



RJ 190/2022

**De:** Departamento de Ciudadanía y Derechos Sociales. Secretaría General Técnica.

---

**Para:** Departamento de Hacienda y Administración Pública. Secretaría General Técnica.

---

**Asunto:** Trámite de audiencia proyecto normativo. Proyecto de Decreto Legislativo por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Subvenciones de Aragón.

---

En relación al Proyecto de Decreto Legislativo por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Subvenciones de Aragón, esta Secretaría General Técnica hace constar que, revisada la documentación obrante en el Portal de Transparencia del Gobierno de Aragón, y habiendo dado traslado de la misma a las direcciones generales y organismos autónomos pertinentes, no se han formulado alegaciones.

En Zaragoza, a fecha de firma electrónica.  
**EL SECRETARIO GENERAL TÉCNICO DEL  
DEPARTAMENTO DE CIUDADANÍA Y DERECHOS SOCIALES**  
José Antonio Jiménez Jiménez



Ref.: 476

**Asunto:** Alegaciones proyecto Decreto Legislativo por el que se aprueba el  
Texto Refundido de la Ley de Subvenciones de Aragón.

---

**De:** Secretaría General Técnica.  
Departamento de Educación, Cultura y Deporte

---

**A:** Secretaría General Técnica  
Departamento de Hacienda y Administración Pública

Recibido, con fecha 27 de diciembre de 2022, escrito de esa Secretaría General Técnica, por el que se traslada el proyecto de Decreto Legislativo por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Subvenciones de Aragón, a efectos de presentar las alegaciones que se estimen convenientes, se hace saber que no hay alegaciones que realizar al respecto por este departamento.

Zaragoza, a la fecha de la firma electrónica.

María Muñoz Guajardo  
Secretaria General Técnica



## 1C 114/22 pvo

Sometido a análisis del Servicio de Régimen Jurídico de la Secretaría General Técnica del Departamento de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente el proyecto de Decreto Legislativo por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Subvenciones de Aragón, solicitado por la Secretaría General Técnica de Hacienda y Administración Pública, teniendo entrada en este Servicio el 29 de diciembre de 2022, se realizan las siguientes aportaciones:

I. Se propone la inclusión de un nuevo artículo en el Capítulo I del Título Preliminar, que podría ser el 4, referente a la necesidad de compatibilizar las subvenciones con el régimen de ayudas de Estado, cuya redacción podría ser la siguiente:

*“Artículo 4. Normas sobre la compatibilidad con el régimen de ayudas de Estado.*

*1. Las subvenciones afectadas por los artículos 107 a 109 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, deberán someterse a las reglas de comunicación o notificación a la Comisión Europea de los proyectos de bases reguladoras, conforme a aquellos y de acuerdo con el tipo de ayuda de que se trate se deberá:*

*a) Comunicar a la Comisión Europea el proyecto de bases reguladoras, en el caso de que se hallen sujetas a los denominados reglamentos de exención.*

*b) Notificar a la Comisión Europea el proyecto de bases reguladoras, en el caso de que no se encuadre en un reglamento de exención. En estos casos, no se podrá hacer efectiva la subvención en tanto no se declare la compatibilidad por la Comisión.*

*2. En los supuestos establecidos en el apartado anterior, las órdenes que contengan las bases reguladoras y las convocatorias podrán establecer reglas de salvaguardia que permitan la ejecución del régimen de subvenciones cuando esté pendiente de concluir el trámite pertinente ante la Comisión Europea, siempre que ello no resulte contrario al ordenamiento comunitario, y con las precisas cautelas tendentes a evitar el pago de subvenciones que pudieran resultar contrarias a las reglas comunitarias sobre ayudas de estado.”*

II. Se propone incluir un nuevo artículo referente a los requisitos para ser beneficiario de las subvenciones que incorpore lo dispuesto en el apartado primero de la Disposición adicional segunda de la Ley 8/2022, de 29 de diciembre, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para el ejercicio 2023:

*“1. No podrán obtener la condición de beneficiario de subvenciones las personas o entidades que no se hallen al corriente en el cumplimiento de las obligaciones tributarias con la Hacienda del Estado o frente a la Seguridad Social impuestas por las disposiciones vigentes o tengan deudas pendientes de pago con la Hacienda de la Comunidad Autónoma, salvo que por la naturaleza de la subvención se exceptúe por su normativa regulador.*

*Sin embargo, podrán obtener la condición de beneficiario las personas o entidades que tengan deudas pendientes de pago con la Hacienda de la Comunidad Autónoma de Aragón siempre que la deuda sea menor a la subvención que se pueda conceder.”*



Si no se considera preciso la creación de un nuevo artículo, el contenido anteriormente mencionado podría incorporarse a lo dispuesto en el artículo 9.- Obligaciones de las personas beneficiarias, del proyecto objeto de análisis, proponiéndose la siguiente redacción:

*“Artículo 9. Requisitos y obligaciones de las personas beneficiarias*

*1. No podrán obtener la condición de beneficiario de subvenciones las personas o entidades que no se hallen al corriente en el cumplimiento de las obligaciones tributarias con la Hacienda del Estado o frente a la Seguridad Social impuestas por las disposiciones vigentes o tengan deudas pendientes de pago con la Hacienda de la Comunidad Autónoma, salvo que por la naturaleza de la subvención se exceptúe por su normativa regulador.*

*Sin embargo, podrán obtener la condición de beneficiario las personas o entidades que tengan deudas pendientes de pago con la Hacienda de la Comunidad Autónoma de Aragón siempre que la deuda sea menor a la subvención que se pueda conceder.”*

*2. Además de lo establecido en la normativa básica estatal, las personas beneficiarias vendrán obligadas a:*

*a) Comunicar al órgano concedente cualquier circunstancia que provoque una modificación en los términos de la actuación subvencionada, en el plazo de un mes desde que se produjo la modificación.*

*b) Acreditar el efectivo cumplimiento de los requisitos y la realización de la actividad en todas las subvenciones que le hayan sido concedidas con anterioridad para un mismo destino y finalidad en ejercicios anteriores por alguno de los sujetos comprendidos en los apartados 1 y 2 del artículo 2 de esta Ley, aunque se trate de diferentes fases o aspectos de un mismo proyecto. La convocatoria establecerá la forma de acreditación.*

*c) Cuando la beneficiaria de una subvención sea una entidad local, esta debe acreditar estar al día en la obligación de rendir sus cuentas a la Cámara de Cuentas de Aragón de acuerdo con la normativa aplicable, debe haber adoptado medidas de racionalización del gasto y debe haber presentado planes económico-financieros, en el caso de que sus cuentas presenten desequilibrios o acumulen deudas con proveedores”*

**III. Se propone la inclusión de un nuevo apartado en el Artículo 38.- Comprobación de subvenciones, con la siguiente redacción:**

*“Conforme a lo que determine cada convocatoria de subvención, cuando el beneficiario no ejecute la actividad subvencionable o lo haga en un nivel inferior al 50% de la inversión subvencionable, salvo que concurren causas excepcionales que deberán acreditarse por el beneficiario y valorarse por el órgano concedente, quedará excluido de las dos convocatorias siguientes, sin perjuicio de que, si procede, se inicie el correspondiente procedimiento sancionador por infracción en materia de subvenciones.”*

**IV. Por último, se considera conveniente agilizar la creación y puesta en funcionamiento del registro de personas beneficiarias de subvenciones regulado en el artículo 15 del proyecto objeto de análisis para, entre otras cosas, poder acreditar el cumplimiento de las declaraciones responsables recogidas en la solicitud de**



subvención a las que hace referencia el artículo 44.3, cuestión que ya ha sido objeto de consulta por varios órganos gestores de subvenciones en este Departamento.

