



C/1/4739/2022  
CESCT/081/2022  
Exp. 083/2022  
CMA

**INFORME JURIDICO EN RELACION CON EL PROYECTO DE ORDEN DE LA CONSELLERÍA DE ECONOMÍA SOSTENIBLE, SECTORES PRODUCTIVOS, COMERCIO Y TRABAJO, DE MODIFICACIÓN DE LA ORDEN 22/2018, POR LA CUAL SE APRUEBAN LAS BASES REGULADORAS PARA LA CONCESIÓN DE SUBVENCIONES EN MATERIA DE COMERCIO, CONSUMO Y ARTESANÍA.**

---

Por parte de la Subsecretaría de la Conselleria de Economía Sostenible, Sectores Productivos, Comercio y Trabajo, se da traslado a esta Abogacía General del proyecto de Orden de referencia, solicitando el informe previsto en el artículo 5.2.a) y n) de la Ley 10/2005, de 9 de diciembre, de la Generalitat, de Asistencia Jurídica a la Generalitat, al que son de aplicación las siguientes consideraciones jurídicas:

**PRIMERA.- Objeto y carácter del informe.**

Constituye el objeto del informe el proyecto de Orden de modificación de la Orden 22/2018, de 22 de noviembre, de la Conselleria de Economía Sostenible, Sectores Productivos, Comercio y Trabajo, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de subvenciones en materia de comercio, consumo y artesanía.

La nueva redacción queda reflejada en el texto de la presente Orden (Anexo), que en su artículo único dispone que se modifican los artículos 4, 5, 6, 8, 9, 10, 13,15, 18, 19, 20, 21, 22 y 23 de la citada Orden 22/2018, de 22 de noviembre, de la Conselleria de Economía Sostenible, Sectores Productivos, Comercio y Trabajo.

El proyecto se estructura en una parte expositiva (Preámbulo), artículo único, dos disposiciones transitorias, dos disposiciones finales y el Anexo que recoge el contenido de la citada modificación.

El informe se emite con carácter preceptivo en virtud de lo dispuesto en el artículo 5,2,a) de la Ley 10/2005, de Asistencia Jurídica a la Generalitat, en el artículo 43 de la Ley 5/1983, de 30 de diciembre, del Consell, y en el artículo 165.1 de la Ley 1/2015, de 6 de febrero, de la Generalitat, de Hacienda Pública, del Sector Público Instrumental y de Subvenciones (en adelante LHP).

**SEGUNDO.-Marco jurídico y competencial.**

El Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana, en su art. 52.1 establece que *“de acuerdo con las bases y la ordenación de la actividad económica general corresponde a la Generalitat, en los términos que disponen los artículos 38, 131 y los*



números 11 y 13 del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución Española, la competencia exclusiva de las siguientes materias:

1ª Planificación de la actividad económica de la Comunitat Valenciana.

2ª *Industria, sin perjuicio de lo que determinan las normas del Estado por razones de seguridad, sanitarias o de interés general y las normas relacionadas con las industrias sujetas a la legislación de minas, hidrocarburos y energía nuclear.*

3ª *El desarrollo y ejecución en su territorio de los planes establecidos por el Estado para la reestructuración de sectores industriales y económicos.*”

La competencia para subvencionar de las Comunidades Autónomas con cargo a su propio Presupuesto (SSTC 39/1982, fundamento jurídico quinto; 14/1989, fundamento jurídico segundo), está vinculada «*al desarrollo y ejecución de las competencias que, de acuerdo con la Constitución, les atribuyan las Leyes y sus respectivos Estatutos*».

En virtud de la competencia anterior, la Generalitat es competente para regular las bases destinadas a la concesión de ayudas públicas en materia de economía en desarrollo de la actividad administrativa de fomento, a través de la Consellería competente por razón de la materia, de acuerdo con los artículos 160.2 y 165.1 de la Ley 1/2015, de la Generalitat. En concreto, se ha atribuido a la Conselleria de Economía Sostenible, Sectores Productivos, Comercio y Trabajo, dicho ámbito competencial, conforme al Decreto 6/2019, de 17 de junio, del Presidente de la Generalitat, por el que se nombra a las personas titulares de las Vicepresidencias y de las Consellerias, en relación con el Decreto 175/2020, de 30 de octubre, del Consell, de aprobación del Reglamento orgánico y funcional de la Conselleria de Economía Sostenible, Sectores Productivos, Comercio y Trabajo.

