



SR. CONSEJERO DE ECONOMÍA Y HACIENDA

El Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi, en la sesión del día 30 de marzo de 2023, con relación a su **consulta**, registrada con el nº 62/2023, relativa a la **modificaciones introducidas tras el Dictamen 51/2016 en el anteproyecto de Ley reguladora del régimen de subvenciones** (Ref.: DNCG_LEY_48434/2015_05), ha aprobado, por unanimidad, el acuerdo siguiente.

ACUERDO N.º 2/2023

ANTECEDENTES

1. El 10 de marzo de 2023 ha tenido entrada en esta Comisión la Orden del mismo día del Consejero de Economía y Hacienda que solicita el parecer de la Comisión sobre "...el carácter sustancial o no y la correcta adaptación a la legislación básica sobrevenida, de los cambios introducidos en el anteproyecto de ley reguladora del régimen de subvenciones de la Comunidad Autónoma de Euskadi ya dictaminado por la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi".
2. El citado anteproyecto de ley, en una versión anterior, fue examinado por la Comisión conforme a la Ley 9/2004, de 24 de noviembre, de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi (en adelante, LCJAE) y motivó el Dictamen 51/2016, de 22 de marzo
3. A la petición de la consulta, junto al nuevo texto del proyecto, se adjunta (I) texto del proyecto con identificación de los cambios introducidos y su causa; (II) opinión legal de la Dirección de Desarrollo Legislativo y Control Normativo de 21 de febrero de 2023; (III) informe de control económico-normativo de la Oficina de Control Económico de 9 de marzo de 2023; (IV) memoria sucinta de 9 de marzo de 2023; (V) memoria relativa a la elaboración del anteproyecto de ley reguladora del régimen de subvenciones aprobada por el Consejo de Gobierno el 4 de abril de 2016; y (VI) texto del proyecto de ley aprobado por el Consejo de Gobierno el 12 de abril de 2016.





4. En dicha documentación se identifican y explican los cambios del nuevo anteproyecto en relación con el que fue dictaminado por la Comisión, así como la voluntad del órgano promotor: “Habida cuenta del principio de economía procesal y de plazos y el mantenimiento de los motivos que originaron su elaboración, desde la instancia promotora se ha considerado oportuna la remisión al Consejo de Gobierno, para su aprobación, del Anteproyecto de Ley Reguladora del Régimen de Subvenciones que ya fue aprobado el 12 de abril de 2016, manteniendo el texto original, informado en su día por la COJUA, con la introducción de algunas variaciones derivadas de la necesidad de actualizar las referencias a normativa sobrevenidamente derogada y sustituida por otra actualmente vigente, así como de, al objeto de procurar un tratamiento integral y acabado de la materia, en un mismo texto, incorporar preceptos introducidos sobrevenidamente bien por la normativa básica estatal, bien por modificaciones legales de la normativa autonómica posterior, directamente aplicables”.

INTERVENCIÓN DE LA COMISIÓN

5. El Dictamen 51/2016 se emitió con carácter preceptivo en virtud de lo establecido en el artículo 3.1.a) de la LCJAE, al tratarse de un anteproyecto de ley no incluido entre las excepciones que contempla el citado precepto legal.
6. En cuanto a la consulta formulada ahora, la Comisión debe en primer término acotar el alcance de su intervención.
7. El órgano promotor extiende la consulta a dos aspectos: “el carácter sustancial o no y la correcta adaptación a la legislación básica sobrevenida, de los cambios introducidos” en el nuevo texto.
8. No obstante, el análisis que corresponde a la Comisión ha de ceñirse al primero de dichos aspectos: comprobar si, en el marco del artículo 29 de la LCJAE, concurren o no modificaciones sustanciales en el nuevo texto —de donde, en su caso, derivará si debe o no emitir un nuevo dictamen al que debería preceder la realización de los demás trámites preceptivos del procedimiento de elaboración de disposiciones generales de carácter general (Ley 6/2022, de 30 de junio)—.
9. El artículo 29 de la LCJAE determina que: “Si, tras la emisión del dictamen, el asunto sobre el que verse es objeto de modificaciones sustanciales que introducen nuevos contenidos que no responden a las sugerencias o propuestas efectuadas por la comisión o las exceden, se ha de realizar una nueva consulta sobre dichos cambios”.
10. Procederá, por tanto, una nueva consulta si el nuevo texto incorpora “modificaciones sustanciales”; concepto jurídico indeterminado para cuya concreción en el caso ha de estarse a la entidad de los cambios en el marco del anterior dictamen. O, más precisamente, habrá que volver a dictaminar cuando en el



