



Ref.: SGADC/EC  
Expte: BBRR.2022.COMYCON.01\_MODIF O 22-18  
Asunto: Informe SGADC sobre necesidad de informe preceptivo del CJC

### Servicio de Gestión Administrativa y Defensa de la Competencia

## INFORME SOBRE SOBRE LA NECESIDAD DE DICTAMEN PRECEPTIVO DEL CONSELL JURÍDIC CONSULTIU DE LA COMUNITAT VALENCIANA AL 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

VISTO el expediente tramitado por la Dirección General de Comercio, Artesanía y Consumo, relativo al 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, se informa, respecto de la necesidad de solicitar preceptivamente el dictamen del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana, así como de la continuidad del procedimiento de aprobación de la Orden proyectada, lo siguiente:

1. El artículo 17.1 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, dispone

“Artículo 17. Bases reguladoras de la concesión de las subvenciones.

1. En el ámbito de la Administración General del Estado, así como de los organismos públicos y restantes entidades de derecho público con personalidad jurídica propia vinculadas o dependientes de aquélla, los ministros correspondientes establecerán las oportunas bases reguladoras de la concesión.

Las citadas bases se aprobarán por orden ministerial, de acuerdo con el procedimiento previsto en el artículo 24 (actual artículo 26) de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, y previo informe de los servicios jurídicos y de la Intervención Delegada correspondiente, y serán objeto de publicación en el "Boletín Oficial del Estado".

No será necesaria la promulgación de orden ministerial cuando las normas sectoriales específicas de cada subvención incluyan las citadas bases reguladoras con el alcance previsto en el apartado 3 de este artículo.”

2. El artículo 160.2.b) de la Ley 1/2015, de 6 de febrero, de Hacienda Pública, del Sector Público Instrumental y de Subvenciones, en similares términos dispone:

“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].”

El texto entre corchetes se corresponde con la adición operada al mismo mediante el Decreto-ley 6/2021, de 1 de abril, del Consell, de medidas urgentes en materia económico-administrativa para la ejecución de actuaciones financiadas por instrumentos europeos para apoyar la recuperación de la crisis consecuencia de la Covid-19,



pero que no se tiene en cuenta a los efectos de este informe, relativo a una norma modificativa de unas bases reguladoras vigentes con anterioridad a la entrada en vigor de dicha adición.

3. Por su parte, el artículo 22 de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado, dispone lo siguiente:

“La Comisión Permanente del Consejo de Estado deberá ser consultada en los siguientes asuntos:

Tres. Reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las Leyes, así como sus modificaciones.

Esta misma Ley, en su art. 2.2 señala que “la consulta al Consejo será preceptiva cuando en esta o en otras leyes así se establezca, y facultativa en los demás casos”, disponiendo a continuación que las disposiciones y resoluciones sobre asuntos informados por el Consejo expresarán si se acuerdan conforme con el dictamen del Consejo de Estado o se apartan de él. En el primer caso, se usará la fórmula "de acuerdo con el Consejo de Estado"; en el segundo, la de "oído el Consejo de Estado".

4. En el mismo sentido, el artículo 10.4 de la Ley 10/1994, de 19 de diciembre, de creación del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana, al regular el dictamen preceptivo, establece:

“El Consell Jurídic Consultiu deberá ser consultado preceptivamente en los siguientes casos:

4. Proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de leyes y sus modificaciones.”

Al igual que en la LOCE, el artículo 2.5 de la LCJC, dispone que las disposiciones y resoluciones de la administración sobre asuntos dictaminados por el Consell Jurídic Consultiu, expresarán si se adoptan conforme con su dictamen, o se apartan de él. En el primer caso, se usará la fórmula «Conforme con el Consell Jurídic Consultiu», en el segundo, la de «oído el Consell Jurídic Consultiu»

5. Como se observa, tanto artículo 17.1 LGS, como el art. 160.2.b) LHPSPIS (en la redacción anterior al D-ley 6/2021) contienen la misma exigencia: las bases reguladoras serán aprobadas por orden, ministerial o de Conselleria. Y en el mismo sentido, los artículos 22.Tres LOCE y el artículo 10.4 LCJCV.

6. Sin embargo, prácticamente todas y cada una de las órdenes ministeriales consultadas, publicadas en el BOE utilizan la misma fórmula, redactada en similares términos a los siguientes:

“Esta orden, de acuerdo con lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 17.1 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, ha sido objeto del informe preceptivo de la Abogacía del Estado y de la Intervención Delegada de la Intervención General del Estado en el Ministerio de...”



