



Función Consultiva

Informe Jurídico nº RDGSJ 593 / 2021

Departamento Solicitante: Departamento de Economía, Planificación y Empleo / Dirección General de Planificación y Desarrollo Económico

Materia: Orden por la que se aprueban las bases reguladoras que tienen por objeto la financiación de proyectos de adaptación de líneas eléctricas en Aragón

"El Consejo es la parte ínfima de la prudencia el acto supremo es el Precepto, el intermedio es el Juicio (...)"

Santo Tomás de Aquino en "Summa Theologiae"

"(...) Parte de un todo y no un todos a parte"

José Ortega y Gasset en "España Invertebrada"

"El buen ejemplo condena, el mal ejemplo absuelve"

Javier Gomá Lanzón en "Tetralogía de la Ejemplaridad"

Visto el borrador de la Orden de la Consejera de Economía, Planificación y Empleo por la que se establecen las bases reguladoras del Sello Aragón Circular y se procede a su convocatoria para el año 2022 y los antecedentes remitidos a esta Dirección General de Servicios Jurídicos, consistentes en

1.- Solicitud de Informe a la Dirección General de Servicios Jurídicos (en adelante "DGSSJJ") por la Dirección General de Planificación y Desarrollo Económico, firmada electrónicamente el 10 de diciembre de 2021 por Doña María Pilar López Gómez, con idéntica fecha de Registro Electrónico de Entrada en la DGSSJJ;

2.- Expediente Electrónico (donde obran, a su vez, tres documentos electrónicos)

, por medio de este Informe tengo el Honor de Informar a usted en los siguientes términos, formulando las siguientes

CONSIDERACIONES

Primera.- Intervención de la Dirección General de Servicios Jurídicos

Los artículos 1 y 5 del Decreto 169 / 2018, de 9 de octubre (BOA de 22 de octubre de 2018, nº 204, Pág. 34719) por el que se Organiza la Asistencia, Defensa y Representación Jurídica a la Comunidad Autónoma de Aragón, determinan la competencia objetiva de la Dirección General de los Servicios Jurídicos, adscrita al Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales para emitir Informes o



Dictámenes, en el ejercicio de la función consultiva que tiene legalmente atribuida¹, por medio de los Letrados de la Comunidad Autónoma, al Presidente, Consejeros y demás Autoridades y órganos que ostenten potestades de carácter resolutorio; Por otro lado, y para lo que más adelante se expondrá, el artículo 5.2 letras a) y **g)** del Decreto 169 / 2018, de 9 de octubre, atribuye el ejercicio de la función consultiva, con carácter PRECEPTIVO, sobre las disposiciones administrativas de carácter general que hayan de someterse a la aprobación del Gobierno de Aragón (Consejo de Gobierno) **y cualesquiera otros asuntos en los que el ordenamiento vigente exija informe de la Dirección General de Servicios Jurídicos con carácter preceptivo:**

Efectivamente, el artículo 11.3 de la Ley Autonómica de Subvenciones señala, de forma específica, que las bases reguladoras aprobadas por la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón (...), previamente a su aprobación, DEBERÁN, ser también objeto de Informe Preceptivo de la Dirección General de Servicios Jurídicos.

La intervención de esta Dirección General de Servicios Jurídicos, de conformidad con los artículos 50.1 b) y 50.2 de la Ley del Presidente y del Gobierno de Aragón y con el artículo 11 de la Ley 5 / 2015, de 25 de marzo, de Subvenciones tiene carácter preceptivo y no vinculante. Ya anticipa este Letrado de la Comunidad Autónoma que, sin perjuicio de la Ley Autonómica de simplificación administrativa que determina que *se deban solicitar al mismo tiempo* los preceptivos informes a la Intervención delegada y a esta Dirección General de Servicios Jurídicos, el de éste Centro Directivo debe ser el último por la superior función consultiva en Derecho que le atribuye el Ordenamiento Jurídico: De manera que, a nuestro juicio, deben deslindarse la petición conjunta y <<la remisión del expediente a esta Dirección General de Servicios Jurídicos>> que debe tener lugar cuando en el Expediente administrativo ya conste el informe de la intervención delegada;

Así, vista la naturaleza del Informe de esta Dirección General de Servicios Jurídicos, serán de aplicación los artículos 79 y 80 de la Ley 39 / 2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Recordando la concepción Aristotélica del “*Consilium*” [“*Consilium Principis*”, *Emperador Augusto*], recogida posteriormente en las Partidas, no dejamos de ser dentro de la estructura interna de la Administración Autonómica los “*oídos y los ojos del Príncipe*” en el ejercicio de la Función Consultiva legalmente atribuida, función consultiva desempeñada desde la independencia e informada en exclusiva por el rigor jurídico – técnico, seña de identidad de esta Dirección General de Servicios Jurídicos, todo ello sin perjuicio de la suprema función consultiva del

¹ Ley 52 / 1997, de 27 de noviembre, de Asistencia Jurídica al Estado e Instituciones Públicas (BOE nº 285, de 28 de noviembre) y Real Decreto 997 / 2003, de 25 de julio, por el que se aprueba el Reglamento del Servicio Jurídico del Estado (BOE nº 188, de 7 de agosto), aplicables, en su caso, en el ejercicio de la función consultiva, a las Comunidades Autónomas si, en virtud de Convenio, la AGE-DGSJE, prestara el asesoramiento, en virtud, entre otros argumentos, de la previsión general recogida en el artículo 149.3 de la CE.



