



## **INFORME DE LA ABOGACÍA DE LA GENERALITAT**

***Asunto objeto del informe.-*** Consulta formulada por la Subsecretaría de la Conselleria de Agricultura, Ganadería y Pesca, sobre la procedencia de realizar los trámites de consulta pública previa y de de audiencia ciudadana con ocasión de la aprobación de los planes estratégicos de subvenciones.

---

### **I. ANTECEDENTES**

#### **ÚNICO.- Petición de informe. Objeto de la consulta.**

Por el Subsecretario de la Conselleria de Agricultura, Ganadería y Pesca se ha formulado consulta (entrada n.º 12, de 14-02-2024, en el registro departamental de esta Abogacía), sobre diversas dudas suscitadas con ocasión de la tramitación del procedimiento de elaboración del Plan Estratégico de Subvenciones del departamento, para el periodo 2024-2026 (en adelante, PES). En concreto, se consulta acerca de la obligatoriedad, en su caso, de llevar a cabo los trámites de consulta pública previa y de de audiencia ciudadana en el procedimiento de aprobación del PES.

Al oficio de petición de informe se acompaña borrador de la Resolución del conseller de Agricultura, Ganadería y Pesca, por la que se aprueba el PES 2024-2026 para el departamento y sus organismos públicos vinculados y dependientes.



## **II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS**

### **PRIMERA.- Carácter del presente informe.**

La emisión del presente informe se realiza con base en el art. 5.3 de la Ley 10/2005, de 9 de diciembre, de la Generalitat, de Asistencia Jurídica a la Generalitat, atendida la posible dificultad técnico-jurídica de la cuestión planteada; reviste, por tanto, carácter facultativo y **no vinculante**, conforme a lo prevenido en los arts. 5.3 y 6 de la Ley 10/2005 antes citada, sin perjuicio de lo cual la resolución que se aparte del mismo deberá motivarse adecuadamente.

### **SEGUNDA.- Análisis de la cuestión planteada en la consulta.**

El art. 8.1 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (precepto de carácter básico) establece que los órganos de las Administraciones públicas o cualesquiera entes que propongan el establecimiento de subvenciones, con carácter previo, deberán concretar en un plan estratégico de subvenciones los objetivos y efectos que se pretenden con su aplicación, el plazo necesario para su consecución, los costes previsibles y sus fuentes de financiación, supeditándose en todo caso al cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria. En desarrollo de la anterior previsión, el art. 10 del Reglamento de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, aprobado por Real Decreto 887/2006, de 21 de julio, (precepto de carácter no básico, ex. disposición final 1ª del propio RLGS) establece que los planes estratégicos de subvenciones a que se hace referencia en el artículo 8 de la Ley General de Subvenciones, se configuran como un instrumento de planificación de las políticas públicas que tengan por objeto el fomento de una actividad de utilidad pública o interés social o de promoción de una finalidad pública.



A su vez, el art. 160.2 a) de la Ley 1/2015, de 6 de febrero, de Hacienda Pública, del Sector Público Instrumental y de Subvenciones, dispone que corresponde a las personas titulares de las consellerias, tanto en el ámbito de sus departamentos como en el de los organismos públicos vinculados o dependientes, la aprobación del plan estratégico de subvenciones de la conselleria, que comprenderá tanto las propias del departamento como las de los organismos públicos vinculados o dependientes; y, asimismo, el art. 164 a) del mismo cuerpo legal señala que aquellas consellerias que tengan previsto otorgar subvenciones deberán elaborar con carácter previo un plan estratégico de subvenciones, en el que se integrarán las subvenciones que pretendan otorgar tanto sus órganos como sus organismos públicos dependientes, y cuyo contenido será el determinado en la legislación básica estatal.

El oficio de petición de informe, en principio, parece inclinarse por la opción de considerar que no resulta necesario realizar los trámites de consulta pública previa y de audiencia ciudadana; en dicho sentido, el meritado oficio señala lo siguiente:

“(…)

*el PES se configura como un instrumento de gestión de carácter programático, que carece de rango normativo y no supone una incidencia directa en la esfera de los particulares. Su aprobación no genera derechos ni obligaciones para la Administración, y su efectividad queda condicionada a la aprobación de las correspondientes bases y convocatorias de las diferentes líneas de subvención, así como de las disponibilidades presupuestarias de cada ejercicio (...) la cuestión fundamental que se suscita es si ha de considerarse el PES como un instrumento de “planificación de política pública” y en tal caso si es obligatoria la realización de ambos trámites en el PES.*

*En este sentido, dado que la norma no tiene un desarrollo reglamentario, y no define qué se considera a efectos de esta ley como “instrumento de planificación de políticas públicas”, de interpretarse restrictivamente, consideramos que no tendría dicha consideración por cuanto el PES es un instrumento de gestión de carácter meramente programático, que carece de rango normativo y no supone una incidencia directa en la esfera de los particulares.*

*Asimismo, la sección quinta del mismo Título I de la Ley 4/2023 ya regula la participación ciudadana en la elaboración de presupuestos, por lo que entendemos que el plan estratégico, como resulta evidente, además de no generar derechos ni obligaciones para la Administración, condiciona su efectividad a la aprobación de las correspondientes bases y convocatorias de las diferentes líneas de subvención, pero fundamentalmente a las disponibilidades presupuestarias de cada ejercicio.*

“(…)”



Para dar respuesta a la cuestión planteada debe analizarse, con carácter previo, la naturaleza jurídica de los PES.