A modo de ejemplo, repasando diferentes ejercicios desde la entrada en vigor de la LGS en 2004, y sin ánimo de exhaustividad:

- Orden ICT/713/2021, de 29 de junio, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de ayudas a proyectos de I+D+i en el ámbito de la industria conectada 4.0. (Activa\_Financiación).
- Orden TED/550/2021, de 1 de junio, por la que se aprueban las bases reguladoras de la concesión de subvenciones de la Fundación Biodiversidad, FSP, en régimen de concurrencia competitiva, cofinanciadas por Fondos Estructurales y de Inversión Europeos
- Orden TAS/874/2007, de 28 de marzo, por la que se establecen las bases reguladoras de la concesión de subvenciones destinadas a los programas de actuación para la ciudadanía española en el exterior y los retornados
- Orden CUL/2834/2009, de 19 de octubre, por la que se dictan normas de aplicación del Real Decreto 2062/2008, de 12 de diciembre, por el que se desarrolla la Ley 55/2007, de 28 de diciembre, del Cine, en las materias de reconocimiento del coste de una película e inversión del productor, establecimiento de las bases reguladoras de las ayudas estatales y estructura del Registro Administrativo de Empresas Cinematográficas y Audiovisuales.
- Orden TAS/2435/2004, de 20 de julio, por la que se excepcionan determinados programas públicos de mejora de la ocupabilidad en relación con la utilización del contrato de inserción y se modifica la Orden del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales de 19 de diciembre de 1997, por la que se establecen las bases reguladoras de la concesión de subvenciones públicas por el Instituto Nacional de Empleo en el ámbito de la colaboración con órganos de la Administración General del Estado y sus organismos autónomos, Comunidades Autónomas, Universidades e instituciones sin ánimo de lucro, que contraten trabajadores desempleados para la realización de obras y servicios de interés general y social.
- Orden TAS/2783/2004, de 30 de julio, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones públicas mediante contratos programa para la formación de trabajadores, en desarrollo del Real Decreto 1046/2003, de 1 de agosto, por el que se regula el Subsistema de Formación Profesional Continua.
- Orden TAS/3501/2005, de 7 de noviembre, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones para el fomento del empleo y mejora de la competitividad en las cooperativas y sociedades laborales.
- Orden CIN/1559/2009, de 29 de mayo, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de ayudas públicas a la ciencia y tecnología en la línea instrumental de articulación e internacionalización del sistema, enmarcada en el Plan Nacional de Investigación Científica, Desarrollo e Innovación Tecnológica, 2008-2011
- Orden IET/786/2013, de 7 de mayo, por la que se establecen las bases reguladoras de la concesión de ayudas en el ámbito de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) y la Sociedad de la Información, dentro del Plan de Investigación Científica y Técnica y de Innovación 2013-2016 en el marco de la acción estratégica de economía y sociedad digital.
- Orden CUD/769/2018, de 17 de julio, por la que se establecen las bases reguladoras de las ayudas previstas en el Capítulo III de la Ley 55/2007, de 28 de diciembre, del Cine, y se determina la estructura del Registro Administrativo de Empresas Cinematográficas y Audiovisuales.



- Real Decreto 1155/2021, de 28 de diciembre, por el que se establecen las bases reguladoras de las subvenciones a agrupaciones de entidades que realicen proyectos en materia de crecimiento azul en el sector pesquero y de la acuicultura, y se convocan para 2022 y 2023
- Real Decreto 113/2022, de 16 de febrero, por el que se establecen las bases reguladoras de las subvenciones del paquete de digitalización y se aprueba su convocatoria para los ejercicios 2022 y 2023.

Sin embargo, sí hay órdenes de bases reguladoras de subvenciones que deben ser preceptivamente dictaminadas por el Consejo de Estado, y de hecho lo son: aquellas que se dictan en ejecución de ley. Por poner un ejemplo reciente:

El RD 112/2022, de 8 de febrero, por el que se modifica el RD 1368/2018, de 2 de noviembre, para la aplicación de las medidas del Programa de Apoyo 2019-2023 al sector vitivinícola español. Tanto este RD modificativo de las bases reguladoras aprobadas por el Real Decreto 1363/2018, como el RD originario sí fueron dictaminados por el Consejo de Estado.