Consejo Consultivo de Aragón (Ley 1 / 2009) y/o del Consejo de Estado (Ley Orgánica 3 / 1980, de 22 de abril), órganos de relevancia Estatutaria y/o Constitucional.

Segunda.- Artículos 11 y 12 de la Ley 5 / 2015;

Esta Ley entró en vigor el 10 de mayo de 2015, de conformidad con lo dispuesto en su disposición final segunda “entrada en vigor”, donde se preveía un periodo de vacatio legis de un mes desde su publicación en el BOA, extremo que tuvo lugar el 10 de abril del 2015; ergo, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 39 / 2015 y en el artículo 5 de nuestro Código Civil, publicado por decreto de 24 de julio de 1889, el plazo, al ser por un mes, se computa de “fecha a fecha”.

Advertido lo anterior, señalábamos “supra” que la intervención de esta Dirección General de Servicios Jurídicos es preceptiva en el caso concreto por la expresa previsión del artículo 11.3 de la Ley de Subvenciones de Aragón, del 2015, que señalaba, antes de la modificación operada por la ley de simplificación administrativa de 2021

(...) *Artículo 11. Bases reguladoras*

1. Las bases reguladoras constituyen la normativa que establece y desarrolla el régimen jurídico de las subvenciones. No será necesaria la elaboración de bases reguladoras si estas se encuentran contenidas en una normativa sectorial específica de un tipo de ayudas.

2. 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.

En el caso de que las bases reguladoras de las subvenciones afecten a varios Departamentos, se aprobarán por orden conjunta de los titulares.

Las demás entidades enumeradas en el artículo 2 a las que les es de aplicación esta ley aprobarán sus bases reguladoras de acuerdo con la competencia que establezca su normativa propia.

Las bases reguladoras de las subvenciones de las entidades locales se deberán aprobar en el marco de las bases de ejecución del presupuesto, a través de una ordenanza general de subvenciones o mediante una ordenanza específica para las distintas modalidades de subvenciones.



3. Las bases reguladoras, previamente a su aprobación, deberán ser objeto de informe preceptivo de la Intervención General, a través de sus intervenciones delegadas, u órgano de control equivalente en las Entidades locales. Asimismo, las bases reguladoras aprobadas por la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón y los organismos públicos adscritos a ella, previamente a su aprobación, **deberán ser también objeto de informe preceptivo de la Dirección General de los Servicios Jurídicos>>**.

En otro orden de cosas, el Informe Preceptivo de esta Dirección General de Servicios Jurídicos que cita el artículo 11 de la Ley de Subvenciones Autonómica debe ser, a juicio de este Letrado de la Comunidad Autónoma, el último, después de haberse emitido el de la Intervención General de la CCAA, trámite que, en el momento de la solicitud de informe y remisión del Expediente Administrativo enviado electrónicamente a este Centro Directivo por el Departamento, no consta.

El contenido material que, como mínimo, deberá aparecer en el **proyecto** de estas bases es el que exige el artículo 12 de la Ley 5 / 2015, contenido que será examinado por esta Dirección General de Servicios Jurídicos en este Informe. Este artículo señala:

(...) “Artículo 12. Contenido de las bases reguladoras

1. Las bases reguladoras de las subvenciones tendrán, como contenido mínimo, el siguiente:

- a) Definición del objeto de la subvención.
- b) Requisitos que deben reunir los beneficiarios para la obtención de la subvención.
- c) Forma y plazo en los que deben presentarse las solicitudes.
- d) Condiciones de solvencia y eficacia que deben reunir las entidades colaboradoras.
- e) Procedimiento de concesión de la subvención y, en su caso, la posibilidad de aplicar el supuesto previsto en el artículo 14.3.c).
- f) Criterios objetivos de otorgamiento de la subvención.
- g) Cuantía individualizada de la subvención o criterios para su determinación, así como la exigencia, en su caso, de determinar un porcentaje de financiación propia y forma de acreditarla.



h) Órganos competentes para la ordenación, instrucción y resolución del procedimiento de concesión de la subvención.

i) Determinación de los componentes de la comisión de valoración.

j) Plazo en el que será notificada la resolución.

k) Determinación, en su caso, de los libros y registros contables específicos para garantizar la adecuada justificación de la subvención.

l) Forma y plazo de justificación a presentar por el beneficiario o la entidad colaboradora, en su caso, del cumplimiento de la finalidad para la que se concedió la subvención y de la aplicación de los fondos percibidos, con expresión de la documentación concreta a aportar para tal fin.

m) Determinación de la cuantía máxima para aceptar pagos en efectivo.

n) Medidas de garantía que, en su caso, se considere preciso constituir a favor del órgano concedente, medios de constitución y procedimiento de cancelación.

