



Función Consultiva

Informe Jurídico nº RDGSJ 246 / 2022

Departamento Solicitante: Departamento de Industria, Competitividad y Desarrollo Empresarial

Materia: Borrador de la ORDEN del Consejero de Industria, Competitividad y Desarrollo Empresarial por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de ayudas para infraestructuras públicas en localidades de las comarcas mineras de Teruel

“Ubi homo, ibi societas; ubi societas, ibi auctoritas; ubi auctoritas, ibi ius”

Visto el borrador de la Orden del Consejero de Industria, Competitividad y Desarrollo Empresarial por la que se **aprueban las bases reguladoras para la concesión de ayudas para infraestructuras públicas en localidades de las comarcas mineras de Teruel** y una vez analizados el Expediente Administrativo y los antecedentes remitidos a esta Dirección General de Servicios Jurídicos, consistentes en

1.-Expediente Administrativo electrónico

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

CONSIDERACIONES

Primera.- Intervención de la Dirección General de Servicios Jurídicos

La Disposición adicional primera de la Ley 5 / 2021, de 29 de junio, de Organización y Régimen Jurídico del Sector Público Autonómico, atribuye a la Dirección General de Servicios Jurídicos la asistencia, defensa y representación al Sector público Autonómico aragonés. Los artículos 1, 2 y 5 del Decreto 169 / 2018, de 9 de octubre, del Gobierno de Aragón, por el que se Organiza la Asistencia, Defensa y Representación jurídica a la Comunidad Autónoma de (BOA nº 204, de 22 de octubre de 2018) 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 (artículo 5.1 del Decreto 169 / 2018);

¹ Ley 52 / 1.997, de 27 de noviembre, de Asistencia Jurídica al Estado e Instituciones Públicas (BOE nº 285, de 28 de noviembre) y Real Decreto 997 / 2.003, de 25 de julio, por el que se aprueba el Reglamento del Servicio Jurídico del Estado



La intervención de esta Dirección General de Servicios Jurídicos tiene carácter **preceptivo y no vinculante**.

Así, vista la naturaleza del Informe, 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 técnico – jurídico, seña de identidad de esta Dirección General de Servicios Jurídicos, todo ello sin perjuicio de la superior función consultiva del Consejo de Estado (Ley Orgánica 3 / 1980, de 22 de abril) y del Consejo Consultivo de Aragón (Ley 1 / 2009).

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, en una observancia estricta del principio de legalidad, el último en el seno del procedimiento administrativo, después de haberse emitido el de la Intervención General de la CCAA (tal y como se ha hecho constar en el expediente electrónico, la petición de informe es de 13.4.22 y se ha observado el artículo 11).

El artículo 11.3 de la Ley Autonómica 5 / 2015 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**;

En el expediente remitido, bajo la denominación de “**orden**” (en el expediente electrónico constan tres borradores, analizando este Letrado de la CCAA el último) del Consejero de Industria, Competitividad y Desarrollo Empresarial del Gobierno de Aragón, que se estructura en exposición de motivos (18 párrafos), 25 artículos, una disposición derogatoria única y una disposición final única, **se establecen las bases reguladoras para la concesión de ayudas para infraestructuras públicas en lo-**

(BOE nº 188, de 7 de agosto), aplicables de forma supletoria, *en su caso*, en el ejercicio de la función consultiva, a los Servicios Jurídicos de las Comunidades Autónomas en virtud de la previsión general recogida en el artículo 149.3 de la CE.



calidades de las comarcas mineras de Teruel: Este Letrado destaca muy positivamente que el departamento se haya hecho eco de las consideraciones jurídicas y recomendaciones realizadas desde esta DGSSJJ en Informes previos sobre la distinción entre convocatoria y bases:

