



Informe n° registro DG-SSJJ: 660/2018

Vista Solicitud de Informe remitida por el Director General de Ordenación del Territorio, sobre el Proyecto de Orden por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones en el ámbito de la Directriz Especial de Política Demográfica y contra la Despoblación con cargo al Fondo de Cohesión Territorial, con fecha de entrada en esta Dirección General de Servicios Jurídicos el 30 de octubre de 2018, tengo el honor de informar en los siguientes términos

I.- Compete a esta Dirección General de Servicios Jurídicos la emisión del presente informe, de acuerdo con lo establecido en los artículos 5 y siguientes 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 Aragón., en el ejercicio de la Función Consultiva legalmente atribuida.

Dicho informe tiene carácter preceptivo, a tenor de lo dispuesto en el artículo 11.3 de la Ley 5/2015, de 25 de marzo, de Subvenciones de Aragón (en adelante, LSA), según el cual: “(...) las bases reguladoras aprobadas por la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón y los organismos públicos adscritos a ella, previamente a su aprobación, deberán ser también objeto de informe preceptivo de la Dirección General de los Servicios Jurídicos”.

II.- Competencia material de la Comunidad Autónoma de Aragón.

El Estatuto de Autonomía de Aragón, aprobado por Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, en su artículo 71.8, atribuye a la Comunidad Autónoma de Aragón la competencia exclusiva en materia de ordenación del territorio.

Igualmente, el artículo 79.1 del Estatuto de Autonomía de Aragón estipula que, en 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.

III.- Competencia formal. Aprobación y procedimiento de elaboración.

El artículo 11.2 LSA dispone que: “2. *El titular de cada Departamento de la Administración de la Comunidad Autónoma es el órgano competente para la aprobación de las bases reguladoras de las subvenciones que puedan otorgar los Departamentos y los organismos públicos adscritos a ellos*”.

Conforme a lo cual, corresponde al Departamento de Vertebración del Territorio, Movilidad y Vivienda la aprobación de las bases reguladoras objeto de la presente Orden, en virtud de lo dispuesto en el artículo 11.2 LSA.

Respecto al procedimiento de elaboración seguido al respecto, conviene hacer una puntualización previa.

Y es que, la naturaleza de las bases reguladoras, ha suscitado no poca controversia desde el punto de vista jurisprudencial. Lo que, en el plano normativo, se ha traducido en una dualidad de criterios (Estado-Comunidad Autónoma de Aragón) desde el punto de vista comparativo.

Así, en el ámbito estatal, el artículo 17.1.2º de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (en adelante, LGS), sin carácter básico conforme a lo dispuesto en su Disposición Final Primera, establece: “*las citadas bases (reguladoras) se aprobarán por orden ministerial, de acuerdo con el procedimiento previsto en el artículo 24 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, y previo informe de los servicios jurídicos y de la Intervención Delegada correspondiente, y serán objeto de publicación en el “Boletín Oficial del Estado”*”. Por lo tanto, se produce una remisión a los trámites previstos en la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, de Organización, Competencia y Funcionamiento del Gobierno, para la elaboración de reglamentos.

Sin embargo, en el ámbito autonómico que nos concierne, el legislador aragonés, en su norma sustantiva, concretamente en el artículo 11, donde se aborda la materia, no recoge remisión expresa a la tramitación reglamentaria en la elaboración de las bases reguladoras. Previendo además un procedimiento específico al respecto.

Ante esta dicotomía, esta Dirección General de Servicios Jurídicos, se viene inclinando, siguiendo a la norma aragonesa, por considerar que **no resulta necesaria la tramitación reglamentaria**, a que se refieren los artículos 47 a 50 de la Ley 2/2009, de 11 de mayo, del Presidente y del Gobierno de Aragón (en adelante Ley 2/2009); ante la regulación expresa que sí establece la norma sustantiva (LSA) en una materia que le es propia.

Se consideraría así la naturaleza de las bases reguladoras como la de un acto de “naturaleza híbrida”, superando los caracteres propios de un acto administrativo, pero sin que participe de todos los correspondientes a una Disposición de carácter general.

Por lo que, en cualquier caso, su elaboración, siguiendo “stricto sensu” la previsión de la norma autonómica, quedaría íntegramente sujeta con carácter de contenido mínimo e indisponible al procedimiento específicamente previsto en el artículo 11 y siguientes de la LSA.

No obstante, como decimos, la especial singularidad de esta materia; ya en lo relativo al amplísimo ámbito de cobertura al que va destinada (tanto desde el punto de vista objetivo como subjetivo), ya por su mayor o menor vocación de permanencia, que no la agota en una única aplicación; es obvio que, en estas y otras cuestiones, participa de caracteres propios de la naturaleza reglamentaria.

La cuestión, aparentemente no zanjada, admite como hemos visto en función de esta apreciación en cuanto a su naturaleza, de dos posibilidades:

- Ceñirse al procedimiento específico previsto con “carácter mínimo e indisponible” por el artículo 11 de la LSA. Lo que entendemos, dadas las “peculiaridades apuntadas”, exigiría para un mejor advenimiento con el principio de seguridad jurídica, garantizar, además, a lo largo de la tramitación, el cumplimiento los distintos principios que previstos en los artículos 129 y siguientes de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común, inspiran el ejercicio de la potestad reglamentaria. Principios tales como el de Buena regulación, Evaluación normativa, Participación y especialmente, todo lo relativo a Publicidad y Transparencia.
- Inclinarsé por la tramitación reglamentaria, prevista en el artículo 47 y siguientes de la Ley 2/2009, de 11 de mayo, del Presidente y del Gobierno de Aragón, dando cabida, además y necesariamente, a los requisitos específicos previstos en el artículo 11 de la LSA. Lo que, evidentemente, se traduce en un procedimiento más estricto y riguroso, pero indudablemente, más garantista.