nuevo texto haya elementos o aspectos sustantivos no examinados en la anterior intervención y cuya relevancia reclame un nuevo análisis (Dictamen 10/2000).

11. Es importante para nuestro examen recordar que la noción “modificación sustancial” — clave para dirimir si es o no necesaria una nueva intervención— proviene de la doctrina elaborada por el Tribunal Supremo en relación con la participación preceptiva del Consejo de Estado en el procedimiento de elaboración de los reglamentos ejecutivos y al hilo del examen de los recursos contencioso administrativos en los que se insta la nulidad de una norma reglamentaria por faltar aquel trámite esencial respecto del contenido íntegro de esta.
12. Dicha doctrina sostiene, en síntesis, que procederá una nueva intervención del órgano consultivo cuando “...las innovaciones introducidas tras el dictamen del Consejo de Estado no han sido sugeridas por éste, son ajenas a los términos de la consulta y, además, ostentan una relevancia sustancial” (Sentencia de 27 de mayo de 1993, RJ 1993\102040). Tal jurisprudencia sigue plenamente vigente y ha sido utilizada en numerosos pronunciamientos que han concretado algunos aspectos de la misma de interés para nuestro examen.
13. Así, v.gr., la Sentencia del Tribunal Supremo (STS) de 10 de marzo de 2009 (RJ\2009\5110) precisa el criterio que debe regir su aplicación: “...la propia doctrina de la Sala ha insistido en la necesidad de efectuar una interpretación funcional y teleológica de las garantías procedimentales establecidas para la elaboración de disposiciones generales, que se justifican no por el puro formalismo de su realización sino por la finalidad a que responden, en cuya valoración han de tenerse en cuenta las especialidades de la disposición general de que se trate...”. Esta sentencia y, entre otras muchas, las STS de 3 de junio de 2020 —ambas con cita de la de 8 de marzo de 2006— insisten en que ha de observarse la modificación tanto desde una perspectiva relativa “por la innovación en el texto informado”, “como absoluta, por su importancia intrínseca”, esto es, si conlleva o no una alteración sustancial en el ordenamiento tomado en cuenta en el dictamen.
14. Asimismo, la citada doctrina (entre otras, STS de 31 de enero de 2001, por referencia a la Sentencia de 27 de mayo de 1993) remarca la necesidad de compatibilizar el carácter final del dictamen —juicio de síntesis de todas las cuestiones planteadas e informes específicos emitidos con anterioridad— “...con el ejercicio de la potestad reglamentaria del Gobierno (...), de la que resultaría desapoderado este si hubiese de ajustarse literalmente en la redacción definitiva a dicho dictamen, pues sólo si se regulasen materias no incluidas en el Proyecto remitido a dictamen o su ordenación resultase completa o sustancialmente diferente, sin haber sido sugerida por el propio Consejo de Estado, debería recabarse sobre tales extremos nuevo informe, ya que el titular de la potestad reglamentaria ostenta la facultad de introducir en el texto remitido al Consejo de Estado las reformas que considere adecuadas para la redacción final sin otro límite que el expresado...”.



15. Esa reflexión introduce en nuestro examen un matiz —en modo alguno menor— puesto que, si la exigencia de una nueva intervención debe establecerse teniendo en cuenta la naturaleza y extensión de la potestad reglamentaria, cuando el análisis se refiera a la facultad de iniciativa legislativa del ejecutivo, el grado de flexibilidad al delimitar aquella exigencia será mayor.
16. Ha de tomarse en cuenta que en los anteproyectos de ley la intervención de la Comisión es preceptiva —por así disponerlo el artículo 3.1.a) LCJAE—, pero, a diferencia de lo que sucede con el reglamento ejecutivo, una intervención incompleta nunca podrá condicionar la validez del producto final ya que el anteproyecto, convertido en proyecto de ley, será examinado —en toda su extensión y sin ningún condicionante derivado de la tramitación en el seno del ejecutivo— por el Parlamento Vasco antes de convertirse en ley.