ñ) Posibilidad de efectuar pagos anticipados y abonos a cuenta, así como el régimen de garantías que, en su caso, deben aportar los beneficiarios.

o) Circunstancias que, como consecuencia de la alteración de las condiciones tenidas en cuenta para la concesión de la subvención, pueden dar lugar a la modificación de la resolución.

p) Compatibilidad o incompatibilidad con otras subvenciones, ayudas, ingresos o recursos para la misma finalidad, procedentes de cualesquiera Administraciones o entes públicos o privados, nacionales, de la Unión Europea o de organismos internacionales.

q) Criterios de graduación de los posibles incumplimientos de condiciones impuestas con motivo de la concesión de las subvenciones. Estos criterios resultarán de aplicación para determinar la cantidad que finalmente haya de percibir el beneficiario o, en su caso, el importe a reintegrar, y deben responder al principio de proporcionalidad.

r) Publicidad que debe dar el beneficiario a la concesión de la subvención.

s) Periodo durante el cual el beneficiario, en el supuesto de adquisición, construcción, rehabilitación y mejora de bienes inventariables, debe destinar dichos bienes al fin concreto para el que se concedió la subvención, que no puede ser inferior a cinco años en



el caso de bienes inscribibles en un registro público, ni a dos años para el resto de bienes.

2. Las bases reguladoras para la concesión de las entregas dinerarias sin contraprestación de las fundaciones, consorcios y sociedades mercantiles del sector público de Aragón deberán definir, al menos, el procedimiento de concesión, de acuerdo con los principios generales de gestión previstos en el artículo 4.

Dichas bases deberán contener, como mínimo, los siguientes aspectos:

a) El objeto, finalidad y condiciones de la entrega dineraria.

b) Los requisitos que deben reunir los perceptores.

c) Los criterios de selección.

d) La cuantía máxima de la entrega.

e) La tramitación de las solicitudes

f) El órgano competente para conceder la entrega.

g) La justificación por parte del perceptor del empleo de la entrega dineraria.

Estas entidades solo podrán realizar entregas dinerarias sin contraprestación de forma directa en los supuestos del artículo 14.5 de esta ley>>.

Tercera.- Naturaleza jurídica de las Bases remitidas para Informe.-

En el ámbito de la legislación estatal (LGS), el artículo 17 remite al artículo 24 de la Ley del Gobierno de 1997 (que regula el procedimiento administrativo de elaboración de las disposiciones administrativas de carácter general) no porque las bases reguladoras de una subvención tengan siempre la naturaleza de disposición administrativa de carácter general (STS 4272 / 2017, de 30 de noviembre de 2017), sino porque eso va a depender de si las bases sirven para una única convocatoria o para varias: en el primer caso, tal y como sostiene el Tribunal Supremo en la Sentencia citada ut supra, son un acto administrativo de los denominados “plúrimos”, lo que determina que no puedan ser objeto de impugnación indirecta en vía administrativa y sí puedan serlo de forma directa a través de la interposición de los recursos administrativos ordinarios pertinentes (alzada o potestativo de reposición) o, en su caso, a través de los denominados extraordinarios (como el de revisión). Al respecto, la doctrina más autorizada (Alejandro Nieto, García de Enterría, Santamaría Pastor, Entrena Cuesta o Martín Retortillo), sostienen que las bases tienen una naturaleza mixta “acto – disposición administrativa de carácter



general”: Si unas bases reguladoras lo son para una única convocatoria, en nada difieren en cuanto a su naturaleza con las bases que rigen un proceso selectivo (EBEP) o un procedimiento de contratación y licitación pública de la LCSP... pero si sirven para más de una convocatoria, tienen vocación de permanencia y se acercan más a la naturaleza de las disposiciones administrativas de carácter general: ya anticipa este Letrado de la Comunidad Autónoma que, **en el caso concreto, analizando la Orden remitida para informe, nos encontramos ante dos partes bien diferenciadas:**

Por un lado “**Bases Reguladoras**”, que constituyen el Capítulo I de la Orden objeto de informe, que se acercan a la naturaleza de una DISPOSICIÓN ADMINISTRATIVA DE CARÁCTER GENERAL y no a un simple acto administrativo, sin perjuicio de las reflexiones que realizaremos y, por otro el Capítulo II de la Orden, que lleva por título “**Convocatoria del sello Circular 2022**”, teniendo éste último naturaleza de acto administrativo: De momento, destacamos que la disposición final única “entrada en vigor” señala que la orden lo hará al día siguiente de su publicación en el Boletín Oficial de Aragón (entrada en vigor que sólo tiene cabida en el ámbito material de las normas y no de los actos administrativos, puesto que éstos últimos, además de gozar de la potestad de autotutela, al centrarnos en su “eficacia”, producen efectos desde la fecha en que se dictan salvo que su eficacia quede demorada por la naturaleza del acto administrativo o dependan de notificación, publicación o aprobación de órgano superior.

