



**CONSELL JURÍDIC CONSULTIU  
DE LA  
COMUNITAT VALENCIANA**

**Dictamen 262/2021  
Expediente 166/2021**

Presidenta  
Hble. Sra.  
D.<sup>a</sup> Margarita Soler Sánchez

Consellers y Consellers  
Ilmas. Sras. e Ilmos. Sres.  
D. Enrique Fliquete Lliso  
D. Faustino de Urquía Gómez  
D.<sup>a</sup> Asunción Ventura Franch  
D.<sup>a</sup>M.<sup>a</sup> del Carmen Pérez Cascales  
D. Joan Carles Carbonell Mateu

Conseller nato  
Molt Hble. Sr.  
D. Francisco Camps Ortiz

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

**Hble. Señora:**

El Pleno del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana, en sesión celebrada el día 5 de mayo de 2021, bajo la Presidencia de la Hble. Sra. D.<sup>a</sup> Margarita Soler Sánchez, y con la asistencia de los señores y las señoras que al margen se expresan emitió, por unanimidad, el siguiente dictamen:

De conformidad con la comunicación de V. H. de 19 de marzo de 2021 (Registro de entrada, 22 de marzo), el Pleno del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana ha examinado el procedimiento instruido por la Conselleria de Participación, Transparencia, Cooperación y Calidad Democrática, para elaborar el inicialmente denominado proyecto de Orden, de dicha Conselleria, por la que se establecen las bases reguladoras y el procedimiento de concesión de subvenciones en materia de cooperación internacional al desarrollo (Expediente Ref. "SECOATP JAV 6/19", de la Conselleria consultante).

## I ANTECEDENTES

Del examen del expediente administrativo remitido se desprende que:

### **Primero.- La Consulta tramitada.**

La persona titular de la Conselleria con competencia en la materia de cooperación al desarrollo, por oficio de 19 de marzo de 2021, que se registró de entrada por este Órgano Consultivo el día 22 del mismo mes y año, remitió el expediente con las actuaciones, y precedido de un índice de los documentos, en formato de documento portátil y por medio de la Oficina de Registro Virtual de las Entidades Locales (ORVE) y el Sistema de Interconexión de Registros (SIR), para Dictamen por esta Institución Consultiva, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 10.4 y 14.2 de la Ley de la Generalitat 10/1994, de 19 de diciembre, de Creación del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana.

El Centro directivo encargado de la elaboración del proyecto normativo y de su tramitación fue la Dirección General de Cooperación Internacional al Desarrollo, que es el Centro directivo encargado de la programación y ejecución de las políticas del Consell en materia de cooperación internacional al desarrollo, educación para la ciudadanía global, promoción y defensa de los derechos humanos, formación, estudio e investigación para el desarrollo, así como la acción humanitaria, como se consigna en el artículo 11.1 del Decreto del Consell 179/2020, de 30 de octubre, de aprobación del Reglamento orgánico y funcional de la Conselleria de Participación, Transparencia, Cooperación y Calidad Democrática.

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

La persona titular de la Conselleria acordó iniciar el procedimiento conducente a la elaboración del proyecto de Orden, en su resolución de fecha 8 de noviembre de 2011, asignando su elaboración, emisión de informes y tramitación a la Dirección General de Cooperación Internacional al Desarrollo de la misma Conselleria de la Administración autonómica.

Se elaboró el primer borrador del texto del proyecto de Orden, que sometido al trámite de consulta pública previa, por medio de la publicación del anuncio pertinente en el *Diari Oficial de la Generalitat Valenciana* núm. 8693, correspondiente al día 9 de diciembre de 2019 (página 52572).

La persona titular de la Dirección General de Cooperación al Desarrollo suscribió el informe sobre la necesidad y oportunidad del proyecto normativo,

el informe sobre impacto de género, el informe sobre el impacto en la infancia, la adolescencia y las familias, así como la memoria económica, fechados los días 2, 3 y 9 de diciembre de 2020.

El expresado Centro directivo emitió su informe sobre el resultado del trámite de consulta pública previa, con fecha 14 de diciembre de 2020, verificándose a continuación el trámite de información pública y audiencia, por medio de la inserción del oportuno anuncio en el *Diari Oficial de la Generalitat Valenciana* núm. 8977, correspondiente al ejemplar del día 17 de diciembre de 2020 (página 51727).

La Dirección General de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones emitió su informe favorable, el 8 de enero de 2021. Por otro lado, la Dirección General responsable de la tramitación dirigió la oportuna comunicación a la Dirección General de Fondos Europeos de la Conselleria competente en materia de hacienda pública, el 10 de febrero de 2021, sobre la compatibilidad de las ayudas públicas que se proyectan con el Derecho comunitario de la competencia, a los efectos prevenidos en el Decreto del Consell 128/2017, de 29 de septiembre.

