



Ref.: SGADC/EC

Expte: BBRR.2021.ECSOS.01_Modif O 2-2017

Asunto: Informe SGADC post informe de la Intervención Delegada

Servicio de Gestión Administrativa y Defensa de la Competencia

INFORME SOBRE LAS CONCLUSIONES DEL INFORME DE FISCALIZACIÓN DE LA INTERVENCIÓN DELEGADA, DE 28 DE ENERO DE 2022, AL PROYECTO DE ORDEN DE LA CONSELLERÍA DE ECONOMÍA SOSTENIBLE, SECTORES PRODUCTIVOS, COMERCIO Y TRABAJO, POR EL QUE SE MODIFICA PARCIALMENTE LA ORDEN 2/2017, DE 1 DE FEBRERO, DE LA CONSELLERÍA DE ECONOMÍA SOSTENIBLE, SECTORES PRODUCTIVOS, COMERCIO Y TRABAJO, POR LA QUE SE ESTABLECEN LAS BASES REGULADORAS PARA LA CONCESIÓN DE AYUDAS DESTINADAS A LA PROMOCIÓN DE LA ECONOMÍA SOSTENIBLE

Visto el informe de fiscalización de la Intervención Delegada sobre el asunto referenciado, en el que concluye que la modificación de las bases cumple con lo establecido en el artículo 165.1 de la Ley 1/2015, excepto en los aspectos que considera que habrían de contemplarse para considerarlos ajustados a la normativa vigente y, en especial, al informe de este Servicio, en el que se defiende que no resulta preceptivo el dictamen del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana, con el siguiente argumento:

"(...) esta Intervención no se considera competente a la hora de valorar las decisiones o el alcance del marco competencial del órgano consultivo aludido, en concordancia con lo expresado en el informe jurídico realizado por la Abogacía de la Generalitat y con los pronunciamientos del propio Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana, por lo que la propuesta de modificación deberá someterse a dictamen del Consell Jurídic."

Al respecto, por este Servicio se mantiene su criterio inicial, que se justifica, además de lo expresado en su informe de 13 de enero de 2022, en los siguientes argumentos:

1. Razona la Intervención que "no se considera competente" para valorar las decisiones o el marco competencial del CJC, en concordancia con lo expresado en el informe de la Abogacía y con los pronunciamientos del propio CJC, por lo que llega a la conclusión de que el proyecto debe someterse al dictamen de dicho órgano consultivo. Cómo llega a dicha conclusión después de declararse no competente no queda justificado en el informe.
2. Cita el informe de la Abogacía como aval de la procedencia preceptiva del citado dictamen, pero el informe de dicho órgano, de fecha 17 de diciembre de 2021, se limita a citar las consideraciones del CJC expresadas en su Moción al Consell, del 2 de junio de 2021, para concluir "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.

3. 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 Valenciana 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), y resalta 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 entrecomillado 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.**

4. Partiendo de la doctrina expresada por el Consell Jurídic Consultiu, se efectúan las siguientes consideraciones:

a) La cuestión del carácter preceptivo respecto de las disposiciones aprobatorias o modificativas de las bases reguladoras de subvenciones 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).

Como establece la propia Ley 10/1994, solo excepcionalmente se valorarán aspectos de oportunidad y conveniencia, si así lo solicita expresamente la autoridad consultante (art. 2.1, segundo párrafo), pero, obviamente, sobre el asunto sometido a dictamen, no sobre la oportunidad de la emisión del mismo.

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 de 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 leyes 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 discusión y la totalidad de las normas analizadas se sujetan a la previsión contenida en el artículo 17 LGS, tal como se puso de manifiesto en el informe de este Servicio de 13 de enero de 2022, 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 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”.
- Sí es cierto 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, no así las bases reguladoras de subvenciones del artículo 17. 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 General de Subvenciones ni la Ley 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 el artículo 26.b) de la Ley 18/2018, de 13 de julio, para el fomento de la responsabilidad social, en el sentido de que “las bases reguladoras y las convocatorias de ayudas y subvenciones establecerán como criterio de valoración o ponderación en el otorgamiento de las mismas, y en función de su objeto, la calificación de entidad valenciana socialmente responsable o calificación similar así como la realización de prácticas de responsabilidad social”, o la legislación en materia de igualdad entre hombres y mujeres, protección de la familia, la infancia y la adolescencia, y otra legislación sectorial que, por razón de la materia, pueda resultar aplicable a la misma.