Resulta de sumo interés determinar las razones por las que el Consejo de Estado emite dictamen preceptivo y, según sus propias palabras en la Consideración I de su informe, los motivos son los siguientes:

“El Consejo de Estado informa con carácter preceptivo, en virtud de lo dispuesto en el artículo 22, números 2 y 3, de su Ley Orgánica, el cual, en su redacción actual, establece que "la Comisión Permanente del Consejo de Estado deberá ser consultada en los siguientes asuntos: (...) 2. Disposiciones reglamentarias que se dicten en ejecución, cumplimiento o desarrollo de tratados, convenios o acuerdos internacionales y del derecho comunitario europeo. 3. Reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las Leyes, así como sus modificaciones".

El Real Decreto objeto de consulta desarrolla tanto las previsiones de determinadas normas de la Unión Europea (principalmente los citados Reglamentos (UE) números 2016/1149 y 2016/1150 y el Reglamento (UE) nº 1308/2013, del que ambos traen causa) como también es desarrollo de la Ley 24/2003, de 10 de julio, de la Viña y del Vino.”

(Dictamen Número de expediente: 1094/2017 AGRICULTURA Y PESCA, ALIMENTACIÓN Y MEDIO AMBIENTE, en <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=CE-D-2017-1094>).

Es decir, el Consejo de Estado dictamina preceptivamente porque las subvenciones cuyas bases reguladoras se aprueban ejecutan directamente una ley sectorial que las establece (en este caso, la Ley de la viña y el Vino), así como también en ejecución de los reglamentos europeos, a saber, y para este caso concreto:

- Reglamento (UE) nº 1308/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, por el que se crea una organización común de mercados de los productos agrarios y por el que se derogan los Reglamentos (CEE) nº 922/72, (CEE) nº 234/79, (CE) nº 1307/2001 y (CE) nº 1234/2007;
- Reglamento Delegado (UE) 2016/1149 de la Comisión, de 15 de abril de 2016, por el que se completa el Reglamento (UE) nº 1308/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que se refiere a los programas nacionales de apoyo en el sector vitivinícola y se modifica el Reglamento (CE) nº 555/2008 de la Comisión;



- y el Reglamento de Ejecución (UE) 2016/1150 de la Comisión, de 15 de abril de 2016, por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento (UE) nº 1308/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que se refiere a los programas nacionales de apoyo en el sector vitivinícola

Estas consideraciones se estiman no solo interesantes, sino absolutamente necesarias a efectos de comprender cuando, por la Administración General del Estado y por el Consejo de Estado, se entiende que unas determinadas bases reguladoras se dictan en ejecución de leyes (directamente vinculadas al objeto de la subvención) y cuando no se dictan en ejecución de ley (a pesar de que deben cumplir y quedan sujetas a las leyes generales de subvenciones, presupuestarias y de procedimiento administrativo).

Resulta necesario, pues, concluir que la interpretación más simple es la correcta, y no puede ser otra que los proyectos de bases reguladoras, por regla general, no son disposiciones generales que se dictan “en ejecución de leyes”, pues no ejecutan ni desarrollan ley alguna, y únicamente se amparan en la habilitación crediticia que les proporcionan los correspondientes estados de gastos de las respectivas leyes de presupuestos, aunque técnicamente esto corresponde más a las convocatorias específicas derivadas de las mismas que incluso a las propias bases reguladoras, que no son más que la plasmación de la actividad de fomento de actividades económicas o de ayudas sociales decididas por el ejecutivo en cada momento histórico, de acuerdo con sus líneas, planes y programas de gobierno.

En consecuencia, y a la vista de las diferencias en la tramitación de las órdenes de bases reguladoras de las subvenciones en la Administración General del Estado y en la Generalitat, mucho más simple en el caso de la AGE y requiriendo el dictamen preceptivo del Consell Jurídic Consultiu en el caso de la GV, a juicio del propio CJC, atendiendo a la intrínseca similitud entre las legislaciones aplicables al régimen jurídico y de tramitación de las subvenciones en una y otra Administración, así como a la identidad normativa sobre las disposiciones de carácter general que deben ser dictaminadas por el Consejo de Estado y por el Consell Jurídic Consultiu, se adelanta ya que, a juicio del técnico que suscribe, no resulta preceptivo el dictamen para la modificación de órdenes de bases reguladoras de subvenciones vigentes con anterioridad a la modificación del artículo 160.2 de la Ley 1/2015 operada por el Decreto-ley 6/2021, siendo únicamente preceptivos los informes de la Abogacía General de la Generalitat y de la Intervención Delegada en el departamento.

