



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 diversas cuestiones relacionadas con la posible actividad subvencional del "Consorti del Consell de L'Horta de València".

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 18, de 21-02-2024, en el registro departamental de esta Abogacía), sobre diversas dudas suscitadas con relación a la posible actividad subvencional del "Consorti del Consell de L'Horta de València" (en adelante, *el Consorcio*). En concreto, se consulta acerca de la posibilidad de que el Consorcio pueda otorgar subvenciones en régimen de concurrencia competitiva, así como sobre la competencia de la Gerencia del Consorcio para aprobar las bases reguladoras de las subvenciones a conceder en régimen de concurrencia competitiva.

Al oficio de petición de informe se acompaña un borrador de "Resolución de XX de XXXXXXXX de 2024, de la Gerencia del Consorti del Consell de L'Horta de València, por la que se establecen las bases reguladoras y la convocatoria para el año 2024, de las subvenciones destinadas a las comunidades de regantes históricas de la Huerta de València para la mejora del sistema de regadío tradicional de la Huerta de València".



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 las diversas cuestiones planteadas.

1. Sobre la posibilidad de que el Consorcio pueda otorgar subvenciones en régimen de concurrencia competitiva.

El tenor de la consulta cuestiona dicha posibilidad, en los términos siguientes:

“(...) se interesa pronunciamiento expreso en cuanto a la posibilidad o no de otorgamiento de subvenciones en concurrencia competitiva por parte del consorcio atendiendo a las funciones propias de este conforme a lo establecido en la Ley 5/2018, de 6 de marzo, de la Generalitat, de la Huerta de València, y en el Reglamento orgánico y funcional del Consell de l’Horta (DOGV 9523 de 31/01/2023). (...)”

De conformidad con el régimen jurídico general regulador de los consorcios, contenido en el capítulo VI del título I I de la LRJSP (arts. 118 a 127) - de carácter básico ¹ - los consorcios son entidades de derecho público, con personalidad jurídica propia y diferenciada, creadas por varias Administraciones Públicas o entidades

¹ De conformidad con la disposición final 14ª LRJSP, esta ley se dicta al amparo de lo dispuesto en los arts. 149.1.18.ª CE (que atribuye al Estado competencia exclusiva sobre las bases régimen jurídico de las Administraciones Públicas), 149.1.13.ª CE (relativo a las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica), y 149.1.14.ª CE (relativo a la Hacienda Pública general). Del capítulo VI del título II solo se exceptúa de dicha consideración el apartado 2 del art. 123, que no afecta a la cuestión analizada en el presente informe.



integrantes del sector público institucional, entre sí o con participación de entidades privadas, para el desarrollo de actividades de interés común a todas ellas dentro del ámbito de sus competencias, y podrán realizar actividades de **fomento**, prestacionales o de gestión común de servicios públicos, así como cuantas otras estén previstas en las leyes.

Tienen también, en su calidad de entidades de derecho público vinculadas o dependientes de una determinada administración, **la consideración de administración pública**, conforme a lo dispuesto en el art. 2.2.a) y 2.3, tanto de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público como de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Es decir, la LRJSP (en concreto, su art. 118.2) incluye, entre las actividades que puedan desarrollar los consorcios, las medidas o actividades de fomento, cuya manifestación más característica es precisamente la actividad subvencional, limitada, en su caso, al ámbito competencial propio del Consorcio, como también señala el mismo precepto citado, en su apartado 1. Por consiguiente, **nada impide que el Consorcio pueda implementar una actividad específicamente subvencional** (lo que incluye la eventual concesión de subvenciones en régimen de concurrencia competitiva) **siempre y cuando la misma se corresponda con el ámbito competencial propio del Consorcio** y se oriente a la consecución de sus fines institucionales.