Zaragoza, a fecha de firma electrónica

En ZARAGOZA, a 23 de enero de 2023.  
Secretario General Técnico  
José Luis Castellano Prats



**OBSERVACIONES DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE UNIVERSIDADES AL  
PROYECTO DE TEXTO REFUNDIDO DE LA LEY DE SUBVENCIONES DE  
ARAGÓN.**

La Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón está tramitando el procedimiento de elaboración del Texto Refundido de la Ley de Subvenciones de Aragón.

A tal efecto, en relación a la remisión a los Departamentos del texto elaborado, se formulan las siguientes observaciones.

Desde el punto de vista formal, se efectúan las sugerencias que se indican a continuación:

- Con objeto de recoger un lenguaje no sexista e inclusivo debería sustituirse el término “beneficiario” (o beneficiarios), que aparece en ocho ocasiones en el texto.

Asimismo, en el artículo 21.1, el término “desistido” debería sustituirse por “desistida”, así como “Directores” en el artículo 77.1 por “Directora y Directores”.

En consecuencia y por los motivos indicados, se aconseja efectuar una revisión completa de todo el texto.

- En el artículo 24.3 sustituir el término “detalladas” por “detallados”.

- Utilizar el signo de la coma en la letra f) del artículo 29.3, a continuación de la expresión “Plazos y modos de pago de la subvención”.

Desde el punto de vista material, se señala lo siguiente:

- En el artículo 35.5 del proyecto se mantiene el texto del artículo 32.5 de la Ley de Subvenciones de Aragón de recoger una diferente consideración de “gasto efectivamente pagado” según se trate de subvenciones corrientes (basta la toma en razón en contabilidad) o de capital (se exige la aportación de facturas o documentos contables de valor probatorio). Ello en ocasiones produce cierta confusión, tanto en lo que respecta al distinto régimen entre ambos tipos de subvenciones como en la documentación a aportar en la justificación. Se propone que, en aras a facilitar la gestión, se revise la redacción con objeto de recoger un texto más claro y un régimen uniforme para las subvenciones, con independencia de que sean corrientes o de capital.

- Igualmente el artículo 36.2 mantiene la redacción del texto actual del artículo 33.2 de la Ley de Subvenciones de Aragón, consistente en exigir



que en las bases reguladoras o en las convocatorias se fijen los plazos de inicio y final del periodo de justificación. Se estima que, como el artículo 37.2 del proyecto determina el periodo de elegibilidad del gasto, la fijación de un plazo de inicio del periodo de justificación constituye una limitación innecesaria en la justificación de las subvenciones, y, por ende, del tiempo para la gestión de comprobación de estas. Por ello, se considera que debería suprimirse la alusión a la fijación de un plazo de inicio del periodo de justificación.

- Del artículo 38 del proyecto, que reproduce el texto actual del artículo 35 de la Ley de Subvenciones de Aragón. Se estima que de la lectura del apartado 3 no queda suficientemente claro si en una justificación parcial de un gasto plurianual que supere 200.000 euros, pero no supere el 40% del importe total de la subvención, hay que solicitar la designación de un representante de la Intervención General.

Tampoco queda claro si en el acto de comprobación material de la inversión correspondiente a la última justificación parcial (que vendría a resultar una justificación final) de una subvención de gastos de carácter plurianual resulta preceptiva la designación de un representante de la Intervención en el caso del importe global de la subvención supere 200.000 euros, pero la parcial no alcance esta cantidad ni supere el indicado porcentaje.

Se recomienda que se efectúe una revisión completa de este precepto.

- Por último, ni en el texto del proyecto, ni en la redacción actual de la Ley de Subvenciones de Aragón, se determina el régimen a aplicar en las subvenciones concedidas para realizar actuaciones que, financiadas conjuntamente con aportaciones propias de la entidad beneficiaria, cuyo coste efectivo final resulte inferior al presupuestado inicialmente en la solicitud de la subvención. Esto es, no queda determinado expresamente si procedería en estos casos un reintegro proporcional de la subvención cuando el importe justificado sea superior a la cantidad de la ayuda concedida, pero inferior al coste presupuestado total que se señaló en la solicitud.

El artículo 91.3 del Reglamento de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, aprobado por el Real Decreto 887/2006, de 21 de julio, en relación con lo dispuesto en su artículo 32.1, establecen una regulación no básica sobre esta cuestión.

Se sugiere que se revise la necesidad y conveniente de regular la situación expuesta.

Firmado electrónicamente  
Yolanda Sancho Serrano  
Directora General de Universidades



Ref: V 2022\_0097

**Asunto:** Proyecto de Decreto Legislativo por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Subvenciones de Aragón

---

**De:** Departamento Industria, Competitividad y Desarrollo Empresarial.  
Secretaría General Técnica

---

**A:** Departamento de Hacienda y Administración Pública  
Secretaría General Técnica

Con fecha 28 de diciembre de 2022 tuvo entrada en esta Secretaría General Técnica escrito, remitido desde la Secretaría General Técnica del Departamento de Hacienda y Administración Pública, en el cual se informa de que se ha iniciado el procedimiento de elaboración del proyecto de Decreto Legislativo por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Subvenciones de Aragón.

A la vista del mismo y tras las consultas realizadas a las distintas Direcciones Generales de este Departamento adjuntamos el informe elaborado por la Dirección General de Desarrollo Estatutario y Programas Europeos.

Firmado electrónicamente

Sergio Larraga Martínez.

Secretario General Técnico del Dpto. de Industria, Competitividad y Desarrollo Empresarial.



**INFORME DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE DESARROLLO ESTATUTARIO Y PROGRAMAS EUROPEOS, SOBRE EL PROYECTO DE DECRETO LEGISLATIVO, DEL GOBIERNO DE ARAGÓN, POR EL QUE SE APRUEBA EL TEXTO REFUNDIDO DE LA LEY DE SUBVENCIONES DE ARAGÓN.**

Vista la solicitud de estudio y formulación de alegaciones planteada por la Secretaría General Técnica del Departamento de Industria, Competitividad y Desarrollo Empresarial, en relación con el "*Proyecto de Decreto Legislativo, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Subvenciones de Aragón*", procede informar en los siguientes términos:

**I**

El presente informe se emite de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 5 apartado a) del Decreto 17/2020, de 26 de febrero, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba la estructura orgánica de la Vicepresidencia, que atribuye a la Dirección General de Desarrollo Estatutario y Programas Europeos la competencia para la realización de estudios, emisión de informes y elaboración de propuestas sobre el desarrollo y aplicación del Estatuto de Autonomía de Aragón.

**II**

Desde el **punto de vista competencial**, cabe afirmar que el texto del proyecto de decreto legislativo es respetuoso con el sistema de distribución competencial que se deriva de nuestro Estatuto de Autonomía.

En efecto, el contenido del proyecto se dicta en el ejercicio de la competencia de la Comunidad Autónoma de Aragón establecida en el artículo 71.32ª del Estatuto de



Autonomía, que atribuye la competencia exclusiva en materia de “*planificación de la actividad económica y fomento del desarrollo económico*”.

No obstante, el ámbito material más directamente afectado por la norma es el de subvenciones. Por ello, resulta imprescindible hacer alusión a la consolidada doctrina que, durante todos estos años de funcionamiento del Estado autonómico, el Tribunal Constitucional ha ido elaborando acerca del reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de subvenciones.

La jurisprudencia constitucional en este tema parte de la premisa de que el poder de gasto del Estado no puede ejercerse al margen del sistema de distribución de competencias, pues no existe una competencia subvencional diferenciada resultante de la potestad financiera del Estado. Es decir, la subvención no es un concepto que delimite competencias, no el sólo hecho de financiar puede erigirse en núcleo que atraiga hacia sí toda competencia sobre los variados aspectos a que pueda dar lugar la actividad de financiación, al no ser la facultad de gasto público en manos del Estado un título competencial autónomo. Esta tesis se recogió ya en las primera Sentencias del Alto Tribunal, entre otras, en las SSTC 39/1982 y 179/1985.