ANÁLISIS DEL SUPUESTO

17. En aplicación de las pautas expuestas, procede examinar el texto del anteproyecto sometido a consulta para comprobar si las innovaciones introducidas respecto del dictaminado en el Dictamen 51/2016 tienen o no una relevancia cualitativa que preceptúe una nueva intervención.
18. El anteproyecto remitido consta de exposición de motivos, 47 artículos —agrupados en cuatro títulos—, dos disposiciones adicionales, dos disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y dos disposiciones finales.
19. Como hemos señalado, el primer criterio es deslindar las modificaciones del texto que se explican por estar vinculadas o conectadas a dicho dictamen. Estas afectan a los artículos 13.1.d), 17.2, 18, 34.2, 44.1.1.h), 46.5 y 47.4 y carecen del carácter de modificaciones sustanciales.
20. En cuanto al resto, para examinar si reúnen ese carácter sustancial, partimos de lo expuesto en la documentación aportada; en especial del texto que identifica los cambios con la anotación de su origen, así como del informe de la Oficina de Control Económico (OCE), que destaca las modificaciones introducidas y reconduce las razones de estas a cuatro supuestos: (I) sustitución de referencias y remisiones a leyes derogadas por las ahora vigentes; (II) ajuste a la normativa básica sobrevenida; (III) ajuste a la normativa autonómica sobrevenida; y (IV) supresión de contenidos que han devenido innecesarios.
21. Con arreglo a dicha clasificación, siguiendo las explicaciones del informe de la OCE, los cambios son los siguientes:
 - a) Sustitución de referencias y remisiones a leyes derogadas por las ahora vigentes:



- En el artículo 9 —bases reguladoras de la concesión de subvenciones—, en el párrafo 2, referido a las bases que tengan vocación de vigencia indefinida, se sustituye la remisión a la Ley 8/2003 de 22 de diciembre, del procedimiento de elaboración de las disposiciones de carácter general, por la remisión a la Ley 6/2022, de 30 de junio, del procedimiento de elaboración de las disposiciones de carácter general —ahora vigente—.
 - En el artículo 31 —Contratación de las actividades subvencionadas por las personas beneficiarias—, párrafo 8, letra e), se cambia la cita de la Ley 24/1988, de 28 de julio, reguladora del Mercado de Valores —derogada—, por la del correspondiente artículo (el 5) del Real Decreto Legislativo 4/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Mercado de Valores.
- b) Ajuste del texto a la normativa básica posterior a la aprobación del proyecto de ley:
- En el tercer párrafo del apartado II de la parte expositiva y en el artículo 2.2 se sustituye la referencia a las entregas dinerarias sin contraprestación por parte de las fundaciones del sector público por lo establecido en la nueva regulación básica dictada con posterioridad a la aprobación del proyecto —primero, mediante la disposición final séptima.dos de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público, y después por la disposición final décima tercera.tres de la Ley 31/2022, de 23 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para el año 2023— .
 - En el artículo 3 —concepto de subvención—, en el párrafo 3, letra h), se añade al listado de supuestos excluidos del ámbito de aplicación de la ley el referido a las ayudas económicas a las víctimas de violencias sexuales concedidas conforme al artículo 41 de la Ley Orgánica 10/2022, de 6 de septiembre, de garantía integral de la libertad sexual, cuya disposición final octava modificó el artículo 4.2.i) de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, general de subvenciones (LGS).
 - En el artículo 7 —principios generales—, en el párrafo 1 se añade la previsión sobre la referencia al Plan estratégico en las bases reguladoras de acuerdo con la modificación introducida en el artículo 8.1 de la LGS por la disposición final décima tercera.uno de la Ley 31/2022, de 23 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para el año 2023.
 - En el artículo 13 —prohibiciones para la adquisición de la condición de persona beneficiaria o entidad colaboradora— se añade en el párrafo 5 el contenido del actual apartado 3 bis del artículo 13 de la LGS —declarado



básico—, introducido por el artículo 11.1 de la Ley 18/2022, de 28 de septiembre, de creación y crecimiento de empresas.