El ámbito competencial del Consorcio viene determinado por su objeto y funciones, establecidos, respectivamente, en los arts. 39.2 y 41 Ley 5/2018, de 6 de marzo, de la Huerta de Valencia (LH); el primero de los preceptos citados establece que el Consorcio tiene por objeto garantizar la pervivencia y promover la dinamización de las actividades agrarias en la Huerta, el fomento de una agricultura respetuosa con el medio ambiente, de usos y actividades complementarios y compatibles con las actividades agrarias, todo ello para mejorar la sostenibilidad económica, social y ambiental del territorio y de las actividades desarrolladas en el ámbito de aplicación de la ley, así como fomentar la participación ciudadana en la toma de decisiones que afecten a la huerta, la soberanía alimentaria, la reconexión campo-ciudad e impulsar un sistema agroalimentario local; y, por su parte, el art. 41 de la misma norma, al enumerar las concretas funciones del Consorcio, incluye, entre otras, la correspondiente a la



programación y gestión de mecanismos de compensación económica -que bien podrían articularse a través de subvenciones- a las personas que se dediquen a la agricultura, para el mantenimiento de los elementos constitutivos de la Huerta de València, y, en especial, para el mantenimiento de las actividades agrarias.

El hecho de que la LH no enuncie de manera explícita la posibilidad de desarrollar su propia actividad pública de fomento no excluye en modo alguno dicha posibilidad, dado que, como se ha señalado, **la normativa básica estatal reconoce de forma explícita la aptitud genérica de los entes consorciales para desarrollar, entre otras, actividades públicas de fomento**, si bien teniendo en cuenta que la actuación pública subvencional que puedan desarrollar tendrá que ceñirse al ámbito objetivo de actuación propio de cada Consorcio. De hecho, la Ley 8/2023, de 27 de diciembre, de presupuestos de la Generalitat para el ejercicio 2024, incluye, en los presupuestos del Consell de L'Horta de València², una línea de subvención (código de línea: S1557, del subprograma: 711B00), denominada "*Mejora del sistema de regadío tradicional de la huerta de Valencia*", para su concesión en régimen de concurrencia competitiva, por un montante de 155.000 euros, y cuyos beneficiarios previstos son las comunidades históricas de regantes de la huerta de Valencia.

Examinado el contenido de sus normas rectoras (básicamente, el capítulo VI -arts. 38 a 44- de la LH, y sus Estatutos), no se aprecia tampoco obstáculo alguno a la posibilidad de que el Consorcio pueda desarrollar su propia actividad específicamente subvencional, siempre limitada al ámbito de sus competencias propias.

² Los presupuestos de la Generalitat integran todo el sector público autonómico, tanto los presupuestos del sector público administrativo, como los presupuestos de explotación y de capital del sector público empresarial y fundacional (art. 31.1 LHPSPIS). Quedarán incluidos en el sector público administrativo aquellos consorcios que cumplan cualquiera de las condiciones señaladas en el art. 3.1.c) LHPSPIS; en otro caso, formarán parte del sector público empresarial y fundacional.



2. Sobre la competencia para aprobar las bases reguladoras de las subvenciones a conceder en régimen de concurrencia competitiva.

Para dar respuesta a esta cuestión, debe determinarse previamente el régimen jurídico regulador de la actividad subvencional del Consorcio, atendida su naturaleza jurídica.

Como se ha indicado anteriormente, los consorcios son entidades de derecho público, con personalidad jurídica propia y diferenciada, creadas por varias administraciones públicas o entidades integrantes del sector público institucional, entre sí o con participación de entidades privadas, para el desarrollo de actividades de interés común a todas ellas dentro del ámbito de sus competencias, y podrán realizar actividades de fomento, prestacionales o de gestión común de servicios públicos, así como cuantas otras estén previstas en las leyes.

En cuanto a **su ubicación en el sector público autonómico**, debe estarse a las determinaciones contenidas en su normativa de creación, y a las previsiones de la Ley 1/2015, de 6 de febrero, de Hacienda Pública, del Sector Público Instrumental y de Subvenciones (LHPSPIS) relativas al diseño del sector público instrumental de la Generalitat.

Con carácter general, **los consorcios adscritos a la Generalitat forman parte del sector público instrumental de la Generalitat**, cuando su actuación se encuentre directa o indirectamente sujeta al poder de decisión de esta administración (art 158, en relación con el art. 2.3.d), ambos de la LHPSPIS); y, desde el punto de vista de la estructura del sector público autonómico, pueden quedar incluidos o bien en el sector público administrativo (si cumplen cualquiera de las condiciones señaladas en el art. 3.1.c LHPSPIS), o, en caso contrario, en el sector público empresarial y fundacional.



