



INFORME DE LA SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA DEL DEPARTAMENTO DE VERTEBRACIÓN DEL TERRITORIO, MOVILIDAD Y VIVIENDA RELATIVO AL PROYECTO DE “ORDEN DEL CONSEJERO DE VERTEBRACIÓN DEL TERRITORIO, MOVILIDAD Y VIVIENDA, POR LA QUE SE MODIFICA LA ORDEN VMV/705/2016, DE 24 DE JUNIO, POR LA QUE SE ESTABLECEN LAS BASES REGULADORAS PARA LA CONCESIÓN DE SUBVENCIONES POR LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS DE TRANSPORTE REGULAR DE VIAJEROS POR CARRETERA CON EXPLOTACIÓN ECONÓMICAMENTE DEFICITARIA”.

El presente informe se emite en relación con el proyecto de “Orden del Consejero de Vertebración del Territorio, Movilidad y Vivienda, por la que se modifica la Orden VMV/705/2016, de 24 de junio, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones por la prestación de servicios públicos de transporte regular de viajeros por carretera con explotación económicamente deficitaria”.

Conviene precisar, antes de efectuar otro tipo de consideraciones, que el alcance del presente informe se circunscribe a las modificaciones que el proyecto de Orden de modificación introduce en el texto de la Orden VMV/705/2016, de 24 de junio, en su redacción dada tras las modificaciones introducidas por la Orden VMV/308/2020, de 6 de abril.

A pesar de la evidente naturaleza reglamentaria que poseen las bases reguladoras de subvenciones, así como sus eventuales modificaciones posteriores, ya que (como dispone el artículo 11.1 de la Ley 5/2015, de 25 de marzo, de Subvenciones de Aragón; en lo sucesivo, LSA) constituyen la normativa que establece y desarrolla el régimen jurídico de las subvenciones y, en ocasiones (como se desprende de la Sentencia 1873/2017, de 30 de noviembre, de la Sección 3ª de la Sala Tercera del Tribunal Supremo; Fund. Jco. 3º: “Que unas bases reguladoras de una concesión de subvenciones sean una disposición general o un simple acto administrativo singular, aunque plúrimo, 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 una bases exclusivas para una sola convocatoria y sólo válidas para su aplicación única pero plúrima en dicha ocasión”), como ocurre en el caso que nos ocupa, se confeccionan con una marcada vocación de permanencia en el tiempo para aplicarse a convocatorias sucesivas, el marco jurídico que regula los aspectos procedimentales de su elaboración (o, como se ha dicho, modificación), ha de venir fijado por la citada Ley 5/2015, de 25 de marzo, de Subvenciones de Aragón (en su redacción dada por la Ley 5/2017, de 1 de junio, de Integridad y Ética Públicas de Aragón y, recientemente, por la Ley 1/2021, de 11 de febrero, de simplificación administrativa) y no por el conjunto de trámites contenidos en Ley 2/2009, de 11 de mayo, del Presidente y del Gobierno de Aragón (artículos 47 y siguientes), preceptos que regulan con carácter general el procedimiento de elaboración de cualquier tipo de norma de naturaleza reglamentaria.

Dicho criterio interpretativo es sustentado por la Dirección General de Servicios Jurídicos del Gobierno de Aragón en diversas ocasiones:

en su informe de **7 de septiembre de 2016**, cuando se afirma que:

“Para determinar qué tramites son ineludibles para la aprobación de bases reguladoras de subvenciones, debe subrayarse que la LSA, aunque las define como normativa que establece y desarrolla el régimen jurídico de las subvenciones, prevé un procedimiento específico para su aprobación, distinto del fijado en la Ley 2/2009, de 11 de mayo, del Presidente y del Gobierno de Aragón, pues indica que deberán ser objeto de informe preceptivo de la Intervención General, a través de sus intervenciones delegadas, de la Dirección General de Servicios Jurídicos y objeto de publicación en el Boletín Oficial de Aragón.

