



Función Consultiva

Informe Jurídico nº RDGSJ 287/2024

Departamento Solicitante: Dirección General de Medio Natural del Departamento de Medio Ambiente y Turismo

Materia: Proyecto de orden por la que se aprueban las bases reguladoras de las subvenciones para actuaciones no productivas a realizar en las zonas de influencia socioeconómica de los espacios naturales protegidos de Aragón, en el marco del Plan Estratégico de la Política Agraria Común

"La mayoría de los hombres no son capaces de pensar, sino sólo de creer y no son accesibles a la razón, sino sólo a la autoridad"
Arthur Schopenhauer

"(...) de cada diez veces que se hacen las cosas despacio, siete salen mal... el Guerrero las hace deprisa (...)"
Yamamoto Tsunetomo en "HAGAKURE"

Vista la solicitud de informe realizada por la Dirección General del Medio Natural del Departamento de Medio Ambiente y Turismo (conforme al Decreto, de 12 de agosto de 2023, BOA nº 5, de 14 de agosto, del Gobierno de Aragón, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón), sobre el Proyecto de orden por la que se aprueban las bases reguladoras de las subvenciones para actuaciones no productivas a realizar en las zonas de influencia socioeconómica de los espacios naturales protegidos de Aragón, en el marco del Plan Estratégico de la Política Agraria Común y una vez analizados el Expediente Administrativo y los antecedentes remitidos vía electrónica el 27 de mayo de 2024 a esta Dirección General de Servicios Jurídicos, consistentes en

1.-Expediente Administrativo Electrónico, con CSV5P4L2IE3GN1K0XFIL

, 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, Interior y Cultura (artículo 5 del Decreto de 11 de agosto de 2023) 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);

La intervención de esta Dirección General de Servicios Jurídicos tiene carácter preceptivo y no vinculante, tal y como expondremos, sin perjuicio que el Departamento lo pueda considerar como un informe “determinante”.

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 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 del Texto Refundido de la Ley de Subvenciones Autonómica, aprobado por Decreto Legislativo 2/2023, de 3 de mayo debe ser, en una observancia estricta del principio de legalidad, el último en el seno del procedimiento administrativo, después de haberse emitido **el informe de la Intervención General de la CCAA**, que en el momento de la remisión del expediente electrónico y de la solicitud, **NO CONSTA**.

El artículo 11.3 del Texto Refundido de la Ley Autonómica de Subvenciones de 2023 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**;

Segunda.- 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 administrativo – reglamento), con pluralidad de destinatarios, lo que implica de forma indefectible que sea de aplicación el artículo 11.3 del Texto Refundido, *porque la convocatoria no se identifica con las bases reguladoras*, que

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 649/2023, de 18 de julio, por el que se aprueba el Reglamento del Servicio Jurídico del Estado (BOE nº 172, de 20 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. El ordenamiento jurídico estatal y el ordenamiento jurídico autonómico se integran en el Ordenamiento Jurídico Constitucional



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, 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 mero acto administrativo (Por ejemplo, Sentencia del Tribunal Supremo 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 determinara que las bases de subvenciones de la AGE deben ser elaboradas aplicando el procedimiento administrativo de elaboración de disposiciones administrativas de carácter general (reglamentos).

El legislador aragonés, en el TR de la Ley de Subvenciones de Aragón de 2023, establece de forma precisa el procedimiento administrativo para elaborar y aprobar las bases reguladoras: sólo exige los Informes de la Intervención y de la Dirección General de Servicios Jurídicos y no remite, a diferencia del legislador estatal, al procedimiento administrativo de elaboración de reglamentos. Sobre este detalle, también nos pronunciaremos en este Informe.

Es la doctrina jurisprudencial la que nos ilustra sobre los aspectos que caracterizan, diferenciándolos, a las disposiciones de carácter general y a los actos administrativos; así, podemos leer, con textos muy clarificadores y trasladables al caso por su evidente analogía, las siguientes SSTs:

1.- Sentencia del Tribunal Supremo de 5 de mayo de 1997 (RJ 1997, 3908) -recurso nº 7862-1994:

“... siendo reiterada la jurisprudencia de esta Sala que viene negando la caracterización pretendida, considerando dichas bases como actos administrativos de destinatario plural, y no como disposiciones generales.

Lo que caracteriza a éstas es su aptitud de inserción en el ordenamiento jurídico en abstracto, como fuente de plurales aplicaciones ulteriores, y precisamente por esa nota es por lo que se ha atribuido esa caracterización, con las consecuencias en orden a los recursos contra ellas...

No pueden equipararse dichos instrumentos de ordenación a las bases ... que son simplemente un acto aplicativo de la normativa legal, reglamentaria y estatutaria ... cuya eficacia se agota en concreto en el concurso a que se refieren, sin posibilidad de nuevas aplicaciones, faltando así la nota de abstracción y el carácter ordenador que es propio de la disposición general.