Por lo que se refiere a la norma de creación del Consorcio, el art. 38 LH establece que el Consorcio se encuentra adscrito a la conselleria con competencias en materia de agricultura y desarrollo rural (actualmente el departamento competente en dichas materias es la conselleria de Agricultura, Ganadería y Pesca).

Sin perjuicio de su integración en el sector público instrumental de la Generalitat, **nótese que los consorcios adscritos no tienen la consideración de organismos públicos, conforme a la tipología de entidades diseñada por el art. 2 de la propia LHPSPIS.** Este precepto, al enumerar las clases de entes que integran el sector público instrumental de la Generalitat, distingue entre: organismos públicos (que, a su vez, se clasifican en organismos autónomos y entidades de derecho público - una parte de estas últimas se subclasifican como entidades públicas empresariales-), sociedades mercantiles de la Generalitat, fundaciones del sector público de la Generalitat, y, finalmente, los consorcios adscritos a la Generalitat; es decir, los consorcios no configuran una especie dentro del género “*organismos públicos*”, conforme a una interpretación lógico- gramatical de la propia LHPSPIS, ello sin perjuicio de su integración en el sector público instrumental autonómico.

El t í tulo X de la LHPSPIS se dedica a la regulación del régimen jurídico subvencional, determinándose el ámbito subjetivo de aplicación de dicho régimen en los apartados 1 y 2 del art. 159 LHPSPIS, en los siguientes términos:

*“(...) 1 . Las disposiciones recogidas en el presente t í tulo serán de íntegra aplicación a la Administración de la Generalitat, así como **también a sus organismos públicos vinculados o dependientes** en la medida en que la concesión de la subvención suponga el ejercicio de potestades administrativas.*



2 . Las sociedades mercantiles y fundaciones del sector público de la Generalitat se sujetarán a los principios de gestión e información exigidos en la legislación estatal básica. (...)"

Es decir, la regulación contenida en el título X de la LHPSPIS resulta de aplicación a la administración de la Generalitat y **a sus organismos públicos vinculados o dependientes, entre los cuales, como se ha explicado, no figuran los consorcios**, conforme a la tipología de entidades establecida en la propia LHPSPIS (en concreto, en su art. 2).

La normativa reguladora de la actividad pública subvencional de los consorcios adscritos a la Generalitat tendrá que buscarse, por tanto, en la normativa básica estatal, esto es, la LGS -en sus preceptos de carácter básico- y su normativa de desarrollo; y, además, en el caso del presente Consorcio, deberá también estarse a las previsiones económico- presupuestarias sobre las distintas líneas de subvención específicas del Consorcio, contenidas en las sucesivas leyes de presupuestos anuales de la Generalitat (para el presente ejercicio, la Ley 8/ 2023, de 27 de diciembre, de presupuestos de la Generalitat para el ejercicio 2024).

A estos efectos, el art. 3 .2 LGS establece que se incluyen en el ámbito de aplicación de esta Ley las subvenciones otorgadas por los organismos y demás entidades de derecho público con personalidad jurídica propia vinculadas o dependientes de cualquiera de las Administraciones públicas en la medida en que las subvenciones que otorguen sean consecuencia del ejercicio de potestades administrativas. En el presente caso, el Consorcio es una entidad de derecho público, se encuentra adscrita a la Generalitat, y la actividad subvencional que se analiza supone el ejercicio de las potestades administrativas que el Consorcio tiene atribuidas, de modo que **su actividad subvencional queda, conforme al precepto citado, sujeta a las prescripciones de la LGS**. Según lo dispuesto en este cuerpo legal (en concreto, en el art. 9.2 LGS), **con carácter previo al otorgamiento de las subvenciones, deberán aprobarse las normas que establezcan las bases reguladoras de su concesión en los términos establecidos en la propia ley**.



Procede determinar, seguidamente, **el concreto órgano competente** para aprobar las citadas bases, en el caso de las subvenciones otorgadas por el Consorcio.

En relación con la actividad subvencional de los consorcios, la única previsión específica de la LGS figura en el art. 5.2, según el cual las subvenciones que se otorguen por consorcios, mancomunidades u otras personificaciones públicas creadas por varias administraciones públicas u organismos o entes dependientes de ellas y las subvenciones que deriven de convenios formalizados entre éstas se regularán de acuerdo con lo establecido en el instrumento jurídico de creación o en el propio convenio, que, en todo caso, deberán ajustarse a las disposiciones contenidas en la ley. En definitiva, se corrobora la potestad de fomento de este tipo de entidades, a lo que se añade la indicación de que la misma se regirá por sus respectivos instrumentos de creación y por la propia LGS.