Sin embargo, la Sentencia clave en esta materia, y la que es citada en los múltiples pronunciamientos del Tribunal, que se han ido sucediendo en relación a las subvenciones, es la STC 13/1992. En ella, se distinguen los conocidos como “cuatro supuestos subvencionales” que cabe considerar en relación con las diversas materias que determinan el reparto competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas, en su FJ 8.

*“a) Un primer supuesto se produce cuando la Comunidad Autónoma ostenta una competencia exclusiva sobre una determinada materia y el Estado no invoca título competencial alguno, genérico o específico, sobre la misma. El Estado puede, desde luego, decidir asignar parte de sus fondos presupuestarios a esas materias o sectores. Pero, de una parte, la determinación del destino de las partidas presupuestarias correspondientes no puede hacerse sino de manera genérica o global, por sectores o subsectores enteros de actividad. Por otra parte, esos fondos han de integrarse como un recurso que nutre la Hacienda autonómica,*



*consignándose en los Presupuestos Generales del Estado como transferencias corrientes o de capital a las Comunidades Autónomas, de manera que la asignación de los fondos quede territorializada, a ser posible, en los mismos Presupuestos Generales del Estado.*

*b) El segundo supuesto se da cuando el Estado ostente un título competencial genérico de intervención que se superpone a la competencia de las Comunidades Autónomas sobre una materia, aun si esta se califica de exclusiva (v. gr., la ordenación general de la economía), o bien tiene competencia sobre las bases o la coordinación general de un sector o materia, correspondiendo a las Comunidades Autónomas las competencias de desarrollo normativo y de ejecución. En estos supuestos el Estado puede consignar subvenciones de fomento en sus Presupuestos Generales, especificando su destino y regulando sus condiciones esenciales de otorgamiento hasta donde lo permita su competencia genérica, básica o de coordinación, pero siempre que deje un margen a las Comunidades Autónomas para concretar con mayor detalle la afectación o destino, o, al menos, para desarrollar y complementar la regulación de las condiciones de otorgamiento de las ayudas y su tramitación. Además, la gestión de estos fondos corresponde a las Comunidades Autónomas de manera, por regla general, que no pueden consignarse en favor de un órgano de la Administración del Estado u organismo intermediario de ésta. Se trata de partidas que deben territorializarse en los propios Presupuestos Generales del Estado si ello es posible o en un momento inmediatamente posterior, mediante normas que fijen criterios objetivos de reparto o mediante convenios de colaboración ajustados a los principios constitucionales y al orden de distribución de competencias.*

*c) Un tercer supuesto es aquél en que el Estado tiene atribuida la competencia sobre la legislación relativa a una materia, mientras que corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia de ejecución. En este caso la única diferencia con el supuesto anterior es que el Estado puede extenderse en la regulación de detalle respecto del destino, condiciones y tramitación de las*



subvenciones, dejando a salvo la potestad autonómica de autoorganización de los servicios.

*d) El cuarto y último supuesto es aquél en que no obstante tener las Comunidades Autónomas competencias exclusivas sobre la materia en que recaen las subvenciones, éstas pueden ser gestionadas, excepcionalmente, por un órgano de la Administración del Estado u Organismo de ésta dependiente, con la consiguiente consignación centralizada de las partidas presupuestarias en los Presupuestos Generales del Estado. Pero ello sólo es posible cuando el Estado ostente algún título competencial, genérico o específico, sobre la materia y en las circunstancias ya señaladas en nuestra doctrina anterior, a saber: Que resulte imprescindible para asegurar la plena efectividad de las medidas dentro de la ordenación básica del sector y para garantizar las mismas posibilidades de obtención y disfrute por parte de sus potenciales destinatarios en todo el territorio nacional, evitando al propio tiempo que se sobrepase la cuantía global de los fondos estatales destinados al sector. Su procedencia en cada caso habrá de aparecer razonablemente justificada o deducirse sin esfuerzo de la naturaleza y contenido de la medida de fomento de que se trate.”*

De esta doctrina se extrae la conexión existente entre la potestad subvencional y la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Es decir, el Estado, por su soberanía, tiene señorío sobre su presupuesto y puede destinar sus recursos a cualquier fin. Ahora bien, el alcance de este poder de gasto debe conjugarse con la distribución de competencias, en tanto que este “*spending power*” y la capacidad de subvencionar no son factores que delimiten competencias y permitan al Estado eludir la distribución que, de las mismas, recoge la Constitución y los Estatutos de Autonomía. Asimismo, esta Sentencia también determina unos criterios jurisprudenciales que apoyan la capacidad normativa, de regulación y de gestión de las subvenciones por parte de las Comunidades Autónomas.

Estas pautas jurisprudenciales se recogen precisamente en el Estatuto de Autonomía de Aragón, que eleva a rango estatutario una doctrina ya pacífica del Tribunal Constitucional. En efecto, la tesis sentada en la STC 13/1992 se ha ido reiterando en la



multitud de Sentencias que, año tras año, han afirmado la extralimitación competencial del Estado, y reconocido las pretensiones de las Comunidades Autónomas. Sin embargo, también cabe poner de manifiesto que la declaración de inconstitucionalidad de la norma estatal no ha ido acompañada de su anulación, en tanto que cuando se resuelve el conflicto de competencias, la norma reguladora de la subvención ya ha agotado sus efectos.

El tenor literal del art. 79 de nuestra norma estatutaria dispone lo siguiente:

*Artículo 79. Actividad de fomento.*

*1. En las materias de su competencia, corresponde a la Comunidad Autónoma el ejercicio de la actividad de fomento, a cuyos efectos podrá otorgar subvenciones con cargo a fondos propios, regulando o, en su caso, desarrollando los objetivos y requisitos de otorgamiento y gestionando su tramitación y concesión.*

*2. En el caso de las competencias exclusivas, la Comunidad Autónoma especificará los objetivos a los que se destinen las subvenciones territorializables de la Administración central y las de la Unión Europea, así como la regulación de las condiciones de otorgamiento y la gestión de su tramitación y concesión. En las competencias compartidas, la Comunidad Autónoma precisará normativamente los objetivos de las subvenciones territorializables de la Administración central y de la Unión Europea, completando las condiciones de otorgamiento, y asumiendo toda la gestión incluyendo la tramitación y la concesión. En las competencias ejecutivas, corresponderá a la Comunidad Autónoma la gestión de las subvenciones territorializables, que incluye su tramitación y concesión.*

*3. La Comunidad Autónoma participa, en los términos que fije el Estado, en la determinación del carácter no territorializable de las subvenciones estatales y comunitarias y en su gestión y tramitación.*



Una vez analizada la cuestión competencial, tratándose la norma de un texto refundido, resulta necesario aludir a lo dispuesto en el artículo 43.3 del Estatuto de Autonomía de Aragón, que diferencia dos supuestos de delegación legislativa de las Cortes de Aragón en favor del Gobierno. Las Cortes a través de las leyes de delegación pueden facultar al Gobierno de Aragón para que redacte un texto articulado completo nuevo, o bien para que refunda textos preexistentes. En este caso, el Decreto Legislativo sometido a examen pertenece al segundo grupo.

La Ley 1/2021, de 11 de febrero, de simplificación administrativa autorizó en su disposición final decimoséptima, apartado k), al Gobierno de Aragón para que aprobara un texto refundido de la Ley 5/2015, de 25 de marzo, de Subvenciones de Aragón, y de las normas legales que la modifican, que incluyera la regularización, aclaración y armonización de los textos legales que han de ser refundidos. Desde la promulgación de la Ley de Subvenciones en Aragón en el año 2015, había sido modificada directamente en cuatro ocasiones, por las siguientes leyes:

- a) La Ley 5/2017, de 1 de junio, de Integridad y Ética Públicas. Esta norma clarificaba el ámbito de aplicación de la Ley de Subvenciones, en relación con los organismos públicos, ampliándola incluso respecto de lo establecido en la normativa estatal, introdujo mayores garantías de profesionalización e independencia para su otorgamiento, régimen de subvenciones nominativas, exigencias de comisiones técnicas de valoración y regímenes de justificación o de reintegro, entre otras.
- b) La Ley 1/2021, de 11 de febrero, de simplificación administrativa. Esta ley llevó a cabo hasta una veintena de modificaciones en la Ley de Subvenciones de Aragón, con el objeto de agilizar los procedimientos y reducir las cargas administrativas. Asimismo, también cabe destacar la tramitación urgente de las subvenciones que podría utilizarse, de forma excepcional, cuando la Administración tuviera que actuar de manera inmediata a causa de acontecimientos catastróficos o de situaciones sobrevenidas que supongan grave peligro o graves daños para los intereses generales o el tejido empresarial.



