



**CONSELL JURÍDIC CONSULTIU  
DE LA  
COMUNITAT VALENCIANA**

**Dictamen**                    **590/2023**  
**Expediente**                **476/2023**

**Presidenta**

**Hble. Sra.**

D.<sup>a</sup> Margarita Soler Sánchez

**Conselleres y Consellers**

**Ilmas. Sras. e Ilmos. Sres.**

D. Enrique Fliquete Lliso

D.<sup>a</sup> M.<sup>a</sup> del Carmen Pérez Cascales

D. Joan Carles Carbonell Mateu

D. Francisco Javier de Lucas Martín

D.<sup>a</sup> Fernanda María Lapresta Gascón

**Secretari General**

**Ilmo. Sr.**

D. Joan Tamarit i Palacios

**Hble. Sr.:**

El Pleno del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana, en sesión celebrada el día 26 de julio de 2023, bajo la Presidencia de la Hble. Sra. D.<sup>a</sup> Margarita Soler Sánchez, y con la asistencia de los señores y las señoras que al margen se expresan emitió, por unanimidad, el siguiente dictamen:

De conformidad con la comunicación de V.H., de 19 de junio de 2023 (Registro de entrada, 20 de junio), el Pleno del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana ha examinado el procedimiento instruido por la Conselleria de Economía Sostenible, Sectores Productivos, Comercio y Trabajo, para elaborar el Proyecto de Orden, de dicha Conselleria, por las que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones públicas destinadas a la creación o mantenimiento de las unidades de apoyo a la actividad profesional en centros especiales de empleo, como medida de fomento del empleo para la inserción de personas con discapacidad o diversidad funcional - AVALEM CAPACITATS (Expediente Ref. 'SUBSE/SCAT/cbg/pg', de la Conselleria consultante).

## I ANTECEDENTES

Del examen del expediente administrativo remitido se desprende que:

### **Primero.- La Consulta tramitada.**

La persona titular de la Conselleria de Economía Sostenible, Sectores Productivos, Comercio y Trabajo, por oficio de 19 de junio de 2023, que se registró de entrada por este Órgano Consultivo el día 20 del mismo mes y año, remitió el expediente con las actuaciones, y precedido de un índice de los documentos, en formato de documento portátil y por medio de la Oficina de Registro Virtual de las Entidades Locales y el Sistema de Interconexión de Registros, para Dictamen por esta Institución Consultiva, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 10.4 de la Ley de la Generalitat 10/1994, de 19 de diciembre, de Creación del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana.

Dicho precepto y apartado prevén el supuesto de las consultas preceptivas a esta Institución Consultiva, que formulará la autoridad pública que sea competente por razón de la materia, en relación con los expedientes que se instruyan por la Administración autonómica que versen sobre los: *“Proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de leyes o sus modificaciones”*, lo que debe interpretarse como la necesidad de instar y de obtener el previo y preceptivo Dictamen de esta Administración consultiva respecto de los proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general denominados “reglamentos ejecutivos”, es decir, los proyectos de aquellas disposiciones generales autonómicas de rango reglamentario cuyo objeto consista en desarrollar, completar o detallar lo dispuesto en una o en diversas disposiciones con rango formal de ley, pudiendo tratarse de un desarrollo de mayor o de menor extensión, o bien caracterizarse por una mayor o menor densidad normativa, en el sentido que los contenidos del texto del proyecto normativo podrán ser más o menos extensos respecto del desarrollo legal que, en cada caso, puedan acometer.

### **Segundo.- Documentación remitida.**

El expediente remitido está integrado, entre otros, por los documentos siguientes:

1.- Propuesta de inicio suscrita por la titular de la Dirección General de Empleo y Formación de LABORA, el día 2 de marzo de 2023.

2.- Resolución de iniciación de la tramitación del Proyecto de Orden, que emitió el titular de la Conselleria con fecha 16 de marzo de 2023.

3.- Informe sobre la necesidad y oportunidad, elaborado por la titular de la Dirección General de Empleo y Formación de LABORA el día 3 de mayo de 2023.

4.- Memoria económica, suscrita por la titular del mismo Centro directivo anterior con fecha 26 de abril de 2023.

5.- Informe favorable de la Dirección General de Presupuestos, de 9 de mayo de 2023.