No se halla en esta norma determinación alguna acerca del concreto órgano competente en el caso de las entidades consorciales, con excepción de los consorcios vinculados o dependientes de la administración general del Estado o de las corporaciones locales (apartados 1 y 2 del art. 17 de la LGS), lo que no es el presente caso; tampoco cabe acudir a la LHPSPIS, puesto que, como se ha explicado, el precepto de la LHPSPIS que atribuye a la persona titular de la respectiva conselleria la competencia para la aprobación de las bases reguladoras no resulta aplicable a los consorcios adscritos a la Generalitat, al no tener la consideración de organismos públicos.

Por consiguiente, **la aprobación de las bases reguladoras de las subvenciones del Consorcio corresponderá al propio Consorcio**, a través del órgano del mismo que, según sus normas rectoras, resulte materialmente competente.



A lo que cabe añadir que, **dado que el Consorcio carece de potestad reglamentaria³, la aprobación de las bases reguladoras que necesariamente han de regir la concesión de las subvenciones tendrá que efectuarse por medio de Resolución, con naturaleza de mero acto administrativo**, adoptada por el órgano competente del Consorcio.

Conviene matizar varias cuestiones, en torno a la naturaleza jurídica de las bases reguladoras de las subvenciones o ayudas públicas.

En este punto, debe recordarse que **las bases reguladoras revisten, habitualmente, carácter de disposición general**, en la medida en que se adoptan con vocación de generalidad (referida al concreto sector de la actividad de fomento que regulan), así como de permanencia y vigencia indefinida, innovando el ordenamiento jurídico, y regulando con detalle un ámbito material específico de la actuación subvencional de la administración concedente, de modo que subsisten perfectamente aplicables para todas las convocatorias de ayudas que se realicen durante su vigencia.

Dicho lo cual, **no cabe descartar la posibilidad de que se aprueben bases reguladoras en las que no concurren las notas de permanencia y generalidad señaladas**, esto es, que limiten su ámbito de aplicación a una o varias convocatorias concretas de ayudas, y, una vez ejecutadas dichas convocatorias, decaigan en sus efectos; este tipo de bases reguladoras, atendido su contenido, y con independencia del instrumento formal empleado para su aprobación, **no pueden sino calificarse como meros actos administrativos** (plúrimos, en su caso), sin perjuicio de su carácter rector y ordenador de la convocatoria o convocatorias concretas para las que se han dictado, y a las que limitan sus efectos, todo ello conforme a una

³ *La potestad reglamentaria supone la facultad de dictar reglamentos, entendidos como auténticas normas, que innovan el ordenamiento jurídico y se integran en él, si bien subordinadas a la ley. Nuestro ordenamiento atribuye el ejercicio de la potestad reglamentaria, en exclusiva, a los órganos que integran el poder ejecutivo, tanto del Gobierno como de los órganos de gobierno autonómicos (ex. art. 97 y 153 CE, en relación con el art. 128 LPACAP). Los consorcios, por consiguiente, carecen de potestad reglamentaria.*



reiterada Jurisprudencia del Tribunal Supremo⁴, acogida por el Consell Jurídic Consultiu, desde su reciente Dictamen 438/2022, de 29-06-2022⁵.

En cuanto al concreto órgano del Consorcio, competente para la aprobación de las bases reguladoras, se trataría de una competencia del órgano ejecutivo (arts. 3 y 12 del ROF del Consorcio), como órgano colegiado supremo de gestión y administración, dada la inexistencia de previsión específica sobre este particular en las normas rectoras.

