



INFORME SOBRE EL PROYECTO DE ORDEN DEL CONSEJERO DE AGRICULTURA, GANADERÍA Y ALIMENTACIÓN QUE APRUEBA LAS BASES REGULADORAS DE LAS SUBVENCIONES EN MATERIA DE INVERSIONES DESTINADAS A LA MEJORA DE LA COMERCIALIZACIÓN Y TRANSFORMACIÓN DE PRODUCTOS DE LA PESCA, PARA EL PERIODO 2023-2027, FINANCIADAS POR EL FONDO EUROPEO MARÍTIMO DE PESCA Y DE ACUICULTURA (FEMPA)

Visto por la Secretaría General Técnica del Departamento de Agricultura, Ganadería y Alimentación el proyecto de *Orden del Consejero de Agricultura, Ganadería y Alimentación que aprueba las bases reguladoras de las subvenciones en materia de inversiones destinadas a la mejora de la comercialización y transformación de productos de la pesca, para el periodo 2023-2027, financiadas por el Fondo Europeo Marítimo de Pesca y de Acuicultura (FEMPA)*, 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 financiar inversiones destinadas a favorecer la comercialización y la transformación de productos de la pesca, para el periodo 2021-2027.

b) En consecuencia, la competencia para la aprobación de las bases le corresponde al Consejero titular del actual Departamento de Agricultura, Ganadería y Alimentación, según resulta de los artículos 8.1 del Decreto de 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, 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.

Ambos preceptos guardan relación con el artículo 11.2, párrafo primero, 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, 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 5.5 prevé las Líneas de subvención gestionadas por la Dirección General de Innovación y Promoción Alimentaria y, entre ellas, en su punto 5.5.3, Inversiones en comercialización y transformación de los productos de la pesca.



II.- Naturaleza jurídica

a) Las bases reguladoras de subvenciones las define la jurisprudencia del Tribunal Supremo como disposiciones de carácter coyuntural a las que *“...no cabe reconocerle el carácter de disposición de carácter general...”*, ya que 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) No obstante en el caso, conforme a un principio de ley especial, tal régimen resulta modulado en su definición y aplicación por la normativa europea, atendiendo al origen de los fondos, según resulta, en particular, el Reglamento (UE) 2021/1139 del Parlamento Europeo y del Consejo de 7 de julio de 2021 por el que se establece el Fondo Europeo Marítimo, de Pesca y de Acuicultura (FEMPA), y por el que se modifica el Reglamento (UE) 2017/1004, así como el Reglamento (UE) 2021/1060 del Parlamento Europeo y del Consejo de 24 de junio de 2021 por el que se establecen las disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo Plus, al Fondo de Cohesión, al Fondo de Transición Justa y al Fondo Europeo Marítimo, de Pesca y de Acuicultura, así como las normas financieras para dichos Fondos y para el Fondo de Asilo, Migración e Integración, el Fondo de Seguridad Interior y el Instrumento de Apoyo Financiero a la Gestión de Fronteras y la Política de Visados

c) La determinación última de las ayudas europeas las instrumentaliza el Programa Operativo FEMPA para España 2021–2027 (aprobado por Decisión de la Comisión C (2022) 8732 final, de fecha 29/11/2022).

d) Estas ayudas están cofinanciadas con fondos propios de la Comunidad Autónoma de Aragón y del FEMPA.



Al estar concedidas al amparo del Programa Operativo FEMPA para España 2021–2027 e incluidas en su programación, por definición legal no tienen la consideración de ayudas de Estado, según resulta asimismo del artículo 10.2 del Reglamento (UE) 2021/1139 del Parlamento Europeo y del Consejo de 7 de julio de 2021. Cuestión que debe ser aclarada en la parte expositiva del proyecto objeto de análisis.

IV.- Procedimiento

a) Congruentemente con su carácter de normas híbridas, no propiamente reglamentarias, y con el 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 la orden que consta en el expediente, del Consejero de Agricultura, Ganadería y Alimentación, de 29 de abril de 2024, que acuerda la elaboración del proyecto de bases objeto de informe, encomendándola a la Dirección General de Innovación y Promoción Alimentaria, 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, u órgano de control equivalente en las Entidades locales y del informe preceptivo de la Dirección General de los 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 que, mediante una más completa motivación por medio de la instrucción del procedimiento, coadyuve a una mayor depuración de la función normativa propia de las bases, en la lógica última de la aplicación de los principios de buena regulación que enuncia y describe el artículo 129 de la LPAC (necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia), 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.

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

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



h) 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 Secretaría 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 el 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 del 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 la vigente Ley aragonesa 7/2018, de 28 de junio, de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres.

