

INFORME DEL JEFE DEL SERVICIO DE GESTIÓN ADMINISTRATIVA Y DEFENSA DE LA COMPETENCIA SOBRE LA NECESIDAD DE DICTAMEN PRECEPTIVO DEL CONSELL JURÍDIC CONSULTIU DE LA COMUNITAT VALENCIANA

Ref.: SGADC/ECE
Expte: BBRR.2021.ECSOS.01_Modif O 2-2017

VISTO el expediente tramitado por la Dirección General de Economía Sostenible, relativo al *PROYECTO DE ORDEN de la Conselleria de Economía Sostenible, Sectores Productivos, Comercio y Trabajo, de modificación de la Orden 2/2017 por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de ayudas destinadas a la promoción de la economía sostenible* (Expte BBRR.2021.ECSOS.01_Modif O 2-2017), 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 aquella, 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, 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...”



Ni una sola de las órdenes ministeriales consultadas, publicadas en el BOE, usan la fórmula “de acuerdo” u “oído” el Consejo de Estado.

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.

Resulta necesario concluir que la interpretación más simple es la correcta, y no puede ser otra que los proyectos de bases reguladoras, salvo excepciones puntuales, no son disposiciones generales que se dicten “en ejecución de leyes”, pues no ejecutan ni desarrollan ley alguna, y únicamente se amparan en la habilitación crediticia que les proporcionan los correspondiente 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 es más que la plasmación de la actividad de fomento de actividades económicas o de ayudas sociales decididas por el gobierno en cada momento histórico.

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 informa 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.

En consecuencia, habiendo sido informado el proyecto por la Abogacía de la Generalitat, así por la Dirección General de Fondos Europeos, la Dirección General de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, y constando los informes de impacto de género, de familia y de infancia y adolescencia, junto al informe de necesidad y oportunidad y la memoria económica, así como habiendo sido remitido al resto de subsecretarías de las diferentes consellerias, procede continuar la tramitación del procedimiento con la remisión del expediente a la Intervención Delegada en la Conselleria con carácter previo a su aprobación.

València,

EL JEFE DEL SERVICIO

Firmat per Emiliano Cerdá Esteve el
13/01/2022 14:52:50