4 Así, p.e., la STS de 30-11-2017 distingue entre aquellas bases reguladoras que participan de la naturaleza de norma jurídica, en tanto que disposición general, de las que no tienen este carácter, atendiendo a la circunstancia de que las bases vengan referidas a una convocatoria única o no. La meritada Sentencia dice así: "(...) Que unas bases reguladoras de una concesión de subvenciones sean una disposición general o un simple acto administrativo singular, aunque plúrimo, dependerá de su contenido, es decir, de si tales bases tienen una validez para sucesivas convocatorias y se incorporan al ordenamiento jurídico para un determinado período de tiempo o de forma indefinida o si, por el contrario, son unas bases exclusivas para una sola convocatoria y solo válidas para su aplicación única pero plúrima en dicha ocasión. Precisión esta que no contradice la jurisprudencia de este Tribunal que se cita por la Sala de instancia y que se pronuncia sobre el supuesto habitual de convocatorias y bases para una aplicación singular y que habría que considerar actos singulares de aplicación plúrima. Así mismo, resulta irrelevante para la naturaleza singular o general de unas bases la forma de orden ministerial (o autonómica en su caso), puesto que dicha forma deriva del órgano que adopta la decisión y es común tanto para disposiciones generales como para actos administrativos, como expresamente establece para la Administración Estado el artículo 24 de la Ley del Gobierno (Ley 50/1997, de 27 de noviembre). (...)”

O, en parecido sentido, las SS TS de 17-07-2020 y de 21-07-2020, en la que el Alto Tribunal se ha decantado expresamente por el carácter no ejecutivo de aquellas bases reguladoras de subvenciones o ayudas que no constituyan un desarrollo o complemento de la ley sectorial o norma comunitaria, en sentido propio, optando, en consecuencia, por un concepto “material” de reglamento ejecutivo a los efectos del dictamen del Consejo de Estado, argumentándose por el Alto Tribunal, en la primera de las sentencias citadas, que “(...) En lo que se refiere al informe del Consejo de Estado, la disposición impugnada no puede considerarse un reglamento ejecutivo de una ley nacional ni del derecho comunitario. Un reglamento ejecutivo tiene un contenido normativo que desarrolla y complementa la ley -o norma comunitaria, en su caso-, a la que 9 sirve, lo que no es el caso del Real Decreto litigioso. De hecho, la parte recurrente no indica qué ley española o qué reglamento o directiva comunitaria sería la desarrollada por el Real Decreto impugnado. Y es que el Real Decreto 263/2019 (no complementa ni una ley nacional ni una disposición comunitaria, sino que, tal como argumenta el Abogado del Estado se dicta en aplicación de lo dispuesto por la Ley General de Subvenciones (Ley 38/2001(sic), de 17 de noviembre), cuyo artículo 9.2 requiere que con carácter previo al otorgamiento de subvenciones han de aprobarse las bases reguladoras para su concesión. El cumplimiento de una previsión legal o el ejercicio de una competencia prevista en la norma no supone un desarrollo de la misma ni puede conceptuarse como un reglamento ejecutivo. (...).” Esta doctrina se reitera en la segunda sentencia citada, en la que se analiza la impugnación de la Orden TEC/1366/2018, por haberse omitido igualmente en el procedimiento de elaboración, el dictamen del Consejo de Estado; de nuevo, el Tribunal Supremo sostiene el carácter no ejecutivo de la norma, con base en la argumentación siguiente: “(...) La disposición que es objeto de este litigio no es una norma reglamentaria que desarrolle, complete o ejecute una norma con rango de Ley, sino que se trata una disposición por la que la Administración ejercita la facultad que expresamente le atribuye una norma con rango de Ley en orden al posible establecimiento de ayudas económicas o incentivos, como medidas de fomento, siendo la retribución un pago finalista que no tiene carácter necesario, más cercana a la potestad tarifaria (determinación de ingresos y costes del sistema eléctrico) que al ejercicio de una potestad reglamentaria en desarrollo de la regulación contenida en la Ley. (...) Y ello porque la habilitación expresa de una ley para la realización de alguna normativa reglamentaria no implica, más bien excluye, la noción de reglamento ejecutivo”. Para el Tribunal, no nos encontrábamos “ante un desarrollo de la ley en sentido propio. (...)”.



Esta competencia se encuentra delegada en la Gerencia de la entidad, en virtud de Resolución de 11-04-2022, de la Presidenta del Consorci del Consell de L'Horta de València, por la que delegan en la gerencia del consorcio determinadas competencias de la presidencia y del órgano ejecutivo (DOGV núm. 9327, de 28-04-2022); en concreto, su punto “Tercero”, letra b), acuerda delegar en la gerencia de la entidad “(...) *La aprobación de las bases, convocatoria y adjudicación, así como la aprobación de convenios de subvenciones que no estén establecidas en la Ley de Presupuestos de la Generalitat Valenciana. (...)*”, y en el punto “Cuarto”, letra d) se delega también en la Gerencia “(...) *La aprobación de las bases, convocatoria y adjudicación, así como la aprobación de convenios de subvenciones nominativas establecidas en la Ley de Presupuestos de la Generalitat Valenciana. (...)*”.

