público y Subvenciones (LHSPS), a fin de excluir la naturaleza de «disposiciones generales» de dichas Bases Reguladoras. Aunque el parecer de este Órgano consultivo se ha expuesto ya en determinados Dictámenes, se estima aconsejable exponerlo en la presente Moción con la finalidad de que sirva, con carácter general, a los distintos Departamentos del Consell."* (El subrayado es nuestro).

En dicha *Moción* se precisa lo siguiente (subrayado y negrita son nuestros):

> *" … de acuerdo con la normativa reguladora de las subvenciones, el otorgamiento de estas debe estar precedido por la aprobación de las bases reguladoras en los términos establecidos por la Ley 38/2003, General de Subvenciones y en la Ley 1/2015, de Hacienda Pública, Sector Público y Subvenciones (artículos 159 a 178). Dichas bases reguladoras constituyen un elemento de especial importancia en la configuración del régimen jurídico de las subvenciones públicas.*
>
> *Hasta la entrada en vigor del citado Decreto-Ley 6/2021, de 1 de abril, del Consell, este Órgano consultivo ha venido emitiendo de forma constante Dictamen preceptivo en relación con los proyectos de Orden de las distintas Consellerias sobre bases reguladoras de subvenciones. Dicho dictamen se justificaba en la naturaleza de disposición reglamentaria de las bases remitidas en tanto que, atendiendo a su contenido material, innovaban el ordenamiento jurídico y constituían un instrumento de regulación con vocación de permanencia para sucesivas convocatorias. En este sentido, el artículo 10 de la Ley 10/1994, de Creación de esta Institución, exige el Dictamen preceptivo en relación con los proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dictan en ejecución de leyes y sus modificaciones, pudiendo insertarse las bases reguladoras de subvenciones sometidas a dictamen en dicho supuesto.*

A la vista de todo ello y por lo que aquí nos afecta, teniendo en cuenta el contenido de la Disposición Transitoria Segunda del proyecto sometido a informe, se estima que sería útil que en ella se añadiese un inciso mencionando que las previsiones que contiene respecto a bases reguladoras y a convocatorias de subvenciones lo serán siempre con arreglo a la

---

Asimismo, el artículo 165.1 de la Ley 1/2015, LHSPS, en su redacción inicial (hasta el 31 de diciembre de 2017), disponía la remisión del procedimiento de aprobación de las bases reguladoras de la concesión al procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general, lo que reforzaba la naturaleza de disposición reglamentaria de las bases reguladoras de subvenciones y la consiguiente preceptividad del Dictamen de esta Institución. La modificación posterior de este artículo 165.1 de la LHSPS por la Ley 21/2017, de 28 de diciembre, de Medidas Fiscales, no afectó a la preceptividad del dictamen de este Órgano consultivo en la medida que el artículo 10 de la citada Ley 10/1994 seguía exigiendo el dictamen preceptivo de esta Institución siempre y cuando las bases reguladoras de subvenciones siguieran conservando su naturaleza de disposiciones administrativas generales, es decir, siguieran siendo instrumentos de regulación jurídica con vocación de permanencia.

Es cierto, por cuanto afecta a la naturaleza jurídica de las bases reguladoras de subvenciones, que la existencia de bases de carácter reglamentario no excluye, en modo alguno, la posibilidad de bases reguladoras de subvenciones que sean actos administrativos (no disposiciones generales) dirigidos a una pluralidad de personas indeterminadas (actos plúrimos), sin vocación de permanencia. La distinción entre un tipo u otro de Bases viene determinada, como ha destacado la jurisprudencia de los tribunales, por tratarse de instrumentos jurídicos que innovan o no el ordenamiento jurídico.

(…)

De conformidad con las consideraciones anteriores, de la denominación de "bases reguladoras" aprobadas por Orden no se infiere necesariamente el carácter normativo de las mismas, sino que se determinaría en base a la naturaleza jurídica de su contenido real. En este sentido, lo decisivo para determinar si estamos ante un "acto administrativo plúrimo" o ante una "disposición reglamentaria" se encuentra en el contenido material. Únicamente estaremos ante una norma reglamentaria si se prevé una ordenación o regulación abstracta destinada a ser posteriormente aplicada en una pluralidad indeterminada de convocatorias y no ante un mandato consistente en prever una concreta situación jurídica en aplicación de una regulación preexistente. Es decir, para calificar de disposición general una actuación administrativa es imprescindible que aquélla tenga una finalidad normativa y se integre en el ordenamiento jurídico.

