



**Función Consultiva**

Informe Jurídico nº RDGSJ 65/2025

**Departamento Solicitante:** Secretaría General Técnica del Departamento de Presidencia, Economía y Justicia, conforme Decreto de 12 de julio de 2024; IAF

**Materia:** Borrador de orden por la que se modifica la Orden EIE/709/2016, de 6 de julio, por la que se establecieron las bases reguladoras para la concesión de subvenciones para infraestructuras eléctricas, gasísticas, hidráulicas y de conectividad en la provincia de Teruel

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

*"La democracia es el gobierno de lo público en público"  
Norberto Bobbio*

Vista la solicitud de informe realizada por la Secretaría General Técnica del Departamento de Presidencia, Economía y Justicia, conforme al Decreto, de 12 de julio de 2024, BOA de 12 de julio, del Gobierno de Aragón, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón), sobre el borrador de orden por la que se modifica la Orden EIE/709/2016, de 6 de julio, por la que se establecieron las bases reguladoras para la concesión de subvenciones para infraestructuras eléctricas, gasísticas, hidráulicas y de conectividad en la provincia de Teruel, y una vez analizados el Expediente Administrativo y los antecedentes remitidos vía electrónica el 12 de julio de 2024 a esta Dirección General de Servicios Jurídicos, consistentes en

*1.-Expediente Administrativo Electrónico, con CSV3W285CN0J51L0XFIL*

, 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, Economía y Justicia, conforme Decreto de 12 de julio de 2024 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, tal y como exponemos, 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** en la documentación remitida (sólo consta que se ha solicitado).

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

---

<sup>1</sup> 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 1057/2024, de 15 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento del Servicio Jurídico del Estado, 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



Refundido, *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 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, que han sido citadas por este centro directivo en múltiples informes precedentes:

Sentencia del Tribunal Supremo de 5 de mayo de 1997 (RJ 1997, 3908) - recurso nº 7862-1994; Sentencia del Tribunal Supremo de 9 de marzo de 1998(sic) (RJ 1998, 4808) -recurso nº 6596-97; Sentencia del Tribunal Supremo de 12 de noviembre de 1999(sic) (RJ 1999, 9950) -recurso nº 9980-98; Sentencia del Tribunal Supremo de 21 de febrero de 2000(sic) (RJ 2000, 1689) -recurso nº 11609-98; Sentencia del Tribunal Supremo de 29 de mayo de 2001 (RJ 2001, 5709) -recurso nº 8276-95; Sentencia del Tribunal Supremo de 7 de junio de 2001 (RJ 2001, 6235) - recurso nº 2709-97

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 el estatal en la LGS de 2003 como el autonómico 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 documentos y trámites elaborados por el INSTITUTO ARAGONÉS DE FOMENTO "IAF", como entidad de derecho público (administración institucional) instructora de este procedimiento administrativo de modificación de bases reguladoras; **sólo nos vamos a pronunciar sobre el documento titulado "memoria justificativa y económica", de 7 de febrero de 2025:**

**El artículo 11 del TRLSA NO contempla ni exige la realización de este trámite** que, por el contrario, sí que forma parte del procedimiento administrativo de elaboración de disposiciones administrativas de carácter general (reglamentos). Así, en una observancia estricta del principio de legalidad, en su vertiente de "vinculación positiva" (aplicable al sector público y, de forma estricta a la "Administración pública"), el IAF no justifica ni motiva por qué elabora y realiza este trámite cuándo el TRLSA no lo exige; es más, en el apartado titulado "inserción en el ordenamiento jurídico y procedimiento de elaboración" se hacen eco de forma expresa de la posición mantenida por este Letrado, excluyéndose la aplicación de los artículos 44 y siguientes del Texto refundido de la Ley del Presidente o Presidenta del Gobierno de Aragón, aprobado por decreto legislativo 1/2022, de 6 de abril, negando el carácter de disposición administrativa de carácter general de esta modificación de la orden de 2016...

Es más, la Orden EIE 709/2016, de 6 de julio, NO ES UNA DISPOSICIÓN DE CARÁCTER GENERAL, sino un acto administrativo: efectivamente, si acudimos a su disposición final, no habla de "entrada en vigor", sino de "aplicabilidad". En el procedimiento administrativo de elaboración de aquellas bases reguladoras de 2016, también intervino esta DGSSJJ y este Letrado y, efectivamente, el órgano sustantivo siguió la pauta propuesta por este órgano consultivo.

### **Tercera.- Análisis material.**

El borrador, está estructurado por una exposición de motivos (10 párrafos), un artículo único y una disposición final única:

Salvo error de este Letrado, en la exposición de motivos de esta modificación de las bases reguladoras de 2016, 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” (pues queda vedada la revisión de oficio de disposiciones administrativas de carácter general “a instancia de parte”). Por el contrario, si el órgano sustantivo hace suyas las recomendaciones que constan en este Informe, el 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, será un artículo que aparecerá al final de las bases reguladoras y, por supuesto, al final de la convocatoria en sí.

#### **EXPOSICIÓN DE MOTIVOS:** Estructurada en 10 párrafos.

Sobra por completo, en el párrafo 10, la cita del artículo 42 del Texto Refundido de la Ley del Presidente o Presidenta del Gobierno de Aragón, porque se refiere a la iniciativa para la elaboración de las disposiciones administrativas de carácter general.

No se incluye la referencia necesaria al trámite en el que interviene esta DGSSJJ, proponiendo su inclusión.

**Disposición final única (entrada en vigor).**- 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 tal, sobra. Así, por ejemplo, en lugar de hablar de “entrada en vigor” (que tiene sentido si de normas formales estamos hablando, bien sean leyes o disposiciones administrativas de carácter general), debería indicarse, que estas bases “producirán efectos”, por ejemplo, al día siguiente de su publicación en el BOA (sin que conste “entrada en vigor”).

Debería añadirse, régimen impugnatorio al final, tal y como hemos anticipado (régimen impugnatorio común para convocatoria y para bases que rigen la convocatoria concreta en aras del principio de seguridad jurídica y de acceso a la jurisdicción, conforme los artículos 9, 24 y 106 de la CE de 1978);



## 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 13 de febrero de 2025

EL LETRADO DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA

Dirección Gerencia del IAF

**SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA DEL DEPARTAMENTO PRESIDENCIA, ECONOMÍA Y JUSTICIA**