- En el artículo 30 —gastos subvencionables—, en el párrafo 1 se incorpora la modificación producida por el apartado dos de la disposición final décima primera de la Ley 3/2017, de 27 de junio, de presupuestos generales del Estado para el año 2017, que modificó el artículo 31.1 de la LGS. En el mismo artículo, párrafo 2, se incorpora el contenido básico del segundo párrafo del artículo 31.2 de la LGS, incorporado por el artículo 11.tres de la Ley 18/2022, de 28 de septiembre, de creación y crecimiento de empresas.
- En el artículo 31 —Contratación de las actividades subvencionadas por las personas beneficiarias—, en el párrafo 7, en la letra d) se sustituye la redacción por la del artículo 29.7, letra d) de la LGS, modificado por el apartado uno de la disposición final décima primera de la Ley 3/2017, de 27 de junio, de presupuestos generales del Estado para el año 2017.
- En el artículo 36 —Causas de reintegro—, párrafo.1, se incorpora la modificación operada en el artículo 37.1, primer párrafo, de la LGS por el apartado.tres de la disposición final décima primera de la Ley 3/2017, de 27 de junio, de presupuestos generales del Estado para el año 2017.

c) Ajuste a la normativa autonómica sobrevenida:

- En el artículo 7 —principios generales— se incorpora un nuevo párrafo (el 4) para incluir el primer inciso del artículo 50.5 del Texto refundido de la Ley de principios ordenadores de la hacienda general del País Vasco (TRLPOHGVP), aprobado por el Decreto Legislativo 1/1997, de 11 de noviembre, introducido por la disposición final cuarta.1, de la Ley 1/2022, de 3 de marzo, de segunda modificación de la Ley para la igualdad de mujeres y hombres —a efectos de citar esta norma hay que tener en cuenta la reciente aprobación del Decreto Legislativo 1/2023, de 16 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley para la igualdad de mujeres y hombres y vidas libres de violencia machista contra las mujeres—.
- En el artículo 9 —bases reguladoras de la concesión de subvenciones— se añaden un nuevo párrafo 3 y una nueva letra e) en el párrafo 4 para incorporar, respectivamente, las letras n) y c) del artículo 51.1 del TRLPOHGVP en la redacción dada al precepto por la disposición final cuarta de la Ley 1/2022, de 3 de marzo, de segunda modificación de la Ley para la igualdad de mujeres y hombres.



- En el artículo 13 —prohibiciones para la adquisición de la condición de persona beneficiaria o entidad colaboradora—, en el párrafo 1, letra h) se incorpora el segundo inciso del artículo 51.5 del TRLPOHGVP, introducido por la disposición final cuarta de la Ley 1/2022, de 3 de marzo, de segunda modificación de la Ley para la igualdad de mujeres y hombres.
 - En el artículo 15 —Registro General de Subvenciones de la Comunidad Autónoma de Euskadi— se incorpora el contenido del artículo 53 bis del TRLPOHGVP, introducido por la disposición final tercera de la Ley 15/2022, de 23 de diciembre, por la que se aprueban los presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi para el ejercicio 2023.
 - En el artículo 22 —Resolución y notificación—, en el párrafo 5 se refunden en ese único párrafo las previsiones antes contempladas en los párrafos 5 y 6, con la redacción dada al actual artículo 51.9 del TRLPOHGVP, introducido por el apartado 6 de la disposición final tercera de la Ley 1/2021, de 11 de febrero, por la que se aprueban los presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi para el ejercicio 2021.
- d) Supuesto mixto, en tanto incluye un ajuste derivado tanto del cambio de la norma básica como de la norma autonómica:
- En el artículo 13 —prohibiciones para la adquisición de la condición de persona beneficiaria o entidad colaboradora—, en el párrafo 1, letra i) se incorpora de forma armonizada lo dispuesto, con carácter de básico, en el artículo 109.4 de la Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular, y lo establecido en el artículo 116 de la Ley 10/2021, de 9 de diciembre, de Administración ambiental de Euskadi.
- e) Previsiones que se suprimen por haber devenido innecesarias:
- La disposición adicional primera se suprime al haber desaparecido las entregas dinerarias sin contraprestación con el nuevo tratamiento de las subvenciones que concedan las fundaciones del sector público de la Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi (CAE) —artículo 2.2 del anteproyecto—.
 - La disposición final primera se suprime porque las modificaciones que preveía han sido materializadas por otras disposiciones aprobadas con posterioridad al proyecto.
 - La disposición final segunda ha devenido innecesaria al no contemplarse ya las entregas dinerarias sin contraprestación por parte de las fundaciones