El legislador autonómico aragonés, al elaborar y aprobar la Ley de 2015, fijó el procedimiento de elaboración de las bases en el artículo 11, sin que se remitiera de forma específica al procedimiento de elaboración de disposiciones administrativas de carácter general previsto en la Ley 2 / 2009, del Presidente y del Gobierno de Aragón...pero es indefectible que el resultado concreto, a pesar de no aplicarse el procedimiento de elaboración de reglamentos, seguirá siendo <<mixto>>. Así, si se elaboran por la Administración Autonómica unas bases reguladoras que se insertan en una única convocatoria, serán un acto administrativo plúrimo y las bases estricto sensu, constituirán la “normativa” que vinculará a la Administración y a los potenciales beneficiarios. Si las bases reguladoras elaboradas se van a insertar en diferentes y sucesivas convocatorias, al tener vocación de permanencia, tendrán naturaleza más cercana a las disposiciones administrativas de carácter general.

En el supuesto analizado, ya proponemos que se configuren dos documentos bien diferenciados: el primero, relativo a las bases estricto sensu que, tal y como se deduce de la exposición de motivos, van a tener esa vocación de permanencia, lo que implica que sea válida la introducción de esa disposición final única de “entrada en vigor”, elemento esencial de las normas jurídicas, tal y como establece el artículo 2 del Código Civil, artículo ubicado en su Título Preliminar que tiene “naturaleza Constitucional” (Herrero Rodríguez de Miñón); ahora bien, estricto sensu no cabe hablar de entrada en vigor cuando nos referimos al capítulo II relativo a la



convocatoria, porque ésta tiene naturaleza de verdadero acto administrativo y éstos no entran en vigor, sino que gozan de la denominada potestad de autotutela y de eficacia...

Desde la perspectiva administrativa, las subvenciones son una técnica de fomento (Jordana de Pozas) de determinados comportamientos considerados de interés general e incluso un procedimiento de colaboración entre la Administración Pública y los particulares para la gestión de actividades de interés público. La mejora de la gestión, el control y el seguimiento de las subvenciones y la corrección de las insuficiencias normativas, de las debilidades en los procesos de gestión y control y de las conductas fraudulentas que se pueden dar en este ámbito son esenciales para conseguir asignaciones eficaces y eficientes desde esta modalidad de gasto y hacer compatible la creciente importancia de las políticas de subvenciones con la actual orientación de la política presupuestaria.

Por otra parte, la Ley General de Subvenciones (Estatal) y la Ley Autonómica son un instrumento legislativo de regulación de una técnica general de intervención administrativa que ha penetrado de manera relevante en el ámbito de todas las Administraciones Públicas. El interés público demanda un tratamiento homogéneo de la relación jurídica subvencional en las diferentes Administraciones Públicas. Así, afirma la exposición de motivos de la Ley estatal que la ordenación de un régimen jurídico común en la relación subvencional constituye una finalidad nuclear que se inspira directamente en el artículo 149.1.18ª de la Constitución española (RCL 1978, 2836), a cuyo tenor, el Estado tiene la competencia exclusiva sobre las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y sobre el procedimiento administrativo común.

En materia de procedimiento administrativo común el Tribunal Constitucional no ha reducido el alcance de esta materia competencial a la regulación del procedimiento, sino que en este ámbito se han incluido los principios y normas que prescriben la forma de elaboración de los actos, los requisitos de validez y eficacia, los modos de revisión y los medios de ejecución de los actos administrativos, incluyendo las garantías generales de los particulares en el seno del procedimiento.

En virtud de la competencia de regulación de las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas, y dejando a salvo la competencia de autogobierno que ostentan las Comunidades Autónomas, el Estado puede establecer principios y reglas básicas sobre aspectos organizativos y de funcionamiento de todas las Administraciones Públicas, determinando así los elementos esenciales que garantizan un régimen jurídico unitario aplicable a todas las Administraciones Públicas (SSTC núm. 32/1981 [RTC 1981, 32] , 227/1988 [RTC 1988, 227] , y 50/1999 [RTC 1999, 50]).

En materia de procedimiento administrativo común el Tribunal Constitucional no ha reducido el alcance de esta materia competencial a la regulación del procedimiento, sino que en este ámbito se han incluido los principios y normas que prescriben la forma de elaboración de los actos, los requisitos de validez y eficacia,



los modos de revisión y los medios de ejecución de los actos administrativos, incluyendo las garantías generales de los particulares en el seno del procedimiento (SSTC núm. 227/1988 [RTC 1988, 227] y 50/1999 [RTC 1999, 50]).