- c) La Ley 9/2021, de 30 de diciembre, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para el ejercicio 2022, estableció que las reglas especiales en materia de pagos anticipados no resultarían de aplicación a las entidades locales de la Comunidad Autónoma ni a sus organismos autónomos y entidades de Derecho Público.
- d) La Ley 2/2022, de 19 de mayo, de aplicación y desarrollo de la Ley 1/2021, de 11 de febrero, de simplificación administrativa. Esta ley modificó el artículo 20.1 de la Ley 5/2015, de Subvenciones de Aragón, de manera que la autorización del solicitante de la subvención no conlleva la posibilidad de que el gestor del procedimiento recabe certificaciones de los responsables de los datos sino la posibilidad efectiva de realizar la consulta de los datos. Se modificó también el apartado 3 del artículo 32, que permitió dotar de mayor claridad al régimen aplicable en la acreditación de los gastos realizados en el marco de la justificación de las facturas, dotando a las bases reguladoras de las subvenciones de la capacidad de establecer el formato admitido en esa presentación, eliminando la exigencia de presentación de documentos originales, que pasa a ser una cuestión excepcional.

#### IV.-

El mandato de refundición planteado por la Ley 1/2021, de 11 de febrero, de Simplificación Administrativa tiene por objeto la regularización, armonización y aclaración de los textos, yendo más allá de la simple agregación de artículos con el fin de confeccionar un texto único integrado. En relación al alcance de la fórmula usada, «*regularización, aclaración y armonización*», el Tribunal Constitucional en su sentencia 166/2007, de 4 de julio, manifestó que «*no es menos cierto que la labor refundidora que el Legislador encomienda al Gobierno aporta también un contenido innovador, sin el cual carecería de sentido la delegación legislativa. De este modo, el texto refundido, que sustituye a partir de su entrada*



*en vigor a las disposiciones legales refundidas, las cuales quedan derogadas y dejan de ser aplicables desde ese momento, supone siempre un juicio de fondo sobre la interpretación sistemática de los preceptos refundidos, sobre todo en el segundo tipo de refundición prevista en el art. 82.5 CE, es decir, el que incluye la facultad “de regularizar, aclarar y armonizar los textos legales que han de ser refundidos”, pues ello permite al Gobierno, como hemos dicho en la STC 13/1992, de 6 de febrero, FJ 16, la explicitación de normas complementarias a las que son objeto de la refundición, con el fin de colmar lagunas, y en todo caso le habilita para llevar a cabo una depuración técnica de los textos legales a refundir, aclarando y armonizando preceptos y eliminando discordancias y antinomias detectadas en la regulación precedente, para lograr así que el texto refundido resulte coherente y sistemático».* De este modo, existe un margen para la innovación por parte del Gobierno de Aragón al redactar el texto refundido, por más que esté acotado a los límites propios de la labor refundidora.

Ahora bien, conviene poner de manifiesto que las modificaciones efectuadas por las cuatro leyes anteriormente citadas, ya se habían interiorizado en la propia Ley de Subvenciones. Por ello, en este caso, la labor de refundición derivada del mandato establecido en la Ley 1/2021, de 11 de febrero, de Simplificación Administrativa no resultaba, *a priori*, de urgente necesidad, por cuanto la redacción consolidada de la legislación de subvenciones integraba perfectamente las reformas realizadas desde el año 2017.

Aun así, tal y como establece el Consejo Consultivo de Aragón, desde el punto de vista de la seguridad jurídica, podría resultar recomendable, porque *“los textos refundidos implican el ejercicio de una técnica normativa vinculada a la realización efectiva del principio de seguridad jurídica proclamado constitucionalmente (art. 9.3 CE), que trata de poner orden y sistema en determinados sectores del ordenamiento jurídico afectados por intervenciones normativas reiteradas que en ciertos momentos pueden llegar a hacer dudar, incluso, de cuál sea el precepto jurídico aplicable a una determinada relación jurídica o que, en todo*



*caso, no hacen excesivamente fácil la búsqueda de tal norma y, sobre todo, ocasionan dificultades para su identificación, lectura e interpretación en forma razonable y coherente con el resto del ordenamiento jurídico aplicable”.*

#### V.-

Realizando un estudio comparativo del proyecto de Decreto Legislativo con la vigente Ley 5/2015, de 25 de marzo, de Subvenciones de Aragón, se observa que la práctica totalidad de las modificaciones llevadas a cabo resultan obligadas porque era necesario ajustar la numeración de los artículos y las remisiones y concordancias entre ellos.

Del mismo modo, quedaba también pendiente la adaptación de la legislación aragonesa de subvenciones a la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, en relación al lugar de presentación de las solicitudes, a las causas de nulidad de la resolución de concesión, a la interrupción del plazo de prescripción y a la imposición de sanciones. En estas cuatro materias, la vigente Ley de Subvenciones se remite a la derogada Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Por tanto, resultaba imprescindible modificar estas referencias normativas.

En este sentido y en la medida en que las normas se dictan con vocación de permanencia y siguiendo el criterio utilizado por la Dirección General de los Servicios Jurídicos, se propone que, tras la cita de las distintas leyes que efectúa el borrador de decreto legislativo, se incluya la expresión “o *normativa que les sustituya*”, para que ante eventuales derogaciones normativas, nuestra legislación no quede obsoleta. La propia necesidad de actualizar la referencia normativa, sustituyendo las citas de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, por su equivalente actual en las materias afectadas, es decir, la Ley 39/2015, de 1 de octubre, acreditan este riesgo de desincronización.

#### VI.-

Dentro del papel clarificador que desempeñan los textos refundidos, y siempre y cuando se entienda que no excede de los límites de la delegación legislativa, se anima a



valorar la posibilidad de deslindar en la norma los procedimientos de elaboración de las bases de las subvenciones en función de la naturaleza jurídica de las mismas.

Con carácter previo, resulta conveniente partir de la distinción entre acto administrativo y reglamento, de acuerdo con las coordenadas fijadas doctrinal y jurisprudencialmente. En ese sentido, cabe traer a colación la sentencia del Tribunal Supremo 1153/2022, de 19 de septiembre, que resume la cuestión: *«en primer lugar, el reglamento tiene siempre un contenido normativo, es decir, establece auténticas normas jurídicas. Ello significa que los preceptos reglamentarios se caracterizan por establecer mandatos o prohibiciones de alcance general y abstracto: no se dirigen a una o varias personas determinadas, sino a todos aquéllos que se encuentren en el supuesto de hecho de la norma (generalidad); y no regulan un único caso o situación, sino que se aplican a todos aquellos casos que en el futuro puedan producirse (abstracción). En este sentido, suele decirse que los reglamentos se instalan establemente en el ordenamiento jurídico y lo innovan. La mejor prueba de que los reglamentos no pueden contener prescripciones singulares ni concretas viene dada por el principio de inderogabilidad singular de los reglamentos, consagrado actualmente en el art. 37 de la Ley de Procedimiento Administrativo Común. Los actos administrativos generales, por el contrario, aun estando dirigidos a una pluralidad de personas que a menudo no puede concretarse con antelación, se refieren a un caso concreto y agotan su eficacia una vez aplicados al mismo. Si vuelve a producirse una situación similar, será necesario dictar un nuevo acto administrativo general. El acto administrativo general, precisamente por carecer de naturaleza normativa, no deja de ser un acto administrativo: no puede encontrar fundamento normativo en sí mismo, sino que debe apoyarse en auténticas normas jurídicas que prevean la correspondiente potestad habilitante. Y por esta misma razón, no puede innovar ni modificar el ordenamiento jurídico, entendido aquí como el conjunto de normas vigentes en un momento dado. En segundo lugar, la distinción entre reglamento y acto administrativo general no sólo tiene un fuerte arraigo en la jurisprudencia y la doctrina, sino que responde a la existencia de dos regímenes jurídicos diferenciados en la legislación administrativa española. Así, sin ánimo exhaustivo, los reglamentos tienen su propio procedimiento de elaboración, actualmente regulado -a nivel estatal- en los arts. 22 y siguientes de la Ley del Gobierno, por no mencionar la letra a) del art. 105 de la Constitución; la invalidez de los reglamentos es siempre nulidad de pleno Derecho, según el*



