



BG/ 6A 65/24

INFORME SOBRE EL PROYECTO DE ORDEN DEL CONSEJERO DE AGRICULTURA, GANADERÍA Y ALIMENTACIÓN POR LA QUE SE DESARROLLAN LAS BASES REGULADORAS DE LAS SUBVENCIONES EN MATERIA DE MEJORA DE LA PRODUCCIÓN Y COMERCIALIZACIÓN DE LOS PRODUCTOS DE LA APICULTURA, PREVISTAS EN EL REAL DECRETO 906/2022, DE 25 DE OCTUBRE, POR EL QUE SE REGULA LA INTERVENCIÓN SECTORIAL APÍCOLA EN EL MARCO DEL PLAN ESTRATÉGICO DE LA POLÍTICA AGRÍCOLA COMÚN

Visto por la Secretaria General Técnica del Departamento de Agricultura, Ganadería y Alimentación el proyecto de *Orden del Consejero de Agricultura, Ganadería y Alimentación por la que se desarrollan las bases reguladoras de las subvenciones en materia de mejora de la producción y comercialización de productos de la apicultura, por el que se regula la Intervención Sectorial Apícola en el marco del Plan Estratégico de la Política Agrícola Común*, pasa a emitir informe con fundamento en las siguientes

CONSIDERACIONES

I. Competencia

a) Constituye objeto de informe el proyecto de orden de las bases reguladoras de las subvenciones destinadas a la mejora de la producción y comercialización de los productos de la apicultura.

b) En consecuencia, la competencia para la aprobación de las bases le corresponde al Consejero titular del Departamento de Agricultura, Ganadería y Alimentación, según resulta de los artículos 8.1 del Decreto 11 de agosto de 2023 del Presidente de Aragón, que modifica la organización de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón y asigna competencias a los distintos Departamentos, artículo 2.6 del Decreto 102/2023, de 12 de agosto, del Gobierno de Aragón, que desarrolla la estructura orgánica básica de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón y del Decreto 32/2024, de 28 de febrero, del Gobierno de Aragón, que aprueba la estructura orgánica del Departamento de Agricultura, Ganadería y Alimentación.

En relación con el artículo 11.2, párrafo primer, del texto refundido de la Ley de Subvenciones de Aragón, aprobado por Decreto Legislativo 2/2023, de 3 de mayo, del Gobierno de Aragón (en adelante, TRLSA), que vincula la competencia para el ejercicio de la potestad de fomento a la competencia material.

c) Y, de acuerdo con lo establecido en el artículo 5 del TRLSA, cabe enmarcar la línea de subvenciones del proyecto de orden analizado cabe enmarcarla en los objetivos definidos en el Plan Estratégico de Subvenciones del Departamento de Agricultura, Ganadería y Alimentación 2024-2027, que en su apartado 5.2 prevé las líneas de



subvenciones gestionadas por la Dirección General de Producción Agraria, y, entre ellas, en su punto 5.2.4, el programa de apoyo a explotaciones apícolas que tiene como objetivo la mejora de la producción y comercialización de los productos de la apicultura.

II. Naturaleza jurídica

a) La jurisprudencia del Tribunal Supremo define las bases reguladoras de subvenciones como disposiciones de carácter coyuntural a las que "...no cabe reconocerle el carácter de disposición de carácter general...". Como indica el alto tribunal "...a esas normas que establecen, como la de autos, las bases reguladoras de las Subvenciones esta Sala del Tribunal Supremo en sentencia de 20 de octubre de 1994, le ha reconocido el mismo carácter de híbrida, que le reconoce la sentencia de Instancia, cuando expresa « y ello aunque estrictamente no estemos ante una norma jurídica por cuanto las bases de la convocatoria no son sino un híbrido entre una norma jurídica propiamente dicha y un acto dirigido a una pluralidad indeterminada de sujetos»" (sentencia del Tribunal Supremo de 15 de noviembre de 2005, RJ 9879).

b) De ahí, el carácter de la potestad de fomento a la que responde la subvención, como potestad *ex lege* cuyo ejercicio surge directamente del ordenamiento jurídico (sentencia de la Audiencia Nacional de 29 de marzo de 1999, RJCA 3924), y a las que las bases reguladoras dotan de un contenido concreto, constituyendo tales normas la ley que regula la subvención y su convocatoria (sentencia del Tribunal Supremo de 15 de noviembre de 2005).

c) Y así lo prevé el artículo 11.1, primer inciso, del TRLSA: "las bases reguladoras constituyen la normativa que establece y desarrolla el régimen jurídico de las subvenciones".