La Dirección General de Cooperación al Desarrollo examinó las alegaciones y sugerencias recibidas en el trámite de información pública, proponiendo su estimación, total o parcial, o su desestimación, en el cuadro elaborado sin fechar y en el que constan como entidades, organismos o asociaciones autores de las alegaciones, sugerencias o recomendaciones: UNHCR/ACNUR, Arquitectura sin Fronteras, Cruz Roja, UNRWA, UNICEF, AEDERCO, la Universitat Politècnica de València, la Universitat “Miguel Hernández” de Elche, la Mancomunitat de La Ribera, MUSOL, CVONGD y las organizaciones sindicales de UGT y CCOO.

El mismo Centro directivo elaboró otro informe, fechado el 4 de febrero de 2021, sobre las alegaciones y sugerencias que formularon la Subsecretaría de la Presidencia y las demás Subsecretarías de las Vicepresidencias y Consellerias en que se estructura la Administración de la Generalitat.

La Abogacía General de la Generalitat emitió su informe preceptivo, con fecha 1 de marzo de 2021, cuyos contenidos influyeron en la redacción definitiva del proyecto normativo, como se desprende de la Nota de Régimen Interior que suscribió la Dirección General de Cooperación Internacional al Desarrollo el 12 de marzo de 2021.

El Consejo Valenciano de Cooperación al Desarrollo, que es un órgano administrativo de composición colegiada y de amplia participación política y social, informó favorablemente el proyecto de Orden, como consta en el certificado que emitió la Secretaría de este órgano colegiado el día 15 de marzo de 2021, en el que también se indica la propuesta de eliminar el límite del 5%

que se halla en el artículo 24 del proyecto normativo y se refiere a los gastos subvencionables de actuaciones a ejecutar en terceros países.

La persona responsable de la Intervención Delegada en la Presidencia y en la Conselleria de Participación, Transparencia, Cooperación y Calidad Democrática informó el proyecto de Orden de la Conselleria, por la que se establecen las bases reguladoras y se establece el procedimiento de concesión de subvenciones en materia de cooperación internacional al desarrollo, con fecha 17 de marzo de 2021, en sentido favorable, habida cuenta que formuló ningún reparo ni objeción.

Este último informe justificó la redacción última y definitiva del texto del proyecto de Orden de referencia.

## II CONSIDERACIONES

### **Primera.- Sobre el carácter de la solicitud y de la emisión del dictamen.**

La persona titular de la Conselleria con competente en materia de cooperación internacional al desarrollo, como parte de la acción exterior que pueda llevar a cabo la Generalitat, ha instado la consulta de esta Institución Consultiva con carácter preceptivo, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 10.4 y en el artículo 14.2 de la Ley de la Generalitat 10/1994, de 19 de diciembre, de Creación del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana.

El primero de dichos preceptos se refiere a las consultas preceptivas que se formulen en relación con los expedientes que se tramiten por la Administración de la Generalitat que versen sobre los: “*Proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de leyes y sus modificaciones*”, lo que desde luego debe interpretarse como la exigencia de obtener el previo y preceptivo Dictamen de la Administración Consultiva respecto de los denominados ‘reglamentos ejecutivos’, es decir, los proyectos de aquellas disposiciones de rango reglamentario que prevean desarrollar, completar o detallar lo dispuesto en una o varias disposiciones generales –normas o mandatos– con rango formal de ley, si bien este desarrollo podrá tener mayor o menor extensión o densidad, en el sentido que los contenidos del texto del proyecto normativo pueden ser más o menos completos en el desarrollo legal que acometan.

En este sentido, como puso de relieve el Tribunal Supremo, en la Sentencia de 28 de febrero de 2020, que dictó la Sección 3ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, el objetivo de todo desarrollo reglamentario no es otro que complementar lo establecido en la ley, aunque el Reglamento no puede limitarse a repetir lo establecido en la norma de rango legal, sino que su tarea es desarrollar lo establecido en la misma, completando los aspectos necesarios para su correcta aplicación, de modo que, como la misma Sala dijo en la Sentencia de 23 de febrero de 2010: *“el reglamento ejecutivo, como complemento indispensable de la Ley, puede explicitar reglas que en la Ley estén simplemente enunciadas y puede aclarar preceptos de la Ley que sean imprecisos. Así, pues, el reglamento puede ir más allá de ser puro ejecutor de la Ley, a condición de que el comportamiento de la Administración sea acorde con la Constitución y con el resto del ordenamiento jurídico”*.

El segundo de los citados preceptos está indicando que la tramitación de la consulta no se realiza con carácter ordinario, sino con el carácter de urgencia, lo que comporta una notable reducción del plazo establecido para el estudio del asunto y la emisión del Dictamen que corresponda.