El marco normativo del proyecto de orden está integrado fundamentalmente por las siguientes normas, sin perjuicio de otras normas de carácter sectorial que resulten de aplicación y de la normativa europea que resulte de aplicación:

- *Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones y su Reglamento aprobado por Real Decreto 887/2006, de 21 de julio*
- *Ley 1/2015, de 6 de febrero, de la Generalitat, de Hacienda Pública, del sector Público Instrumental y de Subvenciones.* Debe tenerse en cuenta que esta Ley ha sido modificada recientemente por 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, en particular, en su art. 160.2.
- *Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.*
- *Ley 5/1983, de 30 de diciembre del Consell.*
- *Ley 1/2022, de 13 de abril, de la Generalitat, de Transparencia y Buen Gobierno de la Comunitat Valenciana,* que sustituye a la Ley 2/2015, de 2 de abril, de la Generalitat, en materia de transparencia y de regulación del Consejo de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno; Decreto 105/2017, de 28 de julio, del Consell, de desarrollo de la Ley 2/2015,



de 2 de abril, de la Generalitat, en materia de transparencia y de regulación del Consejo de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno.

- Decreto 279/2004 del Consell, sobre medidas en los procedimientos de contratación administrativa y de concesión de subvenciones para el fomento del empleo de las personas con discapacidad.
- Decreto 128/2017 del Consell, por el que se aprueba el procedimiento de notificación y comunicación a la Comisión Europea de los proyectos de la Generalitat dirigidos a establecer, conceder o modificar ayudas públicas.

### **TERCERO.- Observaciones al contenido del proyecto de Orden.-**

Desde el punto de vista de su condición de bases reguladoras de una subvención, el contenido del proyecto de Orden debe ajustarse a lo establecido con carácter básico en el artículo 17 de la Ley 38/2006 General de Subvenciones y en el artículo 165.2 de la Ley 1/2015 de HPGV. Éste último dispone lo siguiente:

*“2. Las bases reguladoras contendrán, como mínimo, los siguientes aspectos:*

- a) Definición del objeto de la subvención.*
- b) Requisitos que deberán cumplir las personas beneficiarias para la obtención de la subvención y forma de acreditarlos.*
- c) Órganos competentes para la tramitación y resolución del procedimiento. En las subvenciones sujetas a concurrencia competitiva se concretará la composición del órgano colegiado que formule la oportuna propuesta de concesión.*
- d) Requisitos que deben reunir las entidades colaboradoras.*
- e) Procedimiento de concesión de subvenciones y plazo máximo para notificar la resolución correspondiente. En aquellos casos en los que, de acuerdo con la normativa estatal básica, no resulte necesaria la publicidad de las subvenciones concedidas se deberán prever los procedimientos que aseguren la difusión de las personas beneficiarias de las mismas.*
- f) Criterios objetivos de otorgamiento de la subvención y, en su caso, ponderación de los mismos. En aquellos supuestos excepcionales en los que el único criterio sea el del momento de presentación de las correspondientes solicitudes se deberá hacer constar expresamente esta circunstancia.*
- g) Cuantía individualizada de la subvención o criterios para su determinación. [*
- h) Circunstancias que podrán dar lugar a la modificación de la resolución si se produce una variación de las condiciones tenidas en cuenta para la concesión de la subvención.*
- i) Plazo y forma de justificación por parte de la persona beneficiaria o, en su caso, de la entidad colaboradora, del cumplimiento de la finalidad para la que se concedió la subvención y de la aplicación de los fondos percibidos. De conformidad con lo previsto en la normativa básica en materia de procedimiento administrativo, las bases reguladoras podrán contemplar una prórroga de los plazos de realización y justificación, cuando el proyecto o actividad subvencionada no pueda realizarse o justificarse en el plazo previsto, por causas debidamente justificadas previstas.*
- j) Método de comprobación de la realización de la actividad a través del correspondiente plan de control.*



