



INFORME DE LA SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA DEL DEPARTAMENTO DE INDUSTRIA, COMPETITIVIDAD Y DESARROLLO EMPRESARIAL RELATIVO AL PROYECTO DE ORDEN, DEL CONSEJERO DE INDUSTRIA, COMPETITIVIDAD Y DESARROLLO EMPRESARIAL, POR LA QUE SE ESTABLECEN LAS BASES REGULADORAS DE LOS PREMIOS AL COMERCIO DE ARAGÓN.

Vista la documentación relativa al Proyecto de **Orden** por la que se establecen las bases reguladoras de los premios al comercio de Aragón, se mite el presente informe en los siguientes términos:

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

PRIMERO.- De acuerdo con lo establecido en el artículo 50.1.a) de la **Ley 2/2009**, de de 11 de mayo, del Presidente y del Gobierno de Aragón:

*“Los proyectos de reglamento, antes de su aprobación, deberán ser sometidos **preceptivamente** a los siguientes **informes** y dictámenes:*

- a) *El informe de la **Secretaría General Técnica competente**, que deberá referirse, como mínimo, a la corrección del procedimiento seguido y a la valoración de las alegaciones presentadas*
(...)”

Por lo que de conformidad con lo anterior, se

INFORMA

I.- El expediente remitido el 8 de abril de 2020 a esta Secretaría General Técnica, consta de la siguiente **DOCUMENTACIÓN**:

- 1.- Copia auténtica de la Orden, de fecha de firma de 14 de enero de 2020, del Consejero de Industria, Competitividad y Desarrollo Empresarial, por la que acordó el inicio del procedimiento, y que consta de 2 páginas.



2.- Informe del Observatorio Aragonés de Comercio, firmado el 30 de marzo de 2020, por el Jefe del Servicio de Ordenación y Promoción Comercial, en su calidad de secretario del Observatorio, de la sesión que celebró el 25 de febrero, y que consta de 1 página.

3.- Memoria justificativa del proyecto de Orden, de la Directora General de Comercio, Ferias y Artesanía, firmada el 7 de abril de 2020, y que consta de 6 páginas.

4.- Proyecto de orden por la que se aprueban las citadas bases reguladoras, que se distribuye en 16 artículos, 2 disposiciones adicionales, 1 disposición derogatoria y 2 disposiciones finales, y que consta de 11 páginas.

II.- MARCO COMPETENCIAL Y JURÍDICO

En el Estatuto de Autonomía de Aragón (L.O. 5/2007, de 20 de abril), **artículo 71. 25.^a**, se reconoce a esta Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de comercio, ferias y mercados interiores.

De acuerdo con la actual estructura departamental de esta administración autonómica, la competencia en comercio interior corresponde en la actualidad al Departamento de Industria, Competitividad y Desarrollo Empresarial, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 5.1.a) del **Decreto de 5 de agosto de 2019**, del Presidente del Gobierno de Aragón, por el que se modifica la organización de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón y se designan competencias a los Departamentos (B.O.A., núm. 153, de 6 de agosto de 2019)

Así mismo, según se recoge en el artículo 10.1.a) y b) del **Decreto 18/2020**, de 26 de febrero del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba la estructura orgánica del Departamento de Industria, Competitividad y Desarrollo Empresarial (B.O.A., núm. 43, de 3 de marzo de 2020):

“corresponde a la Dirección General de Comercio, Ferias y Artesanía, el ejercicio de las competencias y funciones, en materia de:

- a) (...) dirección, planificación, propuesta, desarrollo, coordinación, gestión, promoción y control del comercio interior (...)*
- b) (...) la mejora de la competitividad del comercio interior, sector ferial y de la artesanía.”*



Además, por lo que respecta al marco jurídico, la concesión de premios por las Administraciones Públicas es una actividad habitual, comprendida como una modalidad de actividad de fomento, sin perjuicio de su afectación también a otros ámbitos sectoriales, como en el de la contratación pública o los juegos de azar.

Si bien, esta modalidad tradicionalmente, ha recibido escasa atención por el ordenamiento jurídico positivo, fue por medio de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (LGSub en adelante), como veremos, dónde se dispusieron los mimbres para su regulación, a la espera de que el Reglamento que la desarrolló, hubiera precisado sus requisitos.