Sin embargo, sí debe tener en cuenta todas ellas, pues regulan el contenido mínimo general, el procedimiento de elaboración y aprobación de las mismas, 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 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 línea 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 2/2017, de 1 de febrero, de la Conselleria de Economía Sostenible, Sectores Productivos, Comercio y Trabajo, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de ayudas destinadas a la promoción de la economía sostenible, cuya modificación se pretende, se dicta en ejecución de ley o de otro acto ejecutivo de decisión política.

En el primer párrafo de su preámbulo la citada Orden señala a un objetivo político fijado por el Gobierno Valenciano en el llamado “Document d’Elx”, aprobado el 15 de abril de 2016 por el Consell, en el que se establecen las bases y elementos orientadores para la transformación del modelo económico de la Comunitat Valenciana, objetivo este que, señala, mantiene coherencia con lo previsto en el artículo 19.1 del Estatut d’Autonomia, pero que responde a la ética de la Economía del Bien Común, a cuyos efectos, “a través de esta orden, se trata de promocionar la economía sostenible mediante el fomento y difusión de la cultura y práctica de dos de sus principales modalidades, como son la Economía del Bien Común y las empresas sociales”, enmarcada dentro de uno de los objetivos estratégicos fijados por el Plan Estratégico de Subvenciones 2016-2018 de esta Conselleria.

El preámbulo acaba citando las normas procedimentales cumplidas para la tramitación y aprobación de la Orden, pero no cita ley sustantiva alguna en cuya ejecución se dicte, más allá de los objetivos políticos estratégicos fijados por el Consell y por el Plan Estratégico de Subvenciones de la Conselleria.

La justificación de la modificación ahora propuesta se fundamenta, en que “la orden objeto de reforma, después de su publicación, ha visto y ha quedado condicionada por la revisión del propio Pacto del Botànic que tuvo lugar en el año 2017, precisamente tras la publicación de la Orden 2/2017. Del mismo modo, el Document d’Elx que inspiró la primera redacción fue actualizado por el Document de Benicarló que dio paso al Plan para la Transformación del Modelo Económico Valenciano, que con un horizonte en 2027 cerraba la legislatura 2015-2019”.

Se cita, asimismo, la Ley 18/2018, pero no como norma legal en cuya ejecución se dicte, sino porque resultan aplicables los requisitos y principios previstos en la misma, que pasan a formar parte del contenido de las bases reguladoras que se aprueben a partir de su entrada en vigor, al igual que se hace con la adaptación posterior a la aprobación de la Orden 2/2017, de las modificaciones operadas en la legislación mercantil, pero tampoco se trata de ejecución de las previsiones del Código de Comercio ni del resto de legislación societaria.

Por último, se cita como fuente directa de la modificación propuesta el “Pacte Alcem-nos”, en el que “cabe destacar línea estratégica 70, de «desarrollo y consolidación de un modelo de economía de proximidad, social y solidaria,



generadora de empleo, riqueza y bienestar social, y que impulse el equilibrio territorial». Para llevar a la práctica esta línea estratégica, dicho acuerdo incluye la acción 269, en la que se considera fundamental la «Convocatoria pública de proyectos de economía sostenible».

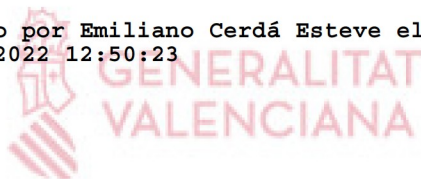
Tampoco se dicta en ejecución de los marcos normativos y conceptuales, que dichas bases reguladoras pretenden estimular.

5. En consecuencia, por todo lo expuesto, y 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, manteniendo la conclusión señalada en el informe de 13 de enero de 2022, y sin perjuicio de que 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

Firmado por Emiliano Cerdá Esteve el
07/02/2022 12:50:23



Visto bueno,
EL SECRETARIO GENERAL ADMINISTRATIVO

Firmat per Adel Frances Asins el
07/02/2022 13:54:01