Habiendo sido esta última opción la adoptada por el Departamento en el procedimiento que ahora nos ocupa, se hace necesario analizar el iter procedimental desde el punto de vista de la normativa aplicable.

En primer lugar, se advierte el cumplimiento de los requisitos contemplados al respecto por la Ley 39/2015 de PAC. Pues pese a que la solicitud, a priori, no refiere la necesaria cumplimentación del trámite de Transparencia ni figura anexa en el Expediente trasladado documentación acreditativa al respecto; no obstante, las subvenciones contempladas están incluidas en el Plan Estratégico de Subvenciones del Departamento de Vertebración del Territorio, Movilidad y Vivienda, aprobado por Orden de 11 de noviembre de 2015 para el periodo 2016-2019, y modificado mediante Orden de 26 de

abril de 2018, debidamente publicado en el Portal de Transparencia. Y así se refiere también, en la parte expositiva (párrafo 8º) del borrador de la Orden (Proyecto de Orden).

Así mismo, en lo relativo a la previsión de Planificación normativa referida en el artículo 132, habida cuenta de la peculiar naturaleza de las subvenciones, la que nos ocupa podría entenderse embebida dentro de la Planificación prevista para este Departamento por la referida Orden de 11 de noviembre de 2015 por la que se aprueba el Plan Estratégico.

En cuanto al análisis del procedimiento, a la luz de las previsiones establecidas tanto en la Ley del Presidente y el Gobierno de Aragón como en la LSA, entendemos que se han cumplimentado todos los trámites.

IV.- Documentación remitida de forma anexa.

El expediente en el que obra el Proyecto de Orden, ha sido remitido a esta dirección General con la siguiente documentación:

- 1) Trámite de consulta pública previa.
- 2) Orden de 18 de julio de 2018, del Consejero de Vertebración del Territorio, Movilidad y Vivienda de inicio del procedimiento.
- 3) Memoria justificativa.
- 4) Resolución de 18 de julio de 2018, del Director General de Ordenación del Territorio de sometimiento a información pública.
- 5) Anuncio en el BOA nº147 de 31 de julio de 2018.
- 6) Remisión al Servicio de Información y Documentación Administrativas y a las Oficinas Delegadas de Calatayud, Ejea de los caballeros, Tarazona, Jaca, Fraga, Alcañiz y Calamocha.
- 7) Certificado de la Oficina Delegada de Calatayud.
- 8) Certificado del Servicio de Información y Documentación Administrativas.
- 9) Certificado de la Oficina Delegada de Ejea de los Caballeros
- 10) Informe de la Intervención Delegada.
- 11) Informe del Servicio de Estrategias Territoriales explicativo de las modificaciones introducidas en el proyecto a causa de las sugerencias realizadas por la Intervención Delegada.
- 12) Proyecto de Orden de fecha 15 de octubre de 2018.

13) Informe de la Secretaría General Técnica del Departamento de Vertebración del Territorio Movilidad y Vivienda.

Por todo lo cual, pendiente de este Informe preceptivo (ex artículo 11.3 LSA) y de la publicación en el BOA (artículo 11.4 LSA), consideramos conformes el resto de los trámites seguidos.

V.- Análisis del contenido del proyecto de Orden por el que se aprueban las Bases Regulatoras.

- Desde el punto de vista formal:

Analizando el proyecto a la luz de las Directrices de Técnica Normativa del Gobierno de Aragón, aprobadas mediante Orden de 31 de mayo de 2013, del Consejero de Presidencia y Justicia; se resuelve que, si bien en términos generales el proyecto es conforme con las mismas, apreciamos que cabría hacer las siguientes precisiones:

En primer lugar, en relación con “Nominación” otorgada, entendemos que cabría la modificación de la redacción dispuesta para el Proyecto de Orden, de conformidad con lo señalado en la Directriz 7, párrafo 3 que establece que:

“Detrás de la fecha –excepto en los anteproyectos de ley-, y con nuevo enlace mediante la preposición de, se menciona el órgano del que emana la disposición: el Gobierno de Aragón, para el caso de los decretos, el Consejero correspondiente (no el Departamento) para el de las órdenes, y el Director General o titular de órgano competente para el de las resoluciones.”

Y, en segundo lugar, procedería la modificación de la fórmula aprobatoria por la que se engarzan las partes expositiva y dispositiva, optando como señala la Directiva 14 por las palabras “acuerdo o resuelvo”, en lugar del escogido “dispongo”.

- Desde el punto de vista material:
 - En relación con la parte expositiva, consta la adecuada indicación de las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta, así como la indicación del objeto y finalidad de la norma.
 - En relación con la parte dispositiva, su contenido es conforme con las distintas disposiciones de la normativa, y recoge las indicaciones planteadas por la Intervención Delegada.

Remitiéndonos a todo lo expuesto, es cuanto tengo el honor de informar, lo que someto a la consideración de cualquier otro mejor fundado en Derecho.

En Zaragoza, a 20 de noviembre de 2018.

LA LETRADA DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ARAGÓN



Consta la firma

Fdo. Paloma Suero Caveró

**AL DIRECTOR GENERAL DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO DEL
DEPARTAMENTO DE VERTEBRACIÓN DEL TERRITORIO, MOVILIDAD Y
VIVIENDA DEL GOBIERNO DE ARAGÓN**