La dicción del art. 8.1 LGS resulta clara e imperativa, precepto que ha sido interpretado, conforme a una reiterada Jurisprudencia<sup>1</sup>, en el sentido de que la previa aprobación del PES opera como un requisito esencial y previo a la regulación de las subvenciones, hasta el punto de que su omisión puede determinar la nulidad de pleno derecho del subsiguiente procedimiento subvencional, admitiéndose incluso la posibilidad de hacer valer dicha omisión por el cauce de la impugnación indirecta de los actos aplicativos de las correspondientes bases reguladoras. En dicho sentido, cabe citar, p.e., la Sentencia del TS de 09-05-2022 (rec- 2317/2020), que, sobre esta cuestión, establece lo siguiente:

“(…)

*dado el tenor de los apartados 1 y 3 del artículo 8 y de la disposición adicional decimotercera previo al establecimiento de cualquier subvención, constituyen(do) un requisito esencial cuyo cumplimiento exige que sea formalizado externamente y con un contenido que le haga identificable como tal por refleja al menos aquello a que alude el apartado 1 de ese artículo 8*

(…)

*no toma en consideración de la naturaleza de la cuestión de ilegalidad como instrumento de control ex post de la validez de las disposiciones reglamentarias, cuya finalidad es exclusivamente nomofiláctica, en la que el juzgado o tribunal promovente puede aducir todas aquellas infracciones del ordenamiento jurídico que fueron denunciadas en el proceso de instancia y que pudieran determinar la declaración de ilegalidad del reglamento por no ser conforme a derecho.(…) Carece, por tanto, de base jurídica, a los efectos de aplicación del artículo 27 de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, la distinción entre vicios de procedimiento, sean o no de carácter esencial, y vicios sustantivos o de carácter material, en que se sustenta la sentencia impugnada, pues el Tribunal competente para resolver la cuestión de ilegalidad debe pronunciarse sobre todas las cuestiones suscitadas en el proceso en que se enjuició el acto de aplicación, acerca de la ilegalidad de la disposición reglamentaria.*

(…)”

---

<sup>1</sup> Son de citar, entre otras, y por todas, las SS TS 26-06-2012, 04-12-2012 (rec. 4369/2011), 28-01-2013 (rec. 559/2012), 16-04-2013 (rec. 1372/2012), 04-03-221 (rec. 4939/2019), 09-05-2022 (rec 2317/2020), etc.



En esta Sentencia se viene a fijar la siguiente doctrina, que la Sala considera de interés casacional objetivo para la formación de la Jurisprudencia:

“(…)

*1.- El artículo 8.1 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, debe ser interpretado en el sentido de que la aprobación de un Plan Estratégico de Subvenciones, con carácter previo al establecimiento de cualquier subvención, constituye un requisito esencial del procedimiento subvencional, de modo que el incumplimiento de esa obligación, por parte de la Administración pública o ente público convocante de las ayudas públicas, determina la nulidad de la orden de convocatoria de la subvención.*

*2.- A través del planteamiento de una cuestión de ilegalidad (...) el juez o tribunal promovente puede aducir todas aquellas infracciones del ordenamiento jurídico que pudieran determinar la invalidez de la disposición general por ser disconforme a Derecho*

(…)”

El Consell Jurídic Consultiu ha asumido también la tesis del TS, antes expuesta, considerando, desde sus Dictámenes 756 y 757, de 29-11-2017, que la falta de un PES configura una omisión de carácter esencial, que no puede sino calificarse como una infracción del ordenamiento jurídico.

Todo lo cual resulta perfectamente compatible con la **naturaleza no normativa del PES**, habida cuenta su carácter de mero instrumento de planificación de las políticas públicas de fomento, llamado a orientar la actividad pública subvencional, supeditada en todo caso al cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria; tiene, si se quiere, naturaleza programática, y no genera, por tanto, concretos derechos y/o obligaciones, ni en la esfera privada de los potenciales beneficiarios de las subvenciones proyectadas, ni en la administración autora del plan, lo que **no es óbice a su consideración como un trámite esencial, previo al establecimiento de cualquier régimen de ayudas**, conforme al claro mandato de la LGS y a una consolidada Jurisprudencia.