Tal y como de forma reiterada, bajo el principio de unidad de doctrina que informa la función consultiva de la Dirección General de Servicios Jurídicos, hemos señalado en múltiples informes que las “bases de una subvención” tiene naturaleza mixta (acto advo – reglamento), con pluralidad de destinatarios, lo que implica de forma indefectible que sea de aplicación el artículo 11.3 de la Ley 5 / 2015, *porque la convocatoria no se identifica con las bases reguladoras*, que tienen, insistimos, naturaleza mixta <<acto administrativo y reglamento>>: Si unas bases sirven para una única convocatoria, implícita en las bases, éstas tienen la naturaleza de acto plúrimo, pero si unas bases sirven para varias convocatorias (como parece desprenderse de los datos del expediente y del borrador), tienen entonces una naturaleza más cercana a la de disposición administrativa de carácter general, por su vocación de permanencia, sin que se agoten como un acto administrativo (Por todas, Sentencia del TS de 15 de noviembre de 2005, RJ 2005 / 9879); de ahí que el legislador estatal, en el artículo 17 de la Ley General de Subvenciones determine que las bases de subvenciones de la AGE deban elaborarse aplicando el procedimiento administrativo de elaboración de disposiciones administrativas de carácter general (reglamentos).

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)

Segunda.- 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 señala

(...) *“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**.

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 de una subvención.-

Aunque ya lo hemos anticipado, 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 <<plúrimo>>, 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). Al respecto, la doctrina más autorizada (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 las disposiciones administrativas de carácter general. El legislador autonómico, 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 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.- **Consta en el expediente electrónico la Orden del Consejero titular del Departamento de Industria, Competitividad y Desarrollo Empresarial de la Comunidad Autónoma de Aragón.**

El procedimiento administrativo, en una estricta observancia del principio de legalidad, en su vertiente de <<vinculación positiva>>, es y debe ser un elemento determinante para la observancia y cumplimiento, además, del principio de seguridad jurídica, principio de rango constitucional (9.3 CE).

Con relación al régimen general 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”



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 el Consejero de Industria, Competitividad y desarrollo Empresarial del procedimiento administrativo de elaboración de la convocatoria y de las bases reguladoras para la concesión de subvenciones a Centros de Emprendimiento de la Red ARCE y su convocatoria, en el marco de los acuerdos aprobados en la Conferencia Sectorial para el Reto Demográfico.

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.

En el Dictamen 27 / 2008 se reitera, con relación a las órdenes 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”

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 puso de manifiesto de forma clara y con exquisito rigor jurídico nuestro Consejo Consultivo en Dictamen 4 / 2014, de 21 de enero de 2014.



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 18 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), 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 18 párrafos, por esta Dirección General de Servicios Jurídicos se proponen las siguientes modificaciones:

Párrafo 1º.- Se propone la introducción del BOA y BOE en el que se publicó la Ley Orgánica 5 / 2007, de 20 de abril, de Reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón; Es correcto empezar con la cita de nuestra norma institucional básica. Ahora bien, a juicio de este Letrado y teniendo en cuenta la materia objeto de regulación, sería conveniente citar la siguiente normativa: La CE, artículos 31, 133 y 135; el Reglamento de la UE 1466 / 1997, de Estabilidad Presupuestaria, la ya derogada Ley de Estabilidad Presupuestaria de 2001, derogación que se produce por la Ley Orgánica 2 / 2012 de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera: El fundamento es tener bien presente el cumplimiento de déficit y la reducción de la deuda pública (que, a partir del año 2020 deberá no superar el 60% del PIB) porque, siendo su emisión una forma de financiación del Sector Público, no debe olvidarse que uno de los principios que le son de aplicación es el de legalidad (que según el Consejo de Estado se bifurca en sus dos vertientes “ingreso y gasto”). Proponemos, además, que el órgano sustantivo utilice al comienzo del primer párrafo la expresión **“Dentro de nuestro marco competencial y con pleno respeto al Bloque de Constitucionalidad”**, V.I decidirá;

Párrafo 12º.- Se propone que la expresión “Las presentes bases” se sustituya por “Estas bases”;