La temporalidad de una norma ... es perfectamente compatible con su significado normativo, sin que el solo dato de la temporalidad pueda ser elemento de similitud para atribuir la condición de norma a un acto distinto ... Las bases del concurso no son una norma temporal, sencillamente no son normas, ni es la temporalidad elemento de caracterización, sino su referencia a un concurso único.

Conviene observar que una cosa es la normativa general a la que deben acomodarse las bases de ulteriores concursos, cuyo carácter de disposición general no es cuestionable ... y otra muy distinta las concretas bases de un concreto concurso
...



Sobre la no posible equiparación de la impugnación de las bases de concursos con la impugnación de resoluciones sobre plantillas y retribuciones basta la remisión a nuestro A 25 Jun. 1996 (Rec. núm. 3631/1996).

La jurisprudencia de la Sala sobre la no caracterización como disposiciones generales de las bases de los concursos tiene cumplida expresión en la sentencia ... de esta Sección de 25 Feb. 1992, con las en ella citadas".

2.- Sentencia del Tribunal Supremo de 9 de marzo de 1998(sic) (RJ 1998, 4808) -recurso nº 6596-97

"...no se trata de «una disposición de carácter general y de naturaleza reglamentaria, sino que estamos ante un acto administrativo de carácter general, dirigido a una pluralidad indeterminada de personas, encuadrable en la categoría que la doctrina y la jurisprudencia (por todas, baste citar las SSTs 5 diciembre 1994 (RJ 1994, 10197) [RJ 1994\10197], 3 marzo 1995 (RJ 1995, 2305) [RJ 1995\2305] y 10 marzo 1995 (RJ 1995, 2320) [RJ 1995\2320]) designan con la denominación de "actos plúrimos", y tales actos, aunque participen de determinadas características normativas propias de las disposiciones generales, no pasan de ser actos administrativos de aplicación concreta y singular de normas legales y reglamentarias preestablecidas (como el Decreto 31/1993 (LCAN 1993, 55) [LCAN 1993\55] citado en la propia Orden de 5 julio 1994) y que, por carecer de vocación de permanencia, no se integran en el ordenamiento jurídico»".

3.- Sentencia del Tribunal Supremo de 12 de noviembre de 1999(sic) (RJ 1999, 9950) -recurso nº 9980-98

"siendo, por otro lado, reiterada la Jurisprudencia de que los acuerdos sobre convocatoria de pruebas selectivas y sus bases tienen el carácter de actos administrativos de efectos generales pero no el de normas reglamentarias (por todos, Auto de 3 de marzo de 1997 (RJ 1997, 2374) [RJ 1997\2374])".

4.- Sentencia del Tribunal Supremo de 21 de febrero de 2000(sic) (RJ 2000, 1689) -recurso nº 11609-98

"la jurisprudencia de esta Sala que viene negando la caracterización de disposición de carácter general y de naturaleza reglamentaria a órdenes, como las reseñadas, pues tales resoluciones, aunque participan de alguna de las características de las disposiciones generales, son simplemente actos administrativos de destinatario plural. Como se dijo en el Auto de 17 de enero de 2000 -transcribiendo la sentencia que entonces se intentaba recurrir en casación-, «la Orden 384/1995 (LCM 1995, 75) carece de esa finalidad normativa dado que no contiene una regulación general de las subvenciones, sino que es una Orden de convocatoria de unas medidas de fomento del empleo de mujeres, dictadas en cumplimiento del objetivo I del II Plan para la Igualdad de Oportunidades de las Mujeres de la CAM, con una vida temporal limitada, participando de una naturaleza similar -en orden a su configuración como acto o disposición general- a las



convocatorias de concursos, cuya catalogación como acto administrativo ha sido reiteradamente declarada por la jurisprudencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo. No contiene una regulación con voluntad de permanencia (criterio de la consunción), teniendo una misión ejecutiva e instrumental del II Plan... y no innova el ordenamiento jurídico preexistente (criterio ordinamentalista); la Orden 384/1995, acto administrativo plúrimo, fue modificada por la Orden 476/1995 (LCM 1995, 351), de igual naturaleza».

5.- Sentencia del Tribunal Supremo de 29 de mayo de 2001 (RJ 2001, 5709) -recurso nº 8276-95

"no exteriorizaron el establecimiento de una ordenación o regulación abstracta, y destinada a ser ulteriormente aplicada en una pluralidad absolutamente indeterminada de casos concretos; pues lo que incorporaron fue un mandato o decisión consistente en declarar una concreta situación jurídica, con un destinatario, unos efectos y una duración claramente determinados"

6.- Sentencia del Tribunal Supremo de 7 de junio de 2001 (RJ 2001, 6235) -recurso nº 2709-97

"la naturaleza de disposición de carácter general o acto administrativos no viene determinada simplemente por una diferencia cuantitativa, destinatarios generales o indeterminados para el Reglamento y determinados para el acto administrativo, sino que la diferencia sustancial entre disposición de carácter general y acto administrativo es una diferencia de grado, o dicho de otro modo, la diferencia está en que el Reglamento innova el ordenamiento jurídico con vocación de permanencia, en tanto que el acto se limita a aplicar el derecho subjetivo existente, máxime cuando, como acertadamente destaca el señor Abogado del Estado, se admite pacíficamente la figura de los actos administrativo generales que tienen por destinatario una pluralidad indeterminada de sujetos".