III. Régimen jurídico

a) Una vez definida la naturaleza jurídica de la relación, en el ejercicio de la potestad pública de fomento, su régimen jurídico vendrá predeterminado por lo dispuesto en la normativa sectorial aplicable que, con carácter general para la Comunidad Autónoma de Aragón, regula el texto refundido de la ley de subvenciones de Aragón.

b) Estas ayudas están cofinanciadas con fondos FEAGA y fondos propios de la Comunidad Autónoma.

IV. Procedimiento

a) Congruentemente con su carácter de normas híbridas, no propiamente reglamentarias, y con carácter *ex lege* que define el ejercicio de la potestad de fomento, el procedimiento para la elaboración de las bases reguladoras viene expresamente determinado por la ley (TRLSA), que lo diferencia del procedimiento de



elaboración y aprobación de disposiciones de carácter general en el ejercicio de la potestad reglamentaria.

b) El procedimiento, conforme a los artículos 58 y ss de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas, lo inicia una orden que consta en el expediente. Dicha orden es firmada por el Consejero de Agricultura, Ganadería y Alimentación que acuerda la elaboración del proyecto de bases objeto de informe, encomendándole a la Dirección General de Producción Agraria, como centro directivo competente.

c) Como procedimiento especial que regula la ley "...solo exigirá que el proyecto de bases reguladoras elaborado por el departamento competente sea objeto de informe preceptivo de la Intervención General, a través de sus intervenciones delegadas, y del informe preceptivo de la Dirección General de Servicios Jurídicos. Dichos informes deberán ser emitidos en el plazo de diez días, transcurridos los cuales, en ausencia de pronunciamiento expreso, se entenderán emitidos en sentido favorable" (artículo 11.3 del TRLSA).

d) De ahí que únicamente sea necesaria la emisión, con carácter preceptivo, de los informes que prescribe el artículo 11.3 del TRLSA.

No obstante, por razón de una mayor eficacia en la acción administrativa, este centro directivo valora la oportunidad informar los proyectos de bases reguladoras de subvenciones por medio de la intervención previa de su servicio de régimen jurídico en su preparación técnica y en la depuración jurídica de los contenidos de los textos inicialmente propuestos.

e) Y este informe, aun cuando sea facultativo, será siempre anterior a los que han de emitir la Dirección General de Servicios Jurídicos y de la Intervención, y tiene su fundamento en el artículo 79.1 de la LPAC y en las funciones propias del citado Servicio y de la Secretaría General.

f) Finalmente, la eficacia del proyecto de bases requerirá la publicación de la orden que las aprueba, pues "las bases reguladoras de las subvenciones y de la entregas dinerarias sin contraprestación deberán ser objeto de publicación en el «Boletín Oficial de Aragón»" (artículo 11.4 del TRLSA).

g) Se recuerda que la documentación que acompaña al proyecto de orden debe remitirse en formato pdf a la dirección electrónica: juridicosdrs@aragon.es con el objeto de dar cumplimiento a las obligaciones impuestas por la Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón.



V.- Análisis del proyecto (I): perspectiva formal

a) Desde una perspectiva formal, sobre la depuración por el Servicio de Régimen Jurídico del texto inicialmente elevado a la Secretaria General, el proyecto de bases reguladoras observa lo dispuesto en el artículo 129 de la LPAC, y en los artículos 39.1 y 39.2 del texto refundido de la Ley del Presidente o Presidenta y del Gobierno de Aragón, aprobado por Decreto Legislativo 1/2022, de 6 de abril, del Gobierno de Aragón (en adelante, TRLPGA).