Puede deducirse consecuentemente que estas precisiones específicamente introducidas en la LSA serían innecesarias para el caso de que hubiera de seguirse íntegramente el procedimiento fijado en los artículos 47 y siguientes de la Ley del Presidente y del Gobierno de Aragón aplicable a la elaboración de reglamentos.

No obstante, conviene recordar que el legislador estatal dispuso en la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, que las bases de subvenciones ‘se aprobarán por orden



ministerial, de acuerdo con el procedimiento previsto en el artículo 24 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' (artículo 17.1). Aunque obviamente, como precisa el mismo precepto al inicio, se refiere al 'ámbito de la Administración General del Estado, así como de los organismos públicos y restantes entidades de derecho público con personalidad jurídica propia vinculadas o dependientes de aquélla'. El procedimiento aludido es el de elaboración de los reglamentos en la Administración General del Estado, por lo que no cabe duda al respecto en el ámbito estatal.

Por el contrario, la exigencia de seguir el procedimiento de elaboración de los reglamentos, que no tiene el carácter básico de acuerdo con las previsiones de la propia Ley 38/2003 en su disposición final primera (cuyo párrafo 1 no incluye entre), no está prevista en la más reciente LSA. Esto es, en la disyuntiva de la necesidad o conveniencia de seguir el procedimiento de elaboración de las disposiciones de carácter general para aprobar las bases de subvenciones, el legislador aragonés opta por que no es necesario, ya que prevé de manera diferenciada una serie de trámites propios y específicos de este tipo de decisiones, cuya mención sería superflua y hubiera resultado fácilmente sustituible por una remisión genérica como la contenida en la ley estatal.

Y ello sin perjuicio, por supuesto, de que deban seguir, además de los que se puedan exigir, en su caso, por la legislación sectorial, o por ley de presupuestos, como el previsto en el artículo 15 de la Ley 1/2016, de 28 de enero, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para el ejercicio 2016, en relación al cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria.

En atención a lo anteriormente expuesto, entendemos que puede válidamente prescindirse, entre otros, del trámite de audiencia o información pública, sin perjuicio de que, potestativamente, el órgano gestor realice las consultas que puede considerar convenientes o aporte los informes que crea precisos en la fase de instrucción del procedimiento, como así ha ocurrido efectivamente en el que nos ocupa";

en su informe de **21 de diciembre de 2016**, con ocasión de la tramitación del proyecto de "Orden del Departamento de Innovación, Investigación y Universidad por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de becas de investigación por el Centro de Investigación y Tecnología Agroalimentaria de Aragón", cuando se afirma que:

"Así se ha mantenido en informes de aprobación de otras bases reguladoras que:

'La promulgación de la LSA ha clarificado en nuestro ámbito territorial el mismo y apoya la tesis ya apuntada por la jurisprudencia de considerar que las bases reguladoras de una subvención no participan en todos sus términos de la naturaleza de una disposición de carácter general. En este sentido mencionamos la Sentencia del Tribunal Supremo de 15 de noviembre de 2005 (RJ 2005/9879), con remisión a otra también del Tribunal Supremo de 20 de octubre de 1994. En ellas al valorar la naturaleza de las bases reguladoras se indica que tienen una naturaleza híbrida al participar de elementos que podrían encuadrarla entre las normas jurídicas, pero también de otros que la colocarían entre los actos administrativos destinados a una pluralidad de sujetos, a imagen y semejanza de la naturaleza jurídica de las convocatorias de subvenciones o de oposiciones o concursos. Ello implica que, aunque las bases reguladoras de subvenciones tengan una naturaleza que participa de alguna manera de las características de las disposiciones de carácter general, no son propiamente disposiciones de carácter general y, por tanto, no le es aplicable 'stricto sensu' el procedimiento de elaboración de las mismas';

en su informe de **5 de noviembre de 2018**, con ocasión de la tramitación del proyecto de "Orden por la que se modifica la Orden DRS/9/2016, de 11 de enero, por la que se aprueban las bases reguladoras de las subvenciones en materia de calidad de los productos agrícolas y alimenticios", cuando se afirma que:

"No obstante, dada la peculiaridad de las bases reguladoras puede entenderse que sería admisible una tramitación de su aprobación sin el cumplimiento del procedimiento de elaboración de disposiciones administrativas de carácter general previsto en la vigente Ley del Presidente y del Gobierno de Aragón.