En este mismo sentido, los principios de buena regulación guardan una relación intrínseca, en su función instrumental, con los principios de simplificación administrativa y, entre ellos, el principio de "...lectura fácil y lenguaje claro..." que enuncia el artículo 4.1.o) de la Ley aragonesa 1/2021, de 11 de febrero, de simplificación administrativa, modulando de este modo la aplicación del denominado 'uso integrador del lenguaje' sobre la condición del uso social general del lenguaje en la forma común frente a un mandato prescriptivo con valor, asimismo, de principio vinculado a una política transversal y tangencial.

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 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 del 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 Secretaría General Técnica, el proyecto de orden informado sigue en su estructura las Directrices de Técnica Normativa.



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

a) Desde una perspectiva material las bases reguladoras proyectadas suponen el desarrollo y ejecución de las previsiones en materia de ayudas, cofinanciadas por el Fondo Europeo Marítimo, de Pesca y de Acuicultura (FEMPA) , y por la Administraciones estatal y regional, según establece la normativa europea anteriormente expuesta y que instrumentaliza su planificación y programación por medio del Programa Operativo FEMPA para España 2021–2027 (aprobado por Decisión de la Comisión C (2022) 8732 final, de fecha 29/11/2022).

i) Por tanto, el régimen de ayudas queda plenamente adaptado, en su carácter finalista, a los condicionantes que, para su reconocimiento, predetermina la normativa europea.

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 como regulación y, de forma general, las actuaciones subvencionables sobre el título jurídico que las habilita, el Programa Operativo FEMPA para España 2021–2027 (artículo 2). Sin embargo y puesto que las actividades y gastos subvencionables aparecen regulados expresamente en los artículos siguientes, se recomienda sustituir la referencia genérica a las actuaciones subvencionables por el régimen jurídico al que han de ajustarse las subvenciones (normativa europea, estatal y autonómica).

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, por exclusión.

Tal marco de ordenación requerirá su aplicación mediante los actos de convocatoria y queda condicionado a la normativa europea y a la programación que la desarrolla, así como a sus posibles modificaciones sobrevenidas, -que expresamente prevé el proyecto-, en lo que supone el respeto al principio de jerarquía normativa.

e) El elemento subjetivo viene determinado por las potenciales personas beneficiarias, así como por la enumeración de las causas excluyentes que niegan esa condición de beneficiaria..

f) El régimen de reconocimiento y otorgamiento de las ayudas seguirá los principios de concurrencia competitiva ordinaria conforme a criterios objetivos de selección, que las bases proyectadas establecen sin perjuicio de referir su concreción a las convocatorias en su ejecución y la facultad de su modificación al amparo causal ya expuesto, derivado de las modificaciones de la programación.

g) Determina el origen de la financiación y los límites y umbrales de las cuantías a subvencionar según su finalidad y objeto, así como prevé la regulación de



la incompatibilidad en la percepción de las ayudas, incluyendo los efectos de la infracción de las prohibiciones de compatibilidad.

h) 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 y los efectos de las incidencias técnicas que pudieran inferir en la presentación o en la tramitación electrónica; su instrucción por el servicio competente en materias de industrialización alimentaria; la regulación 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, determinando las bases proyectadas su régimen de organización y funcionamiento por remisión al propio de los órganos colegiados de la Administración autonómica; y la evaluación por la comisión de valoración mediante la emisión de informe que sirva de fundamento a la propuesta de resolución.

i) Regulan, asimismo, las bases proyectadas la resolución del procedimiento, sus contenidos, su notificación, la información y publicidad y las causas tasadas de su modificación ulterior.

j) 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 de los elementos subjetivos u objetivos de la resolución, la exención excepcional de su cumplimiento por causas tasadas de fuerza mayor y el modo y plazo para justificar los gastos y la ejecución de las actividades y su comprobación y control por la Administración.

k) Y, finalmente, reglamenta el pago, con previsión de pagos a cuenta y pagos anticipados, las facultades de control e inspección propias de la Administración, su potestad para imponer penalizaciones, y las causas y el procedimiento de reintegro.

l) Las disposiciones de la parte final establecen, como disposiciones adicionales, el mandato de adaptación de las bases reguladoras y de las convocatorias a las modificaciones sobrevenidas de la normativa europea y del Programa Operativo para España del Fondo Europeo Marítimo de la Pesca y acuicultura, 2021-2027, el régimen de protección de datos (analizar si el RAT va a ser el del Organismo Pagador, en la que la responsable del tratamiento de los datos es la SGT o el RAT de la propia DG competente, responsabilizándose del tratamiento esta última), la disposición derogatoria única y la disposición final, también única, de su entrada en vigor.

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