Así, si bien las bases de una subvención son "la norma" que regirá el ámbito y el ejercicio de esa potestad de fomento, no puede entenderse "norma" como equivalente a "disposición de carácter general": efectivamente, lo mismo sucede con las bases de una licitación pública o las bases que van a regir un proceso de acceso a la función pública que una vez que devienen firmes, se convierten en "lex contractus" o en el marco jurídico del proceso selectivo en cuestión. Y lo decimos porque el legislador (tanto en la LGS de 2003 como en el TRLSA de 2023) no emplea (pudiendo haberlo hecho) o introduce que las bases de las subvenciones sean "disposiciones de carácter general".

Desde la perspectiva de la doctrina administrativa, las subvenciones son una técnica de fomento 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, 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 no tiene carácter básico (Disposición final primera de la LGS), 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 del Texto Refundido de la Ley de Subvenciones de Aragón (SSTC 213/1994 y 173/2012, entre otras).



Este Letrado de la Comunidad Autónoma ha planteado, en varias ocasiones, con ocasión de la realización de informes preceptivos en el procedimiento autonómico aragonés de elaboración o de modificación de bases reguladoras, que deberían existir dos procedimientos administrativos (cuestión de *lege ferenda*), en aras del principio Constitucional de Seguridad Jurídica (9.3 CE): uno, para cuándo las bases sirven para una única convocatoria y otro para cuándo las bases sirven para más de una convocatoria (remitiéndose, por ejemplo, como hace el legislador estatal, al procedimiento de elaboración de las disposiciones de carácter general, suprimiendo alguno de los trámites específicos de éste).

No obstante, mientras el legislador no lo contemple de forma expresa, **el artículo 11 del TRLSA de 2023 es el que concreta un único procedimiento administrativo**, sin distinción.

Al respecto, en el expediente administrativo remitido a esta Dirección General de Servicios Jurídicos constan los siguientes documentos y trámites:

1.- Orden de inicio, de 19 de enero de 2024, del Consejero de Medio Ambiente y Turismo, por la que se acuerda la elaboración de un proyecto de orden por la que se redacten las bases reguladoras de las subvenciones para actuaciones no productivas a realizar en las zonas de influencia socioeconómica de los espacios naturales protegidos de Aragón, en el marco del Plan Estratégico de la Política Agraria Común, 2023 – 2027;

2.- Anuncio de la DG del Medio Natural, de 8 de abril de 2024, por el que se somete a información pública el proyecto de orden;

3.- Informe de 22 de mayo de 2024, sobre la valoración de las alegaciones recibidas durante el periodo de información pública;

4.- Proyecto de Orden

Pues bien, los trámites por los que se somete a información pública el proyecto de la orden y el informe sobre las alegaciones presentadas, NO SON TRÁMITES DEL PROCEDIMIENTO DE ELABORACIÓN DE LAS BASES REGULADORAS DE SUBVENCIONES; por el contrario, esos trámites sí que son preceptivos si nos adentramos en el procedimiento administrativo de elaboración de disposiciones administrativas de carácter general derivadas del ejercicio de la potestad reglamentaria (que, como toda potestad, es indisponible como consecuencia inherente al principio de legalidad, en su vertiente de vinculación positiva), previsto en los artículos 53.1 del EEAA y los artículos 10 y 42 y siguientes del Texto Refundido de la Ley del Presidente o Presidenta del Gobierno de Aragón: al respecto, **este Letrado de la Comunidad Autónoma critica que se “mezclen”, sin la debida motivación, los trámites de dos procedimientos administrativos bien diferentes (uno, relativo a la potestad reglamentaria y otro relativo a la potestad de fomento)**; además, no se motiva suficientemente por qué, en el seno de un procedimiento administrativo de elaboración, previsto y tipificado en el artículo 11 del TRLGS de 2023, se incorporan “algunos”



trámites del procedimiento administrativo de elaboración de reglamentos (y decimos algunos porque, tal y como podrá comprobar el órgano sustantivo, afirmando el carácter reglamentario de la modificación de las bases concretas, tampoco justifica por qué no se han cumplido, por ejemplo, los trámites consulta pública previa, el trámite del informe de impacto por razón de género, el trámite de elaboración de una memoria justificativa.

Tercera.- Análisis material.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS: Estructurada en 11 párrafos.