Al respecto, y como ha venido defendiendo la Abogacía de la Generalitat (por todos, su informe de 17/12/2021 (Exp. 275/2021), es el propio CJC el que interpreta su competencia, y no un mandato imperativo de su ley reguladora. Así lo dice la Abogacía en el citado informe: “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” (el subrayado es del propio informe de la Abogacía).



Es decir, la Abogacía no afirma que, conforme a la Ley 10/1994, la Orden deba ser dictaminada preceptivamente por el CJC, sino que esa es la propia interpretación que dicha alta institución efectúa sobre su propia norma reguladora. Y no concluye que, en aplicación de esa interpretación, el expediente “deba” ser dictaminado, sino que “debería” serlo, lo que no deja de ser una diferencia cualitativa importante en la valoración que respecto de la interpretación de las normas debe hacer el departamento responsable de la tramitación del expediente.

En este sentido, conviene profundizar el análisis de la exigencia legal y las competencias al respecto del alto órgano consultivo:

1. El Consell Jurídic Consultiu es el órgano consultivo supremo del Consell, de la Administración Autonómica y, en su caso, de las administraciones locales de la Comunitat Valencian en materia jurídica, tal como lo define el artículo 43 del Estatut d’Autonomia y el art. 1 de su ley creadora.

En su artículo 10, se establece que deberá ser consultado preceptivamente, entre otros, en el caso de “Proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de leyes y sus modificaciones” (número 4).

Las argumentaciones que el propio CJC ha dado para defender su dictamen preceptivo son las siguientes:

- a) En su Dictamen 2016/0552, el CJC se pronuncia respecto de la propuesta de la Conselleria de Agricultura de modificar, a través de la Ley de Medidas, el apartado 1 del artículo 165 de la Ley 1/2015, de 6 de febrero, de la Generalitat, de Hacienda Pública, del Sector Público Instrumental y de Subvenciones, incluyendo el inciso “quedando exentas de dictamen preceptivo del Consell Jurídic Consultiu” (respecto de las órdenes de bases reguladoras de subvenciones), resaltándose las siguientes motivaciones, como contrapunto a las razones esgrimidas por la Subsecretaría de Agricultura para proponer la modificación:
  - a. (...) nuestro dictamen constituye una oportunidad para determinar la conformidad jurídica de la norma, la intervención de órganos independientes de la Administración constituye una garantía esencial de la salvaguardia de los derechos de la ciudadanía, que en ningún caso debería someterse a criterios de oportunidad temporal de la Administración
  - b. (...) por la marcada vocación de permanencia de las bases, este Consell Jurídic ha emitido numerosísimos dictámenes que, en consecuencia, van a ser el marco regulador de convocatorias para las que ya no se precisa nuestro dictamen, y por tanto, aun en el supuesto de que la solicitud de nuestro dictamen hubiera sido un elemento que retrasa la agilidad administrativa, cosa que negamos, el retraso ya se habría producido, y ya no tiene que producirse.