(...) *Al tratarse de un proyecto de bases reguladoras el procedimiento de elaboración de las mismas puede defenderse que pueda ajustarse exclusivamente a lo dispuesto en la LSA”;*

en su informe de **15 de abril de 2019**, con ocasión de la tramitación del proyecto de “Orden por la que se modifica la Orden IUU/748/2016, de 11 de julio, por la que se establecen las bases reguladoras de las becas de movilidad en los campus universitarios en Aragón”, cuando se afirma que:

“En cualquier caso, y en orden a determinar qué trámites son ineludibles para la aprobación de bases reguladoras de subvenciones, debe subrayarse que la Ley de Subvenciones de Aragón, aunque las define como normativa que establece y desarrolla el régimen jurídico de las subvenciones, prevé un procedimiento específico para su aprobación, distinto del fijado en la Ley 2/2009, de 11 de mayo, del Presidente y del Gobierno de Aragón, pues indica que deberán ser objeto de informe preceptivo de la Intervención General, a través de sus intervenciones delegadas, de la Dirección General de Servicios Jurídicos y objeto de publicación en el Boletín Oficial de Aragón.

Estas precisiones serían innecesarias para el caso de que hubiera de seguirse íntegramente el procedimiento fijado en los artículos 47 y siguientes de la Ley del Presidente y del Gobierno de Aragón aplicable a la elaboración de reglamentos”;

en su informe de **26 de abril de 2019**, con ocasión de la tramitación del proyecto de “Orden por la que se modifica la Orden IUU/1132/2016, de 8 de septiembre, por la que se establecen las bases reguladoras de las ayudas para la realización del Máster Universitario Estratégico del Sistema Universitario de Aragón en el marco del Programa Operativo del Fondo Social Europeo de Aragón 2014-2020”, cuando se afirma que:

“En definitiva, en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Aragón, considerando que las bases reguladoras de subvenciones son un híbrido entre una norma jurídica propiamente dicha y un acto dirigido a una pluralidad indeterminada de sujetos, no les será aplicable el procedimiento previsto en los arts. 47 y ss. de la Ley del Presidente y del Gobierno de Aragón para la elaboración de reglamentos. El procedimiento exigible será el previsto en el artículo 11.3 y 4 de la Ley de Subvenciones de Aragón mediante la emisión de los informes preceptivos de la Intervención General y la Dirección General de Servicios Jurídicos, y su publicación en el Boletín Oficial de Aragón. Además de los que se puedan exigir, en su caso, por la legislación sectorial o por la Ley de Presupuestos, como el previsto actualmente en el artículo 15 de la Ley 2/2018, de 28 de febrero, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para el ejercicio 2018, en relación al cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria, o las exigencias de la legislación de transparencia”;

Desde la perspectiva de la habilitación normativa, el Consejero de Vertebración del Territorio, Movilidad y Vivienda es competente para dictar la Orden de modificación analizada, tanto desde el punto de vista material (al tratarse de unas subvenciones por la prestación de servicios públicos en el ámbito del transporte de viajeros por carretera) como procedimental (por aplicación de lo previsto en el artículo 11.2 LSA, conforme al cual el titular de cada Departamento de la Administración de la Comunidad Autónoma es el órgano competente para la aprobación de las bases reguladoras de las subvenciones que puedan otorgar los Departamentos y los organismos públicos adscritos a ellos).