En el **párrafo 2º**, esta Dirección General de Servicios Jurídicos **propone la inclusión expresa del artículo 79 del Estatuto de Autonomía de Aragón**, que concreta el ejercicio de la actividad de “fomento” (y la actividad subvencional es una de las instituciones clásicas de fomento)

En los **párrafos 3º y 11º** se cita, de manera incorrecta la normativa aragonesa de subvenciones, siendo la forma correcta ésta: **“Texto Refundido de la Ley de Subvenciones de Aragón, aprobado por Decreto Legislativo 2/2023”**

En el **párrafo 3º** se señala (...) *“sin perder de vista que el artículo 3.3 del citado DECRETO (...)”* y es incorrecto: no sólo porque la normativa aragonesa de subvenciones es el TRLSA, sino porque al decir “decreto” se “deslegaliza” la ley autonómica (porque la denominación “decreto” lo es para reglamentos).

En el **párrafo 11º**, el orden de los informes que se citan que, a la postre, son los dos únicos trámites del procedimiento administrativo de elaboración de las bases reguladoras de subvenciones, no es correcto: primero se debe citar el informe de la intervención y, en último lugar, el de la Dirección General de Servicios Jurídicos.

Salvo error de este Letrado, en la exposición de motivos de las bases reguladoras no se indica qué naturaleza tienen éstas. Ya hemos advertido que siempre son un acto administrativo y no una disposición administrativa de carácter general, aunque nos encontremos antes unas bases de naturaleza “mixta” porque vayan a servir para varias convocatorias: y el órgano sustantivo tiene que tener bien presente que, en caso de considerar que son un reglamento, deberán justificar y motivar en derecho por qué y, además, deberá cumplir los trámites administrativos, sin excepción, que contempla el TRLPGA para la elaboración de disposiciones administrativas de carácter general. Pero esta advertencia, además, adquiere relevancia sustantiva a la hora de incorporar el régimen impugnatorio: si el departamento insiste en el carácter reglamentario de las bases, las hace inatacables en vía administrativa para los interesados, porque no cabe la impugnación directa en vía administrativa de disposiciones reglamentarias por vía de los recursos administrativos ordinarios o extraordinarios. Sólo serían susceptibles de revisión de oficio “de oficio”. Por el contrario, si el órgano sustantivo hace suyas las recomendaciones que constan en este Informe, dará pie de recurso administrativo de reposición (o la posibilidad de acudir directamente a la jurisdicción contencioso administrativa), por ser los actos administrativos del Consejero, actos que ponen fin a la vía administrativa;



Artículo 8.- “de derecho privado”, debe sustituirse por “privadas”;

Artículo 9.1.- Como circunstancia que impedirá obtener la condición de “beneficiaria” se indica tener deuda pendiente de pago con “la Comunidad Autónoma de Aragón”: Pues bien, se propone que se valore si “Comunidad Autónoma” puede ser sustituido por “Sector Público Autonómico”, de conformidad con la Ley 5/2021, de Organización y Régimen Jurídico del Sector Público Autonómico. Efectivamente, si se utiliza en exclusiva “ccaa”, se circunscribe a la Administración territorial, dejando fuera, por ejemplo, a la administración institucional (organismos autónomos, entidades de derecho público);

Artículo 14.6.- La cita de la Ley 39/2015 que se realiza, debe ser completa;

Artículo 30.1.- Las causas de exención de responsabilidad, en el seno de los procedimientos administrativos sancionadores en materia de subvenciones, vienen establecidos en el artículo 65 del Texto Refundido de la Ley de Subvenciones de Aragón, aprobado por Decreto Legislativo 2/2023 y en el artículo 54 de la Ley General de Subvenciones de 2003. En ambos, no se contempla la colaboración, bien por vía reglamentaria, bien por acto administrativo, para desarrollar los supuestos que están tasados; en segundo lugar, la fuerza mayor, como institución clásica de nuestro orden jurídico (utilizando terminología Kelseniana), ya está definida en nuestro Código Civil, norma supletoria por excelencia en nuestro ordenamiento jurídico (artículo 4.3 del CC) y, teniendo el título preliminar del CC naturaleza Constitucional, tasar supuestos de fuerza mayor en una orden que aprueba bases reguladoras de unas subvenciones, no tiene ningún sentido (estamos convencidos que el órgano sustantivo las “tipifica” en aras del principio de seguridad jurídica, pero en este caso puede resultar contraproducente, precisamente porque ya existe una definición legal. Si el departamento no asumiera esta recomendación, debería añadir una letra de “cierre” en la que se introdujera “O cualquier otra causa de fuerza mayor”).

