



# Dictamen

1/2024

Proyecto de orden por la que se establecen las bases reguladoras de las ayudas correspondientes al programa «Volveremos» de fomento del pequeño comercio minorista, para la dinamización comercial en el medio urbano y rural de la Comunidad Autónoma de Aragón, y se procede a su convocatoria en el año 2024

Consejo Económico y Social de Aragón



**CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE ARAGÓN**

**COLECCIÓN DICTÁMENES**

Número 1/2024

Febrero de 2024

© Consejo Económico y Social de Aragón, 2024

Esta publicación se edita únicamente en formato digital.

La reproducción de esta publicación está permitida citando su procedencia.

Consejo Económico y Social de Aragón

c/ Joaquín Costa, 18, 1º

50071 Zaragoza (España)

Teléfono: 976 71 38 38 – Fax: 976 71 38 41

[cesa@aragon.es](mailto:cesa@aragon.es)

[www.aragon.es/cesa](http://www.aragon.es/cesa)

En virtud de las competencias atribuidas al Consejo Económico y Social de Aragón por la Ley 9/1990, de 9 de noviembre, y de acuerdo con el procedimiento previsto en su Reglamento de organización y funcionamiento, aprobado por el Pleno el 9 de julio de 2012, el Pleno del Consejo Económico y Social de Aragón acuerda, en sesión celebrada el 22 de febrero de 2024, emitir el siguiente

## DICTAMEN

### I. Antecedentes

Con fecha 19 de enero de 2024 tuvo entrada en el Consejo Económico y Social de Aragón un escrito remitido por el Director General de Comercio, Ferias y Artesanía, del Departamento de Economía, Empleo e Industria del Gobierno de Aragón, por el que se solicitaba informe de este Consejo sobre el "proyecto de orden por la que se establecen las bases reguladoras de las ayudas correspondientes al programa «Volveremos» de fomento del pequeño comercio minorista, para la dinamización comercial en el medio urbano y rural de la Comunidad Autónoma de Aragón, y se procede a su convocatoria en el año 2024".

Como complemento al proyecto de orden, la Dirección General de Comercio, Ferias y Artesanía ha facilitado la siguiente documentación: orden de inicio del expediente de redacción del proyecto de orden, certificado sobre el trámite de consulta pública previa a la redacción y memoria justificativa de la orden.

Siguiendo el procedimiento para la emisión de dictámenes e informes regulado en el artículo 30 del Reglamento de 9 de julio de 2012, el proyecto de orden ha sido analizado por la Comisión de Economía, en su sesión de fecha 13 de febrero de 2024, y la Comisión Permanente, en su sesión celebrada el día 16 de febrero, ha acordado elevar al Pleno el presente dictamen.

La Constitución Española establece una reserva en favor de normas con rango de ley para la regulación del comercio interior (art. 51), y atribuye al Estado algunos títulos competenciales que afectan directamente a esta materia, como la legislación mercantil (art. 149.1.6ª), el régimen aduanero y el comercio exterior (art. 149.1.10ª) o

las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13ª).

El Estatuto de Autonomía de Aragón, aprobado por Ley orgánica 5/2007, de 20 de abril, por su parte, recoge como competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma el “Comercio, que comprende la regulación de la actividad comercial, incluidos los horarios y equipamientos comerciales, respetando la unidad de mercado, así como la regulación administrativa de las diferentes modalidades de venta, con especial atención a la promoción, desarrollo y modernización del sector. Ferias y mercados interiores” (art. 71.25ª), así como otras competencias que pueden afectar de uno u otro modo a la actividad comercial, como promoción de la competencia (art. 71.24ª), consumo (art. 71.26ª), cámaras de comercio (art. 71.29ª) o planificación de la actividad económica y fomento del desarrollo económico (art. 71.32ª).

En desarrollo de estas competencias, las Cortes de Aragón aprobaron la Ley 4/2015, de 25 de marzo, de Comercio de Aragón, así como la Ley 3/2015, de 25 de marzo, de Cámaras oficiales de comercio, industria y servicios de Aragón.

La Ley de Comercio de Aragón regula, entre otras, las ventas promocionales, que son “aquellas en las que las ofertas de bienes o de prestación de servicios hechas por el vendedor a los compradores se realizan en condiciones más ventajosas que las habituales con el fin de fomentar el conocimiento de un establecimiento o la venta de un producto” (art. 30.1).

La finalidad del proyecto de orden remitido es el establecimiento de un programa de ayudas públicas para el fomento del comercio, por lo que deberá tenerse en consideración, además, la regulación en materia de ayudas y subvenciones públicas.