No obstante lo expuesto, el apartado 2º del artículo 4 del Decreto Ley del Consell 6/2021, de 1 de abril, 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, ha operado una modificación del apartado 2º del artículo 160 de la Ley de la Generalitat 1/2015, de 6 de febrero, de Hacienda Pública, del Sector Público Instrumental y de Subvenciones, con la finalidad de introducir medidas urgentes de agilización en materia de gestión económico-administrativa de la Administración de la Generalitat, en cuya virtud las personas titulares de las Consellerías son los órganos competentes para aprobar el plan estratégico de subvenciones de la respectiva Consellería, y de sus organismos públicos vinculados o dependientes, como también las oportunas bases reguladoras de la concesión de subvenciones, “que no tendrán la consideración de disposiciones de carácter general”, con lo cual esta consulta no tendría dicho carácter preceptivo, en la medida que en principio no tendría encaje en el supuesto previsto en el citado artículo 10.4 de la Ley de la Generalitat 10/1994, de 19 de diciembre, a la que ya nos hemos referido.

La previsión contenida en el apartado 2º del artículo 4 del Decreto Ley del Consell 6/2021 igualmente determinará que lo que comenzó su tramitación como proyecto de Orden, dejará de tener tal consideración en el momento de su aprobación, configurando un acto aprobatorio del titular de la Consellería correspondiente carente de rango reglamentario según se desprende del citado precepto.

Por este motivo, cuando analicemos el procedimiento de elaboración de este proyecto normativo, cuya instrucción se inició antes de la entrada en vigor del referido Decreto Ley del Consell 6/2021, de 1 de abril, expondremos resumidamente la posición de esta Institución Consultiva en cuanto a la conveniencia y procedencia de la intervención de este Órgano Consultivo en el procedimiento de elaboración de disposiciones administrativas y, más en concreto, de las bases reguladoras de subvenciones o ayudas públicas.

Es criterio reiterado de este Consell que procederá la emisión de Dictamen -aunque el mismo no se encuentre dentro de los supuestos de preceptividad del mismo- cuando éste nos haya sido solicitado, de tal forma que no quede la Administración consultante sin la oportuna respuesta jurídica a las cuestiones planteadas, asumiendo formalmente este Consell el carácter facultativo de tal consulta. En consecuencia, este Consell procederá al emitir Dictamen, aunque, por mor de lo dispuesto en el meritado Decreto Ley 6/2021, no puede considerarse una disposición de carácter general por así establecerlo una norma con rango de ley, y ello sin perjuicio del criterio que se expondrá respecto al particular.

**Segunda.- El marco normativo sobre la acción exterior desde el prisma del establecimiento de ayudas públicas para la cooperación y el desarrollo sostenible.**

La Ley de la Generalitat 6/2007, de 9 de febrero, de cooperación al desarrollo de la Comunitat Valenciana, que se completó con la Ley de la Generalitat 11/2010, de 16 de julio, reguladora del Estatuto de las personas cooperantes valencianas, ya supuso un paso importante en nuestro ordenamiento jurídico que tenía por finalidad promover la cooperación al desarrollo económico que requieran ayuda internacional con la finalidad última de erradicar la pobreza, propiciar un desarrollo humano sostenible y endógeno de los países y posibilitar su progreso económico y social, incluyendo la acción humanitaria ante desastres, calamidades o catástrofes naturales o provocados por la acción del hombre, y todo ello en el marco de los objetivos y compromisos adoptados por la comunidad internacional y ratificados por España, como indicaba el artículo 1 de aquella ley.

Además, primera regulación recibió un notable impulso con la reforma del Estatut de Autonomía de la Comunitat Valenciana que fue aprobada con la Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, que específicamente reguló la acción exterior en su artículo 62 de forma concomitante y ajustada a los principios que se han explicitado.

Por otro lado, el cambio de perspectiva que comportó que la Asamblea de las Naciones Unidas aprobara en el año 2015 la denominada Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, se tradujo en un nuevo escenario de los retos

que plantea la cooperación internacional al desarrollo, lo que influyó en la aprobación de una nueva disposición legal, la Ley de la Generalitat 18/2017, de 14 de diciembre, de cooperación y desarrollo sostenible, que tiene por objeto la determinación en sede autonómica del régimen jurídico al que se debe ajustar la Administración de la Generalitat y su sector público en materia de cooperación internacional al desarrollo sostenible, como muestra de solidaridad internacional y con el fin de lograr el cumplimiento de aquella Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, derogando la regulación anterior de la Ley 6/2007.

Esta Ley autonómica delimita su objeto, ámbito de aplicación y principios en sus disposiciones generales (artículos 1 a 3), la planificación, modalidades de actuación y órganos competentes en materia de cooperación al desarrollo (artículos 4 a 16), los recursos disponibles y los sujetos de la política de cooperación internacional al desarrollo (artículos 17 a 27), y el régimen sancionador (artículos 28 a 30).