art. 47 de la Ley de Procedimiento Administrativo Común ; y los reglamentos admiten ser impugnados indirectamente con ocasión de los actos administrativos de aplicación de los mismos, de conformidad con el art. 26 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa . Estos rasgos no concurren en los actos administrativos generales, que siguen, en principio, el régimen jurídico del acto administrativo. En tercer lugar, forzoso es reconocer que la distinción entre reglamento y acto administrativo general, con arreglo a los criterios normalmente aceptados que se acaban de recordar, no siempre es fácil de aplicar. Hay tipos de actos con respecto a los cuales puede ser arduo dilucidar si tienen o no tienen carácter normativo. Los giros de la jurisprudencia a propósito de las relaciones de puestos de trabajo o de las ponencias de valores catastrales, por citar sólo los ejemplos más visibles, son buena prueba de ello. Véanse a este respecto, entre otras, las sentencias de esta Sala de 5 de febrero de 2014 (rec. nº 2986/2012 ) y de 16 de junio de 2022 (rec. nº 7303/2020 ). Pero importa destacar que esa dificultad no es conceptual, sino de calificación jurídica de ciertos tipos de actos que pueden hallarse -como ocurre a veces en la experiencia aplicativa del Derecho- en una zona gris. En cuarto lugar, en íntima relación con lo anterior, conviene hacer otra observación: que en algunas contadas ocasiones sea difícil determinar si un tipo de acto es reglamento o acto administrativo general no da base para sostener que la distinción sea inútil o que deba ser superada. El dato incontestable, como se ha explicado, es que en la legislación española esa distinción existe y comporta dos regímenes jurídicos diferenciados. No hay base, en el estado actual del ordenamiento español, para afirmar la existencia de un tertium genus de actos de la Administración Pública que, estando dirigidos a una pluralidad de personas, no sean reglamentos (disposiciones generales) ni actos administrativos generales (actos plúrimos). Así, un intento de introducción de esa pretendida tercera categoría por vía puramente interpretativa, lejos de contribuir a una mayor claridad y certidumbre, probablemente conduciría a oscurecer ulteriormente las cosas. En quinto y último lugar, es preciso aclarar que la existencia de una dicotomía reglamento-acto administrativo general, sin cabida para un tertium genus , no impide que en un texto reglamentario pueda haber enunciados prescriptivos que no tienen carácter general y abstracto y, por tanto, que no son auténticas normas jurídicas. Ello ocurre con cierta frecuencia con los planes de urbanismo: que sean reglamentos, tal como viene siendo tradicionalmente afirmado por la jurisprudencia, no es obstáculo para que algunas de sus



*determinaciones se refieran a situaciones singulares y concretas. De aquí pueden surgir dificultades interpretativas y aplicativas con respecto a esos enunciados prescriptivos que no son generales y abstractos; pero ello no obsta a que el texto, considerado en su conjunto, deba calificarse como reglamento».*

Esta misma sentencia concluye que unas bases generales para el acceso a un curso de capacitación tienen carácter reglamentario aplicando la doctrina citada. Así, el Tribunal Supremo dice que *«de la lectura de la Orden General nº 3 se desprende, sin sombra de duda, que no establece pautas y criterios para una determinada convocatoria de acceso al curso de capacitación de ascenso al empleo de Cabo, o de las enseñanzas y pruebas en que haya de consistir un curso determinado. Antes, al contrario, tal como indica su propio título y se confirma con la lectura de su articulado, establece "las bases generales por las que han de regirse los procesos selectivos para el acceso al curso de capacitación para el ascenso al empleo de Cabo de la Escala de Cabos y Guardias de la Guardia Civil, así como las normas generales del curso de capacitación y su plan de estudios". Las prescripciones de la Orden General nº 3 rigen para todas las convocatorias y todos los cursos de esa índole que se celebren en el futuro y, en esa medida, tienen un innegable carácter reglamentario».* Aunque la materia tratada en la sentencia no es subvencional, *mutatis mutandi*, la lógica planteada puede extenderse al área. Las bases generales en subvenciones tendrán naturaleza reglamentaria cuando estén destinadas a regir más de una convocatoria, al poseer cierta vocación de permanencia, mientras que si se refieren a una única convocatoria deberán ser consideradas un acto administrativo de carácter plurimo.

Esta diferencia tiene reflejo en la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, cuyo artículo 17.1 remite al procedimiento de elaboración de disposiciones reglamentarias contemplado en la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno. Este precepto no es básico por lo que el artículo 11 de la vigente Ley de Subvenciones de Aragón estableció su propio procedimiento; sin embargo, al hacerlo no distingue entre los dos supuestos mencionados, refiriéndose por su configuración, aparentemente, a solo uno de ellos: las bases generales concebidas como actos plurimos. Esto ha generado dudas interpretativas, considerándose en algunos casos que el legislador aragonés aspira a dar el mismo tratamiento a las bases generales próximas a las disposiciones administrativas de



carácter general, y las que se incardinan dentro de la figura del acto administrativo, a pesar de las diferencias existentes entre ambas. En otros casos, se venía aplicando de forma supletoria la previsión del artículo 17.1 de la ley estatal, entendiendo que se trata de una omisión. También por su naturaleza se han visto casos en los que se seguía el procedimiento previsto en los artículos 42 y siguientes del texto refundido de la Ley del Presidente o Presidenta y del Gobierno de Aragón, aprobado por el Decreto Legislativo 1/2022, de 6 de abril, del Gobierno de Aragón, basándose en la naturaleza del reglamento, por entender que era el procedimiento que más se ajustaba. Por último, se han detectado en la práctica situaciones intermedias en las que se aplicaba el artículo 11 de la Ley aragonesa, pero se incorporaban al expediente de forma suplementaria algunos de los informes o memorias que se exigen en el curso de la elaboración de las disposiciones reglamentarias.

Ante la variedad de escenarios señalados, el Texto Refundido en preparación podría sentar una pauta hermenéutica única y determinar con claridad si el artículo 11 de la Ley de Subvenciones de Aragón rige con independencia de la vocación de permanencia de las bases generales, o si por el contrario las bases generales cercanas a las disposiciones administrativas generales han de confeccionarse respetando previsiones propias de la elaboración de las normas reglamentarias. De *lege ferenda*, lo ideal sería regular un procedimiento especial que adaptara las reglas de los artículos 42 y siguientes del texto refundido de la Ley del Presidente o Presidenta y del Gobierno de Aragón, a las singularidades de las bases generales, dejando el sistema del artículo 11 para las bases de las subvenciones que constituyen actos administrativos plurimos. Con todo, ya que esto no parece posible dentro de los contornos de la refundación, al menos sería conveniente que el futuro Texto Refundido de la Ley de Subvenciones definiera un criterio interpretativo conforme a la regulación ya aprobada en Aragón y en el Estado, así como la jurisprudencia aplicable.