No obstante, la mayoría de la doctrina (si bien no es unánime, véase, Germán FERNÁNDEZ FARRERES) entiende los premios que otorga la Administración como una modalidad de fomento, incentivadora, para precisamente **estimular** a los particulares a que realicen actuaciones que se consideran de utilidad pública, para **destacar o distinguir** a aquellos que más o mejor las hayan llevado a cabo. Así, el premiado se eleva a la categoría de modelo ejemplar para el conjunto de la ciudadanía.

De tal manera que al encajar el concepto de premio, con el legal de subvención (artículo 2 de la LGSub, que resulta básica en gran parte de su articulado), el régimen jurídico vigente para ellos, parte de lo referido en el artículo artículo 79 del Estatuto de Aragón, para además de la ya citada Ley General, completarse con el **Real Decreto 887/2006**, de 21 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la LGSub (RD 887/2006, en adelante), y la **Ley 5/2015**, de 25 de marzo, de Subvenciones de Aragón (LSubAr, en adelante).

Así mismo, cabe precisar que la referencia a “*disposición dineraria*”, con que se define a la modalidad subvencionadora en el referido artículo 2 de la LGSub, entendemos que no excluye subvenciones - y premios- que consistan en la entrega de otros bienes distintos del dinero en metálico, como es frecuente en la entrega de los mismos. Ya sea algún bien, de escaso valor económico (diplomas, medallas o trofeos cuyo principal valor es el simbólico), o ya sea que el objeto entregado como premio, tenga valor económico significativo.

Por tanto, como modalidad de fomento, que encaja en la definición legal de subvención, su ámbito queda **reglado por el anterior compendio de normas**. Razonamiento, que se confirma, además, en la propia LGSub (artículo 4), al considerar “sensu contrario” incluidos en su ámbito regulatorio a los premios que se otorguen mediando solicitud de los interesados.



Siendo, por tanto, el elemento diferenciador, la **“previa solicitud del beneficiario”**, usualmente a través de convocatoria.

No obstante, ya hemos avanzado que la regulación positiva de los premios es escasa, y si atendemos a la normativa de referencia antes citada, tan solo la **LGSub**, se refiere a los premios, y en dos artículos diferentes. Al ya referido artículo 4, se le añade lo dispuesto en la **Disp. Adic. 10ª** de la misma, que establece que:

*“**Reglamentariamente** se establecerá el régimen especial aplicable al otorgamiento de los premios educativos, culturales, científicos o de cualquier otra naturaleza, que deberá ajustarse al contenido de esta ley, salvo en aquellos aspectos en los que, por la especial naturaleza de las subvenciones, no resulte aplicable”.*

Se debe señalar que **no** se han dictado tales normas reglamentarias de desarrollo, y los premios no son siquiera aludidos en el R.D. 887/2006, ni en la LSubAr.

Es por todo lo anterior, que debemos entender que al **resultar aplicable la normativa subvencionadora**, y con ello sus principios (art. 8.3 LGSub: Publicidad, transparencia, concurrencia, objetividad, igualdad y no discriminación...), se **deben aprobar unas bases reguladoras** para la concesión de premios, de conformidad con lo dispuesto en el **art. 9.2 L.G.S.**, (***con carácter previo al otorgamiento de las subvenciones, deberán aprobarse las normas que establezcan las bases reguladoras de concesión en los términos establecidos en esta ley***) y en el **artículo 11.1** de la LSubAr (*Las bases reguladoras constituyen la normativa que establece y desarrolla el régimen jurídico de las subvenciones*).

Respecto a su aprobación, es en el **artículo 11.2** de la LSubAr, en donde se regula que corresponde al **Consejero** de Industria, Competitividad y Desarrollo Empresarial, como titular del Departamento, la competencia para la aprobación de las bases reguladoras propuestas.

III.- PROCEDIMIENTO DE ELABORACIÓN

El mismo debe exponerse conjugando la especificidad propia de la normativa sectorial de subvenciones, con el marco general regulador del carácter normativo de las bases reguladoras.

- En primer lugar, por lo que respecta a la normativa propia de subvenciones, se debe partir de lo dispuesto en el **artículo 5** de la LSubAr, que establece la necesidad de que **cada**



Departamento elabore un PLAN ESTRATÉGICO DE SUBVENCIONES. Dicho Plan, debe incluir cada una de las actuaciones que se van a llevar a cabo en materia de subvenciones, con el contenido determinado en el artículo 8 LSub (*los **objetivos** y **efectos** que se pretenden con su aplicación, el **plazo** necesario para su consecución, los **costes** previsibles y sus fuentes de **financiación**, supeditándose en todo caso al cumplimiento de los objetivos de **estabilidad presupuestaria***). En el mismo sentido, en el artículo 6 de LSubAr, se especifica el **contenido mínimo de los Planes**, que entre otros, se refiere a las “*líneas de subvención para cada sector de actividad*”.