Cuando el Anteproyecto de esta disposición legal fue examinada por esta Institución Consultiva, ya se expuso el marco normativo y la legislación estatal y autonómica en materia de cooperación internacional al desarrollo económico (Dictamen 235/2017), como también cuando se analizó el proyecto de Orden que contenía las bases reguladoras para la concesión de subvenciones en materia de cooperación al desarrollo (Dictamen 328/2017), siendo de resaltar que este proyecto normativo dio lugar a la aprobación de la Orden 3/2017, de 31 de mayo, de la Conselleria entonces denominada de Transparencia, Responsabilidad Social, Participación y Cooperación, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones en materia de cooperación al desarrollo, que será objeto de derogación expresa en el caso de que se apruebe este proyecto normativo, como explicita su disposición derogatoria única.

Por otro lado, desde el punto de vista que nos hallamos ante las bases reguladoras de unas ayudas públicas o subvenciones de la Generalitat, debe significarse lo dispuesto en el título X, y en particular en el artículo 165 y concordantes de la Ley de la Generalitat 1/2015, de 6 de febrero, de Hacienda Pública, del Sector Público Instrumental y de Subvenciones, en cuanto sintetizan el régimen jurídico de las ayudas públicas autonómicas, su ámbito de aplicación y órganos competentes, los contenidos de las bases reguladoras, los procedimientos de concesión de las ayudas públicas, y su gestión, comprobación y reintegro, cuando proceda, además del régimen sancionador.

Y ello sin perjuicio de la directa aplicación de los preceptos que conforman la legislación estatal básica en esta materia, que se hallan tanto en la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, como en muchos de los preceptos de su desarrollo reglamentario que fue aprobado por medio del Real Decreto 887/2006, de 21 de julio, y de la normativa

comunitaria que en estos aspectos se concentra en los artículos 107 1 109 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, cuya finalidad primordial consistirá en verificar la compatibilidad de las ayudas públicas de los Estados miembros de la Unión Europea con el Derecho comunitario de la competencia.

### **Tercera.- Procedimiento de elaboración.**

**1º.-** Este inicialmente denominado “proyecto de Orden” por la que se establecen las bases reguladoras y el procedimiento de concesión de subvenciones en materia de cooperación internacional al desarrollo, se elaboró y tramitó siguiendo el cauce que, para la elaboración de las disposiciones reglamentarias autonómicas, se prevé en el artículo 43 de la Ley de la Generalitat 5/1983, de 30 de diciembre, del Consell, en el marco de los principios que rigen el ejercicio de la potestad reglamentaria y de buena regulación que se detallan en los artículos 128 y siguientes de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, de acuerdo con la interpretación que el Tribunal Constitucional expuso en su STC 55/2018, de 24 de mayo.

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

La elaboración del proyecto normativo fue encargada a la Dirección General de Cooperación Internacional al Desarrollo, como Centro directivo, en su condición de Centro directivo encargado de la gestión de las ayudas públicas que ahora se proyectan, que también cumplimentó el trámite de consulta pública previa y elaboró los informes preceptivos relativos a la necesidad y oportunidad de elaborar el proyecto normativo, la memoria económica, así como los previstos en la legislación sectorial sobre igualdad entre mujeres y hombres, sobre la protección de la infancia, la adolescencia y las familias.

Consta el informe favorable de la Dirección General de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones y se remitió la oportuna documentación a la Dirección General de Fondos Europeos, en aplicación del Decreto del Consell 128/2017, de 29 de septiembre, 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.

Fueron consultadas todas las Subsecretarías de la Administración autonómica y las entidades, organismos y asociaciones relacionados con el sector, siendo de resaltar que formularon alegaciones y sugerencias la Agencia de la ONU para los Refugiados (UNHCR/ACNUR), UNICEF, varias ONG para el desarrollo, la Cruz Roja, las Universidad Politécnica de València y la Universidad “Miguel Hernández” de Elche, Arquitectura sin Fronteras, la Mancomunidad de “La Ribera” y algunas de las organizaciones sindicales más representativas.

Estas ayudas públicas están contempladas en el Plan estratégico de subvenciones para el período 2020-2022 que aprobó la titular de la Consellería ahora consultante mediante la oportuna resolución, quedando reflejados sus importes y las líneas presupuestarias correspondientes de los Presupuestos de la Generalitat que se detallan en la memoria económica, por lo que la aprobación del proyecto normativo no podrá comportar incremento de gasto público (disposición adicional primera), lo que justifica que se haya prescindido del informe de la Dirección General de Presupuestos, lo que permite el artículo 26 de la Ley de la Generalitat 1/2015, de 6 de febrero, de Hacienda Pública, del Sector Público Instrumental y de Subvenciones.