Al amparo de lo dispuesto en la Constitución Española, que asigna al Estado competencia exclusiva en materia de bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común (art. 149.1.18ª), la normativa básica está constituida por la Ley general de Subvenciones (Ley 38/2003, de 17 de noviembre) y por su Reglamento de desarrollo (aprobado por Real Decreto 887/2006, de 21 de julio).

En el ámbito de la Comunidad Autónoma aragonesa, y al amparo de lo dispuesto en el artículo 79 del Estatuto de Autonomía, que reconoce a la Comunidad el ejercicio de la actividad de fomento mediante subvenciones en las materias de su competencia, la norma general en el ámbito de las ayudas públicas está constituida por el texto refundido de la Ley de Subvenciones de Aragón, aprobado por Decreto Legislativo 2/2023, de 3 de mayo, del Gobierno de Aragón, que en su artículo 11 establece que “las bases reguladoras constituyen la normativa que establece y desarrolla el régimen jurídico de las subvenciones”.

El objeto del proyecto de orden sometido a dictamen del Consejo Económico y Social de Aragón es el establecimiento de las bases reguladoras de las ayudas del programa “Volveremos”, para el fomento del pequeño comercio minorista, y la convocatoria de estas ayudas para el año 2024.

Interesa dejar constancia de que “Volveremos” es la denominación de un programa de ayudas iniciado por el Ayuntamiento de Zaragoza en 2020 con similar finalidad: incentivar la adquisición de bienes de consumo y determinados servicios como medio para fortalecer el comercio minorista, sector de la restauración, hostelería y ocio, realizado en establecimientos abiertos al público por autónomos, microempresas y pequeñas y medianas empresas.

## II. Contenido

El proyecto de orden consta de una exposición de motivos, cuarenta y una disposiciones distribuidas en dos capítulos, cuatro disposiciones en su parte final y un anexo.

La exposición de motivos atiende al marco competencial en que se dicta la norma, así como el régimen jurídico de las subvenciones y a la naturaleza jurídica del Consejo Aragonés de Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Servicios; destaca la relevancia estratégica del sector del comercio para la economía de Aragón, considerando además su influencia sobre la distribución territorial de la población y de las actividades económicas; expone las líneas generales de funcionamiento del programa de ayudas; identifica las fuentes de financiación para su sostenimiento; y

señala el cumplimiento de las exigencias legales en cuanto a la elaboración y tramitación de la norma.

El capítulo I, "Bases reguladoras", incorpora veintiuna disposiciones, en las que se regulan cuestiones como el objeto; la descripción del programa y de la actividad subvencionable; los beneficiarios, usuarios y partícipes, y sus requisitos; el régimen y procedimiento de concesión; las obligaciones para cada figura, especialmente en materia de justificación; y el sistema de pago por la entidad colaboradora, así como las funciones de control y seguimiento del programa.

El capítulo II, "Convocatoria de ayudas para el ejercicio 2024", que incorpora veinte disposiciones, concreta las bases anteriores para la citada convocatoria anual: fija determinadas condiciones para la participación de las entidades locales y establece criterios de evaluación entre las solicitantes para la selección de las entidades partícipes; detalla los requisitos que habrán de cumplir y la documentación a aportar por los comercios que quieran adherirse al programa; identifica las cuantías asignadas por parte del Gobierno de Aragón para atender esta convocatoria; y fija plazos y trámites para la instrucción del procedimiento y su resolución, así como para la justificación y el pago.

En la parte final, la disposición adicional prevé el tratamiento de género en la redacción de la norma; la disposición transitoria prevé que las bases se aplicarán a convocatorias sucesivas del mismo programa; y las disposiciones finales habilitan para el desarrollo y ejecución de la norma y fijan la inmediata entrada en vigor tras su publicación.

El anexo I prevé el modo de distribución de saldos entre los usuarios del programa, fija límites por comercio y por usuario, y prevé los supuestos de devolución de bienes adquiridos.

### III. Observaciones de carácter general

#### I

#### *El sector comercial en Aragón*

El sector comercial es de una relevancia fundamental para la economía y la sociedad aragonesas, tanto en términos de VAB como de empleo. Según los últimos datos recabados por el Consejo Económico y Social de Aragón para la elaboración de su *Informe sobre la situación económica y social de Aragón* correspondiente a 2023, el comercio representa el 10% del VAB total de Aragón y el 14% del empleo total (algo menos que en la media de España, donde representa un 14% del VAB y casi un 21% del empleo).