Este ha sido el criterio jurisprudencial seguido por este Órgano consultivo hasta la fecha, y que justificó, ex artículo 10 de la Ley 10/1994, la intervención preceptiva en aquellos casos en los que los proyectos de Orden de bases reguladoras presentaban las notas propias de una disposición general.

*Ahora bien, el **artículo 4.2 del Decreto-Ley 6/2021**, de 1 de abril, modificó el **apartado 2 del artículo 160 de la ley 1/2015**, LHSP, y dispuso que las personas titulares de las consellerias, tanto en el ámbito de sus departamentos como en el de sus organismos públicos vinculados o dependientes, son los órganos competentes para "aprobar mediante orden las oportunas **bases***

regulación en la materia contenida en la legislación básica estatal y en la propia de la Comunitat Valenciana.

- Disposición Derogatoria.

En primer lugar, de conformidad con el art. 28 apartado 1 del Decreto 24/2009, de 13 de febrero, del Consell, sobre la forma, la estructura y el procedimiento de elaboración de los proyectos normativos de la Generalitat, deberá titularse *Disposición Derogatoria Única*.

***reguladoras de la concesión de las subvenciones**, que **no tendrán la consideración de disposiciones de carácter general**".*

Dicha disposición normativa con rango de ley es susceptible, a juicio de este Consell, de las siguientes reflexiones:

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

El Decreto-Ley puede prever, sin perjuicio de la normativa básica estatal, el procedimiento a seguir para la aprobación de las bases reguladoras de subvenciones, los trámites, informes, órganos competentes, incluso, como ha hecho, la forma jurídica de aprobación (mediante Orden), pero lo que no está entre sus posibilidades es predeterminar o alterar la naturaleza jurídica de los productos normativos.

*Por ello, la interpretación que, a juicio de este Órgano consultivo, debe realizarse del precitado artículo 160.2 de la Ley 1/2015 (en la redacción dada por el Decreto-Ley), como se ha recogido en los referidos Dictámenes, es considerar que la voluntad del autor de la norma ha sido que las bases reguladoras **pro futuro** sean aprobadas (a partir de la entrada en vigor del Decreto-Ley), **no como disposiciones generales** con vocación de permanencia, **sino como actos administrativos** plúrimos, para **convocatorias concretas** o vinculadas a **Planes Estratégicos de Subvenciones de duración concreta** –y así quede expresamente previsto en ellas-, y, por tanto, **sin vocación indefinida**. Se ha **eliminado la posibilidad de que las Consellerias aprueben bases reguladoras con la finalidad de incorporarlas en el ordenamiento jurídico con vocación indefinida**.*

Esta naturaleza jurídica de las bases reguladoras como actos administrativos (y no como disposiciones generales) es significativa por cuanto incide directamente en los trámites procedimentales de elaboración y aprobación, el régimen de impugnación, la eficacia, la estructura del texto, la existencia de cláusulas derogatorias, de vigencia determinada o vinculada a los plazos concretos de los Planes Estratégicos de Subvenciones, etc.

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

Por otro lado, el texto de su párrafo primero es el siguiente:

> *"Queda derogado el Acuerdo de 27 de marzo de 2015, del Consell, por el que se establecen directrices para la aplicación de cláusulas de carácter social en la contratación de la Administración de la Generalitat y su sector público, así como en materia de subvenciones de la Administración de la Generalitat."*

---

predeterminada de Planes Estratégicos).

Ello sin perjuicio de la posibilidad de que los titulares de las Consellerias puedan solicitar en relación con dichas bases reguladoras dictamen ***facultativo****, de conformidad con lo establecido en el artículo 9 de la mencionada Ley 10/1994, de creación de esta Institución.*

2. Nada obsta a que el Decreto-ley disponga la aprobación de las bases reguladoras (no disposiciones generales) mediante ***Orden****, al constituir esta, simplemente, el instrumento formal de aprobación, si bien hubiera sido preferible su aprobación, en cuanto actos administrativos, mediante resolución administrativa de carácter singular, reservando la forma de Orden para el ejercicio de la potestad reglamentaria, en línea con lo establecido en el artículo 37 de la Ley 5/1983 del Consell.*

3. Por otro lado, el Decreto-ley ha congelado las ***bases reguladoras de Subvenciones aprobadas como disposiciones generales con anterioridad*** *a la entrada en vigor del referido Decreto-Ley. Tales bases pueden* ***permanecer*** *en el ordenamiento jurídico.*

Ahora bien, en el supuesto de que se pretenda su ***modificación*** *o* ***derogación*** *de* ***tales bases*** *deberá realizarse mediante una* ***disposición de carácter general de igual rango****, que, asimismo, será aprobada mediante* ***Orden*** *ex artículo 37 de la Ley 3/1985, del Consell. El anterior artículo 165.1 de la LHSPS estableció la aprobación por el Conseller y, por consiguiente, su modificación y derogación también.*

No podrán, por el contrario, ser modificadas o derogadas tales bases existentes mediante bases reguladoras aprobadas con posterioridad a la entrada en vigor del Decreto-ley que participen de la naturaleza de actos administrativos, a la vista de su contenido material y demás características expuestas anteriormente; téngase en cuenta el principio de inderogabilidad singular recogido en el artículo 37 de la Ley 39/2015, de Procedimiento Administrativo Común y en el artículo 41 de la Ley 5/1983, del Consell.