Como cuestión adicional, aunque estas bases no lo contemplan, en consonancia con lo que expusimos en nuestro Informe nº Rº DGSSJJ 600/2023, en el caso de introducirse por el órgano sustantivo la posibilidad de otorgamiento, vía convenio en las futuras convocatorias, de subvención directa bajo la forma de *préstamo*, recordamos que la Administración Autonómica gozaría de las prerrogativas legalmente establecidas, si bien no se aplicaría el procedimiento de reintegro de subvenciones, sino que podría utilizarse el procedimiento administrativo recaudatorio:

Efectivamente, el Tribunal Supremo, en la STS 1525/2019, de 4 de noviembre, RJ 2019/4605, dispone

(...) “QUINTO.-

El examen del recurso: sobre el procedimiento para el cobro de deudas públicas derivadas de un reintegro de subvenciones y el recargo ejecutivo.

Atendido el planteamiento del auto de admisión que fija la cuestión que presenta interés casacional y a la vista de las alegaciones de las partes en sus escritos de interposición y oposición al recurso de casación haremos una serie de consideraciones.

1. Debemos adelantar que, estrictamente, no se trata del reintegro de subvenciones previsto en el artículo 37 de la LGS (RCL 2003, 2684), sino de reembolso tardío de un plazo de amortización de un préstamo sin interés de 300.000.000 pesetas. Así, como se recoge en los



hechos que quedaron transcritos, se trata de una ayuda otorgada en virtud de la Orden de 9 de marzo de 2000 (RCL 2000, 807), del Ministerio de Industria y Tecnología que estableció las bases reguladoras de la concesión de ayudas para actuaciones de reindustrialización y la convocatoria para las solicitudes de dichas ayudas en el año 2000.

El préstamo fue documentado en un convenio de colaboración suscrito el mismo día 29 de diciembre de 2000 entre ambas partes, en el que se recogen las condiciones de reembolso, que debía efectuarse en 10 anualidades de idéntica cuantía y vencimientos el 1 de diciembre de cada año, venciendo la primera cinco años después de la concesión del mismo (el 1 de diciembre de 2005) y la última el 1 de diciembre de 2014.

Las cantidades a reembolsar tienen la consideración de deudas no tributarias de derecho público y se ingresarán directamente en el Tesoro Público. El incumplimiento del Convenio o de la resolución de otorgamiento por parte de la entidad dará lugar al reembolso anticipado e inmediato de la parte del préstamo no devuelta.

Algunos de los vencimientos (los relativos a 2011 y 2013) fueron objeto de prórroga, no siendo atendidos el día del vencimiento del nuevo plazo señalado (el 20 de enero de 2015), entre ellos, el de la liquidación aquí cuestionada, por un principal de 67.626,21 euros, que fue pagado fuera de plazo, el día 20 de abril de 2015.

2. Se discute la procedencia de la apertura del procedimiento de apremio y el devengo del recargo ejecutivo del 5% que asciende a 3.381,31 euros.

3. El incumplimiento de la obligación de amortización parcial del préstamo determina el inicio del procedimiento ejecutivo (el 20 de enero de 2015) y a su vez la normativa aplicable, esto es, la Ley 30/1992 (RCL 1992, 2512, 2775 y RCL 1993, 246), la Ley General de Subvenciones (RCL 2003, 2684), la Ley General Presupuestaria (RCL 2003, 2753) y la Ley General Tributaria (RCL 2003, 2945).

4. En este caso la Administración no procedió a iniciar un procedimiento de reintegro por incumplimiento de condiciones (conforme autorizaban los apartados 11.5 y 13 de la Orden de convocatoria, posiblemente, apunta el Abogado del Estado, por la falta de gravedad del incumplimiento), sino que procedió a exigir por vía ejecutiva el pago.

En definitiva, el incumplimiento de la obligación de pago no llegó a darse puesto que las anualidades pendientes de pago fueron abonadas, pero después del nuevo plazo de vencimiento prorrogado. Así, al realizarse antes de ser notificada la providencia de apremio, originó el devengo del recargo ejecutivo del 5% de la deuda impagada.

5. Los preceptos a tomar en consideración, serían, en primer lugar, el artículo 38.1 LGS (RCL 2003, 2684), que establece en su apartado primero que:

"1. Las cantidades a reintegrar tendrán la consideración de ingresos de derecho público, resultando de aplicación para su cobranza lo previsto en la Ley General Presupuestaria (RCL 2003, 2753) ".

Por su parte, el artículo 10.1 LGP, señala que:

"1. Sin perjuicio de las prerrogativas establecidas para cada derecho de naturaleza pública por su normativa reguladora, la cobranza de tales derechos se efectuará, en su caso, conforme a los procedimientos administrativos correspondientes y gozará de las prerrogativas establecidas para los tributos en la Ley General Tributaria (RCL 2003, 2945), y de las previstas en el Reglamento General de Recaudación (RCL 2005, 1770) ".

Dispone a su vez el artículo 9.1 LGP:

"1. Los derechos de naturaleza pública de la Hacienda Pública estatal se regularán por las reglas contenidas en esta sección y en las normas especiales que les son aplicables. (...)".