- k) En el supuesto de contemplarse la posibilidad de efectuar abonos a cuenta o pagos anticipados de la subvención concedida, la forma y cuantía de las garantías que, en su caso, deberán aportar las personas beneficiarias.*
- l) Medidas de garantía que, en su caso, se considere preciso constituir a favor del órgano concedente, medios de constitución y procedimientos de cancelación.*
- m) Compatibilidad o incompatibilidad con otras subvenciones, ayudas, ingresos o recursos para la misma finalidad procedentes de cualquier administración o entidad, pública o privada; nacionales, de la Unión Europea o de organismos internacionales.*
- n) En su caso, posibilidad de subcontratar total o parcialmente la actividad subvencionada, así como su porcentaje máximo y régimen de autorización.*
- o) Los condicionantes requeridos por la normativa de la Generalitat relativos a la notificación, autorización y comunicación de ayudas públicas a la Comisión Europea.*
- p) Siempre que el objeto de la subvención y la naturaleza del beneficiario así lo permitan, se incorpora la exigencia de un compromiso de no incurrir en deslocalización empresarial. La inclusión del compromiso a que se refiere la presente letra exigirá el previo desarrollo normativo, donde queden definidos tanto los supuestos de hecho en que el beneficiario incurre en deslocalización como el procedimiento para su declaración y los concretos efectos de la misma.*
- q) Cualquier otra previsión exigida por la normativa o que se considere procedente incluir.”*

Examinado el texto remitido, se advierte que se trata de una modificación de la Orden 22/2018 ya aprobada y en vigor, con el fin de mejorar la regulación, en aspectos que, en principio, de mera oportunidad. Por tanto, se trata de modificaciones respecto de las cuales no procede realizar objeción o consideración jurídica alguna, siendo las mismas ajustadas a Derecho.

Tan solo procede advertir que en el art. 13 de la Orden 22/2018 que se modifica, debe sustituirse la referencia a la Ley 2/2015, de 2 de abril, de la Generalitat, en materia de transparencia y de regulación del Consejo de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno por la de la nueva Ley 1/2022, de 13 de abril, de la Generalitat, de Transparencia y Buen Gobierno de la Comunitat Valenciana, recientemente publicada (DOGV 22/04/2022).

#### **CUARTO.-Procedimiento.**

Como ya se ha indicado, la Ley 1/2015 ha sido modificada por 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. En concreto este ha modificado el artículo 160.2 de la Ley 1/2015, de la siguiente manera:

*“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:*



- a) *Aprobar el plan estratégico de subvenciones de la conselleria, que comprenderá tanto las propias del departamento como las de los organismos públicos vinculados o dependientes.*
- b) *Aprobar mediante orden las oportunas bases reguladoras de la concesión de las subvenciones.*
- c) *Acordar e imponer las sanciones que corresponda en materia de subvenciones, excepto lo dispuesto en el apartado 3 siguiente.”*

Por lo tanto, se suprime el inciso “**que no tendrán la consideración de disposiciones de carácter general**”, por lo que cabe entender que las bases reguladoras son disposiciones de carácter general.

En cualquier caso, en el caso que nos ocupa, dado que se trata de la modificación de unas bases reguladoras anteriores que fueron tramitadas como disposición de carácter general, siguiendo el criterio dado por el CJC en su Moción 2 de junio de 2021 (elevada al Consell) en relación con la naturaleza de las bases reguladoras de subvenciones y la modificación operada en el citado artículo 160.2 de la Ley 1/2015 por el Decreto-Ley 6/2021 (que ahora se deja sin efecto por el Decreto-Ley 1/2022), se han tramitado como disposición de carácter general.

Así las cosas, en el proyecto de orden motivo del presente informe también se observa que en su tramitación se han seguido, en líneas generales, los trámites previstos tanto en el citado artículo 43 de la Ley del Consell, que establece lo siguiente:

*“a) El órgano competente formulará el proyecto de disposición, debiéndose incorporar al expediente un informe sobre la necesidad y la oportunidad del proyecto, así como una memoria económica sobre la estimación del coste previsto que pueda incidir en la administración.*

*b) Una copia del expediente se remitirá, en su caso, a la Presidencia y consellerias en cuyo ámbito pudiera incidir, con el fin de que, en el plazo máximo de diez días, emitan informe.*