Por ello, el Plan Estratégico de Subvenciones del Departamento de Industria, Competitividad y Desarrollo Empresarial para el periodo 2020-2023, fue aprobado por medio de lo dispuesto en la **Orden de 15 de noviembre de 2019**, del Consejero de este Departamento. Del examen del mismo, se concluye que no contiene mención a acción alguna destinada a la concesión de premios al Comercio de Aragón, por lo que en atención a los mandatos de los preceptos legales antes referidos, **debería incluirse en el mismo**.

- En segundo lugar, respecto de los trámites necesarios para su aprobación, se establece el procedimiento en el artículo 11 LSubAr, al fijar tres requisitos:

- A) Con carácter previo, la necesidad de que sean informadas preceptivamente por **la Intervención General**, a través de sus intervenciones delegadas, y también por **la Dirección General de los Servicios Jurídicos**.
- B) El Consejero, como órgano titular del Departamento, es el competente para la aprobación.
- C) Una vez aprobadas, se requiere su **publicación** en el Boletín Oficial de Aragón.

- En tercer lugar, respecto del marco normativo para la aprobación de normas de rango reglamentario, ya que las bases reguladoras tienen dicha naturaleza, o al menos la tiene la norma que las aprueba, según doctrina mayoritaria, se debe atender a lo dispuesto en los artículos 47 y siguientes de la **Ley 2/2019**, de 11 de mayo, del Presidente y del Gobierno de Aragón, y del artículo 133 de la **Ley 39/2015**, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Respecto de la norma aragonesa, reseñar que se da cumplimiento al requerimiento de que la iniciativa para la elaboración, parta de algún miembro del Gobierno (art.47), en este



caso por medio de la Orden de fecha de firma de 14 de enero de 2020, del Consejero de Industria, Competitividad y Desarrollo Empresarial, que acordó el inicio del procedimiento.

Así mismo, se cumplen las previsiones del artículo 48, de que se elabore un proyecto del texto y una memoria justificativa. El contenido del primero se analiza posteriormente, por lo que pasamos a referirnos al de la memoria justificativa, cuyo contenido se desglosa en los siguientes apartados:

I.- NECESIDAD de la memoria, cuya elaboración responde al cumplimiento de lo dispuesto en el citado artículo 48.

II.- JUSTIFICACIÓN. Aludiéndose a los artículos del Estatuto de Autonomía que refieren la atribución competencial en materia de comercio, los Decretos de estructura del Gobierno y del Departamento, y el Decreto revisión del Plan General para el Equipamiento Comercial de Aragón, en el que se prevé el Programa denominado Premio Aragonés del Comercio

III.- CONTENIDO, ANÁLISIS JURÍDICO Y TRAMITACIÓN. En el primer sub-apartado se refiere al objeto del proyecto y las modalidades de premio. En el segundo sub-apartado, se expone el carácter normativo del proyecto. Y en el tercero, se refiere a los antecedentes ya reproducidos en el primer epígrafe de este informe, en la necesidad de este informe, y el de Dirección General de los Servicios Jurídicos, así como la consideración de haberse efectuado la participación ciudadana por medio del Observatorio Aragonés del Comercio.

IV. IMPACTO SOCIAL. Se concreta en, dotar de prestigio social a la actividad comercial y reconocer el esfuerzo de este sector para adaptarse a las cambiantes condiciones socioeconómicas, a la evolución de las tecnologías, así como a las nuevas formas de comercio.

V. IMPACTO POR RAZÓN DE GÉNERO. Se refiere a los destinatarios del proyecto de Orden, tanto hombres como mujeres, sin discriminación alguna. Añade que el órgano de selección tendrá una composición equilibrada. Concluye expresando que el proyecto de Orden, no tiene impacto alguno por razón de género.

VI. COSTE ECONÓMICO. Se expresa que no habrá gratificación económica a los premiados, salvo, que se estime conveniente y exista dotación presupuestaria.



Por tanto, existe en la memoria contenido referido a los apartados requeridos por el artículo 48, excepto, el relativo a la forma de **financiación**, que se deja abierta a su futura concreción por medio de la oportuna aplicación presupuestaria.