Finalmente, debe significarse que el proyecto normativo fue examinado e informado por el Consejo Valenciano de Cooperación Internacional al Desarrollo, que es el órgano superior de asesoramiento y de participación en la política de cooperación internacional al desarrollo por parte de los distintos sectores y agentes sociales implicados en este ámbito, como determina el artículo 11 de la Ley de la Generalitat 18/2017, de 14 de diciembre, de cooperación y desarrollo sostenible, como también que el proyecto de Orden fue informado por la Abogacía General de la Generalitat y por la Intervención Delegada respectiva.

**2º.-** Cuando el Proyecto de Orden comenzó a elaborarse, el inciso b) del apartado 2º del artículo 160 de la Ley de la Generalitat 1/2015, de 6 de febrero, de Hacienda Pública, del Sector Público Instrumental y de Subvenciones, establecía, desde su redacción inicial, que:

*“2. Las personas titulares de las Consellerías, tanto en el ámbito de sus departamentos como en el de los organismos públicos vinculados o dependientes, son los órganos competentes para: (...) b) Aprobar mediante orden las oportunas bases reguladoras de la concesión de las subvenciones”.*

Por otro lado, el apartado 1º del artículo 165 de la misma Ley de la Generalitat 1/2015, de 6 de febrero, en la redacción que le había dado el artículo 18 de la Ley de la Generalitat 21/2017, de 28 de diciembre, de medidas, determinaba que:

*“1. Las bases reguladoras de la concesión de subvenciones serán aprobadas mediante orden de la persona titular de la conselleria competente por razón de la materia, debiendo publicarse en el Diari Oficial de la Comunitat Valenciana. En todo caso, será preceptivo el previo informe de la Abogacía General de la Generalitat y de la correspondiente Intervención Delegada. Todos los trámites de dicho procedimiento serán evacuados por vía de urgencia, en atención a su especial naturaleza”.*

Esta redacción de la Ley 21/2017 había suprimido el inciso “de acuerdo con el procedimiento previsto para la elaboración de disposiciones de carácter general”, que provenía de la redacción aprobada en virtud del artículo 62 de la Ley de la Generalitat 13/2016, de 29 de diciembre, de medidas, que había dispuesto lo que sigue:

*“1. Las bases reguladoras de la concesión de subvenciones serán aprobadas mediante orden de la persona titular de la conselleria competente por razón de la materia, de acuerdo con el procedimiento previsto para la elaboración de disposiciones de carácter general, debiendo publicarse en el Diari Oficial de la Comunitat Valenciana. En todo caso, será preceptivo el previo informe de la Abogacía General de la Generalitat y de la correspondiente Intervención Delegada. Todos los trámites de dicho procedimiento serán evacuados por vía de urgencia, en atención a su especial naturaleza”.*

Sin embargo, a pesar de esta supresión, era lógico entender que las bases reguladoras normalmente son aprobadas por medio de disposiciones de carácter general, de acuerdo con el criterio mantenido por esta Institución Consultiva en el Dictamen 552/2016, de 25 de octubre, por lo que el procedimiento se tramitó respetando el cauce y los trámites previstos, para la elaboración de las disposiciones reglamentarias autonómicas, en el artículo 43 de la Ley de la Generalitat 5/1983, de 30 de diciembre, del Consell.

Ello no obstante, el Decreto Ley del Consell 6/2021, de 1 de abril, de medidas urgentes en materia económico-administrativa para la ejecución de actuaciones financiadas por instrumentos europeos para apoyar la recuperación de la crisis consecuencia de la Covid-19, en su artículo 4 ha procedido a dar una nueva redacción al apartado 2º del artículo 160 de la citada Ley de la Generalitat 1/2015, de 6 de febrero, estableciendo que:

*“2. Las personas titulares de las consellerias, tanto en el ámbito de sus departamentos como en el de los organismos públicos vinculados o dependientes, son los órganos competentes para: (...) b) Aprobar mediante orden las oportunas bases reguladoras de la concesión de las subvenciones, que no tendrán la consideración de disposiciones de carácter general” (sic).*

Consecuentemente, de acuerdo con el *iter* legislativo de estos dos preceptos de la Ley valenciana 1/2015, desde la aprobación de su redacción inicial en 2015 las bases reguladoras debían elaborarse por el órgano competente siguiendo el procedimiento legalmente establecido para elaborar las disposiciones de carácter general, pero tras la modificación que aprobó la Ley valenciana 21/2017 se suprimió esta referencia, y tras el Decreto Ley del Consell 6/2021 se afirma que las bases reguladoras no tendrán la consideración de disposiciones de carácter general.