La elaboración de la orden ha tenido en cuenta los principios de buena regulación enumerados en los citados artículos y, en concreto, los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia, así como el artículo 39.5 TRLPGA, y sigue los principios de uso integrador del lenguaje que establece la legislación vigente en materia de igualdad y no discriminación, y que es mandato que reitera el artículo 3.11 de vigente Ley aragonesa 7/2018, de 28 de junio, de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres.

b) Ese conjunto de mandatos obliga al uso de una técnica normativa que, en sus aspectos formales, procure la calidad de lo regulado.

i) En consecuencia, la redacción del proyecto ha de cuidar la expresión en el lenguaje, con normas redactadas “... *en un nivel de lengua culto pero accesible al ciudadano, de manera clara, precisa y sencilla*”, evitando “... *la utilización de palabras y construcciones lingüísticas inusuales*...”.

ii) Así lo exige la directriz 75ª, párrafos primero y segundo, *Lenguaje claro y preciso de nivel de culto pero accesible*, de las Directrices de Técnica Normativa, aprobadas por Acuerdo de 28 de mayo de 2013, del Gobierno de Aragón, publicadas por Orden de 31 de mayo de 2013 del Consejero de Presidencia y Justicia, así como el Manual de Estilo de la Administración de la Comunidad que consta en el Portal del Empleado.

c) De este modo, las Directrices, como fuente de uso jurídico, enlazan directamente y constituyen elemento aplicativo fundamental de los principios regulados en los artículos 129 de la LPAC y 39.1 y 39.2 del TRLPGA: en este extremo, conforme a la estructura del texto proyectado y sus contenidos -preámbulo, parte dispositiva y disposiciones de la parte final- una vez depurada su sistemática y su redacción por el Servicio de Régimen Jurídico de la Secretaria General Técnica, **el proyecto de orden informado sigue en su estructura las Directrices de Técnica Normativa.**

IV.- Análisis del proyecto (II): perspectiva material

a) Desde una perspectiva material, la exposición de motivos constituye la parte introductoria del proyecto de orden, y explica “...el objeto y finalidad de la norma, resumiendo sucintamente su contenido para una mejor comprensión del texto y de las novedades que introduce la regulación, así como indicar las competencias y



habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta” (directriz 11ª, párrafo primero, de las DTN), y que, en el caso, no hay que titular (directriz 10ª).

i) De ahí, la exposición de motivos de la norma proyectada debe explicar, por la referencia estatutaria, las competencias que habilitan su aprobación y la competencia del órgano administrativo que aprueba las bases que han de regir su ayuda y autoriza su convocatoria conforme a las mismas – el Consejero de Agricultura, Ganadería y Alimentación -, así como ha de referir la normativa que ampara y regula la subvención: el Reglamento Delegado (UE) 2022/126, de la Comisión, de 7 de diciembre de 2021 por el que se completa el Reglamento (UE) 2021/2115 del Parlamento Europeo y del Consejo en lo relativo a los requisitos adicionales para determinados tipos de intervención específicos por los Estados miembros en su planes estratégicos de la PAC para el periodo 2023-2027 en virtud de dicho Reglamento, y las normas sobre la proporción relativa a la norma 1 de las buenas condiciones agrarias y medioambientales (BCAM) incluyendo el sector apícola; y el Reglamento (UE) 2021/2116 del Parlamento Europeo y del Consejo de 2 de diciembre de 2021 sobre la financiación, la gestión y el seguimiento de la política agrícola común y por el que se deroga el Reglamento (UE) 1306/2013, la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, general de subvenciones, y su reglamento de desarrollo, aprobado por Real Decreto 887/2006, de 21 de julio, el Real Decreto 147/2023, de 28 de febrero, por el que se establecen las normas para la aplicación de penalizaciones en las intervenciones contempladas en el Plan Estratégico de la Política Agrícola Común, y se modifican varios reales decretos por los que se regulan distintos aspectos relacionados con la aplicación en España de la Política Agrícola Común para el periodo 2023-2027, el texto refundido de la Ley de subvenciones de Aragón, así como la referencia al cumplimiento, en su elaboración, de los principios de buena regulación recogidos tanto en el artículo 129 de la LPAC, como en el artículo 39 del texto refundido de la Ley del Presidente o Presidenta y del Gobierno de Aragón, aprobado por Decreto Legislativo 1/2022, de 6 de abril, del Gobierno de Aragón y cuyo apartado tres obliga a expresar dicha mención.

b) Esta regulación, a aplicar a las sucesivas convocatorias, la desarrolla el proyecto bajo su división capitular, que atiende a los presupuestos o parámetros de relación jurídica que definen la ordenación de las bases.