En cualquier caso, no se estima aconsejable la derogación de las bases reguladoras de subvenciones de forma general o indiscriminada, siendo aconsejable que se verifique un examen previo en el marco de cada Conselleria, en el que se analicen y se determinen cuáles deben, en su caso, ser o no derogadas. Debe advertirse que pueden existir bases reguladoras vinculadas con Planes de ayudas estatales o comunitarias que impongan la necesidad de un análisis minucioso de la situación existente en este punto.

4. Por último, ***este Consell****, sin prejuzgar las razones que asistieron al Decreto-Ley para reconducir las Bases reguladoras a la categoría de los actos administrativos,* ***plantea*** *la posibilidad de* ***reconsiderar*** *la supresión del inciso "que no tendrán la consideración de disposiciones de carácter general", en aras a permitir la posibilidad de que los titulares de las distintas Consellerias puedan aprobar bases reguladoras de subvenciones con naturaleza de disposiciones administrativas de*

Sobre ello, debemos recordar que la potestad reglamentaria en el ámbito de la Administración del Consell está regulada en los artículos 31 a 41 de nuestra Ley 5/1983, de 30 de diciembre, del Consell; y, en concreto, el artículo 32 de dicha Ley enumera cuál es la forma que deben adoptar las normas reglamentarias en dicho ámbito, al señalar:

> *"Artículo 32.*
> *Las normas que sean consecuencia del ejercicio de la potestad reglamentaria se ajustan a la siguiente jerarquía:*
> *1. Decretos del Consell.*
> *2. Decretos del President.*
> *3. Órdenes de las Comisiones Delegadas del Consell.*
> *4. Órdenes de consellerias.*
> *5. Disposiciones de órganos inferiores por el orden de su jerarquía."*

En consecuencia, no son normas reglamentarias (normas jurídicas) los *Acuerdos* del Consell; y, por tanto, no procede su *derogación*. Por ello, no es adecuado decir que *"Queda derogado el Acuerdo … , del Consell ..."* ; lo que podría indicarse, en su caso, es que *Queda sin efecto*.

---

carácter general (con intervención de este Órgano consultivo y con vocación indefinida) o como actos administrativos, en atención a sus respectivas necesidades e intereses."

Por consiguiente, de esta Moción del **Consell Jurídic Consultiu** se deduce que **cabe** la posibilidad de **modificar** las **bases reguladoras de subvenciones** aprobadas como **disposiciones generales** por **Órdenes anteriores a la entrada en vigor del Decreto-Ley 6/2021** de 1 de abril (las cuales **permanecen** en el ordenamiento jurídico), modificaciones que deberán llevarse a cabo mediante **posteriores disposiciones de carácter general** que se aprueben igualmente por **Órdenes de Consellers** (mismo rango); y cuya tramitación, por tanto, deberá ser la establecida para las disposiciones reglamentarias.

Ahora bien, si se trata de dictar **nuevas Bases de subvenciones después de la entrada en vigor del Decreto-Ley 6/2021**, ello deberá hacerse mediante **Orden** pero con naturaleza no de disposición de carácter general sino de **acto administrativo**, sin vocación de permanencia; y su tramitación, por consiguiente, deberá ser la de los actos administrativos.

Ello no obstante, no se puede dejar de señalar y tener presente que la situación introducida por el Decreto-Ley 6/2021 ha despertado polémica, confusión y controversia en el ámbito jurídico, y distorsiones prácticas en la tramitación y gestión ordinaria de las subvenciones de la Administración de la Generalitat; razones por las cuales tal regulación podría ser objeto de una nueva modificación en un futuro próximo.

- Disposición Final

De conformidad con el antes citado art. 28 apartado 1 del Decreto 24/2009, de 13 de febrero, del Consell, sobre la forma, la estructura y el procedimiento de elaboración de los proyectos normativos de la Generalitat, deberá titularse *Disposición* Final *Única*.

Es cuanto se debe informar.

El Abogado de la Generalitat