Además, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 49 de la **Ley 2/2019**, de 11 de mayo, del Presidente y del Gobierno de Aragón, si la disposición reglamentaria afecte a derechos de los ciudadanos, se les dará **audiencia** durante un plazo no inferior a un mes, a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley que los representen.

Precisamente en relación a este trámite, en el artículo 133 de la **Ley 39/2015**, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, cuyo primer apartado es de carácter básico, se señala que: *“Con carácter previo a la elaboración del proyecto o anteproyecto de ley o de reglamento se sustanciará una **consulta pública** (...)”*.

Ya hemos expuesto, que en la memoria se cita que el referido trámite, se entiende realizado por medio del Observatorio Aragonés del Comercio.

Y para finalizar este apartado, en el artículo 50 de la Ley 2/2009, de 11 de mayo, se exige **informe preceptivo** de la Secretaria General Técnica competente, motivo por el que se emite el presente informe.

No resulta preceptivo, dictamen del Consejo Consultivo, en tanto que el proyecto de Orden analizado no se dicta para desarrollar norma de rango legal, a salvo de que se señale en el informe de la Dirección General de Servicios Jurídicos.

Así mismo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 2.1.d) del Decreto 161/2014, de 6 de octubre, del Gobierno de Aragón, se requiere **informe preceptivo** del Observatorio Aragonés del Comercio, que forma parte del expediente administrativo remitido.

IV.- CONTENIDO DEL PROYECTO DE ORDEN

El texto consta de una parte expositiva, en la que se explica el objeto y la finalidad de la norma y una parte dispositiva, compuesta por dieciséis artículos, dos disposiciones adicionales, una disposición derogatoria y dos disposiciones finales.

Por lo que respecta al CONTENIDO MÍNIMO que las bases reguladoras deben disponer, pasamos a analizar el artículo 12 de LSubAr, en los siguientes términos, y con las observaciones que se consideran oportunas:



a) *Definición del **objeto** de la subvención.*

Se contiene en el artículo 1 del proyecto de orden.

b) *Requisitos que deben reunir los **beneficiarios** para la obtención de la subvención.*

Se contienen en los artículos 4 y 5 del proyecto de orden.

c) *Forma y plazo en los que deben presentarse las **solicitudes**.*

En el artículo 15 del proyecto, se concreta la forma, pero no el plazo, ya que remite a la convocatoria para determinarlo

d) *Condiciones de solvencia y eficacia que deben reunir las entidades colaboradoras.*

No se ha encontrado referencia al respecto en el texto del proyecto de orden.

e) *Procedimiento de concesión de la subvención y, en su caso, la posibilidad de aplicar el supuesto previsto en el artículo 14.3.c).*

Se contiene en el artículo 3 del proyecto.

f) *Criterios objetivos de otorgamiento de la subvención.*

Están recogidos en el artículo 6 del proyecto.

g) *Cuantía individualizada de la subvención o criterios para su determinación, así como la exigencia, en su caso, de determinar un porcentaje de financiación propia y forma de acreditarla.*

En el artículo 7 del proyecto, se indica que será por medio de Ley de Presupuestos, pero no aparece individualizada, ni tampoco los criterios para su determinación, por lo que entendemos que no satisface este requisito.

h) *Órganos competentes para la ordenación, instrucción y resolución del procedimiento de concesión de la subvención.*

Se contienen en los artículos 8 y 11 del proyecto.

i) *Determinación de los componentes de la comisión de valoración.*

Se contiene en el artículo 9 del proyecto.

j) *Plazo en el que será notificada la resolución.*

Se recoge en el artículo 11 del proyecto.

k) *Determinación, en su caso, de los libros y registros contables específicos para garantizar la adecuada justificación de la subvención.*



De carácter potestativo, no se menciona en el articulado del proyecto.

*l) Forma y plazo de justificación a presentar por el beneficiario o la entidad colaboradora, en su caso, del **cumplimiento de la finalidad** para la que se concedió la subvención y de la aplicación de los fondos percibidos, con expresión de la documentación concreta a aportar para tal fin.*

No se ha encontrado referencia al respecto en el texto del proyecto de orden.

m) Determinación de la cuantía máxima para aceptar pagos en efectivo.

No se ha encontrado referencia al respecto en el texto del proyecto de orden.

n) Medidas de garantía que, en su caso, se considere preciso constituir a favor del órgano concedente, medios de constitución y procedimiento de cancelación.