Ocurre, sin embargo, que un acto administrativo o una disposición de carácter general no tienen una u otra consideración en función de lo que ellos mismos expresen o de lo que haya querido establecer una norma jurídica. En este sentido, la norma de rango legal que determina *ex lege* la naturaleza jurídica del instrumento aprobatorio de unas bases excede de forma evidente el contenido propio de una disposición normativa, lo cual determinaría, sin excesivo esfuerzo argumental, la alteración de las previsiones constitucionales sobre la naturaleza de las normas jurídicas. Así, las disposiciones generales serán o no auténticas normas jurídicas, disposiciones de rango y valor reglamentario, en función de su propia naturaleza, teniendo en cuenta sus propios contenidos, de suerte que cuando el proyecto normativo tenga vocación de permanencia (STS de 17 de noviembre de 2008) o sus contenidos modifiquen o pretendan innovar el ordenamiento jurídico (STS de 5 de julio de 2019) la disposición tendrá naturaleza reglamentaria, lo que exigirá que su elaboración deba seguir el procedimiento legalmente establecido para elaborar los reglamentos, en este caso un reglamento autonómico, mientras que si la disposición carece de vocación de permanencia y sus contenidos no innovan ni modifican el ordenamiento jurídico nos hallaremos ante un acto administrativo, si se quiere de alcance general, pero no normativo, que se dictará siguiendo los trámites propios que regulan el procedimiento administrativo común.

Dicho con otras palabras, los actos administrativos –los singulares y los generales- se dictarán siguiendo el procedimiento legalmente dispuesto en los artículos 54 y siguientes de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, mientras que, si en función de su naturaleza, no nos hallamos ante un acto administrativo, sino ante una disposición reglamentaria, su elaboración se regirá por los principios de buena regulación para el ejercicio de la potestad reglamentaria que se hallan previstos en los artículos 127 y siguientes de la misma Ley 39/2015, de 1 de octubre, y, además, si el reglamento es estatal, por los artículos 26 y concordantes de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, en el caso de que el reglamento sea autonómico, aplicando los artículos 43 y concordantes de la Ley de la Generalitat 5/1983, de 30 de diciembre, del Consell, y cuando la norma reglamentaria se elabore por alguna entidad local –ordenanzas-, siguiendo el cauce de los artículos 49 y concordantes de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de

Régimen Local, que debe completarse con la correspondiente alusión a las ordenanzas fiscales, cuyo procedimiento de elaboración se contempla en el artículo 17 del texto refundido de la Ley de Haciendas Locales, que se aprobó mediante el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo.

Esta Institución Consultiva, al examinar un Anteproyecto de Ley de medidas, fiscales, de gestión administrativa y financiera, y de organización de la Generalitat, ya analizó una iniciativa análoga, tendente a eximir del dictamen preceptivo del Consell Jurídic Consultiu las bases reguladoras de la concesión de subvenciones, en el Dictamen 552/2016, de 25 de octubre, y en este dictamen expuso las razones de legalidad y de oportunidad que avalan la naturaleza reglamentaria de la inmensa mayoría de las bases reguladoras de las subvenciones autonómicas, sobre todo a la vista de su vocación de permanencia, a lo que se añade que el ejercicio de la función consultiva y las competencias del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana, que es un órgano de relevancia estatutaria, se hallan regulados en una disposición con rango de ley cuya aprobación exige una mayoría parlamentaria cualificada, por lo que debemos entender que excluir de su dictamen una disposición que por su naturaleza reglamentaria tendría que ser sometida al oportuno test de legalidad, estaría oponiéndose a la esencia de la función consultiva, por lo que como se expuso en dicho Dictamen:

*“... el artículo 10.4 de la Ley 10/1994 de 19 de diciembre de este Órgano consultivo exige el dictamen preceptivo de esta Institución cuando se trate de ‘Proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de leyes y sus modificaciones’. La cuestión de que las bases reguladoras constituyen una disposición general dictada en ejecución de una ley, susceptibles de encuadrarse en el citado artículo 10.4 de la Ley 10/1994, ya se analizó en nuestro Dictamen 350/2015, al que cabe remitir en todos sus términos y en apoyo de lo expuesto, cabe citar también la Sentencia del Tribunal Supremo de 24 de julio de 2003.*

*Por tanto y con arreglo a la precitada doctrina, este Órgano consultivo estima que su competencia para emitir dictamen preceptivo en relación con las disposiciones de carácter general “que se dicten en ejecución de leyes” debe ser interpretada de forma amplia, dentro de la tradicional distinción entre ‘reglamentos ejecutivos’ y ‘organizativos’ y de la doctrina referida, por tanto, a las disposiciones generales que se dicten, con vocación de permanencia, y en desarrollo, aplicación, ejecución o como complemento de una Ley. Las disposiciones generales que afecten a los ciudadanos como tales, cuyo fundamento y limitación se encuentra en el carácter de disposición general como complementaria de la Ley, en aras a garantizar los principios de constitucionalidad y de legalidad, por los que, según el artículo 2.1 de la Ley 10/1994 debe velar en su función consultiva el Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana.*