6.- Comunicación del Servicio de Organización y Coordinación Jurídico Administrativa de LABORA, de 5 de mayo de 2023, a la Dirección General de Financiación y Fondos Europeos, de 5 de mayo de 2023.

7.- Informe favorable del titular de la Dirección General de Fondos Europeos, suscrito el 10 de mayo de 2023.

8.- Informe sobre el impacto de género, suscrito por la titular de la Dirección General de Empleo y Formación de LABORA con fecha 3 de mayo de 2023.

9.- Informe sobre la repercusión del proyecto normativo en el régimen jurídico de las familias numerosas, emitido por el mismo órgano y en la misma fecha anterior.

10.- Informe sobre el impacto en la infancia y la adolescencia, del mismo Centro directivo y fecha anterior.

11.- Diligencia suscrita por la titular de la Dirección General de Empleo y Formación de LABORA, el 26 de abril de 2023, que acredita que el proyecto normativo se remitió, para el trámite de información pública y audiencia a ciertas entidades del sector: Asociación Empresarial de Centros Especiales de Empleo de Discapacitados de Fundación ONCE (AECEMFO), Centro de Entidades Representantes de Personas con Discapacidad de la Comunitat Valenciana (CERMI-CV), Agrupación Empresarial Valenciana de Centros Especiales de Empleo (AGEVALCEE) y a la Vicepresidencia y Conselleria de Igualdad y Políticas Inclusivas, como también a las organizaciones sindicales UGT-PV y CCOO-PV, a la asociación empresarial denominada Confederación Empresarial Valenciana (CEV) y a la entidad pública INSTITUT VALENCIÀ DE SERVEIS SOCIALS (IVASS), y que las cuatro primeras formularon alegaciones y sugerencias.

12.- Informe de la Dirección General de Empleo y Formación de LABORA, de fecha 3 de mayo de 2023, sobre la inclusión del proyecto normativo en el vigente Plan Estratégico de Subvenciones de LABORA.

13.- Solicitud documentada para instar el informe de administración electrónica, que suscribió la jefatura del Servicio de Organización y Coordinación Jurídico Administrativa de LABORA, el día 5 de mayo de 2023.

14.- Informe favorable de la Dirección General de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, elaborado de forma conjunta por su persona titular y la Subdirección General de Sistemas de Información Departamentales los días 15 y 16 de junio de 2023.

15.- Escrito de alegaciones de la Dirección General de Diversidad Funcional y Salud Mental, de 11 de mayo de 2023.

16.- Escrito de alegaciones de la Dirección General del Instituto Valenciano de las Mujeres, de 22 de mayo de 2023.

17.- Informe elaborado por la Abogacía General de la Generalitat, con fecha 17 de mayo de 2023, con diversas sugerencias y recomendaciones.

18.- Informe de la Dirección General de Empleo y Formación de LABORA, sin fechar, sobre las alegaciones deducidas por ciertas entidades.

19.- Informe del mismo Centro directivo anterior, fechado el 2 de junio de 2023, sobre el impacto de género de la memoria económica.

20.- Informe fiscal de conformidad, suscrito por la Intervención Delegada Adjunta en LABORA el día 15 de junio de 2023; y,

21.- La única versión del texto del Proyecto de Orden, de la Conselleria de Economía Sostenible, Sectores Productivos, Comercio y Trabajo, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones públicas destinadas a la creación o mantenimiento de las unidades de apoyo a la actividad profesional en centros especiales de empleo, como medida de fomento del empleo para la inserción de personas con discapacidad o diversidad funcional – AVALEM CAPACITATS.

## **II CONSIDERACIONES**

### **Única.- Naturaleza del dictamen.**

La Conselleria competente en la materia de fomento de la inserción laboral de las personas con discapacidad aprobó la Orden 13/2018, de 31 de agosto, de la Conselleria de Economía Sostenible, Sectores Productivos, Comercio y Trabajo, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones públicas destinadas a la creación o

mantenimiento de las unidades de apoyo a la actividad profesional, como medida de fomento del empleo para la inserción de personas con diversidad funcional o discapacidad en centros especiales de empleo (DOGV núm. 8377, de 6 de septiembre).

En el momento actual, se remite para consulta un Proyecto de Orden, en cuya virtud y en caso de aprobarse la misma Conselleria derogará de forma expresa la citada Orden 13/2018, de 31 de agosto, al establecer unas nuevas bases reguladoras para la concesión de subvenciones públicas destinadas a la creación o mantenimiento de las unidades de apoyo a la actividad profesional en centros especiales de empleo, como medida de fomento del empleo para la inserción de personas con discapacidad o diversidad funcional – AVALEM CAPACITATS.