De carácter potestativo, no se menciona en el articulado del proyecto.

ñ) Posibilidad de efectuar pagos anticipados y abonos a cuenta, así como el régimen de garantías que, en su caso, deben aportar los beneficiarios.

De carácter potestativo, no se menciona en el articulado del proyecto.

o) Circunstancias que, como consecuencia de la alteración de las condiciones tenidas en cuenta para la concesión de la subvención, pueden dar lugar a la modificación de la resolución.

No se ha encontrado referencia al respecto en el texto del proyecto de orden.

*p) **Compatibilidad o incompatibilidad** con otras subvenciones, ayudas, ingresos o recursos para la misma finalidad, procedentes de cualesquiera Administraciones o entes públicos o privados, nacionales, de la Unión Europea o de organismos internacionales.*

Se recoge en el artículo 14 del proyecto.

*q) Criterios de **graduación de los posibles incumplimientos** de condiciones impuestas con motivo de la concesión de las subvenciones. Estos criterios resultarán de aplicación para determinar la cantidad que finalmente haya de percibir el beneficiario o, en su caso, el importe a reintegrar, y deben responder al principio de proporcionalidad.*

No se ha encontrado referencia al respecto en el texto del proyecto de orden.

*r) **Publicidad** que debe dar el beneficiario a la concesión de la subvención.*

Se especifica en el artículo 12 del proyecto.



s) *Periodo durante el cual el beneficiario, en el supuesto de adquisición, construcción, rehabilitación y mejora de bienes inventariables, debe destinar dichos bienes al fin concreto para el que se concedió la subvención, que no puede ser inferior a cinco años en el caso de bienes inscribibles en un registro público, ni a dos años para el resto de bienes.*

No se ha encontrado referencia al respecto en el texto del proyecto de orden.

Por lo que respecta al texto del articulado, cabe reseñarse que:

1º) Puede existir una discordancia entre la afirmación del artículo 1.2, de que se contemplan 9 **modalidades** de premios (en tanto que la segunda de ellas, es doble), y la de artículo 2.1, en la que se citan **8 categorías** de premios (no se incluye aquí la modalidad de premio extraordinario que sí se contemplaba en el anterior artículo).

2º) En el artículo 2.4, se contempla otra categoría de premio, que entendemos que se quiere diferenciar de la anteriormente citada modalidad de premio extraordinario, para los comercios que acrediten una determinada **antigüedad**. Es la determinación de esta, la que no queda clara. Ya que puede llegar a entenderse, que cada año “*se distinguirá a TODOS los comercios con motivo de su centenario o más años*”. Es decir que todos los comercios que superen la centena de años, recibirán una distinción anual.

Se plantea la posibilidad de clarificar este extremo, entendiendo que, en todo caso, sólo procederá la concesión del premio cuando los comercios con más de cien años de antigüedad no hayan recibido el citado premio con anterioridad. Si fuera otra la interpretación pretendida, se recomienda igualmente dicha aclaración en el texto.

3º) Se observa que en el artículo 10, se otorga un plazo de un mes, sin indicar el inicio del **cómputo** del mismo.

4º) En el artículo 11.3, se hace referencia a que la resolución de la subvención-premios puede otorgar una **gratificación económica**, que ya se ha indicado que no aparece concretada, siendo que tampoco se indica si se otorgaría en todas o algunas de las categorías de premios, en la misma o distinta cuantía, o si una queda desierta se acrecienta en las demás, o los criterios para su concreción.

Además, las obligaciones de **publicidad** son requisitos legales, por lo que no entendemos que puedan condicionarse.



5º) En el artículo 13 primer párrafo, debería sustituirse el órgano frente al que cabe interponer el recurso de reposición, que es el mismo que lo dicta, es decir el CONSEJERO competente por razón de la materia.

Se entiende, en este sentido, que la resolución a la que se refiere el citado artículo 13, primer párrafo, se refiere a la orden de concesión de los premios. Si así fuera, se recomienda que pueda aclararse este extremo en el sentido de hacer notar esta circunstancia de forma explícita en la propia literalidad del precepto.

En el segundo párrafo, debe **sustituirse** la mención a la Audiencia Nacional, por la Sala de lo Contencioso- Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón, según lo dispuesto en el artículo 10.1.b) y 46 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

Es todo cuanto procede informar, sin perjuicio de cualquier otra consideración mejor fundada en Derecho.

Firmado electrónicamente

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