*En consecuencia, en la medida que se trate de bases reguladoras de subvenciones (de los artículos 9.3 de la LGS y 164 de la Ley de la Generalitat 1/2015), ordenen el marco de la relación jurídica subvencional, con vocación de permanencia, participarán del carácter de ‘reglamentos ejecutivos’ -no tratándose de disposiciones generales de carácter técnico u organizativo- al establecer las normas para la adecuada aplicación de la ley (tanto desde la perspectiva de la normativa en materia de subvenciones como de la normativa sectorial sobre la que se proyectan las ayudas), por lo que será preceptiva, con carácter general, la solicitud de dictamen a este Órgano consultivo, según el referido artículo 10.4 de la Ley de la Generalitat 10/1994 de 19 de diciembre”.*

En el supuesto concreto remitido a consulta, las bases reguladoras no limitan su vigencia a un concreto ejercicio presupuestario, ya que tienen carácter indefinido, a lo que podemos añadir que contienen una cláusula derogatoria, otra cláusula que habilita la producción de disposiciones para la aplicación y ejecución de las propias bases reguladoras, una cláusula de entrada en vigor y que no indica la expresión de recursos propia del régimen de notificación o publicación de los actos administrativos, por lo que debemos concluir que nos hallamos ante un proyecto de disposición normativa que contiene unas bases reguladoras que, en función de sus normas y contenidos, constituye una auténtica disposición reglamentaria que se tramita por una Consellería de la Administración autonómica.

#### **Cuarta.- Estructura del proyecto de Orden.**

El proyecto normativo que contiene las bases reguladoras de las subvenciones en materia de cooperación internacional al desarrollo se ha elaborado con esta estructura sistemática y orden: el título de la disposición; el índice; un preámbulo de once párrafos; la fórmula de aprobación; una parte articulada con 76 artículos que se han estructurado en 7 títulos; y la parte final compuesta por: tres Disposiciones Adicionales, una Disposición Transitoria única, una Disposición Derogatoria única y dos Disposiciones Finales.

En la parte articulada se regulan estas materias y aspectos: las disposiciones generales (título preliminar, artículos 1 a 5), el ámbito subjetivo (título I, artículos 6 a 11), las actuaciones y gastos subvencionables (título II, artículos 12 a 31, estructurado en dos capítulos), el procedimiento de concesión y pago (título III, artículos 32 a 49, estructurado en cuatro capítulos), la ejecución de las actuaciones (título IV, artículos 50 a 57), la justificación de las subvenciones (título V, artículos 58 a 66), y el régimen de control, reintegro y régimen sancionador (título VI, artículos 67 a 76, que se han estructurado en tres capítulos).

Por otro lado, las disposiciones de la parte final son las siguientes: Incidencia presupuestaria (Disposición Adicional primera), Aplicabilidad de esta Orden a las subvenciones de concesión directa (Disposición Adicional segunda), No sujeción al artículo 107 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (Disposición Adicional tercera), Actuaciones a las que se concedió subvención antes de la entrada en vigor de la presente Orden pero cuyo plazo de ejecución finaliza con posterioridad (Disposición Transitoria única), Derogación genérica (Disposición Derogatoria única), Habilitación (Disposición Final primera) y Entrada en vigor (Disposición Final segunda).

En relación con estas disposiciones de la parte final debe indicarse que en el índice del proyecto de Orden no consta la oportuna referencia y titulación de la Disposición Derogatoria única.

### **Quinta.- Observación de carácter general**

Nos hallamos ante un proyecto normativo, tramitado como una disposición de carácter general, que contiene las bases reguladoras de unas ayudas públicas. Sin embargo, el Decreto Ley del Consell 6/2021 afirma que las bases reguladoras no tendrán la consideración de disposiciones de carácter general. Siendo así, el proyecto de Orden que se somete a consideración de este Consell no podrá ser aprobado, en la medida que todas las características del mismo –tanto formales como materiales-, son las propias de una disposición normativa, y no cumple las propias de un acto administrativo, como implícitamente desprende el meritado Decreto-Ley. En su consecuencia, el proyecto normativo incumple de plano, y desde su origen, el mandato sobre la naturaleza jurídica de las bases que se establece en el Decreto Ley del Consell 6/2021, y por ello, es contrario al ordenamiento jurídico.

Para que el proyecto de bases sometido a Dictamen pudiese ser aprobado, deberá tramitarse a través de un expediente administrativo el cual culminaría con una resolución del órgano competente, cumpliendo con los requisitos procedimentales previstos en la ley 39/2015 para el trámite del expediente, y la oportuna resolución, con apercibimiento de los recursos correspondientes. Pero, además, deberá desprenderse de los elementos que determinan el carácter de disposición normativa pues resultan incompatibles con la naturaleza mero aplicativa del acto. Materialmente, las previsiones de tales bases como acto administrativo, no podrán tener ni vocación de permanencia, ni carácter innovador del ordenamiento. Formalmente, no tendrá un Preámbulo ni su estructura será la de un texto articulado (Títulos, Capítulos, Secciones, artículos), ni, consecuentemente, podrán prever “disposiciones” –al carecer de tal carácter normativo-, ni adicionales, ni transitorias, ni derogatorias, ni finales.