- c. La razón de oportunidad que se esgrime, de que el desarrollo legal en ejecución de ley es más limitado que en otros casos, resulta especialmente extravagante desde el punto de vista jurídico. Si resulta ser reglamento ejecutivo, en la variada extensión que pueda tener, la mensurabilidad de su naturaleza no puede ser disponible para quien promueve la reforma normativa. Si las bases reguladoras son reglamentos ejecutivos, lo son con todas las consecuencias como hasta la fecha han venido siéndolo, tal y como ha sido doctrina de este Consell, del Consejo de Estado y del Tribunal Supremo, y no son de libre disposición o apreciación.
- d. Los informes correspondientes a la Intervención Delegada y a la Dirección General de Financiación y Fondos Europeos sobre el cumplimiento del artículo 107 son de naturaleza limitada, y en nada representan un control de legalidad global sobre las bases. De manera adicional, y aun cuando los informes de la Abogacía vienen a coincidir de forma sustancial en muchas de nuestras apreciaciones, nuestros Dictámenes son públicos e incorporan observaciones de naturaleza esencial que obligan a la autoridad proponente a marcar el sentido de su decisión, oído o conforme con el Consell Jurídic Consultiu. Todo ello sin olvidar que nuestros dictámenes emanan de un órgano independiente y, por tanto, no incardinado funcional y orgánicamente en la estructura de la Administración activa.
- e. “Por tanto, mientras no se justifique -y la propuesta no lo hace- que no nos encontramos ante una disposición de carácter general que no desarrolla una Ley no podría suprimirse el citado dictamen en la tramitación de las bases reguladoras de las subvenciones”. (este entrecorrido pertenece al informe de la Abogacía a la propuesta de modificación legal, de 9 de agosto de 2016, citado y asumido plenamente en su dictamen por el CJC).
- f. La propuesta de "eximir" del Dictamen en los procedimientos de elaboración de proyectos normativos que versan sobre Bases Reguladoras de subvenciones, a más de contravenir la norma de creación de este Órgano Consultivo estatutario, se opone a la esencia de su función, tal como se ha razonado en la observación general del Dictamen en torno a la concreta modificación legislativa que se pretende aprobar.
- g. Es conocida la reiterada doctrina del Consejo de Estado en sus Dictámenes 373/2005 y 1.941/2005, emitidos con ocasión de consultas relativas a normas reguladoras de la concesión directa de subvenciones, ha considerado obligatoria su intervención al entender que aquéllas se dictaban en ejecución del artículo 28.2 de la Ley General de Subvenciones (LGS).
- h. Igualmente, la práctica totalidad de los demás Consejos autonómicos, han considerado la preceptividad de dicho dictamen en los proyectos normativos relativos a las bases reguladoras de subvenciones (Vide nuestros Dictámenes 471/2015; 473/2015; 482/2015 y 498/2015, entre otros muchos).



- i. La doctrina es coincidente con la de este Consell Jurídic respecto a que en el procedimiento de elaboración de las disposiciones administrativas autonómicas de carácter general se encuentra previsto en el artículo 43 de la Ley 5/1983 del Consell, la preceptividad del dictamen, en cuanto se exige que "(...) el expediente será remitido al Consejo Jurídico Consultivo de la Comunidad Valenciana para que evacúe el pertinente dictamen en aquellos supuestos previstos legalmente".
- j. En cuanto 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.
- k. 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.
- l. 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.
- m. 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), que 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.





- b) En el Dictamen 2015/0350, al que, sobre la cuestión de si las BBRR constituyen una disposición de carácter general dictada en ejecución de una Ley, se remite en todos sus términos el CJC en el dictamen analizado anteriormente, y tras una completa descripción del estado del debate, no pacífico, sobre el carácter preceptivo o no del dictamen, analizando jurisprudencia y doctrina tanto del Consejo de Estado como de otros consejos jurídicos autonómicos, el CJC argumenta lo siguiente:
- a. estima que la competencia de este Órgano para emitir dictamen preceptivo en relación con las disposiciones de carácter general "que se dicten en ejecución de leyes" debe ser interpretada en forma amplia, dentro de la tradicional distinción entre "reglamentos ejecutivos" y "organizativos" y de la doctrina expuesta, 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.
  - b. Por consiguiente, en la medida que se trate de Bases reguladoras de subvenciones (ex art. 9.3 de la LGS y 164 de la Ley 1/2015), ordenen el marco de la relación jurídica subvencional, con vocación de permanencia, participarán -no tratándose de disposiciones generales de carácter técnico u organizativo- de "reglamentos ejecutivos", 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 -ex artículo 10.4 de la Ley 10/1994, de 19 de diciembre-, como así ha interpretado la autoridad consultante.
  - c. Y ello, además, ante la inexistencia de una exclusión expresa de la obligación de solicitar dictamen preceptivo en relación con tales Bases reguladoras en la Ley reguladora de esta Institución (como sí sucede con el Consejo consultivo de la Comunidad Autónoma Balear), y a falta de una norma o jurisprudencia que atribuya una naturaleza distinta a dichas disposiciones generales.
2. Partiendo de la doctrina expresada por el Consell Jurídic Consultiu, se efectúan las siguientes consideraciones:
- a) La cuestión del carácter preceptivo o no del dictamen del CJC no ha sido una cuestión pacífica, ni queda clara ni unánimemente delimitada ni en la jurisprudencia ni en la doctrina, y ello se percibe también, y con todo el respeto que dicha alta institución de la Generalitat nos merece, en la debilidad de algunas de las argumentaciones que, en defensa de su competencia, realiza el CJC en los dictámenes señalados, así:



- a. No se puede compartir el criterio de oportunidad que señala el CJC. A estos efectos, la oportunidad no es un principio técnico-jurídico para determinar la intervención preceptiva o no de un determinado órgano o institución en la instrucción de un expediente administrativo. Señalar que su dictamen preceptivo constituye una “oportunidad para determinar la conformidad jurídica de la norma” y “una garantía esencial de la salvaguardia de los derechos de la ciudadanía”, presupone que, en su opinión, la actividad administrativa y la de los órganos de control y asesoramiento interno no pretenden la determinación de la conformidad jurídica de la norma ni la salvaguardia de los derechos de la ciudadanía.