En consonancia con lo anterior, constituye legislación básica la definición del ámbito de aplicación de esta Ley y las disposiciones comunes que definen los elementos subjetivos y objetivos de la relación jurídica subvencional, y el artículo 17 tiene carácter básico, lo que ha permitido que la Comunidad Autónoma concretara qué procedimiento debe ser observado para elaborar las bases reguladoras de subvenciones en el ámbito competencial autonómico, concretado en el artículo 11 de la Ley de Subvenciones de 2015 (SSTC 213 / 1994 y 173 / 2012, entre otras);

Cuarta.- Procedimiento administrativo

I.- Orden de Incoación.- Como consecuencia de ¿la ley autonómica de simplificación administrativa? (y lo ponemos entre signos de interrogación porque en la exposición de motivos de la orden ninguna referencia expresa se realiza al respecto), **no consta** en el expediente electrónico la **Orden, de la Consejera titular del Departamento de la Comunidad Autónoma de Aragón**, por la que se acuerda proceder a la elaboración de la orden de bases reguladoras y acuerda someter el proyecto que se elabore a los trámites de información pública y audiencia por un periodo de un mes. El contenido de la Orden debería contener la cita de los títulos competenciales del Estatuto de Autonomía de Aragón (artículos 71. 22ª, 32ª y 79, entre otros).

El artículo 11 de la Ley 5 / 2015, de Subvenciones de Aragón, se modifica por la Ley 1 / 2021, de simplificación administrativa (disposición final segunda), quedando redactada de la siguiente manera:

(...) Artículo 11. Bases reguladoras

1. Las bases reguladoras constituyen la normativa que establece y desarrolla el régimen jurídico de las subvenciones. No será necesaria la elaboración de bases reguladoras si estas se encuentran contenidas en una normativa sectorial específica de un tipo de ayudas.

2. 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.

En el caso de que las bases reguladoras de las subvenciones afecten a varios Departamentos, se aprobarán por orden conjunta de los titulares.

Las demás entidades enumeradas en el artículo 2 a las que les es de aplicación esta ley aprobarán sus bases reguladoras de acuerdo con la competencia que establezca su normativa propia.

Las bases reguladoras de las subvenciones de las entidades locales se deberán aprobar en el marco de las bases de ejecución del presupuesto, a través de una ordenanza general de subvenciones o mediante una ordenanza específica para las distintas modalidades de subvenciones.



3. El procedimiento de elaboración de las bases reguladoras solo exigirá que el proyecto de bases reguladoras elaborado por el departamento competente sea objeto de informe preceptivo de la Intervención General, a través de sus intervenciones delegadas, u órgano de control equivalente en las Entidades locales y del informe preceptivo de la Dirección General de los Servicios Jurídicos. Dichos informes deberán ser emitidos en el plazo de diez días, transcurridos los cuales, en ausencia de pronunciamiento expreso, se entenderán emitidos en sentido favorable.

4. Las bases reguladoras de las subvenciones y de las entregas dinerarias sin contraprestación deberán ser objeto de publicación en el «Boletín Oficial de Aragón».

5. El departamento competente en materia de hacienda aprobará modelos tipo de bases reguladoras y convocatorias para las diferentes clases de procedimientos de concesión. Las bases y convocatorias tipo serán aprobadas por el consejero competente en materia de hacienda, previos informes preceptivos de la Intervención General y de la Dirección General de los Servicios Jurídicos (...).

El procedimiento administrativo, en una estricta observancia del principio de legalidad, en su vertiente de “vinculación positiva” (artículos 1, 9 y 103 de la CE de 1978), es y debe ser un elemento determinante para la observancia y cumplimiento, además, del principio de seguridad jurídica, principio también de rango constitucional (9.3 CE).

El orden del expediente administrativo, tomando en consideración las Directrices de Técnica Normativa del Gobierno de Aragón (Aprobadas por Acuerdo de 28 de mayo de 2013 y publicadas por orden de 31 de mayo de 2013, del Consejero de Presidencia y Justicia) y antes de la modificación de la Ley de subvenciones del 2015, en cuanto a la parte de naturaleza cuasireglamentaria hubiese sido el siguiente: Orden de Inicio; Texto I; Memoria Justificativa; **Memoria Económica**; trámites de Audiencia e información pública; Texto II; Informe SGT...etc.