Es decir, se delega en la gerencia (en la persona de su titular, cabe entender) toda la actividad subvencional del Consorcio, tanto la referida a las subvenciones nominativas previstas con tal carácter en la Ley de Presupuestos de la Generalitat, como las “(...) *subvenciones que no estén establecidas en la Ley de Presupuestos (...)*”, expresión poco afortunada y un tanto ambigua, que cabe entender referida al resto de subvenciones -es decir, las no nominativas-.

Si bien el art. 160.5 LHPSPIS advierte que no cabe la delegación de las competencias de las personas titulares de las consellerias en relación con la aprobación de las bases reguladoras de las subvenciones, debe de nuevo recordarse en este punto que las previsiones de la LHPSPIS relativas a las competencias de la persona titular del departamento en lo referido a la aprobación de las bases reguladoras contraen su aplicación a su propio departamento y a los

Doctrina que se reitera en las SS TS núm. 981/2020 de 9 julio, recurso nº 57/2019; 975/2020 de 9 julio, recurso nº 56/2019; y 1023/2020 de 16 julio, recurso nº 54/2019, entre otras. De las precitadas resoluciones se desprende, por tanto, que debe atenderse al concepto “material” de reglamento ejecutivo, a los efectos de establecer si resulta preceptivo el dictamen del Consejo de Estado (o del órgano consultivo que corresponda), excluyendo el carácter preceptivo de su intervención cuando carezcan dichas bases de un contenido normativo que desarrolle o complemente la ley o, en su caso, una norma comunitaria. Lo que, en definitiva, viene a corroborar que también cabe la posibilidad de que las bases reguladoras puedan constituir un mero acto administrativo, con independencia del instrumento formal empleado para su aprobación.

5 A partir de su Dictamen 438/2022, el CJC ha variado la postura anterior que venía manteniendo, y pasa a considerar, acogiendo la doctrina establecida por el TS, que, en relación con las bases reguladoras de subvenciones, únicamente serán necesario solicitar su dictamen en los casos en los que así se disponga expresamente o se derive de su consideración de reglamento ejecutivo en su acepción material, es decir, cuando sean expresión de un contenido normativo que desarrolle o complemente la ley sectorial o norma comunitaria. Implícitamente, admite también que las bases reguladoras pueden aprobarse con el carácter de mero acto administrativo.



organismos públicos vinculados y dependientes, entre los que **no** se hallan los consorcios adscritos a la Generalitat, a pesar de su integración formal en el sector público instrumental autonómico.

Por tanto, y no existiendo restricción o previsión alguna a este respecto en la LGS ni en la normativa propia del Consorcio en cuanto a la posible delegación de la competencia para la aprobación de las bases reguladoras, rigen en este particular las previsiones generales sobre delegación de competencias en el ámbito de las administraciones públicas⁶, sin que en la delegación contenida en la Resolución anteriormente referida se aprecie reparo alguno en términos de legalidad. En definitiva, conforme a la referida delegación, **el concreto órgano competente para la aprobación de las bases reguladoras de las subvenciones cuya concesión corresponda al Consorcio es la persona titular de la Gerencia**, mediante la correspondiente Resolución, con el carácter de mero acto administrativo, y, por consiguiente, con efectos limitados a una o varias convocatorias concretas, conforme se ha explicado anteriormente.

3 Sobre la posibilidad de instar la suscripción de un convenio, al objeto de que la Abogacía de la Generalitat pueda prestar asesoramiento en derecho al Consorcio.