Sin embargo, en el expediente administrativo para la aprobación de las bases reguladoras se ejercen diversos controles internos que garantizan la conformidad jurídica global de la norma al ordenamiento jurídico, siendo no menor, el informe jurídico de la Abogacía General, que, en línea con lo dispuesto en el artículo 17 LGS, el artículo 165.1 de la Ley 1/2015 estima, junto al de la Intervención, como el único preceptivo, y que analiza la conformidad jurídica de la disposición con carácter global.

Es más, tanto la Abogacía como la Intervención ejercen sus funciones de asesoramiento y control con estricta independencia técnico-jurídica (art. 2.1.2º de la Ley 10/2005, de 9 de diciembre, de asistencia jurídica a la Generalitat, y art. 5.2 Decreto 72/2005, de 8 de abril, del Consell de la Generalitat, por el que se aprueba el Reglamento del Cuerpo Superior de Interventores y Auditores de la Generalitat).

- b. En los argumentos de oportunidad utilizados por el CJC subyace una cierta preeminencia “moral” de sus dictámenes por encima de los informes preceptivos que integran y conforman el expediente administrativo, sin que se observe un mejor fundamento para otorgar una mayor validez al criterio del CJC que al que pueda significar el informe de la Dirección General de Fondos Europeos respecto de la adecuación a la política comunitaria de la Competencia y los artículos 107 y 108 TFUE (Decreto 128/2017), al de la Intervención Delegada, “con el fin de asegurar que su gestión se ajuste a las disposiciones aplicables en cada caso” (art. 97.1 Ley 1/2015), o al informe de la Abogacía sobre la adecuación de la disposición propuesta al ordenamiento jurídico de carácter global, con los que deberían entenderse garantizados los derechos de la ciudadanía, por no citar los la función técnica de las unidades administrativas horizontales intervinientes en el procedimiento iniciado a instancia de un centro directivo.

Y todo ello sin perjuicio de que, en última instancia, son los tribunales de Justicia los garantes de los derechos ciudadanos y los intérpretes supremos de la legalidad de las disposiciones administrativas, sin que ni la Administración ni el propio CJC se encuentren en posesión de un principio de infalibilidad que garantice totalmente que la disposición no contradice el ordenamiento jurídico vigente como, por otra parte, se han encargado los tribunales de demostrar constantemente, incluso sobre reglamentos dictaminados por el CJC.



- c. Más relevante resulta la cuestión de determinar hasta qué punto una Orden de Bases Reguladoras de subvenciones es un reglamento ejecutivo en sentido estricto o no, y desde ya se adelanta que, para quien suscribe, por regla general, no lo es.

En este sentido, se comparte la opinión del CJC respecto de la propuesta de modificación del artículo 165.1, de la Subsecretaría de la Conselleria de Agricultura al Anteproyecto Ley de medidas (dictamen 2016/0552). Efectivamente, el inciso “quedando exentas de dictamen preceptivo del CJC”, supone una modificación de facto de la Ley del Consell Jurídic Consultiu operada por un mecanismo indebido. En cualquier caso, la introducción de esa exención debería efectuarse en su propia Ley reguladora, mediante una ley modificativa aprobada con la mayoría cualificada requerida por el Estatuto de Autonomía, como Institución de la Generalitat.

También se comparte la reflexión del CJC, expresada en su Moción de 2 de junio de 2021, en relación con las BBRR de subvenciones, de que “Las bases reguladoras de la concesión de subvenciones serán o no disposiciones generales si en ellas concurren o no los requisitos propios de una disposición general”, y se estima que se debería corregir la modificación operada por el Decreto-ley 6/2021 del artículo 160.2 de la Ley 1/2015.

Asimismo, resulta indiscutible que el artículo 10.4 de la Ley CJC exige el dictamen preceptivo la alta institución cuando estamos ante “Proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de leyes y sus modificaciones”, y que ese mismo dictamen se exige en el artículo 43.1.f) de la Ley del Consell, “en aquellos supuestos previstos legalmente”.