Con relación al régimen general relativo al aspecto procedimental, el **Consejo Consultivo de Aragón (Ley 1 / 2009, de 30 de marzo), en su Dictamen 4 / 2014, señaló con relación a esta cuestión <<formal>> que**

(...) <<el trámite del proyecto obtiene como soporte material un paquete documental suficientemente agrupado, ordenado y fechado (con aportación del correspondiente índice), asumimos que con escrupuloso respeto a las normas adjetivas y disposición de los requisitos, documentos e informes (...)>>

Así, anteriormente, la Comisión Jurídica Asesora del Gobierno de Aragón, en su **Dictamen 27 / 2008**, señalaba en su Consideración Jurídica III que

*(...) “En primer lugar ponemos de manifiesto que el procedimiento de elaboración se refleja en **un ordenado expediente con su correspondiente índice** que permite hacer el seguimiento de la evolución del mismo y más concretamente de las razones que van dando lugar a la modificación del texto inicial, hasta llegar a la versión final del proyecto”*



Esta exigencia es reiterada por el Máximo Órgano Consultivo de esta Administración en anteriores dictámenes, recordando por todos el Dictamen 211 / 2006, de 3 de octubre de 2006, donde el máximo órgano consultivo del Ejecutivo Autonómico señaló

(...) “En el mismo sentido positivo ha de valorarse tanto la incorporación al expediente de un índice en el que constan, debidamente numerados, todos los documentos incorporados y que reflejan el procedimiento de elaboración, como el hecho de que cada uno de los borradores del proyecto de Decreto que se incorporan al expediente está adecuadamente foliado y fechado, lo que facilita el conocimiento de las modificaciones que se van introduciendo hasta la redacción del documento definitivo”

No consta entre la documentación remitida a esta Dirección General de Servicios Jurídicos obrante en el Expediente Administrativo Electrónico la preceptiva **Orden de incoación, firmada por la Consejera** del procedimiento administrativo de elaboración de las bases reguladoras objeto de este informe: aunque la ley autonómica de subvenciones nada dice de forma expresa sobre la orden de inicio, por mucho que estemos hablando de simplificación administrativa, no estaría de más la elaboración de la misma

Tal y como ha declarado de forma reiterada la Comisión Jurídica Asesora del Gobierno de Aragón (hoy Consejo Consultivo) citando su Dictamen 119 / 2007

*(...) “El **acto formal de incoación del procedimiento es, por pura aplicación de las disposiciones ex artículo 68 en relación con el 69.1 de la Ley 30 / 1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, con el que debe iniciarse el procedimiento (ex artículo 32 TRLPGA), en este caso por Orden del Consejero (...). Acuerdo de iniciación que ha venido siendo propugnado por esta Comisión en diferentes dictámenes (entre ellos 40, 79 y 80 / 2000 y 31 / 2003, entre otros), pues, como en estos se pone de manifiesto, toda norma debe nacer como consecuencia de un procedimiento en el que, tras la propuesta de instrucción del órgano competente para asumir la iniciativa, deberán efectuarse el resto de trámites hasta concluir la elaboración del proyecto.***

Además, la Orden de incoación del procedimiento como se ha puesto de manifiesto también en anteriores dictámenes, no cumple su función limitándose a ordenar el inicio del mismo sino que tiene otros cometidos. Entre ellos el de encargar al órgano u órganos competentes del respectivo Departamento la responsabilidad de llevar a cabo los trabajos necesarios para la elaboración de un borrador sobre el contenido de la futura norma y la elaboración previa de una memoria justificativa del proyecto y una memoria económica, pudiendo recabar éste las ayudas internas o externas que considerase necesarias. Así mismo es conveniente que se valore y ponga de relieve la necesidad o no de practicar determinados trámites como los de información y audiencia públicas, sobre todo cuando éstos resulten obligatorios por el carácter de la norma conforme al artículo 33 del TRLPGA, la oportunidad de poner en conocimiento de otros Departamentos u órganos de la



Administración la tramitación del proyecto para que puedan hacer aportaciones que mejoren o complementen el mismo desde sus competencias y conocimientos respectivos, la solicitud del informe a la Dirección General de Servicios Jurídicos y el de esta Comisión si procede, según resulte preceptivo o no (...)”

En el **Dictamen 27 / 2008** se reitera, con relación a las ordenes de incoación, en la Consideración Jurídica III que

(...) “También ha de valorarse positivamente la existencia de un acto formal de incoación del procedimiento (...) tal y como se ha venido propugnando por esta Comisión en numerosos dictámenes, cuya doctrina sobre este punto consiste en señalar que toda norma debe nacer como consecuencia de un procedimiento que ha de iniciarse mediante un acto formal del órgano competente para asumir la iniciativa”

ADEMÁS, destacamos los principios que enumeraba ya el artículo 4 cardinales 1, 7 y 9 de la Ley 2 / 2011, de Economía Sostenible, porque en el ejercicio de la iniciativa normativa (y estas bases, tal y como hemos anticipado, se acercan a la naturaleza reglamentaria), el conjunto de las Administraciones Públicas actuarán de acuerdo con los **principios de necesidad, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, accesibilidad, simplicidad y eficacia, debiendo quedar suficientemente justificada, en la iniciativa normativa la adecuación a estos principios.**

Efectivamente, la cuestión no es baladí y es esencial que se citen estos principios en una observancia estricta del principio de legalidad (artículos 1, 9.3, 103, entre otros de la CE de 1978); No debe olvidarse el carácter esencial que juegan en nuestro sistema de fuentes los “Principios Generales del Derecho” (artículo 1.4 del Código Civil), pues si bien rigen en defecto de ley y costumbre aplicables, tienen un eminente carácter informador del Ordenamiento Jurídico, de manera que juegan un papel <<prioritario>> y <<no meramente subsidiario>>.