*c) Cuando el proyecto normativo afecte a la esfera de derechos e intereses legítimos de los ciudadanos, se dará audiencia al objeto de que en el plazo de quince días puedan presentar cuantas alegaciones consideren oportunas. No obstante, cuando el grupo de personas a las que pueda afectar el contenido de la disposición esté representada por organizaciones o asociaciones legalmente constituidas que tengan encomendada la defensa de sus intereses, se entenderá cumplido el presente trámite con la consulta a dichas entidades.*

*Los plazos indicados en el apartado precedente podrán ser reducidos a siete días por razones de urgencia.*

*No obstante, en los supuestos en que hayan participado en el proceso de elaboración del reglamento las organizaciones o asociaciones que ostenten*



*la representación de colectivos o intereses sociales que puedan verse afectados por la disposición, así como en aquéllos en que graves razones de interés público, apreciadas por el órgano competente para la tramitación, así lo aconsejen, se podrá omitir el trámite de audiencia regulado en el presente apartado, dejando constancia de todo ello debidamente en el expediente.*

*d) Durante la tramitación del procedimiento, se recabarán todos aquellos informes que se consideren necesarios, así como las autorizaciones y dictámenes previos que sean preceptivos en relación con el objeto del reglamento.*

*e) Con anterioridad a la aprobación definitiva del proyecto, éste deberá ser remitido a la subsecretaría del departamento, la cual solicitará el informe de la Abogacía General de la Generalitat.*

*f) Emitido el informe al que se refiere el párrafo anterior, el expediente será remitido al Consejo Jurídico Consultivo de la Comunitat Valenciana para que evacue el pertinente dictamen en aquellos supuestos previstos legalmente.*

*g) Concluida la tramitación del expediente, éste será remitido al conseller para su aprobación, o bien para su elevación al pleno del Consell cuando sea éste el órgano competente.”*

Por su parte, los artículos 39 y siguientes 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, desarrollan reglamentariamente dicho procedimiento, estableciendo que éste se iniciará por Resolución del conseller competente por razón de la materia en la que se indicará el objeto de regulación y el órgano u órganos superiores o directivos a los que se encomienda la tramitación, que emitirán los informes establecidos en el artículo 43.1.a) de la Ley del Consell.

Analizada la documentación remitida se observa que consta en el expediente la resolución de inicio firmada por el Conseller de Economía Sostenible, Sectores Productivos, Comercio y Trabajo, de 22 de febrero de 2022. Consta asimismo el informe de necesidad y oportunidad del proyecto de Orden de la Directora General de Comercio, Artesanía y Consumo de fecha 25 de marzo de 2022, y Memoria Económica de la citada Directora General de la misma fecha.

Por otro lado, constan también entre la documentación remitida el informe sobre impacto de género de 25/03/2022, el informe sobre el impacto en la familia y el informe sobre el impacto en la infancia y adolescencia, ambos de 25/03/202, todos ellos de la Directora General de Comercio, Artesanía y Consumo.

Consta informe de valoración de las alegaciones recibidas de las distintas Consellerías de la Directora General de Comercio, Artesanía y Consumo de fecha 30 de marzo de 2022.



Finalmente, cabe señalar que de acuerdo con la interpretación que el propio CJC ha venido haciendo del artículo 10.4 de la Ley 10/1994, de 19 de diciembre, de la Generalitat, de creación del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana, en relación con las ordenes reguladoras de las bases de las subvenciones que tengan la naturaleza de disposición de carácter general, el proyecto de orden debería ser objeto de dictamen por parte del Consell Jurídic Consultiu.

Es cuanto tiene que informar esta Abogacia en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 5,2, a) y n) de la Ley 10/2005, de 9 de diciembre, de la Generalitat, de Asistencia Jurídica a la Generalitat, haciendo constar que el presente informe no tiene carácter vinculante, si bien la resolución que se aparte del mismo deberá motivarse, conforme al art. 6.1 de la misma Ley 10/2005, de 9 de diciembre, de la Generalitat, de Asistencia Jurídica a la Generalitat.

En Valencia, en la fecha de la firma electrónica  
LA ABOGADA DE LA GENERALITAT

Firmado por Cristina Pilar Martínez  
Aparisi el 29/04/2022 15:02:23