En efecto, en este Proyecto de Orden, cuya finalidad primordial radica en establecer ayudas públicas para los centros especiales de empleo que se dediquen a la inserción laboral de personas con discapacidad o diversidad funcional, se regula el objeto y el ámbito de estas subvenciones (artículo 1), las entidades beneficiarias de estas ayudas públicas (artículo 2), los requisitos generales de las entidades beneficiarias y la forma de acreditarlos (artículo 3), las obligaciones generales de las posibles entidades beneficiarias (artículo 4), la presentación de las solicitudes, la documentación y los plazos de solicitud (artículo 5), el procedimiento y los criterios de concesión de estas ayudas (artículo 6), su tramitación y resolución (artículo 8), el régimen de concurrencia de ayudas y subvenciones (artículo 9), el control de estas ayudas públicas (artículo 10), las personas destinatarias finales (artículo 11), las Unidades de Apoyo a la actividad profesional: composición, requisitos y funciones (artículo 12), las subvenciones, cuantías e incompatibilidades (artículo 13), la justificación del gasto y los requisitos para el pago de la subvención (artículo 14), el posible pago anticipado (artículo 15), el reintegro o minoración de las ayudas públicas concedidas y el procedimiento de reintegro (artículo 16), así como una parte final con cinco disposiciones adicionales, una disposición transitoria única, una disposición derogatoria única y dos disposiciones finales.

En relación con el carácter preceptivo o no del dictamen de este Consell respecto del proyecto sometido a consulta, debemos reiterar lo expuesto por este órgano consultivo en diversos Dictámenes, en concreto el número 374/2022 y el número 438/2022, en los que se expuso:

*“I. Con carácter previo al análisis del contenido del presente proyecto de Orden, resulta necesario realizar un examen y reconsideración de la preceptividad de dictamen de esta Institución en relación con las Bases reguladoras de subvenciones (en adelante, bases reguladoras). Este examen obliga a sintetizar en el presente Dictamen cuál ha sido el parecer de esta Institución desde que se emitió el primer dictamen en esta materia en el año*

2015 y describir las vicisitudes jurídicas que desde entonces han acaecido en relación con dichas Bases.

Así, en el año 2015, con ocasión de la petición de Dictamen respecto de un Proyecto de Orden por la que se regulaba y convocaban prestaciones económicas individualizadas por acogimiento familiar de menores, este Órgano consultivo tuvo que entrar en la Consideración Primera del Dictamen 350/2015, emitido en relación con tales Bases, en el examen de la naturaleza jurídica de las Bases reguladoras y de la preceptividad o no de nuestro Dictamen en relación con ellas.

En el citado Dictamen 350/2015, este Órgano consultivo analizó las dos cuestiones fundamentales relativas a las bases reguladoras que imponían o no su intervención preceptiva: a) Su naturaleza jurídica como disposiciones generales; y b) su condición de reglamentos ‘ejecutivos’ a los efectos del artículo 10.4 de la Ley 10/1994, de Creación de este Consell, en cuya virtud será preceptivo nuestro dictamen en relación con las ‘disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de leyes y sus modificaciones’.

El examen de dichos aspectos se resume a continuación:

**a)** Por cuanto afecta a la primera de las cuestiones suscitadas, relativa a la naturaleza jurídica de las Bases; es decir, si son o no disposiciones generales, en el citado Dictamen se mantuvo la condición de disposiciones generales de las Bases reguladoras siempre que ordenasen el marco de la relación jurídica subvencional, con vocación de permanencia. En definitiva, en el Dictamen 350/2015, como en los posteriores, este Órgano consultivo ha seguido la doctrina reiterada del Tribunal Supremo, que distingue entre aquellas bases reguladoras que participan de la naturaleza de norma jurídica, disposición general, de las que no tienen este carácter, atendiendo a su contenido y a su incorporación o no al ordenamiento jurídico con vocación de permanencia.