Párrafo 14º.- Se cita en este párrafo el artículo 51 de la Ley 2 / 2009 del Presidente y del Gobierno de Aragón: debe advertir esta DGGSSJJ que el 21 de abril de 2022 ha entrado en vigor el TRLPGA, aprobado por Decreto Legislativo 1 / 2022, de



6 de abril (BOA nº 75, de 20 de abril), lo que indicamos para su conocimiento y corrección

Párrafo 17º.- Los principios que enumera el artículo 129 de la Ley 39 / 2015, de 1 de octubre, se enumeran en la actualidad en el artículo 39 del TRLPGA de 2022, lo que señalamos para que añada

Párrafo 18º.- 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.

Sobre la Disposición final única “aplicabilidad”, esta DGSSJJ propone que el título sea “**ENTRADA EN VIGOR**” y que “presente” se sustituya por “Esta”, quedando redactada de la siguiente forma: “Esta orden entrará en vigor el día siguiente de su publicación en el Boletín Oficial de Aragón”, porque el departamento, concedor de la peculiar naturaleza de las bases reguladoras de una subvención, en el caso concreto parece que le atribuye la naturaleza de disposición administrativa de carácter general.



Expuesta esta cuestión meramente formal, el Departamento deberá valorar si las bases lo van a ser para una única convocatoria o si se van a mantener para futuras; para el primer caso, las bases no tendrían la naturaleza de una disposición administrativa de carácter general, sino de un acto administrativo y los actos administrativos no entran en vigor (sólo entran en vigor las normas), sino que éstos gozan de la denominada potestad de autotutela administrativa y son eficaces desde la fecha en que de dictan salvo que dependan de notificación, publicación u orden jerárquica superior.

Este proyecto o propuesta de orden 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;

En el apartado destinado a <<la inserción en el ordenamiento jurídico>> se propone, además que se cite el principio de jerarquía normativa (artículo 9.3 CE; artículo 53 del EEAA; artículo 1.2 del CC; artículo 47.2 de la Ley 39 / 2015, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común; Texto Refundido de la Ley Presidente o Presidenta y del Gobierno de Aragón, etc) que impera entre las Leyes y las disposiciones administrativas de carácter general o reglamentos, *si, tal y como hemos expuesto, estas bases pudieran tener naturaleza reglamentaria. Tb referencias a la estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera (artículo 135 de la CE, LO 2 / 2012 de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera). V.I. decidirá.*

Quinta.- Contenido material del Proyecto o propuesta 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, que lleva por título de forma errónea “aplicabilidad”), 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 lo 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 de Industria, Competitividad y Desarrollo Empresarial tiene claro que estas bases van a servir para ulteriores convocatorias, al tener naturaleza reglamentaria, deberá mantenerse la disposición final pero ya no podrá hablarse de propuesta de orden sino de <<proyecto>> de Orden.



Es más, si estas bases lo van a ser para una única convocatoria, además de suprimirse la disposición final, debería insertarse el régimen de recursos administrativos susceptibles de interposición frente a estas bases “acto administrativo”

El “proyecto” (o “propuesta”, si son acto administrativo) de Orden de la Consejería de Industria, Competitividad y Desarrollo Empresarial del Gobierno de Aragón, consta de parte expositiva o exposición de motivos (18 párrafos), 25 artículos, una disposición derogatoria única y una disposición final única;

Sobre el contenido material del articulado del proyecto de orden: No se citan ni la Ley 5/2021, de 29 de junio, de Organización y Régimen jurídico del sector público autonómico ni el Texto Refundido de la Ley del Presidente o Presidenta y del Gobierno de Aragón, aprobado por Decreto Legislativo 1 / 2022, de 6 de abril.

En cuanto al articulado, ninguna consideración formal y material se realiza por esta Dirección General de Servicios Jurídicos

No obstante, el órgano sustantivo decidirá.

EL LETRADO DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA

**SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA DEL DEPARTAMENTO DE INDUSTRIA,
COMPETITIVIDAD Y DESARROLLO EMPRESARIAL**