Esta exigencia, que no es meramente formal, la pone de manifiesto de forma clara y con exquisito rigor jurídico nuestro Consejo Consultivo en Dictamen 4 / 2014, de 21 de enero de 2014.

Expuesto y resaltado lo anterior, desde esta Dirección General de Servicios Jurídicos se advierte el contenido que debe expresar la orden de inicio que se elabora para que cumpla con detalle y precisión todos y cada uno de los parámetros fijados por la LPGA de 2009 en general y por la Doctrina Legal de nuestro Consejo Consultivo: Resolver acordar el inicio del procedimiento; encomendar la elaboración del *proyecto* a órgano determinado; se fijan los objetivos y se acuerda someter el proyecto a los trámites de audiencia e información pública. La Orden de inicio que en su caso se elabore, deberá cumplir con el contenido formal y material.



Con relación a los trámites de audiencia e información pública, **Inmanuel Kant**, en su obra "**La Paz Perpetua**" ya anticipaba y señalaba que

<<Toda acción que se refiera al Derecho de otros hombres cuya máxima sea su no publicidad es "injusta">>

La normativa exige que, además, al proyecto le acompañe una **Exposición de Motivos o parte expositiva**, cumpliendo con este requisito el Departamento desde un punto de vista formal y material. Esta Exposición consta, salvo error, de 14 párrafos.

Conforme recomiendan tanto las Directrices de Técnica Normativa de la Comunidad Autónoma de Aragón, de 31 de mayo de 2013 como la Resolución, de 28 de julio de 2005, de la Subsecretaría, por la que se da publicidad al Acuerdo del Consejo de Ministros, de 22 de julio de 2005, por el que se aprueban las Directrices de Técnica Normativa (en adelante DTN), como la Doctrina legal del Consejo Consultivo y el Consejo de Estado es correcta la no inserción de "*título*" de la parte expositiva. Ésta tiene por objeto describir el contenido, indicando el objeto y la finalidad del proyecto, sus antecedentes y las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta. No debe contener partes del texto del articulado, debiendo evitarse las exhortaciones, las declaraciones didácticas o laudatorias u otras análogas.

Con relación al texto de la Exposición de Motivos, conformada por catorce párrafos, por esta Dirección General de Servicios Jurídicos se proponen las siguientes modificaciones:

Párrafo 7º.- El Estatuto de Autonomía es "reformado" por la Ley Orgánica 5 / 2007, de 20 de abril;

Párrafo 14º.- En el párrafo comentado, siguiendo una correcta técnica legislativa, debería introducir el Departamento las expresiones en el último párrafo de la exposición de motivos **de <<de acuerdo>> o <<habiéndose oído>>** la Dirección General de Servicios Jurídicos, dependiendo si el órgano sustantivo asume (o no) las consideraciones y recomendaciones que realiza la Dirección General de Servicios Jurídicos a través de este Letrado de la Comunidad Autónoma.

Al respecto, debemos recordar que ya el artículo 2.2, párrafo 5º de la Ley Orgánica 3 / 1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado, introduce esa fórmula para diferenciar cuándo las disposiciones se elaboran conforme el Informe del Consejo de Estado o, por el contrario, se apartan de él. La Ley 1 / 2009 del Consejo Consultivo Autonómico también recoge esta previsión.



Además, el artículo 13 de la Orden, de 31 de mayo de 2013, del Consejero de Presidencia y Justicia, por la que se publican las Directrices de Técnica Normativa del Gobierno de Aragón, dispone

<<13. Consultas e informes

*En la parte expositiva deberán destacarse los aspectos más relevantes de la tramitación: consultas efectuadas, **informes evacuados**, audiencia de las entidades y sectores afectados, etc. Esta información deberá figurar en un párrafo independiente **antes de la fórmula aprobatoria**. >>*

A salvo del Informe de nuestro Consejo Consultivo el último Informe del Expediente y del procedimiento administrativo es, y debe ser, el de la Dirección General de Servicios Jurídicos.