Al tratarse de unas bases reguladoras que se van a prolongar en el tiempo, se recomienda que las denominaciones a los distintos órganos de la Administración que van a participar en la gestión de las subvenciones se realice de forma genérica para evitar posibles desfases en la denominación de estos órganos con el paso del tiempo.

c) De este modo, en la parte dispositiva, sus disposiciones generales determinan el objeto de las bases, y el régimen jurídico aplicable.

d) A continuación, regula el elemento objetivo de relación, por referencia a las actividades y gastos subvencionables que concretan su alcance, así como su



delimitación negativa. En el proyecto enviado se ha creado un nuevo artículo para separar los gastos subvencionables y los gastos no subvencionables.

e) El elemento subjetivo viene determinado por las potenciales personas beneficiarias así como la enumeración de las causas excluyentes que niegan esa condición de beneficiaria. En este aspecto mencionar que se ha incluido un apartado en el artículo 7 para incorporar la excepcionalidad respecto aquellos solicitantes que tengan deudas con la Hacienda de la Comunidad Autónoma de Aragón.

f) El régimen de reconocimiento y otorgamiento de las ayudas seguirá los principios de concurrencia competitiva ordinaria conforme a los criterios objetivos de selección, que las bases proyectadas establecen sin perjuicio de referir su concreción a las convocatorias en su ejecución.

g) En el orden procedimental, la solicitud y tramitación electrónica conforme a los artículos 14.1 y 14.2 de la LPAC y 21.1 del TRLSA, fijando las obligaciones del administrado en tal caso; su convocatoria, el contenido de la solicitud y sus efectos, así como su presentación, los plazos y el régimen de subsanación de defectos y de notificaciones. Respecto a las notificaciones solo se hace referencia a las notificaciones electrónicas, será necesario incorporar lo que establece el artículo 42 de la LPAC para las notificaciones en papel. Seguidamente se regula la instrucción por el servicio competente en ayudas ganaderas; la evaluación de las solicitudes que para ello necesita la creación como órgano *ad hoc* de la denominada Comisión de Valoración cuya función es la de baremar los criterios de adjudicación y la de fijar el orden de preferencia sobre el supuesto de una disponibilidad presupuestaria limitada. En este aspecto, se recomienda que exista un artículo concreto para la Comisión de Valoración y otro artículo para la evaluación de solicitudes.

h) Como efecto jurídico sustancial a la resolución de concesión, las obligaciones que asume la persona beneficiaria, que hace especial hincapié en su obligación de ejecutar la actividad que condiciona el otorgamiento de la subvención, y las obligaciones específicas, propiamente de carácter formal y, como supuesto de modificación posterior los elementos subjetivos u objetivos de la resolución, el modo y plazo para justificar los gastos y la ejecución de las actividades y su comprobación y control por la Administración.

En el artículo 20 del proyecto de bases se regula la resolución, podría en su caso incorporarse un apartado que posibilite, si así se considera que la futura convocatoria contemple la elaboración una lista de reserva de posibles personas beneficiarias respecto a las cuantías liberadas por renunciadas u otras circunstancias. En dicha lista se deberían de incluir, por orden de prelación según el resultado de la valoración efectuada, aquellos solicitantes que, cumpliendo las exigencias requeridas para adquirir la condición de personas beneficiarias no hubieran sido seleccionadas como tales en aplicación del proceso de valoración, por agotamiento de la dotación presupuestaria.



i) Y, finalmente, reglamenta el pago, las facultades de control e inspección propias de la Administración y las causas y el procedimiento de reintegro.

j) Las disposiciones de la parte final establecen, como disposición adicional única la protección de datos, disposición derogatoria única y la disposición final, también única, de su entrada en vigor.

l) Debido a la inclusión de nuevos artículos en la parte dispositiva se recomienda al órgano gestor la revisión y correspondiente adaptación del índice y las remisiones a los artículos en el proyecto de orden.

En Zaragoza, a fecha de firma electrónica, la Secretaria General Técnica del Departamento de Agricultura, Ganadería y Alimentación, D^a Cristina Sanroman Gil