



**Función Consultiva**

**Informe Jurídico nº RDGSJ 222 / 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 modifican el Plan Estratégico de Subvenciones del Departamento de Industria, Competitividad y Desarrollo Empresarial, las bases reguladoras de las ayudas para infraestructuras eléctricas, gasísticas, hidráulicas y de conectividad y se procede a su convocatoria

*“El Consejo es la parte ínfima de la Prudencia (...)”*

*Santo Tomas de Aquino, “Summa Theologiae”*

Visto el borrador de la Orden del Consejero de Industria, Competitividad y Desarrollo Empresarial por la que se **se modifican el Plan Estratégico de Subvenciones del Departamento de Industria, Competitividad y Desarrollo Empresarial, las bases reguladoras de las ayudas para infraestructuras eléctricas, gasísticas, hidráulicas y de conectividad y se procede a su convocatoria** 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**

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 (Decreto 93 / 2019, de 8 de agosto, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón [BOA nº 156, de 9 de agosto] y Decreto 6 / 2020, de 10 de febrero, del Gobierno de Aragón, por la que se aprueba la estructura orgánica del Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales [BOA nº 32, de 17 de febrero de 2020]) para emitir Informes o Dictámenes, en el ejercicio de la



función consultiva que tiene legalmente atribuida<sup>1</sup>, 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.

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, en su caso, 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, a juicio de este Letrado de la Comunidad Autónoma, el último, después de haberse emitido el de la Intervención General de la CCAA. Consta informe de la intervención delegada, con cuyo contenido coincide plenamente esta Dirección General de Servicios Jurídicos, si bien, tal y como señalaremos, en el último párrafo de la exposición de motivos en la que se traen a colación los informes de la DGSSJJ y de la Intervención Delegada, su orden debe modificarse, puesto que a la hora de emitir este informe, último en el procedimiento, ya se emitió el de la Intervención.

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

---

<sup>1</sup> 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 (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.



también objeto de **Informe “preceptivo” de la Dirección General de Servicios Jurídicos;**

La orden (borrador) del Consejero de Industria, Competitividad y Desarrollo Empresarial del Gobierno de Aragón, por la que se modifican el Plan Estratégico de Subvenciones y se modifica la Orden EIE / 709 / 2016, de 6 de julio, 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, 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.-** El expediente electrónico remitido a esta Dirección General de Servicios Jurídicos está **completo**.

El contenido material que, como mínimo, deberá aparecer en el **proyecto** de modificación de las bases que figuran en la Orden EIE 709 / 2016, 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>>.*

Consta, con el contenido legalmente establecido, el borrador de la Orden de modificación del plan estratégico de subvenciones, de las bases contenidas en la Orden EIE 709 / 2016, de 6 de julio y, a la vez, se aprueba la convocatoria concreta. Lo primero que debe advertir esta Dirección General de Servicios Jurídicos es que el departamento, en un mismo documento, aborda de forma indebida tres cuestiones diferentes que, a juicio de este letrado, deberían constituir tres documentos independientes.

Estos documentos deberían ser:



A) Modificación del Plan Estratégico, que se aprobó en su día por Orden de 15 de noviembre de 2019, de cuya naturaleza jurídica nada dice el departamento y la cuestión no es baladí;

B) Modificación de las bases establecidas por la Orden EIE / 709 / 2016, de 6 de julio y

C) la convocatoria en sí;

No obstante lo anterior, analizamos la orden remitida: la **“exposición de motivos”** es, en principio correcta y justifica la modificación, en una observancia estricta del principio de legalidad, pero no cita los cambios introducidos por la Ley 1 / 2021, de 11 de febrero, de simplificación administrativa que modifica varios artículos de la ley 5 / 2015 de 25 de marzo de subvenciones de Aragón...entre ellos el artículo 23; es también criticable que no se incluya, **en la exposición de motivos, la Ley 9 / 2021, de 30 de diciembre, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón así como de la aplicación concreta que incluye dotación económica suficiente: cierto es que en el penúltimo párrafo se menciona el “cuantum” de la dotación presupuestaria (1500000 euros), con cargo al presupuesto del IAF, con fondos provenientes del Fondo de Inversiones de Teruel, pero no es suficiente;**

También **se echa de menos, tanto en la exposición de motivos como en la memoria justificativa, la cita de la Ley 5 / 2021, de Organización y Régimen Jurídico del Sector Público Autonómico Aragonés**, lo que señalamos para su consideración

En el párrafo primero, a la hora de mencionar el Estatuto de Autonomía de Aragón, se incurre en el error de decir que es “aprobado” por la LO 5 / 2007, de 20 de abril, cuando esta ley orgánica lo “reformó”. Debe corregirse;

En el último párrafo debe alterarse el orden de los informes, puesto que el último es de esta Dirección General de Servicios Jurídicos y no el de la intervención delegada;

## CAPÍTULO I

Como tal, sobra. Efectivamente, a juicio de este Letrado de la CCAA, son tres documentos independientes los que debería haber elaborado el departamento. Los artículos 1 y 2, son absolutamente superfluos, tal y como vamos a exponer;



**El Capítulo II**, que modifica las bases reguladoras contenidas en la Orden EIE / 709 / 2016, de 24 de mayo, deberían constituir el primer documento independiente: las bases de una subvención, tienen esa naturaleza mixta <<acto – reglamento>>, conforme hemos expuesto desde esta DGSSJJ hasta la sociedad en el ejercicio de la función consultiva legalmente atribuida. Si el departamento acepta que debe ser un documento independiente, tendrá que reenumerar los artículos de las bases que, en el caso concreto, para determinar si son un acto administrativo (o una disposición de carácter general), al no modificarse por completo las bases de la Orden EIE / 709 / 2016, a ellas habrá que acudir: en ella no hay disposición de “entrada en vigor”, sino de “aplicabilidad”...ergo, a nuestro juicio, son un acto administrativo...aun cuando no fija régimen de recursos administrativos, algo que debería valorar el departamento;

**El capítulo III** (convocatoria en sí), sí que es de forma indubitada un acto administrativo; si se acepta la propuesta de esta DGSSJJ de ser un documento independiente, deberá reenumerarse los artículos de la convocatoria (el 4, pasará a ser el 1). No obstante, en el artículo 4.1, se propone que “presente orden” se sustituya por “Esta Orden”

**El contenido de la Disposición adicional primera**, debe constituir el tercer documento independiente;

**En cuanto a la disposición final única, *entrada en vigor***, debe ser objeto de reflexión: la convocatoria en sí, como acto administrativo, no entra en vigor, sino que despliega su eficacia conforme a la potestad de autotutela de los actos administrativos; en cuanto a las bases de la Orden EIE 709 / 2016 que son modificadas, en su redacción original sobre este extremo, no hablan de <<entrada en vigor>> sino de <<aplicabilidad>>...ergo, a nuestro juicio, las bases son un acto administrativo, salvo que el departamento justifique que estas bases modificadas van a servir para más convocatorias futuras; por otro lado, el título de la disposición final única no refleja su contenido real, porque el departamento señala “*la presente orden ¿producirá efectos? desde el día siguiente al de su publicación en el BOA*”: La “eficacia” es aplicable a los actos administrativos, no a las normas que son las que entran en vigor...



No obstante, el órgano sustantivo decidirá.

EL LETRADO DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA

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