El apartado 2 del art. 5 de la Ley 10/2005, de 9 de diciembre, de la Generalitat, de asistencia jurídica a la Generalitat, contempla **la posibilidad de suscribir un convenio** para que la Abogacía General de la Generalitat pueda prestar el servicio de asesoramiento en derecho, **respecto de las sociedades y fundaciones de la Generalitat**, previstas en los apartados 2 (empresas de la Generalitat) y 3 (fundaciones públicas de la Generalitat) del artículo 5 del derogado Texto Refundido de la Ley de Hacienda Pública de la Generalitat, aprobado por Decreto Legislativo de 26 de junio de 1991 (TRLHPG), precisando además que en dicho convenio se determinará la compensación económica que habrá de abonarse a la Hacienda autonómica.

⁶ *El consorcio, en su calidad de entidad de derecho público vinculado o dependiente de una administración, tiene también, a estos efectos, la consideración de administración pública, conforme a lo dispuesto en el art. 2.2.a) y 2.3 de la LPACAP y de la LRJSP.*



Es claro que el Consorcio no es una fundación. Y, por lo que respecta a su eventual consideración como “*empresa de la Generalitat*”, en los términos del art. 5.2 del derogado TRLHPG, tampoco admite tal calificación, puesto que ni es una sociedad mercantil, ni puede entenderse sujeto al ordenamiento jurídico privado, habida cuenta su consideración como administración pública (arts. 2.2 a y 2.3, tanto de la LRJSP como de la LPACAP), consideración que determina su sometimiento, con carácter general, al derecho administrativo.

Por consiguiente, **no resulta aplicable la figura del posible convenio a que hace referencia el art. 5.2 LAJG**, dado que el Consorcio no es una sociedad mercantil o una fundación de la Generalitat.

La consulta también señala que se adjunta el borrador de Resolución, remitida por el Consorcio, de aprobación de bases reguladoras y de convocatoria de subvenciones “*(...) a fin de que pueda igualmente analizarse los términos de su redacción a fin de clarificar cualquier tipo de cuestión jurídica que pueda suscitar su contenido. (...)*”.

La normativa aplicable en el presente caso, como se ha expuesto, viene dada por la LGS y su normativa de desarrollo, así como por las previsiones específicas contenidas en las normas propias rectoras del Consorcio. Ninguna de las disposiciones citadas exige, con carácter previo a la aprobación de las bases reguladoras por parte del Consorcio, el previo informe del correspondiente Servicio Jurídico. No cabe invocar ni el art. 17.1 LGS (en el que se exige el previo informe de los servicios jurídicos y de la Intervención Delegada correspondiente), dado que se trata de un precepto de aplicación exclusiva en el ámbito de la administración general del Estado⁷, ni tampoco el art. 165.1 LHPSPIS, ya que el título X de este cuerpo legal (del que forma parte dicho precepto) no resulta aplicable a la actividad subvencional de los consorcios adscritos, dado que no tienen naturaleza de organismos públicos.

⁷ Ex. disposición final 1ª de la LGS.



Por tanto, la petición de informe respecto del **contenido** del borrador de bases reguladoras puede reconducirse al supuesto previsto en el art. 5.3 LAJG, esto es, **se trataría de un informe facultativo**, que el órgano solicitante considera necesario en atención a la importancia económica, trascendencia social o dificultad técnico-jurídica del asunto de que se trate. Dada la naturaleza facultativa del informe requerido en lo referido al contenido de las bases reguladoras, la petición deberá fundamentarse la conveniencia de solicitarlo *justificando la importancia económica, trascendencia social o dificultad técnico jurídica del informe de que se trate*; en este último caso, la solicitud deberá ir **precedida de un estudio en profundidad de la cuestión por parte del órgano solicitante, identificando el concreto punto o puntos de las bases reguladoras que suscitan la dificultad técnico-jurídica, y expresando el criterio del centro directivo consultante**, el cual se acompañará a la petición del informe (art. 5.3 de la Ley 10/2005, de 9 de diciembre, de la Generalitat, en relación con el art. 18.1 del Decreto 84/2006, de 16 de junio, del Consell, por el que se aprueba el Reglamento de la Abogacía General de la Generalitat).

En consecuencia, y por lo que se refiere al concreto contenido de las bases reguladoras, se suspende el plazo de emisión del informe solicitado, en tanto se justifique la importancia económica, trascendencia social o dificultad técnico jurídica de la cuestión, y se precisen los puntos sobre los que concurre la eventual dificultad técnico-jurídica, en los términos señalados en el párrafo anterior.

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 2ª 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. (...)”

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

Vo.Bo.: LA ABOGADA COORDINADORA