Por lo que a las cuestiones procedimentales se refiere, en la tramitación seguida para la aprobación del proyecto de Orden analizado, se considera necesaria la evacuación de los siguientes trámites:

1.- una Orden del Consejero de Vertebración del Territorio, Movilidad y Vivienda por la que se inicie el procedimiento de elaboración de la Orden de modificación, a tenor de lo preceptuado en el artículo 58.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.



En nuestro caso, dicho trámite se ha evacuado correctamente, al constar en el expediente la Orden de 2 de junio de 2021 del Consejero de Vertebración del Territorio, Movilidad y Vivienda, por la que se inicia el procedimiento de elaboración de la modificación de las bases reguladoras de referencia.

2.- Una memoria (suscrita por el titular del centro directivo promotor de la iniciativa reglamentaria, en ese caso, el Director General de Transportes) en la que se justifique la necesidad de promulgación de la norma, su inserción en el ordenamiento jurídico, el impacto social y de género de las medidas que se establezcan en la misma y una estimación sobre el coste a que, en su caso, dará lugar la aprobación del proyecto normativo y su forma de financiación.

A la vista del contenido de la memoria justificativa de fecha 3 de junio de 2021 suscrita por el titular de la Dirección General de Transportes, puede entenderse cumplido dicho trámite.

Dado que (en atención al alcance y escasa relevancia de las modificaciones que el proyecto de Orden examinado pretende introducir en la Orden VMV/705/2016, de 24 de junio) no se considera necesaria la evacuación ni del trámite de audiencia o información pública ni del de consulta pública previa, regulado éste último en el artículo 133.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

3.- Informe de la Intervención General, por exigencias del artículo 11.3 LSA;

4.- Informe de la Dirección General de Servicios Jurídicos, por imperativo del citado artículo 11.3 LSA.

Atendiendo al hecho de que la aprobación del proyecto de Orden analizado no supondría un incremento de gasto para el Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Aragón, puesto que únicamente se está modificando las bases reguladoras (y no se convoca subvención alguna), en este momento no resulta preceptivo el informe del Departamento de Hacienda y Administración Pública al que se refiere el artículo 13 de la Ley 4/2020, de 30 de diciembre, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para el ejercicio 2021.

Por lo que se refiere a las cuestiones en materia de transparencia y publicidad activa, en cumplimiento del mandato contenido en el artículo 15 de la Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón, así como su concordante artículo 7 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, el centro directivo promotor de la iniciativa reglamentaria debería proceder a publicar en el apartado de "*Información de Relevancia Jurídica/Proyectos de Reglamentos en trámite*" del Portal de Transparencia del Gobierno de Aragón, además del presente informe, los siguientes documentos integrantes del expediente:

- Orden de inicio del procedimiento de elaboración del proyecto;
- memoria justificativa elaborada por el centro directivo promotor;
- proyecto de Orden;
- informe de Intervención General;
- informe de la Dirección General de Servicios Jurídicos.

Una vez cumplimentados los trámites que se han señalado hasta ahora en el cuerpo del presente informe, procederá la aprobación definitiva de la Orden por el Consejero de Vertebración del Territorio, Movilidad y Vivienda, la cual habrá de ser publicada en el "*Boletín Oficial de Aragón*", en cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 11.4 de la Ley de Subvenciones de Aragón, además de la publicidad exigible en la normativa de transparencia.

Desde el punto de vista del contenido del proyecto de Orden analizado, éste ha de informarse favorablemente, dado que las modificaciones que se introducen en el texto de la Orden VMV/705/2016,



de 24 de junio, no impiden que ésta siga cumpliendo con el contenido mínimo que todas las bases reguladoras de subvenciones han de tener, ex artículo 12 de la Ley de Subvenciones de Aragón.

Es cuanto se tiene que informar en relación con el asunto de referencia.

Zaragoza, a fecha de la firma electrónica.

EL SECRETARIO GENERAL TÉCNICO
DE VERTEBRACIÓN DEL TERRITORIO, MOVILIDAD Y VIVIENDA

Fdo.: Juan Martín Expósito