Esta tesis doctrinal se ha visto consolidada por la jurisprudencia del Tribunal Supremo, siendo ilustrativa de ello, por todas, la Sentencia de 30 de noviembre de 2017, en la que se reiteró que ‘unas bases reguladoras de una concesión de subvenciones sean una disposición general o un simple acto administrativo singular, aunque plúrime, 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’. Añade la sentencia que: ‘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)'.*

**b)** *Asentado el carácter reglamentario de las bases reguladoras en los términos expuestos, revistió mayor complejidad la cuestión de si estas bases reguladoras tenían o no carácter 'ejecutivo', lo que se analizó en el mencionado Dictamen 350/2015.*

*Hay que resaltar, de entrada, que la consideración de las bases reguladoras como disposiciones generales 'ejecutivas' no era pacífica en la doctrina de los órganos consultivos (lo que se recoge en el citado Dictamen), llegado incluso la Ley balear a excluir la preceptividad del dictamen de su órgano consultivo en relación con dichas Bases.*

*El 'problema', como resalta el Consejo de Estado en su Memoria del año 2016, venía en parte motivado por el hecho de que la Ley General de Subvenciones y su Reglamento General (y en nuestro caso, la Ley 1/2015 LHSPS) describen un procedimiento de aprobación de dichas bases en el que no citan expresamente la necesidad de informe del Consejo de Estado (en nuestra Comunitat, la necesidad del dictamen de esta Institución), aunque imponen, como control previo, los informes de los servicios jurídicos y de la Intervención Delegada. Ello ha conllevado la necesidad de interpretar la referida expresión 'disposiciones generales o reglamentos ejecutivos', a los efectos de exigir o no la previa intervención del Consejo de Estado y el de los restantes órganos consultivos.*

*Por cuanto afecta al Consell Jurídic Consultiu, con base en la tradicional distinción jurisprudencial entre reglamento material y formal, se optó por una interpretación amplia del concepto de reglamento ejecutivo a los efectos del carácter preceptivo del dictamen de esta Institución en materia de bases reguladoras.*

*Así, el Tribunal Supremo, en Sentencia de 24 de julio de 2003, mantuvo lo siguiente:*

*'La jurisprudencia de esta Sala, para perfilar la noción de Reglamento ejecutivo, ha utilizado, esencialmente, dos concepciones: una material, comprendiendo en el concepto aquellos Reglamentos que de forma total o parcial «completan, desarrollan, pormenorizan, aplican o complementan» una o varias leyes, entendidas éstas como normas con rango de ley, lo que presupone la existencia de un mínimo contenido legal regulador de la materia; y otra formal, dando cabida a los Reglamentos que ejecutan habilitaciones legales,*

*con independencia de cualquier desarrollo material. Y es que, como pone de relieve la STS de 16 de junio de 1989 (Sala Especial del art. 61 LOPJ), el artículo 22.3 LOCE «que no es sino reproducción de otros análogos en las sucesivas regulaciones de la institución, ha originado una construcción jurisprudencial dicotómica, quizás artificiosa, que separa los reglamentos ejecutivos de los independientes», cuando la realidad es que la necesidad del dictamen previo del Consejo de Estado enlaza sobre todo y de modo inmediato con la significación de los principios de constitucionalidad y de legalidad, por los que, según el artículo 2.1 LOCE, debe velar en su función consultiva el Consejo de Estado, y cuyas exigencias se proyectan sobre cualquier clase de Reglamento».*

*Añade la sentencia que ‘Ha de tenderse, por tanto, a una interpretación no restrictiva del término «ejecución de leyes» teniendo en cuenta que hay, incluso, una mayor necesidad de control interno en la elaboración de los reglamentos, precisamente, a medida que es mayor la desconexión con la ley y dado que, en todo caso, han de respetar el bloque de la legalidad. Consecuentemente, y mientras subsista la necesidad de distinguir a efectos del dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo autonómico equivalente unos reglamentos específicamente «ejecutivos» porque la categoría esté formalmente consagrada en la LOCE o en la correspondiente Ley autonómica, ha de incluirse en ella toda norma reglamentaria que desarrolle cualquier remisión normativa o reenvío legal a una ulterior formación que ha de efectuar la Administración como complemento de la ordenación que la propia ley establece, aunque ésta no incorpore una específica y parcial regulación material de lo que está llamado a desarrollar o completar el reglamento; y, únicamente, estarán excluidos del preceptivo dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo autonómico equivalente los Reglamentos independientes, autónomos o praeter legem, en el reducido ámbito en que resultan constitucional y legalmente posibles especialmente en el organizativo interno y en el de la potestad doméstica de la Administración y los Reglamentos de necesidad (cfr. SSTS de 27 de noviembre de 1995 y 3 de julio de 1996)».*