Tal y como hemos señalado ut supra, proponemos la elaboración de dos documentos: las bases en sí (naturaleza mixta, acto advo y reglamento) y la convocatoria estricto sensu (acto administrativo); para la primera, se hablaría de proyecto de orden; para la segunda, propuesta de convocatoria;

El proyecto **podría**, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 1 / 2009, de 30 de marzo, del Consejo Consultivo de Aragón y en los artículos 50.1 b) y 50.2 de la Ley 2 / 2009, del Presidente y del Gobierno de Aragón, remitirse al Consejo Consultivo de la Comunidad Autónoma para que emitiera el oportuno Dictamen, atendiendo a la materia objeto de regulación, pero la norma excepcional, desplaza esta posibilidad eminentemente garantista: ahora bien, si el órgano sustantivo, tras la recepción y análisis de este Informe, considera que estas bases van a servir para más de una convocatoria, al acercarse a la naturaleza de disposición administrativa de carácter general, deberían remitirse al Consejo Consultivo;

No constan ni memoria justificativa, ni memoria económica: con relación a ésta última, no hay ni una sola referencia, ni en la exposición de motivos, ni el articulado de las bases ni de la convocatoria, a la o las dotaciones presupuestarias, con lo que ello implica;

Quinta.- Contenido material del Proyecto de Orden.-

Al hilo de lo expuesto en este Informe, y atendiendo al contenido material de la Orden, esta Dirección General de Servicios Jurídicos debe señalar que, al hablar de “entrada en vigor” (disposición final única), no estamos ab initio ante un acto administrativo: efectivamente, las “normas” son las que “entran en vigor” y los actos administrativos no entran en vigor, sino que gozan de la presunción de validez y eficacia que les atribuye el Ordenamiento Jurídico. Al efecto, si el Departamento considera que estas bases los son para una única convocatoria, debería suprimirse esta disposición final y sí sería acertada la expresión <<propuesta de orden>>; Por



el contrario, si el Departamento tiene claro que estas bases van a servir para ulteriores convocatorias, al tener naturaleza mixta acto - reglamento, deberá mantenerse la disposición final única pero ya no podrá hablarse de propuesta de orden sino de <<proyecto>> de Orden.

Es más, si al final el Departamento asume la propuesta de elaborar dos documentos, en la convocatoria, además de suprimirse la disposición final, debería insertarse el régimen de recursos administrativos susceptibles de interposición frente a su contenido por tener naturaleza de “acto administrativo” que se agota en la misma convocatoria (como sucede con las convocatorias de una licitación pública o de un proceso selectivo)

El “proyecto” de orden y la “propuesta” de la convocatoria deberían ser dos documentos independientes

Sobre el contenido material del articulado del proyecto (y/o propuesta) de orden:

Artículo 3.- En este artículo, cardinal 1, cuando se define la categoría “Empresas”, el Departamento no tiene en consideración las siguientes cuestiones: Por un lado, el concepto de empresa está íntimamente relacionado con el de comerciante que define nuestro Código de Comercio de 1885 (aunque lo define de forma incompleta, porque no incluye que la actividad comercial se realice “en nombre propio”, extremo introducido por la jurisprudencia de forma pacífica); por otro lado, la mención que se hace sobre “personas trabajadoras autónomas” debería sustituirse por “autónomos”; el departamento excluye a la “administración pública” (debiendo entenderse en ésta, tanto las administraciones territoriales, las institucionales, las corporativas y las independientes): entonces, ¿quedan incluidas en la categoría <<empresas>> las denominadas empresas públicas? Debe ser objeto de reflexión esta exclusión porque el concepto de administración pública queda superado por el de sector público y, en éste último sí que se incluyen las empresas públicas

Artículo 4.- Se propone “esta” orden (y no “presente” orden);

Artículo 7.1- Se establece la obligatoriedad de relacionarse exclusivamente de forma telemática con la “Administración” (pero no se especifica con cuál, debiendo introducirse de forma expresa “Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón”);

Artículo 11.2- Se propone que el cardinal tenga esta redacción: “La propuesta de resolución se elevará al órgano competente para resolver”: el titular del Departamento competente por razón de la materia, resolverá y notificará en el plazo máximo de tres meses...”;



Artículo 12.- Cuando se indica que la obtención del “Sello Aragón Circular” tendrá carácter “honorífico”, sobre este extremo nada dice (salvo error) la exposición de motivos, siendo la concesión de honores una expresión de la potestad de fomento

Artículos 17 y siguientes.- Tal y como hemos anticipado, éstos deberían constituir un documento independiente, que incorporara ese contenido, suprimiendo las referencias a la entrada en vigor e introduciendo el régimen de recursos administrativos: en el texto remitido, se habla de dos disposiciones finales <<únicas>>, una relativa a la habilitación de desarrollo y otra a la entrada en vigor: corrigiendo el aspecto formal de dos disposiciones finales únicas, éstas serían parte integrante de las bases (capítulo I) como documento independiente, nunca de la convocatoria en sí, que sería un acto administrativo en el que, tal y como hemos señalado, se incluiría el régimen de recursos administrativos contra la convocatoria.

Es cuanto tengo el Honor de Informar en Derecho

El Departamento decidirá.

Zaragoza, a 15 de diciembre de 2021

EL LETRADO DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA

Fdo, José Luis Gay Martí

Dirección General de Planificación y Desarrollo Económico
DEPARTAMENTO DE ECONOMÍA, PLANIFICACIÓN Y EMPLEO