Y en el artículo 11.2 de la misma LGP se añade:

"2. Los derechos de naturaleza pública de la Hacienda Pública estatal se extinguen por las causas previstas en la Ley General Tributaria (RCL 2003, 2945) y las demás previstas en las leyes.

Sin perjuicio de lo establecido en esta ley y en la normativa reguladora de cada



derecho, el procedimiento, efectos y requisitos de las formas de extinción de los derechos de naturaleza pública de la Hacienda Pública estatal se someterán a lo establecido en la Ley General Tributaria (RCL 2003, 2945) y el Reglamento General de Recaudación (RCL 2005, 1770) ”.

6. *Pues bien, la procedencia de la vía ejecutiva se deriva del artículo 11.2 LGP que se remite a la LGT (RCL 2003, 2945) en cuanto al procedimiento, efectos y requisitos de las formas de extinción de las deudas. Los artículos 160 a 173 de esta última se ocupan del procedimiento recaudatorio en vía ejecutiva.*

7. *Recordemos que el artículo 97.1 LRJPAC establece:*

”1. Si en virtud de acto administrativo hubiera de satisfacerse cantidad líquida se seguirá el procedimiento previsto en las normas reguladoras del procedimiento recaudatorio en vía ejecutiva”.

El juego remisorio de las normas anteriores, conforme a los reseñados preceptos de las LGS (RCL 2003, 2684), LGP (RCL 2003, 2753), LGT (RCL 2003, 2945) y LRJPAC (RCL 1992, 2512) , aparece bastante claro respecto al procedimiento recaudatorio en vía ejecutiva.

8. *No ha habido lugar a la ejecución forzosa en cuanto antes de su inicio se abonó la cantidad adeudada. No debe confundirse recaudación en período ejecutivo con ejecución forzosa.*

El artículo 161.1 LGT establece que:

”1. El período ejecutivo se inicia:

a) En el caso de deudas liquidadas por la Administración tributaria, el día siguiente al del vencimiento del plazo establecido para su ingreso en el artículo 62 de esta ley.

b) En el caso de deudas a ingresar mediante autoliquidación presentada sin realizar el ingreso, al día siguiente de la finalización del plazo que establezca la normativa de cada tributo para dicho ingreso o, si éste ya hubiere concluido, el día siguiente a la presentación de la autoliquidación”.

El período ejecutivo comienza automáticamente con el vencimiento del período voluntario de pago (artículo 161.1 LGT). Y dentro del período ejecutivo se dan a su vez tres fases: (i) desde que se inicia hasta que se notifica la providencia de apremio, (ii) desde que se notifica la providencia apremio hasta el vencimiento del plazo de pago espontáneo del artículo 62.5 LGT, (iii) desde la notificación de la providencia de apremio que origina la ejecución forzosa (artículos 12.1 LGP y 167.2 LGT (RCL 2003, 2945)). A lo anterior deben añadirse los artículos 68 y 69 LGT.

9. *Es cierto que el artículo 95 LRJPAC al referirse a la ejecución forzosa dispone que:*

”Las Administraciones Públicas, a través de sus órganos competentes en cada caso, podrán proceder, previo apercibimiento, a la ejecución forzosa de los actos administrativos, salvo en los supuestos en que se suspenda la ejecución de acuerdo con la ley, o cuando la Constitución o la ley exijan la intervención de los Tribunales”.

Debe advertirse que la propia resolución, de fecha 16 de septiembre de 2014, por la que se autorizaba el fraccionamiento ya advertía del inicio de la vía de apremio en caso de impago de cualquiera de los plazos. Y, como se ha dicho, no ha habido lugar a tal ejecución forzosa.

Además tal previo apercibimiento lo constituye la providencia de apremio notificada, por cuanto debe contener, entre otras, las siguientes menciones (artículo 70.2 RGR):

”(…)

c) Indicación expresa de que la deuda no ha sido satisfecha, de haber finalizado el correspondiente plazo de ingreso en periodo voluntario y del comienzo del devengo de los intereses de demora.

d) Liquidación del recargo del periodo ejecutivo.

e) Requerimiento expreso para que efectúe el pago de la deuda, incluido el recargo de



apremio reducido, en el plazo al que se refiere el artículo 62.5 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria.

f) Advertencia de que, en caso de no efectuar el ingreso del importe total de la deuda pendiente en dicho plazo, incluido el recargo de apremio reducido del 10 por ciento, se procederá al embargo de sus bienes o a la ejecución de las garantías existentes para el cobro de la deuda con inclusión del recargo de apremio del 20 por ciento y de los intereses de demora que se devenguen hasta la fecha de cancelación de la deuda.

(...)"

Las sentencias de los Tribunales Superiores de Justicia de Madrid y País Vasco invocadas por la recurrente, han sido dictadas en supuestos por completo distintos al aquí cuestionado. Se trata de la ejecución forzosa de distintos actos administrativos sobre, por ejemplo, demolición de obras y otros ajenos al aquí examinado que es el recargo ejecutivo de abono de deudas, lo que hace innecesarias mayores consideraciones.