Es, pues, necesario para determinar si la intervención del CJC resulta preceptiva o no analizar si la concreta Orden de Bases Reguladoras se dicta en ejecución de ley o no. Y estando garantizada, como se ha puesto de manifiesto, la legalidad de la disposición de carácter general, mediante la intervención preceptiva de la Abogacía y de la Intervención, tal como exige el art. 165.1 Ley 1/2015, y el ajuste a las disposiciones de competencia de las ayudas públicas en el marco normativo de la UE, en los términos previstos en el artículo 164.b) de la misma Ley, la interpretación de su ejecutividad para la exigencia de un nuevo informe preceptivo no debe hacerse de forma amplia, ni de forma metajurídica aludiendo a una mayor transparencia y salvaguardia de los derechos de la ciudadanía que, como se defiende, quedan debidamente garantizados en el procedimiento administrativo legalmente previsto y, en última instancia, protegidos por los tribunales de justicia.

- d. La Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones entró en vigor el 18 de febrero de 2004. Resulta lógico y hasta comprensible que durante los primeros ejercicios de su vigencia la interpretación de sus preceptos sufriera cierto vaivén doctrinal, pero, al menos en la Administración General del Estado, no existe, ni ha existido, discusión y la práctica totalidad de las normas analizadas se sujetan a la previsión contenida en el artículo 17 LGS, tal como se ha argumentado más arriba, sin que en ningún momento haya supuesto conflicto entre instituciones el procedimiento legalmente establecido.



- e. Así, cita el propio CJC los dictámenes del Consejo de Estado del Consejo de Estado 373/2005 y 1941/2005, de los que reseña que fueron emitidos con ocasión de consultas relativas a normas reguladoras de la concesión directa de subvenciones, y ha considerado obligatoria su intervención al entender que aquéllas se dictaban en ejecución del artículo 28.2 de la Ley General de Subvenciones. El artículo 28.2 LGS, establece que “El Gobierno aprobará por real decreto, a propuesta del ministro competente y previo informe del Ministerio de Hacienda, las normas especiales reguladoras de las subvenciones reguladas en el párrafo c) del apartado 2 del artículo 22 de esta ley”.

Y, en efecto, se ha comprobado que Reales Decretos de concesión de ayudas amparadas en el artículo 22.2.c) LGS han sido objeto de dictamen por el Consejo de Estado, pero no así las bases reguladoras de subvenciones del artículo 17, excepto aquellas que directamente se dictan en ejecución reglamentaria de ayudas previstas legalmente. Ello tiene sentido, pues el artículo 22.2.c) establece los supuestos excepcionales en los que puede otorgarse unas subvenciones en las que “se acrediten razones de interés público, social, económico o humanitario, u otras debidamente justificadas que dificulten su convocatoria pública” y, por tanto, la norma concedente sí se dictaría en ejecución de la previsión legal.

Pero, en el caso de la Generalitat, no cabe dicho dictamen, pues, a pesar de aprobarse mediante Decreto del Consell, el artículo 168.1.C), segundo párrafo, niega a estos decretos la consideración de normas de carácter general.

- f. Sobre el carácter ejecutivo o no de las órdenes de bases, deberá analizarse, estrictamente, y en cada caso, si se dictan en ejecución de una ley que, en su caso, establezca las ayudas, a efectos de determinar la procedencia de la intervención preceptiva del CJC o no.

Resulta manifiesto que las bases reguladoras de subvenciones de convocatoria pública no ejecutan ni la Ley 38/2003, General de Subvenciones, ni la Ley 1/2015, de Hacienda Pública, del Sector Público Instrumental y de Subvenciones de la Generalitat, como tampoco ejecutan ni la Ley 5/1983, del Consell, ni la Ley 39/2015, de Procedimiento Administrativo Común, ni siquiera el Decreto 24/2009, del Consell, sobre la forma, la estructura y el procedimiento de elaboración de los proyectos normativos de la Generalitat.

Tampoco se dicta en ejecución de lo previsto en la legislación en materia de igualdad entre hombres y mujeres, protección de la familia, la infancia y la adolescencia, de fomento de la responsabilidad social, o de cualquier otra legislación sectorial que, por razón de la materia, pueda resultar aplicable a la misma como norma general sobre criterios de evaluación o impacto.