## VII.-

Haciendo un estudio de las proposiciones y proyectos de leyes aragoneses aprobados desde la entrada en vigor de la Ley 5/2015, de 25 de marzo, de Subvenciones de Aragón, así como de aquellos que fueron aprobados en paralelo a ella, como es el caso de las leyes 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana



de Aragón, la 4/2015, de 25 de marzo, de Comercio de Aragón, la 6/2015, de 25 de marzo, de Juventud de Aragón, o la 7/2015, de 25 de marzo, de Bibliotecas de Aragón, se han identificado varios preceptos susceptibles de ser interiorizados en el texto refundido que se ha elaborado.

En primer lugar, la Ley 5/2021, de 29 de junio, de Organización y Régimen Jurídico del Sector Público Autonómico de Aragón contiene varios artículos que inciden sobre el régimen de subvenciones de la Comunidad Autónoma. Su artículo 150.1 regula la autorización del Consejo de Gobierno para la celebración de los convenios, conteniendo su segundo párrafo una salvedad cuando los convenios instrumenten el otorgamiento de subvenciones. Por su parte, artículo 151.6 establece la obligación de inscripción de estos convenios en el Registro Electrónico Autonómico de Convenios y Órganos de Cooperación y publicados en el Boletín Oficial de Aragón. El apartado 7 del mismo artículo indica que *«los convenios que impliquen compromisos económicos superiores a trescientos mil euros para la Administración de la comunidad autónoma, organismos públicos adscritos y universidades públicas que integran el Sistema Universitario de Aragón, incluidos aquellos a través de los cuales se instrumente la concesión de subvenciones públicas, se deberán remitir electrónicamente por el titular del centro directivo promotor a la Cámara de Cuentas de Aragón dentro de los tres meses siguientes a su suscripción»*. Si bien se trata de previsiones que se refieren al sector público autonómico, y que no incluyen por tanto al sector público local aragonesa, de cara a facilitar a los operadores jurídicos el encontrar la información básica sobre subvenciones, se anima a valorar si podría ser beneficioso introducir alguno de estos apartados en el futuro Texto Refundido de la Ley de Subvenciones, evitando la dispersión de reglas referidas a las subvenciones en varias normas distintas, cuando además estas reglas tienen vocación de generalidad para todo tipo de subvenciones y no afectan solo a las de una determinada área o materia.

Ha de valorarse, igualmente, la existencia de divergencia entre la redacción de los artículos 117.1, 129.1, y 134.1 de la Ley 5/2021, de 29 de junio y la del 2.4 del Texto Refundido planteado. La Ley de Organización y Régimen Jurídico del Sector Público Autonómico de Aragón atribuye la condición de fundación del sector público a una fundación cuando esta reúne alguno de estos requisitos: *«a) que se constituyan de forma inicial, con*



*una aportación mayoritaria a la dotación fundacional, directa o indirecta, de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón o cualesquiera de los sujetos integrantes del sector público institucional autonómico, o bien reciban dicha aportación con posterioridad a su constitución; b) que el patrimonio de la fundación esté integrado en más de un cincuenta por ciento por bienes o derechos aportados o cedidos por sujetos integrantes del sector público autonómico con carácter permanente; c) que la mayoría de derechos de voto en su patronato corresponda a representantes del sector público autonómico». Las sociedades mercantiles públicas, por su parte, se definen como «las sociedades mercantiles en las que la Administración de la comunidad autónoma, sus organismos públicos u otras sociedades mercantiles participadas, conjunta o separadamente, puedan ejercer, directa o indirectamente, una influencia dominante en razón de la propiedad, de la participación financiera o de las normas que las rigen». Por último, el artículo 129.1 establece una serie de principios, ordenados por prioridad en su aplicación y referidos a la situación en el primer día del ejercicio presupuestario, para determinar cuándo se entiende que un consorcio está adscrito a la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón: «a) disponga de la mayoría de votos en los órganos de gobierno; b) tenga facultades para nombrar o destituir a la mayoría de los miembros de los órganos ejecutivos; c) tenga facultades para nombrar o destituir a la mayoría de los miembros del personal directivo; d) disponga de un mayor control sobre la actividad del consorcio debido a una normativa especial; e) tenga facultades para nombrar o destituir a la mayoría de los miembros del órgano de gobierno; f) financie en más de un cincuenta por ciento, en su defecto, en mayor medida la actividad desarrollada por el consorcio, teniendo en cuenta tanto la aportación del fondo patrimonial como la financiación concedida cada año; g) ostente el mayor porcentaje de participación en el fondo patrimonial; o, h) tenga mayor número de habitantes o extensión territorial dependiendo de si los fines definidos en el estatuto están orientados a la prestación de servicios a las personas o al desarrollo de actuaciones sobre el territorio».*

El artículo 2.4 del Texto Refundido de la Ley de Subvenciones, de forma similar, pero sin llegar a coincidir plenamente, dice lo siguiente: «a los efectos de esta Ley se entenderá por sociedades, fundaciones y consorcios del sector público autonómico o local, respectivamente, aquellos en los que la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón o de las entidades locales, o sus organismos públicos, directa o indirectamente: a)



*Participen mayoritariamente en su capital, en su dotación fundacional o en la constitución de recursos propios, b) Financien mayoritariamente sus actividades, c) Tengan un papel preponderante en la toma de decisiones, en particular por ostentar una participación relevante en los órganos de dirección, administración o control, o una participación relevante en el capital o dotación, aunque no sea mayoritaria».* Sin perjuicio de que el Texto Refundido abarca también a los entes del sector público local y no solo a los autonómicos, y que no pueden trasladarse por ello sin más los preceptos de la Ley 5/2021, de 29 de junio - además de que es factible que una ley sectorial acote su propio concepto de entes del sector público a los efectos de ella misma -, sí que debería tomarse de modelo en un aspecto en concreto y es que la Ley 5/2021, de 29 de junio, precisa que los requisitos son de cumplimiento alternativo, de modo que no deben concurrir todos para considerar que nos hallamos ante una fundación, un consorcio o una sociedad del sector público autonómico aragonés. En contraposición, el citado artículo 2.4 se limita a enumerar los requisitos sin aclarar si tienen carácter alternativo o cumulativo. Corolario de ello, se recomienda plasmar en el texto refundido de manera expresa que estos requisitos son alternativos, así como incorporar la expresión «*influencia dominante*», presente en la legislación y en la jurisprudencia vigentes. Los parámetros valorados por el artículo 2.4 del Texto Refundido se corresponden con la noción de la influencia dominante; no obstante, para favorecer la coherencia entre normas, se juzga apropiado reflejar esta novedad terminológica en el texto normativo.

El artículo 57 de la Ley 8/2022, de 29 de diciembre, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para el ejercicio 2023, recoge la siguiente obligación: «*el Gobierno de Aragón remitirá trimestralmente a la Comisión de Hacienda, Presupuestos y Administración Pública de las Cortes de Aragón las subvenciones y ayudas que concedan las entidades pertenecientes al sector público de la Comunidad Autónoma de Aragón con cargo a los capítulos IV y VII de sus respectivos presupuestos o, en su caso, de naturaleza análoga, con indicación de la convocatoria, el programa y el crédito presupuestario al que se imputen, así como beneficiario, cantidad concedida, finalidad o finalidades de la subvención, si existe financiación europea y, en el caso de subvenciones plurianuales, el total y su distribución por anualidades. En aquellas relacionadas con la creación de empleo, se indicarán, además, el número de empleados fijos de la empresa y la creación de empleo neto comprometido como condición de la subvención o ayuda*». En anteriores leyes de presupuestos, se



encuentran artículos de idéntico contenido. Así el artículo 49 de la Ley 10/2019, de 30 de diciembre, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para el ejercicio 2020 recogía el mismo contenido. Lo mismo ocurre con los artículos 57 de las leyes 4/2020, de 30 de diciembre, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para el ejercicio 2021, y 9/2021, de 30 de diciembre, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para el ejercicio 2022. Considerando que esta previsión se reitera anualmente, llegando a repetirse en la actualidad incluso el número del artículo que la recoge, cabría valorar su inserción de forma establece en el próximo texto refundido, siempre que no se entienda que supone una extralimitación de los límites de la refundación.