Dado que el PES, conforme a lo señalado, carece de rango normativo, en el procedimiento seguido para su aprobación no tendrán que observarse, como es lógico, los trámites participativos propios del procedimiento de elaboración de las disposiciones generales. Ahora bien, la Ley 4/2023, de 13 de abril, de Participación Ciudadana y Fomento del Asociacionismo de la Comunitat Valenciana, contempla los dos trámites participativos (consulta pública previa y audiencia ciudadana) con ocasión de la elaboración no solamente de normas, sino **también de planes**. En este sentido, el art. 14 dispone que se garantiza el acceso y la participación activa de la ciudadanía en los procesos de producción normativa **y en la elaboración de los instrumentos de planificación de las políticas públicas** mediante las fases de consulta pública previa y la audiencia ciudadana.

Dado que **los PES constituyen el instrumento de planificación de las políticas públicas en el concreto ámbito de la actuación pública de fomento, tales planes quedan incluidos en el ámbito de aplicación de la citada previsión legal, de modo que en su elaboración debe garantizarse la participación de la ciudadanía mediante la realización sucesiva de una consulta pública previa y de una audiencia ciudadana, en los términos establecidos en los arts. 15 y 16, respectivamente.** Como se ha indicado, el hecho de que los PES no tengan carácter normativo no significa ni permite que puedan obviarse dichos trámites participativos, puesto que **su realización no se exige por razón de su condición de norma, sino por su carácter de plan.**

Tampoco es óbice a dicha conclusión la circunstancia de que la Ley 4/2023 dedique una sección específica a la participación ciudadana en la elaboración de presupuestos, como se apunta en la consulta; se trata de una previsión especial, de aplicación a los llamados “presupuestos participativos”, que en modo alguno excluye la participación ciudadana en el procedimiento de elaboración de normas y planes, establecida con carácter general en los arts. 14 a 16 de la repetida norma.



No parece tampoco que concurra ninguno de los supuestos que, según lo previsto en el art. 14.2<sup>2</sup>, permitirían prescindir de dichos trámites. Lo que no impide que, si conforme a lo dispuesto en el apartado 4 del mismo precepto legal, se declara la urgencia de la tramitación del expediente, el plazo para la realización de cada uno de los dos trámites participativos sería de diez días naturales, en lugar del plazo general de un mes.

**TERCERA.- Sobre la eventual publicación del presente informe, conforme a lo previsto en el art. 16. 2, letra a), de la Ley 1/ 2022, de 13 de abril, de Transparencia y Buen Gobierno de la Comunitat Valenciana.**

El presente informe da respuesta a diversas consultas planteadas, y supone o conlleva una interpretación del derecho, por lo que, a criterio de esta Abogacía, concurre el supuesto previsto en el art. 16.2, letra a), de la Ley 1/2022, de 13 de abril, de Transparencia y Buen Gobierno de la Comunitat Valenciana.

Asimismo, la disposición final 2<sup>a</sup> de la precitada Ley 1/2022, en su apartado segundo, dispone lo siguiente:

*“(...) Permanecerán en vigor, en todo lo que no se oponga a esta ley y hasta que no se deroguen expresamente, el 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, y el Decreto 56/2016, del Consell, de 6 de mayo, por el cual se aprueba el Código de buen gobierno de la Generalitat. El Consell tendrá que realizar, si procede, las modificaciones normativas necesarias para adaptar el contenido de estos decretos a lo que establece esta ley. (...)”*

---

<sup>2</sup> El art. 14.2 establece que se podrá prescindir de las fases de consulta pública previa y audiencia ciudadana en el caso de normas de organización interna relativas a la estructura y funcionamiento de la administración, cuestiones presupuestarias y las materias de métodos de trabajo y personal, o cuando concurran razones graves de interés público que lo justifiquen. En todo caso, la omisión de estos trámites será debidamente motivada.



Y, por su parte, el artículo 27.2 del Decreto 105/2017, de desarrollo de la Ley 2/2015, ubicado en el capítulo I del Título II, dedicado a la publicidad activa, establece:

*“(...) Asimismo, las subsecretarías publicarán, previa consulta preceptiva a la Abogacía General de Generalitat, aquellos informes jurídicos de la misma que den respuesta a consultas planteadas en la medida que supongan una interpretación del derecho, de los derechos garantizados en la normativa vigente en materia de transparencia o que tengan efectos jurídicos, con los límites establecidos en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, especialmente en los artículos 14.1.º, letras f) y k) y 18.1.b). (...)”.*

Por cuanto antecede, y no apreciándose la concurrencia de ninguno de los límites establecidos en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, el presente informe jurídico tendrá que ser objeto de publicidad activa, conforme a lo previsto en el art. 16.2, letra a), de la Ley 1/2022, de 13 de abril, de Transparencia y Buen Gobierno de la Comunitat Valenciana.

### ***Es cuanto procede informar en Derecho.***

El presente informe tiene carácter ***no vinculante***, por lo que el órgano consultante ***podrá adoptar, en su caso, la decisión que estime más oportuna***, en relación con las distintas cuestiones planteadas.

Valencia, al día de la firma electrónica del presente documento.

*EL ABOGADO DE LA GENERALITAT*