El último *Informe socioeconómico* publicado por el Consejo, correspondiente al año 2022, destacaba la contribución del comercio a la recuperación económica de Aragón, hasta hacerla responsable del 46% del crecimiento del PIB en Aragón durante ese ejercicio. No obstante, el propio Informe señalaba la evolución negativa en el caso del comercio minorista, tanto en número de afiliados a la Seguridad Social (-0,1% respecto a 2021) como en el índice del comercio al por menor (-0,7% respecto a 2021).

El conjunto del sector comercio facturó en Aragón en 2022 casi 21.700 millones de euros, de los cuales menos de un tercio correspondieron al comercio minorista. A 1 de enero de 2023, de las 15.900 empresas del sector comercial con sede social en Aragón (de las que el 96% son microempresas), 9.400 se dedican al comercio al por menor, siendo el 40% empresas sin asalariados. En cuanto al empleo, este sector registraba casi 86.400 afiliados a la Seguridad Social en promedio del año 2023, de los que un 55% correspondían al comercio al por menor. Y en cuanto al número de locales, superó la cifra de 21.700, de los cuales el 60% correspondía a comercio minorista.

No obstante, estas cifras, tanto de número de empresas como de trabajadores afiliados, son todavía inferiores a las registradas en 2019, año de referencia previo a la pandemia por covid-19 y a acontecimientos posteriores como la guerra en Ucrania y la crisis de precios sucesiva. Este descenso parece confirmar las tendencias ya existentes previamente hacia la concentración del comercio minorista en grandes superficies o

áreas comerciales, así como hacia la generalización de nuevos hábitos de compra por los consumidores facilitados por las tecnologías de la información y la comunicación.

Y conviene no perder de vista la desequilibrada estructura demográfica aragonesa, que concentra más de la mitad de su población en un solo municipio y mantiene amplísimas zonas de su territorio con bajísimas densidades de población, lo que condiciona la distribución de la estructura comercial de Aragón, en la que, como señala la propia exposición de motivos del proyecto de orden sometido a dictamen, “apenas 14 municipios cuentan con una población superior a los 10.000 habitantes, presentando un «carácter urbano» en cuanto a su estructura comercial”.

Atendiendo, pues, a la relevancia social y económica del sector del comercio minorista en Aragón, el Consejo Económico y Social de Aragón manifiesta su apoyo a iniciativas, como el programa Volveremos, destinadas a fomentar el pequeño comercio de proximidad.

## II

### *Programas de dinamización comercial*

Según señala en su exposición de motivos, el propósito del Gobierno de Aragón es extender el programa Volveremos aplicado en la ciudad de Zaragoza a todos los municipios aragoneses que quieran adherirse.

El programa Volveremos, que fue puesto en marcha por el Ayuntamiento de Zaragoza en 2020, ha arrojado en estos cuatro años un resultado positivo y ha mostrado su alta capacidad para movilizar consumo a través del comercio minorista. Según ha publicado el propio Ayuntamiento de Zaragoza, la inversión municipal durante estos cuatro años ha alcanzado los 16,5 millones de euros, y ha generado un volumen de consumo superior a los 153 millones. En 2023 se produjeron al amparo de este programa más de 736.000 transacciones, con un gasto medio por operación de 75 euros y un ingreso medio por negocio de 23.677 euros.

Por su parte, diferentes entidades locales de la provincia de Huesca (Barbastro, Binéfar, Graus, Hoya de Huesca, Ayuntamiento de Huesca...), con el apoyo técnico de las organizaciones empresariales provinciales, han venido desarrollando sucesivas

campañas denominadas “Bonos Impulsa”, que han supuesto un importante apoyo a la dinamización del comercio en esas localidades y cuyo funcionamiento se ha considerado por los estamentos participantes, municipios, comercios, asociaciones empresariales y usuarios, idóneo para el fortalecimiento de las actividades comerciales de proximidad.

El programa que ha previsto el Gobierno de Aragón tiene como objetivos, según señala el apartado 1.3 del proyecto de orden:

- "a) Fomentar la actividad comercial minorista y la participación activa de los empresarios de comercio, mediante la utilización de nuevas tecnologías digitales, de modo que se promocióne y dinamicen las zonas comerciales urbanas y rurales, con el objetivo de atraer a los clientes para que realicen sus compras en el pequeño comercio de proximidad.*
- b) Frenar el descenso del número de establecimientos de comercio minorista en el entorno urbano y rural.*
- c) Disponer herramientas de ayuda a fondo perdido para la realización de campañas de promoción que mejoren la competitividad de las PYMES de comercio minorista.*
- d) Impulsar la implantación de sistemas de gestión empresarial y de interacción con clientes y proveedores basados en la innovación digital, la atención personalizada directa, la mejora continua y la excelencia, con medición y análisis de resultados.*
- e) Apoyar la existencia de una red de distribución comercial de oferta básica para todo el territorio.*
- f) Fomentar el reconocimiento de la mayor función social que desempeña el comercio en las zonas rurales."*