También debe ponderarse la incidencia de la Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón, y en particular la de los apartados 1 y 2 de su artículo 8, y las de los artículos 9.2 y 41.5, y, en menor grado, los artículos 59.2 y 60.2. El Texto Refundido de la Ley de Subvenciones solo hace referencia a la legislación de transparencia en relación a los beneficiarios de las subvenciones en el artículo 44.3. Teniendo en cuenta que el artículo 41.5 de la Ley 8/2015, de 25 de marzo, llega a anudar como consecuencia del incumplimiento de las obligaciones de transparencia la pérdida de la subvención, parece adecuado que figure en el artículo 9 una referencia específica a la necesidad de cumplir con lo establecido en la legislación de transparencia. Si no se quiere hacer una traslación completa del contenido de la Ley de Transparencia, sí que sería positivo que la lectura del Texto Refundido de la Ley de Subvenciones pudiera advertir de su existencia, guiando de esta forma a los operadores jurídicos a la norma que completa el régimen que les puede ser aplicable en materia de subvenciones.

Lo mismo podría decirse de algunas de las reglas de la disposición adicional segunda de la Ley 8/2022, de 29 de diciembre, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para el ejercicio 2023, que aparecen de forma recurrente en las sucesivas leyes de presupuestos; o de su disposición adicional decimoséptima. Si no su contenido, al menos una remisión a la ley de presupuestos de la Comunidad Autónoma, igual que se hace en relación otros aspectos de la ley, para que el lector de la norma sepa a dónde acudir leyendo la norma principal aragonesa en materia de subvenciones.



Igualmente, la Ley 3/2021, de 20 de mayo, por la que se regula la Prestación Aragonesa Complementaria del Ingreso Mínimo Vital y el Servicio Público Aragonés de Inclusión Social, incide sobre la regulación de subvenciones, aunque sea en sentido negativo, para excluir lo desarrollado en ella de su marco normativo. El artículo 2.4 de la Ley declara que *«la Prestación Aragonesa Complementaria es una prestación con régimen jurídico propio que queda excluida del ámbito de aplicación de la normativa general de subvenciones. Tiene carácter personal e intransferible, no pudiendo ofrecerse en garantía de obligaciones ni ser objeto de cesión total o parcial, de compensación o descuento, salvo para el reintegro de las prestaciones indebidamente percibidas, ni de retención o embargo, conforme a lo establecido por la legislación del Estado»*. Ahonda su disposición adicional cuarta que dice *«que quedan excluidos del ámbito de aplicación de la Ley 5/2015, de 25 de marzo, de Subvenciones de Aragón, de acuerdo con su naturaleza de prestación económica y régimen jurídico propio: a) Las prestaciones económicas para situaciones de urgencia; b) Las prestaciones económicas para facilitar la integración social, tales como las ayudas de integración familiar, la Prestación Aragonesa Complementaria del IMV y las ayudas para la inserción social de las mujeres víctimas de violencia de género; c) Los subsidios de movilidad y compensación por gastos de transporte para personas con discapacidad y las becas para atención en centros de servicios sociales especializados; y d) Los complementos económicos para personas receptoras de pensión no contributiva»*.

Sin perjuicio de que las exclusiones del régimen de subvenciones son consideradas una competencia estatal, lo que conllevó la declaración de inconstitucionalidad del artículo 3.1 de la Ley 10/2016, de 1 de diciembre, de medidas de emergencia en relación con las prestaciones económicas del Sistema Público de Servicios Sociales y con el acceso a la vivienda en la Comunidad Autónoma de Aragón, por la sentencia del Tribunal Constitucional 21/2019, de 14 de febrero, si se entiende que las exclusiones citadas respetan los parámetros de la legislación básica, conforme a la dinámica centralizadora de los textos refundidos, quizá podría ser beneficioso que figurarán como una disposición adicional o final dentro del texto en preparación.

La Ley 11/2016, de 15 de diciembre, de acción concertada para la prestación a las personas de servicios de carácter social y sanitario en su disposición adicional primer



manifiesta que *«la acción concertada será incompatible con la concesión de subvenciones para la financiación de las actividades o servicios que hayan sido objeto de concierto»*. Se estima conveniente incorporar la disposición al texto refundido en aras de reforzar su papel centralizador.

El artículo 4.2 de la Ley 6/2018, de 28 de junio, del Voluntariado de Aragón aclara que la realización de actividades de acción voluntaria *«en ningún caso podrá sustituir a las administraciones públicas ni a las entidades contratadas, concertadas o subvencionadas por estas, para el desempeño de actividades o funciones que deban ser desarrolladas para el mediante contratación laboral o mediante la prestación de servicios profesionales retribuidos»*. Al constituir una limitación que afecta de manera universal a cualquier persona o ente subvencionado, se recomienda agregarla al Texto Refundido preparado.

También se juzga oportuno asimilar el apartado 5 del artículo 24 de la Ley 7/2018, de 28 de junio, de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en Aragón, al describir los órganos que intervienen en el procedimiento de concesión de las subvenciones. En un sentido similar, aunque no idéntico, el artículo 28.3 de la Ley habla de que los jurados que otorguen premios subvenciones deberán procurar de igual modo una participación equilibrada. Dado que no es una regla que afecte solo a las subvenciones en materia de igualdad, sino a cualquier premio o galardón que se constituya a través de una subvención, como regla general sería conveniente que el Texto Refundido la recogiera. En cuanto a su ubicación, al tratarse de una especialidad muy concreta acerca de premios, se sugiere su inclusión por medio de una disposición adicional. Por último, el artículo 28.3 fija una prohibición general para el otorgamiento de las subvenciones a *«a las empresas y entidades solicitantes sancionadas por resolución administrativa firme o condenadas por sentencia judicial firme, por acciones u omisiones consideradas discriminatorias por la legislación vigente por razón de género. A tal efecto, las empresas y entidades solicitantes deben presentar, junto con la solicitud de la ayuda, una declaración responsable del hecho de no haber sido nunca objeto de sanciones administrativas firmes ni de sentencias firmes condenatorias»*.

A pesar de que el artículo 44.3 del Texto Refundido presentado ya hace alusión a la necesidad de cumplir la legislación en igualdad, la referencia es general, por lo que quizá



podría hacerse mención específica a esta prohibición del artículo 28.3 de la Ley 7/2018, de 28 de junio. La misma sugerencia se hace en cuanto al artículo 39.3 de la Ley 18/2018, de 20 de diciembre, de igualdad y protección integral contra la discriminación por razón de orientación sexual, expresión e identidad de género en la Comunidad Autónoma de Aragón. Téngase en cuenta, asimismo, lo previsto en el artículo 26 de la Ley 16/2018, de 4 de diciembre, de la actividad física y el deporte de Aragón que señala que *«las competiciones, actividades o eventos deportivos que establezcan o promuevan actitudes sexistas o discriminatorias no podrán recibir subvenciones o ayudas de las Administraciones públicas aragonesas»*. De una lectura conjunta de estas normas se deduce con claridad un principio general de prohibición de otorgamiento de subvenciones en relación al sexismo y otras formas de discriminación análogas. Quizá sería conveniente que el artículo 9 haga referencia como otra de las obligaciones del beneficiario el no incurrir en prácticas sexistas o discriminatorias, en los términos establecidos por su legislación específica.

El artículo 33 de la Ley 14/2018, de 8 de noviembre, de memoria democrática de Aragón, aunque está recogido en una norma sectorial, proyecta su eficacia a todas las subvenciones del Gobierno de Aragón, igual que sucedía con las disposiciones citadas en materia de igualdad.