10. La procedencia del recargo ejecutivo se deriva del artículo 161.4, en relación al 28, ambos de la LGT (RCL 2003, 2945), en cuanto se devenga y es exigible con el inicio del período ejecutivo, si la deuda se paga antes de la notificación de la providencia de apremio.

Dice el artículo 161.4 LGT:

"4. El inicio del período ejecutivo determinará la exigencia de los intereses de demora y de los recargos del período ejecutivo en los términos de los artículos 26 y 28 de esta ley y, en su caso, de las costas del procedimiento de apremio".

Y el artículo 28 LGT:

"1. Los recargos del período ejecutivo se devengan con el inicio de dicho período, de acuerdo con lo establecido en el artículo 161 de esta ley.

Los recargos del período ejecutivo son de tres tipos: recargo ejecutivo, recargo de apremio reducido y recargo de apremio ordinario.

Dichos recargos son incompatibles entre sí y se calculan sobre la totalidad de la deuda no ingresada en período voluntario.

2. El recargo ejecutivo será del cinco por ciento y se aplicará cuando se satisfaga la totalidad de la deuda no ingresada en período voluntario antes de la notificación de la providencia de apremio.

3. El recargo de apremio reducido será del 10 por ciento y se aplicará cuando se satisfaga la totalidad de la deuda no ingresada en período voluntario y el propio recargo antes de la finalización del plazo previsto en el apartado 5 del artículo 62 de esta ley para las deudas apremiadas.

4. El recargo de apremio ordinario será del 20 por ciento y será aplicable cuando no concurren las circunstancias a las que se refieren los apartados 2 y 3 de este artículo.

5. El recargo de apremio ordinario es compatible con los intereses de demora. Cuando resulte exigible el recargo ejecutivo o el recargo de apremio reducido no se exigirán los intereses de demora devengados desde el inicio del período ejecutivo.

6. No se devengarán los recargos del período ejecutivo en el caso de deudas de titularidad de otros Estados o de entidades internacionales o supranacionales cuya actuación recaudatoria se realice en el marco de la asistencia mutua, salvo que la normativa sobre dicha asistencia establezca otra cosa".

La previsión legal -artículos 161.4 y 28.2- es clara. Se trata del recargo ejecutivo y su importe del cinco por ciento, que se aplicará cuando se satisfaga la totalidad de la deuda no ingresada en período voluntario, antes de la notificación de la providencia de apremio.

11. Existen especialidades en la LGS (RCL 2003, 2684), respecto al régimen general de la LGP (RCL 2003, 2753), en materia de reintegro de subvenciones. Así, en cuanto a cuantía de intereses de demora (artículo 38.2), prescripción de la acción de reconocimiento de reintegro (artículo 39) y obligados al reintegro (artículo 40). Pero nada dice respecto al procedimiento



recaudatorio en vía ejecutiva, por lo que ha de estarse a las normas y consideraciones generales apuntadas y que se complementan, como acertadamente señala la Sala "a quo", con las previsiones de los artículos 2 y 3 del RGR transcritos en la sentencia recurrida como antes quedó recogido y que no reiteramos.

El procedimiento de pago ejecutivo es la fase consecutiva siguiente al procedimiento de pago voluntario, ambos integran el procedimiento de pago.

En conclusión, la exigencia de los recargos del período ejecutivo se deriva del texto del transcrito artículo 161.4 LGT y atendido al artículo 28 LGT.

12. *Las anteriores consideraciones vienen ratificadas por lo que ya dijo esta Sala en la sentencia de 31 de diciembre de 2001 (RJ 2001, 10130) -recurso de casación en interés de la ley núm. 1965/2001-, entonces respecto al pago en vía de apremio de una deuda correspondiente a una sanción por infracción urbanística.*

Allí se fijó como doctrina legal:

"Que concluido el periodo de pago voluntario de una sanción pecuniaria impuesta por una Entidad local se inicia el procedimiento recaudatorio en vía ejecutiva que conlleva el devengo del recargo de apremio en la misma forma y cuantía que si se tratara de deudas contraídas con la Administración General del Estado".