*En definitiva, este Órgano consultivo estimó, en dicho momento, respecto de las bases reguladoras, que la expresión disposiciones de carácter general ‘que se dicten en ejecución de leyes’ debía ser interpretada de forma amplia, dentro de la tradicional distinción entre ‘reglamentos ejecutivos’ y ‘organizativos’, en garantía de un mayor control de la legalidad y acierto de la actividad normativa y de los derechos de los ciudadanos.*

*Por consiguiente, en la medida en que se tratase de Bases reguladoras de subvenciones (ex art. 9.3 de la LGS y 164 de la Ley 1/2015, de Hacienda Pública, del Sector Público y Subvenciones de la Generalitat), que ordenasen el marco de la relación jurídica subvencional, con vocación de permanencia, participarían, en su doble aspecto material o formal, del carácter de ‘reglamentos ejecutivos’, resultando preceptiva la solicitud de dictamen a este Órgano consultivo -ex artículo 10.4 de la Ley 10/1994, de 19 de diciembre-.*



**II.** *La anterior doctrina fue reiterándose por este Consell en sus posteriores dictámenes, si bien el artículo 4.2 del Decreto-Ley valenciano 6/2021, de 1 de abril, modificó el apartado 2 del artículo 160 de la ley 1/2015, LHSP y dispuso que las personas titulares de las consellerías, tanto en el ámbito de sus departamentos como en el de sus organismos públicos vinculados o dependientes, son los órganos competentes para ‘aprobar mediante orden las oportunas bases reguladoras de la concesión de las subvenciones, que no tendrán la consideración de disposiciones de carácter general’.*

*La exclusión generalizada, por Decreto-Ley, de la condición de disposiciones generales de las bases reguladoras conllevó la aprobación por parte del Pleno de esta Institución de una Moción dirigida al Consell de la Generalitat, en la que se realizaron determinadas reflexiones al respecto, entre ellas, las siguientes:*

*‘(...) el hecho de que el citado Decreto-Ley disponga que las Bases reguladoras de subvenciones no son ‘disposiciones generales’, en modo alguno puede interpretarse en el sentido –aun siendo una norma con rango de ley- que pueda predeterminar la naturaleza de un instrumento jurídico. 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, en los términos anteriormente reseñados (...)*

*Por ello, la interpretación que, a juicio de este Órgano consultivo, debe realizarse del precitado artículo 160.2 de la Ley 1/2015 (en la redacción dada por el Decreto-Ley), como se ha recogido en los referidos Dictámenes, es considerar que la voluntad del autor de la norma ha sido que las bases reguladoras pro futuro sean aprobadas (a partir de la entrada en vigor del Decreto-Ley), no como disposiciones generales con vocación de permanencia, sino como actos administrativos plúrimos, para convocatorias concretas o vinculadas a Planes Estratégicos de Subvenciones de duración concreta –y así quede expresamente previsto en ellas-, y, por tanto, sin vocación indefinida. Se ha eliminado la posibilidad de que las Consellerías aprueben bases reguladoras con la finalidad de incorporarlas en el ordenamiento jurídico con vocación indefinida.*

*(...) su naturaleza de acto administrativo excluye la intervención preceptiva de este Órgano consultivo, por lo que no deberán remitirse a esta Institución, tras la entrada en vigor del Decreto-ley, los proyectos de Orden de bases reguladoras de la concesión de subvenciones que deberán adaptarse a la exigencia de actos administrativos plúrimos que prevé dicha norma con rango de ley...’.*

*La entrada en vigor del citado Decreto-Ley 6/2021 supuso, por consiguiente, la exclusión de la intervención preceptiva de este Órgano*

consultivo al tener que reconducirse las bases reguladoras a la categoría de actos administrativos.

No obstante, en fecha 22 de abril de 2022 se aprobó un nuevo Decreto-Ley valenciano 1/2022 por el que se modifica, de nuevo, el citado apartado 2 del artículo 160 de la ley 1/2015, LHSP y se suprime, en relación con las bases reguladoras, el inciso ‘que no tendrá carácter de disposiciones generales’, lo que supone retornar a la situación anterior existente a la aprobación del Decreto-ley 6/2021, y a la doctrina de este Consell, anteriormente expuesta, en esta materia.