Sin embargo, sí debe tener en cuenta todas ellas, pues regulan el contenido mínimo general, el procedimiento de elaboración y aprobación de las mismas, o los controles a las que quedan sujetas, pero no su objeto, su contenido material, sus destinatarios y beneficiarios, etc., que forman parte de las directrices, programas y decisiones del Gobierno sobre su política de fomento de determinados sectores económicos o sociales.



Tampoco ejecuta la Ley de Presupuestos o, mejor dicho, los estados de gastos del presupuesto, si a los mismos se les da un valor imperativo para el poder ejecutivo, cosa que sería objeto de otro debate. Y, en todo caso, la ejecución de los créditos previstos en los respectivos estados de gastos del presupuesto se llevaría a cabo por la correspondiente convocatoria derivada de la Orden de Bases, no por ésta.

En consecuencia, no puede admitirse, de partida y como regla general, como disposición dictada en ejecución de ley una orden de bases que se limite a cumplir con los requisitos legalmente previstos para la aprobación de bases reguladoras, su contenido mínimo, el procedimiento de concesión, o el cumplimiento del procedimiento de elaboración normativa correspondiente.

Otra cosa sería que una norma con rango de ley estableciera una determinada y específica línea de auxilio o de fomento de actividades económicas, sociales, etc, a través de posteriores convocatorias de ayudas públicas que requirieran la aprobación de bases reguladoras, y que, por tanto, se dictarían en ejecución de aquella.

- b) Expuestas las consideraciones anteriores, procedería examinar si 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, cuya modificación se pretende, se dicta en ejecución de ley o de otro acto ejecutivo de decisión política.

A la vista del informe de la jefa del Servicio de Promoción del Comercio, Artesanía y Consumo, de 5 de abril de 2022, incorporado al presente expediente, se puede concluir, asumiendo plenamente sus argumentos, que, ni en el caso de la citada Orden 22/2018, ni en el proyecto ahora en tramitación, estamos ante un desarrollo reglamentario de la Ley 3/2011, de 23 de marzo, de la Generalitat, de Comercio de la Comunitat Valenciana, sino que responden a una pura actividad de fomento de actividades económicas o sociales, decidida por el Consell de acuerdo con sus líneas, directrices, planes, programas y decisiones de gobierno.

En este caso, y siguiendo la argumentación del informe citado, estas políticas de fomento se concretan en unas determinadas subvenciones, en materia de comercio, consumo y artesanía, destinadas a dinamizar y promocionar la actividad comercial y artesana, que tratan de responder a las necesidades y carencias detectadas y reivindicaciones formuladas por los distintos sectores económicos y sociales, y coadyuvar a la recuperación de la economía valenciana y de los sectores más afectados por las consecuencias de la crisis económica y social, así como a la defensa de las personas consumidoras, que no son objeto de la modificación ahora propuesta de la Orden.

Estas directrices políticas, han sido recogidas en los distintos Seminarios del Consell celebrados durante la X Legislatura y plasmadas en los documentos elaborados en los mismos, como objetivos a cumplir dentro de la acción de gobierno, pero también a varias iniciativas no legislativas de los diferentes grupos parlamentarios de Les Corts



asumidas por el Gobierno Valenciano, y el “Pacte Alcem-nos”, que, en su hoja de ruta para lograr la recuperación económica y social, incluye diferentes líneas directamente relacionadas con el comercio, la artesanía y el consumo. La relación de estos documentos e iniciativas quedan minuciosamente detallados en el informe justificativo de la jefa del Servicio de Promoción del Comercio, Artesanía y Consumo, al que nos remitimos.

3. En consecuencia, y por todo lo expuesto, salvo mejor opinión fundada en Derecho, el técnico que suscribe concluye que, en el presente caso, no resulta preceptivo el dictamen del Consell Jurídic Consultiu a que se refiere el artículo 10.4 de la Ley 10/1994, de 19 de diciembre, de creación del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana, sin perjuicio de que, por el órgano competente, se pueda solicitar dictamen facultativo al amparo del artículo 9 de su ley reguladora.

València,

EL JEFE DEL SERVICIO DE GESTIÓN ADMINISTRATIVA Y  
DEFENSA DE LA COMPETENCIA

Visto bueno,  
EL SECRETARIO GENERAL ADMINISTRATIVO

**Firmado por Emiliano Cerdá Esteve el  
07/04/2022 11:10:20**



**Firmat per Adel Frances Asins el  
07/04/2022 14:34:40**