En base a la vocación totalizadora propia de los textos refundidos, se plantea, igual que en otros casos, la posibilidad de acoger los artículos 16 y 51 de la Ley 6/2015, de 25 de marzo, de Juventud de Aragón, como una disposición adicional. El primero de ellos indica que *«la inscripción en el censo de entidades juveniles de Aragón será requisito para la obtención de las ayudas o subvenciones que oportunamente convoque el Instituto Aragonés de la Juventud cuando las mismas tengan como destinatarias a dichas entidades»*, el segundo que *«como requisito para su reconocimiento oficial y para poder optar a recibir cualquier subvención o ayuda pública para el desarrollo de su actividad, los servicios de información joven se inscribirán en el Censo del Sistema Aragonés de Información Joven, del Instituto Aragonés de la Juventud»*. A pesar de que afectan a un ámbito específico de la actividad subvencional, establecen un requisito ineludible para su obtención, por lo que para los operadores jurídicos es importante ser conscientes de su existencia.



En una línea parecida, se señala la presencia del artículo 82 de la Ley 5/2019, de 21 de marzo, de derechos y garantías de las personas con discapacidad en Aragón, que impone la obligación de tener sus cuentas anuales, memoria, etc., de acceso público y publicadas en los canales de transparencia a las empresas, asociaciones, fundaciones u otras entidades relacionadas con la discapacidad que reciban de forma directa o indirecta, al menos, un 40% del total de sus ingresos anuales en forma de partida presupuestaria, ayuda o subvención pública de cualquier Administración, y siempre que alcance un monto total de 25.000 euros. Además de poder integrar el precepto dentro del Texto Refundido de la Ley de Subvenciones, sería un buen momento para clarificar a que se refiere la norma cuando habla de «etc», que como concepto ofrece una elevada inseguridad jurídica.

En el caso de leyes focalizadas como el Decreto-ley 5/2017, de 14 de noviembre, del Gobierno de Aragón, de medidas urgentes para facilitar la ejecución del convenio de Colaboración entre la Administración General del Estado (Ministerio de la Presidencia y para las Administraciones Territoriales) y el Gobierno de Aragón, para la financiación de inversiones en la provincia de Teruel que continúen favoreciendo la generación de renta en dicha provincia, que establecen especialidades en el régimen de determinadas subvenciones, se plantea la posibilidad de que el Texto Refundido regule alguna disposición o artículo que ampare o anticipe la fijación, en su caso, de estas singularidades. Aunque nada impide, conforme al principio cronológico de las normas de *lex posterior derogat priori*, marcar especiales en una ley posterior, si el propio Texto Refundido hace referencia a las mismas en aquellos sectores donde se han dado hasta la fecha, el lector de la norma es más consciente de que pueden existir estas leyes y las buscara ante la duda. Al margen de las subvenciones para el desarrollo de la provincia de Teruel, otro de los campos donde se han dictado con cierta frecuencia normas especiales es el de las catástrofes naturales. A título ejemplificativo, cabe citar, entre otros, los decretos-leyes 2/2018, de 8 de mayo, del Gobierno de Aragón, por el que se establecen medidas urgentes para reparar los daños causados y las pérdidas producidas en el territorio de Aragón por los desbordamientos en la cuenca del río Ebro durante el mes de abril de 2018; 7/2022, de 21 de septiembre, del Gobierno de Aragón, por el que se establecen medidas urgentes para restaurar los daños causados al medio agrario, forestal y natural por los incendios ocurridos los meses de junio, julio y agosto de 2022; y 6/2022, de 12 de agosto, del Gobierno de Aragón, por el que se



establecen medidas urgentes para restaurar los daños causados al medio agrario, forestal y natural por el incendio de julio de 2022 en la comarca Comunidad de Calatayud. Por lo tanto, hacer referencia a la hipotética existencia de normas en estas áreas no sería una innovación que transgreda los límites de la refundición, sino parte de la armonización propugnada al confeccionar el texto objeto de análisis en este informe.

Señalar que conforme al artículo 19.2 de la Ley 7/2019, de 29 de marzo, de apoyo y fomento del emprendimiento y del trabajo autónomo en Aragón, y la Ley 1/2021, de 11 de febrero, de simplificación administrativa, también puede enriquecer el Texto Refundido hacer alguna referencia al principio de simplificación. Por ejemplo, en el artículo 4 del Texto Refundido encajaría una alusión a la promoción de la simplificación de los procedimientos de subvenciones, en la medida en que esta no suponga una merma del resto de principios inspiradores como la concurrencia competitiva, la igualdad, la objetividad, o la transparencia, que, además, tienen carácter básico. En ese sentido, es importante resaltar que la simplificación queda condicionada a que no se trasgredan estos presupuestos básicos que han de regir el otorgamiento y justificación de las subvenciones.

#### IX.-

Este centro directivo propone aprovechar la elaboración de este texto refundido para incorporar una de las últimas reformas llevadas a cabo por el legislador estatal en la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones. Esta norma ha sido objeto de numerosas modificaciones en los últimos años, aunque no resulta necesario incorporar todas ellas a la legislación autonómica, bien sea por tratarse de previsiones que únicamente se contienen en la legislación estatal (como puede ser la determinación de los requisitos para tener la condición de beneficiario o la regulación de la Base de Datos Nacional de Subvenciones), o porque la propia Ley aragonesa se remite a lo que prevea al respecto la legislación básica, como ocurre con el control de ayudas y subvenciones financiadas total o parcialmente con cargo a fondos europeos.

Sin embargo, sí que puede ser interesante que el futuro Texto Refundido de la Ley de Subvenciones de Aragón se remitiera expresamente a lo dispuesto por la legislación estatal, respecto a los gastos subvencionables, cuando el beneficiario de la subvención sea una



empresa. En este sentido, el artículo 31.2, párrafo segundo, de la ley estatal, modificado por la Ley 18/2022, de 28 de septiembre, de creación y crecimiento de empresas, establece lo siguiente: *“Cuando el beneficiario de la subvención sea una empresa, los gastos subvencionables en los que haya incurrido en sus operaciones comerciales deberán haber sido abonados en los plazos de pago previstos en la normativa sectorial que le sea de aplicación o, en su defecto, en los establecidos en la Ley 3/2004, de 29 de diciembre, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales”*.

Por último, siguiendo el precedente de la Ley 5/2021, de 29 de junio, de Organización y Régimen Jurídico del Sector Público Autonómico de Aragón, y en aplicación del artículo 75 de la Ley, de 21 de marzo, de derechos y garantías de las personas con discapacidad en Aragón, se recomienda incluir una disposición adicional sobre lectura fácil con este tenor: *«la publicación de este texto refundido se llevará a cabo en documento de lectura fácil para garantizar el acceso a la información de las personas con discapacidad»*.

#### X.-

A modo de conclusión, este centro directivo considera que la labor de refundición se ajusta plenamente al mandato contenido en la Ley 1/2021, de 11 de febrero, de simplificación administrativa y a la jurisprudencia constitucional en materia de Decretos Legislativos, por lo que no cabe realizar reparo alguno al proyecto de decreto legislativo.

Con ánimo constructivo, se recomienda estudiar la incidencia de varias normas, a los efectos de incorporar el contenido de algunos de sus artículos, en todo o en parte, en el Texto Refundido; así como las dudas interpretativas generadas en torno al procedimiento de aprobación de las bases generales, dependiendo de su consideración como acto administrativo o disposición administrativa general, o cercana a las mismas. En especial, se destacan varios cambios producidos durante el pasado año en varios preceptos básicos de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones. En el ámbito autonómico, especialmente, se anima a considerar las leyes 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón; 5/2021, de 29 de junio, de Organización y Régimen Jurídico del Sector Público Autonómico de Aragón; la 7/2018, de



28 de junio, de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en Aragón; 5/2019, de 21 de marzo, de derechos y garantías de las personas con discapacidad en Aragón; y las sucesivas leyes de presupuestos de la Comunidad Autónoma.

Es todo cuanto cabe informar, sin perjuicio de mejor criterio fundado en Derecho.

En Zaragoza, a fecha de firma electrónica.

LUIS SEBASTIÁN ESTAÚN GARCÍA.

El Director General de Desarrollo Estatutario y Programas Europeos