Y con arreglo al siguiente fundamento de derecho:

"CUARTO.- *La sentencia recurrida declara también que, independientemente de que se haya o no acordado la suspensión de la ejecutividad de la multa impuesta, no cabe exigir al deudor recargo de apremio por no existir precepto legal alguno que lo autorice, ya que el artículo 127 de la Ley General Tributaria se refiere únicamente a las deudas tributarias. Esta doctrina, por el contrario, no puede ser aceptada por la Sala. La Ley reguladora de las Haciendas Locales 39/1988 de 28 de diciembre (tras la reforma operada por Ley 50/1998, de 30 de diciembre (RCL 1998, 3063y RCL 1999, 1204)) establece claramente que para la cobranza de las cantidades que como ingresos de Derecho público, tales como multas y sanciones pecuniarias, debe percibir la Hacienda de las Entidades Locales, dicha Hacienda ostentará las prerrogativas establecidas legalmente para la Hacienda del Estado, y actuará, en su caso, conforme a los procedimientos administrativos correspondientes (artículo 2º.2), y que en la exacción de los tributos locales y de los restantes ingresos de Derecho público de las Entidades locales, los recargos e intereses de demora se exigirán y determinarán en los mismos casos, forma y cuantía que los tributos del Estado (artículo 10). Estos preceptos conducen, como sostiene la Corporación recurrente, al artículo 127 de la Ley General Tributaria cuyo párrafo 1 establece, por lo que aquí interesa, que el inicio del periodo ejecutivo determina un recargo del 20% del importe de la deuda no ingresada, pero que este recargo será del 10% cuando la deuda tributaria no ingresada se satisfaga antes de que haya sido notificada al deudor la providencia de apremio. Procede en consecuencia acceder en cuanto a este punto al recurso de casación interpuesto si bien nuestro pronunciamiento ha de constreñirse al recargo correspondiente al procedimiento de apremio, excluyendo cualquier referencia a los intereses de demora que no han sido objeto de discusión ante el Juzgado de lo Contencioso Administrativo nº 2 de Rota".*

Aún no siendo un supuesto exactamente igual al caso que aquí examinamos sin duda es relevante, atendido el reconocimiento legal de las prerrogativas que establece el artículo 10.1 LGP.

13. *Por otra parte, atendido lo que apuntaba el auto de admisión sobre la posible incidencia de la reciente sentencia de 28 de febrero de 2019 (RJ 2019, 862) -recurso de casación núm. 4403/2017- sobre la interpretación el artículo 13.1 LGP acerca del aplazamiento y/o fraccionamiento de deudas derivadas de un procedimiento de reintegro de subvención, allí se razonó y concluyó:*

"En definitiva, pese a la remisión a la normativa sectorial por parte de la Ley General Presupuestaria (RCL 2003, 2753) y a la ausencia de previsión directa en la legislación subvencional, no parece discutible que el aplazamiento y el fraccionamiento del pago es aplicable a las deudas por reintegro de subvenciones, si bien y en relación al ámbito



subvencional que nos ocupa, con carácter potestativo para la Administración. En efecto, tanto la Ley General Presupuestaria (RCL 2003, 2753) como el Reglamento General de Recaudación (RCL 2005, 1770) le atribuyen expresa y literalmente carácter potestativo para la Administración, sin que haya fundamento para transformar dicha forma de pago, en contra del tenor literal de los preceptos comentados, en un derecho del deudor de obligada aceptación para la Administración".

Razonamiento que no resulta contradictorio con el examen que hemos hecho de la procedencia del recargo ejecutivo en vía de apremio de la deuda reseñada (...)"

Es decir, el préstamo conceptuado como apoyo financiero temporal, se concedería por vía de concesión directa subvencional (artículo 28 de la Ley Autonómica de subvenciones), formalizándose por medio de convenio de colaboración, y, ante un incumplimiento, se incurriría en causa de resolución del convenio, sin que se pudiera acudir a la vía del reintegro de subvenciones, sino a la vía recaudatoria (LGT) porque, de conformidad con el TRLHCCAA de 2023, las sumas "prestadas" por la Hacienda Autonómica, constituirían un derecho y, por lo tanto, gozarían de las prerrogativas tributarias. Esa cantidad es un ingreso público, por ser una suma de dinero concreta, que percibirá la CCAA.

Disposiciones adicional, derogatoria y final.- Sin ánimo de ser reiterativos, a juicio de este Letrado, estamos ante un acto administrativo de naturaleza mixta, no ante un reglamento y, por ello, entendemos que como tales sobran. Así, por ejemplo, en lugar de hablar de "entrada en vigor", debería indicarse, que estas bases "producirán efectos" al día siguiente de su publicación en el BOA.

Debería añadirse, régimen impugnatorio, tal y como hemos anticipado.

En cuanto al resto del contenido de las modificaciones propuestas, salvando el dato de la excesiva extensión de algunas de ellas, no hacemos observación alguna.

CONCLUSIONES

I).- Sobre las cuestiones de forma y fondo, nos remitimos a las consideraciones realizadas a lo largo de este Informe;

No obstante, Usted resolverá de la manera más acertada.



Es cuanto tengo el Honor de Informar a Usted en Derecho, en Zaragoza, a 4 de junio de 2024

EL LETRADO DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA

José Luis Gay Martí

**DIRECCIÓN GENERAL DE MEDIO NATURAL DEL DEPARTAMENTO
DE MEDIO AMBIENTE Y TURISMO**