**III.** Ahora bien, en el marco de la diversidad de criterios doctrinales y vaivén normativo, el Tribunal Supremo en varias Sentencias de 2020 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. Opta, por tanto, por un concepto ‘material’ de reglamento ejecutivo a los efectos del dictamen del citado Órgano consultivo.

Así, en la Sentencia 1034/2020, de 17 julio, recurso de casación núm. 247/2019, se examina la omisión del dictamen del Consejo de Estado en el procedimiento de elaboración del Real Decreto 263/2019, de 12 abril, por el que se regula el Programa de ayudas para actuaciones de eficiencia energética en PYME y gran empresa del sector industrial.

En relación con dicha omisión, el Alto Tribunal argumentó 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 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 Sentencia 1069/2020, de 21 de julio, recurso nº 39/2019, en la que analizó 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 mantuvo 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. Por ello, resulta adecuado el paralelismo que a título de ejemplo ofrece el representante procesal de la Administración cuando señala que, a los efectos que estamos examinando, una disposición como la aquí impugnada presenta una naturaleza jurídica análoga a las bases reguladoras de ayudas públicas en forma de subvenciones, que a pesar de su naturaleza reglamentaria no constituyen disposiciones de carácter general que se dicten en desarrollo o ejecución de las leyes. 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’.

En el mismo sentido, las Sentencias del Tribunal Supremo 981/2020, de 9 julio, recurso n° 57/2019; Sentencia 975/2020, de 9 julio, recurso n° 56/2019; y Sentencia 1023/2020, de 16 julio, recurso n° 54/2019.

De las precitadas resoluciones se desprende, por tanto, la aplicación respecto de las bases reguladoras, únicamente, -como se ha dicho- del aspecto ‘material’ del concepto ‘reglamento ejecutivo’ a los efectos del dictamen del Consejo de Estado, excluyendo el carácter preceptivo de su intervención cuando carezcan dichas bases de un contenido normativo que desarrolle o complemente la ley o norma comunitaria, en su caso.

#### Doctrina que resulta trasladable a este Órgano consultivo.

Debe reseñarse que, en la citada Memoria del Consejo de Estado del año 2016, dicha Institución se hace eco de la divergencia de posiciones doctrinales existentes en materia de bases reguladoras, considerando ‘urgente’ que, en el marco de la Ley 38/2003, se ‘clarifique definitivamente el régimen jurídico de las mismas fijando definitivamente cuáles tienen carácter de reglamento ejecutivo...’. Entre tanto, estima que tendrán carácter ejecutivo: a) subvenciones y ayudas europeas; b) en materias donde la actividad prestacional o de fomento ha sido regulada por el legislador que remite al Gobierno el desarrollo de criterios concretos; y c) los reales decretos reguladores de subvenciones

*directas, ‘no pudiendo considerarse el que la mera aplicación de la Ley General de Subvenciones, por el mero hecho de serlo, haga atribuible a las bases reguladoras el carácter de reglamento ejecutivo’.*

**IV.-** *Dicho esto, debe advertirse que en el indicado Dictamen 350/2015 – precedente de los restantes dictámenes- este Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana justificó la interpretación amplia del término ‘reglamento ejecutivo’, entre otras argumentaciones, en la falta de ‘jurisprudencia que atribuya una naturaleza distinta a dichas disposiciones generales’; por ello, la existencia, en este momento, de una posición doctrinal del Tribunal Supremo determina que el Pleno de esta Institución reconsidere en el presente Dictamen la interpretación, a efectos de las bases reguladoras de subvenciones, de la expresión ‘que se dicten en ejecución de leyes’ recogida en el artículo 10.4 de la Ley 10/1994.*

*A partir del presente Dictamen, y siguiendo la doctrina del Alto Tribunal, no se estima preceptiva la petición de dictamen de este Consell Jurídic en relación con los proyectos de bases reguladoras de subvenciones o ayudas, que, con arreglo a las reseñadas Sentencias del Tribunal Supremo, de 17 de julio y de 21 de julio de 2020, entre otras, no constituyan un desarrollo de la ley en sentido propio, o, en otras palabras, no prevean un contenido normativo que desarrolle o complemente la ley sectorial o norma comunitaria.*