del sector público de la Administración de la CAE (artículo 2.2 del anteproyecto).

22. Examinados los cambios, en la perspectiva que corresponde a la Comisión y en aplicación de los criterios doctrinales antes descritos, se estima que no constituyen modificaciones sustanciales respecto del texto inicialmente dictaminado, ya que no afectan al núcleo de la regulación allí proyectada, ni conllevan innovaciones relevantes respecto de la misma, sobre las que haya de pronunciarse de nuevo la Comisión.
23. En realidad, los motivos que están detrás de los cambios descritos podrían reconducirse a uno: se adapta el texto inicial al paso del tiempo mediante la sustitución o incorporación de aquellas modificaciones normativas —posteriores al 12 de abril de 2016— debidas a la aprobación de distintas normas legales que —incluidas o no en el anteproyecto— resultarían, en este momento, de directa aplicación al régimen legal de las subvenciones en la CAE.
24. Con todo, conviene insistir en la singularidad de la consulta planteada que versa sobre un texto que es ejercicio de la facultad de iniciativa legislativa del Gobierno, lo que traslada al órgano promotor y al propio Gobierno la decisión de retomar durante 2023 una iniciativa dictaminada en el año 2016.
25. En el supuesto planteado, la decisión de reactivar el proyecto —y vigilar la pertinencia de la tramitación realizada— no debe atender a la necesidad de garantizar que no se vea comprometida la validez de la norma futura, sino que ha de atender a las pautas que ha positivizado el artículo 30.2 de la Ley 6/2022, de 30 de junio, de procedimiento de elaboración de disposiciones generales del País Vasco, según el cual: “en el supuesto de que el proyecto de ley en tramitación en el Parlamento Vasco haya caducado por disolución de este o expiración de su mandato sea devuelto al Gobierno o retirado por este, la persona titular del departamento competente por razón de la materia podrá volver a someter a la consideración del Consejo de Gobierno el proyecto de ley sin necesidad de repetir los trámites ya realizados, siempre que su texto sea sustancialmente idéntico al que fue previamente tramitado y aprobado y no hayan cambiado sustancialmente las circunstancias de hecho o de derecho que acompañaron a la aprobación o el tiempo transcurrido sea tal que haga aconsejable su reiteración y la confirmación de sus efectos”.
26. Expuesto cuanto antecede, procede poner término al procedimiento de consulta en aplicación del artículo 28.2.c) del Reglamento de organización y funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi (aprobado por el Decreto 167/2006, de 12 de septiembre).
27. En su virtud, el Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi,



ACUERDA

No emitir un nuevo dictamen sobre el contenido del anteproyecto de Ley reguladora del régimen de subvenciones de la Comunidad Autónoma de Euskadi, en aplicación del artículo 28.2.c) del Reglamento de organización y funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi (aprobado por el Decreto 167/2006, de 12 de septiembre), en relación con el artículo 29 de la LCJAE.

Lo que certifico en Vitoria-Gasteiz, en la fecha de la firma, con el visto bueno del Presidente, para su conocimiento y consideración.

Jesús María Alonso Quilchano,
Secretario

Vº Bº:
Sabino Torre Díez,
Presidente

Firmado electrónicamente