Pero, además y dado que las bases, según así prevé el Decreto-Ley 6/2021, no son disposiciones generales y atendido que se aprobarán mediante resolución administrativa, ésta deberá someterse de plano al ordenamiento vigente en el momento de su génesis, sin capacidad para alterar lo ya previsto en las normas de rango legal y reglamentario. Y, entre tales normas, se encuentra la Orden 3/2017, de 31 de mayo, por la que se establecen las bases reguladoras y el procedimiento de concesión de subvenciones en materia de cooperación internacional al desarrollo –norma que iba a ser expresamente derogada en el caso de que se aprobase el proyecto de Orden que se somete a Dictamen-. Y, por tanto, y salvo una derogación expresa de la Orden 3/2017, la resolución administrativa futura que regule las bases reguladoras deberá someterse a todas las previsiones de la meritada Orden, sin capacidad para alterar lo dispuesto en la misma.

De esta forma, la Orden 3/2017 no podría ser modificada a través de una resolución administrativa, aunque tuviese “rango” de Orden, por cuanto de conformidad con el art. 41 de la Ley 5/1983, de 30 de diciembre, del Consell, *“Las resoluciones administrativas de carácter singular no podrán vulnerar lo establecido en una disposición de carácter general, aunque aquéllas tengan grado igual o superior a éstas”*. Y, por otra parte, la previsión de exclusión de la naturaleza de disposiciones de carácter general que se predica el Decreto-Ley 6/2021 de las Órdenes aprobatorias de las bases está en franca contradicción con el exclusivo carácter reglamentario de las Órdenes de las Consellerías, manifestación de la potestad reglamentaria y que no es extensiva a los actos singulares. Una Orden de Consellería es, según el art. 37 de la Ley 5/1983, una consecuencia del ejercicio de la potestad reglamentaria, exclusivamente, a diferencia de los Decretos del Consell o del President, que también pueden adoptar tal forma cuando se trate de actos singulares (arts. 33 y 34, Ley 5/1983).

A *fortiori* debe añadirse que la Ley valenciana 1/2015, de 6 de febrero, de Hacienda Pública, del Sector Público Instrumental y de Subvenciones, atribuye a las bases de las subvenciones la naturaleza de norma jurídica, en la medida que su art. 160.2 –el cual se encuentra afectado por la nueva dicción prevista en el Decreto-Ley 6/2021–, sigue previendo que las bases serán aprobadas mediante “Orden”, por lo que el carácter de disposición reglamentaria es expreso. Igualmente, en el art. 165.1 de la misma ley, establece que las Bases reguladoras de la concesión de subvenciones serán aprobadas mediante orden de la persona titular de la Consellería, por lo que la naturaleza jurídica de las bases no puede ser otra que la de una disposición de carácter general. Y ello, además, porque los contenidos necesarios de las bases de las subvenciones, de conformidad con el art. 156.2, son propios de una disposición de carácter general por su vocación de permanencia y su capacidad para innovar del ordenamiento (objeto, procedimiento de concesión, ámbito, requisitos, criterios, garantías, etc.), por lo que, materialmente, la exclusión de tal naturaleza, contravendría la propia ley

1/2015; El acto administrativo aprobatorio de las bases no cumpliría con los requisitos exigibles para las bases de las subvenciones. En tales términos, toda resolución que se dicte aprobando unas bases de subvenciones, será contraria a las disposiciones de la ley de subvenciones y, por tanto, infringirá el ordenamiento jurídico, determinando su anulación.

### III CONCLUSIÓN

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

Que el inicialmente denominado proyecto de Orden de la Conselleria de Participación, Transparencia, Cooperación y Calidad Democrática, por la que se establecen las bases reguladoras y el procedimiento de concesión de subvenciones en materia de cooperación internacional al desarrollo, es contrario al ordenamiento jurídico por vulnerar lo dispuesto en el art. 6 del Decreto-Ley 6/2021, de 1 de abril, del Consell, que modifica el artículo 160.2 de la Ley 1/2015, de 6 de febrero, que excluye la consideración de disposición de carácter general a las bases reguladoras de la concesión de subvenciones.

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

València, 5 de mayo de 2021

EL SECRETARIO GENERAL

LA PRESIDENTA



Firmat per Margarita Soler Sánchez  
1'11/05/2021 12:29:00  
Càrrec: Presidenta del Consell Jurídic  
Consultiu de la Comunitat Valenciana



Firmat per Joan Maria Tamarit Palacios  
1'11/05/2021 11:06:21  
Càrrec: Secretari General del Consell  
Jurídic Consultiu

**HBLE. SRA. CONSELLERA DE PARTICIPACIÓN, TRANSPARENCIA,  
COOPERACIÓN Y CUALIDAD DEMOCRÁTICA.**