*En relación con la posición que este Consell Jurídic Consultiu ha mantenido hasta la fecha, es importante destacar que el procedimiento para la elaboración de disposiciones normativas de carácter general constituye un conjunto de trámites de extraordinaria importancia, en la medida en que se convierten en una garantía del acierto, oportunidad y legalidad de la norma que va a integrarse en el ordenamiento jurídico, sujeto a las exigencias de calidad técnica y jurídica, resaltando que hay, incluso, una mayor necesidad de intervención de los órganos consultivos en la elaboración de los reglamentos, precisamente, a medida que es mayor la desconexión con la ley y dado que, en todo caso, han de respetar el bloque de la legalidad.*

*Pese a ello, se reinterpreta, en los términos expuestos, la expresión ‘disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de leyes y sus modificaciones’ del artículo 10.4 de la Ley 10/1994, de Creación de esta Institución, mantenida hasta la fecha, de forma que solo deberán ser sometidas a dictamen preceptivo las bases reguladoras en aquellos supuestos 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.*

*Resta señalar que las razones por las que el Pleno de esta Institución ha esperado desde las sentencias del año 2020 hasta el presente dictamen para*

*matizar su interpretación en materia de bases reguladoras obedece a los siguientes motivos: en primer lugar, la reflexión y sosiego que exige siempre un cambio de doctrina de este Consell Jurídic que conlleve un importante impacto en la actividad de las Administraciones consultantes; la necesidad de que se consolide la doctrina jurisprudencial, de forma que, en una materia tan controvertida como ha sido la naturaleza de las bases reguladoras, no se produzcan nuevos cambios doctrinales, lo que no ha acontecido hasta el momento; y, por último, y especialmente, el hecho de que por Decreto-ley 6/2021 se excluyera –indirectamente– la intervención de este Consell en la elaboración de tales bases al no considerarlas disposiciones generales, lo que, como se ha dicho, ha sido suprimido con el nuevo Decreto-Ley 1/2022, retornando a la situación anterior”.*

Es cierto que en el informe de la Abogacía de la Generalitat se invoca el dictamen 438/2022 e interpreta que estas bases tienen validez para sucesivas convocatorias y, por tanto, en este caso sí procede el informe de esta institución consultiva. El mencionado informe de la Abogacía de la Generalitat se apoya para esa interpretación en la memoria económica y, así, se afirma: *“Así se infiere de la propia Memoria Económica suscrita por la Directora General de Empleo y Formación de fecha 26 de abril de 2023, donde se establece que las dotaciones se publicarán anualmente a través de las correspondientes convocatorias”.*

Pero esa mención en la memoria económica no es un argumento que justifique la interpretación de que en este caso las bases reguladoras constituyan un desarrollo normativo en sentido propio, un contenido normativo que desarrolle o complemente la ley sectorial o norma comunitaria.

Por tanto y consecuentemente con la transcrita doctrina fijada, como se ha dicho, en nuestros Dictámenes números 374/2022 y 438/2022, luego reiterados en los Dictámenes 139/2023 y 140/2023, el proyecto normativo objeto de este procedimiento no se encuadra en ninguno de los supuestos a que la misma se refiere, por lo que entendemos que en el presente caso no resulta preceptiva la emisión de dictamen, por lo que este Órgano consultivo no se pronunciará ni sobre el procedimiento de elaboración del proyecto ni sobre sus contenidos.

### **Cuestiones de redacción.**

Finalmente, las competencias de la Conselleria de Economía Sostenible, Sectores Productivos, Comercio y Trabajo han sido asumidas, en fecha de 19 de julio de 2023, por la Conselleria de Educación, Universidades y Empleo, por lo que deberán modificarse, donde proceda, las referencias que se hacen a aquella en el texto de la orden proyectada.

### **III CONCLUSIÓN**

Por cuanto queda expuesto, el Pleno del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana es del parecer:

Que no procede examinar las bases reguladoras contenidas en el Proyecto de Orden, de la Conselleria de Economía Sostenible, Sectores Productivos, Comercio y Trabajo, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones públicas destinadas a la creación o mantenimiento de las unidades de apoyo a la actividad profesional en centros especiales de empleo, como medida de fomento del empleo para la inserción de personas con discapacidad o diversidad funcional – AVALEM CAPACITATS.

V.H., no obstante, resolverá lo procedente.

València, 26 de julio de 2023

EL SECRETARIO GENERAL

LA PRESIDENTA

**HBLE. SR. CONSELLER D'EDUCACIÓ, UNIVERSITATS I OCUPACIÓ**