El Consejo Económico y Social respalda el enfoque propuesto por el Gobierno de Aragón y reconoce expresamente la importancia que la consecución de estos objetivos puede tener para la pyme comercial aragonesa, considerando además la proporción de microempresas en el sector; para el empleo, y para la fijación de población en zonas no marcadamente urbanas del territorio aragonés.

No obstante, el Consejo estima conveniente realizar algunas consideraciones en relación con el enfoque global del programa propuesto.

En primer lugar, el Consejo considera un acierto aprovechar la experiencia de programas similares que han gozado de la aceptación de los usuarios, como el programa Volveremos en Zaragoza o los llamados Bonos Impulsa en Huesca. Por ello, cree que debería hacerse un esfuerzo para articular el programa que se propone con todos estos programas, también con el programa de Bonos Impulsa de la provincia de Huesca, de tal forma que se pudieran aprovechar las sinergias y experiencias obtenidas por las organizaciones empresariales.

En segundo lugar, en cuanto a la denominación del programa, la elección de “Volveremos”, coincidente con la del programa que ya tiene en marcha –y cuya continuidad ha sido ya anunciada– el Ayuntamiento de Zaragoza, permite aprovechar el conocimiento que ya tienen muchos consumidores de Zaragoza y su entorno del funcionamiento del programa y la difusión que a lo largo de estos años ha tenido la iniciativa. Sin embargo, esta coincidencia en la denominación podría generar confusión en los consumidores si el programa puesto en marcha por el Gobierno de Aragón establece condiciones diferentes a las del programa municipal, por ejemplo, en las fechas hábiles para las compras, el importe de estas o los porcentajes de generación de saldos. Por otro lado, en cuanto a los consumidores de la provincia de Huesca, no se aprovecharía el conocimiento y valoración que ya existe del programa Bonos Impulsa. Por estos motivos, se sugiere utilizar alguna denominación que permita aprovechar el conocimiento previo de estos programas, pero al mismo tiempo diferenciarlo del utilizado por el Ayuntamiento de Zaragoza, incorporando al nombre del programa, además de la expresión “volveremos”, referencia a las palabras “impulsa” y “Aragón”.

En tercer lugar, aun cuando el propósito declarado es extender el programa a todos los municipios aragoneses que quieran adherirse, en la convocatoria de 2024 podrán participar únicamente entidades locales de más de 6.000 habitantes, que, según cifras oficiales del Instituto Nacional de Estadística a fecha 1 de enero de 2022, en el ámbito municipal son solo 24. Por su parte, llevándolo al ámbito comarcal, ese límite de 6.000

habitantes excluiría directamente de la convocatoria a 6 de las 33 comarcas aragonesas. Por este motivo, se propone una flexibilización en el límite mínimo de habitantes previsto, bien reduciéndolo a 3.000 habitantes (lo que solo ampliaría los municipios candidatos hasta la cuarentena), bien fijando una excepción en favor de municipios cabecera de comarca.

Por último, dada la limitación territorial en la aplicación del programa que supone la convocatoria de 2024, el Consejo sugiere que en su ejecución se monitoricen las repercusiones que el programa tenga en las zonas seleccionadas, pero también en las zonas limítrofes, ya que probablemente se tratará de mercados rurales de muy pequeña dimensión.

### III

#### *La configuración de los intervinientes en el programa*

Las bases reguladoras propuestas para ejecutar el programa prevén la intervención de un elevado número de categorías de agentes, por lo que resultan inevitablemente complejas. Además, al unirse en una única norma las bases reguladoras y la convocatoria para 2024, se incrementan las reiteraciones en el texto, lo que obliga a extremar el cuidado en la redacción para evitar discordancias.

En el procedimiento participan intervinientes de hasta cinco niveles principales de actores: el Gobierno de Aragón, las entidades locales, el Consejo aragonés de cámaras, las empresas de comercio y los usuarios del programa, entre los que se establecen diversas relaciones que han de quedar suficientemente reguladas por estas bases.

En cuanto a las entidades locales, a lo largo del proyecto de orden se utiliza esta expresión, "entidades locales", como destinatarias del procedimiento de concurrencia competitiva, pero en diversos preceptos se hace referencia a los "municipios" como participantes. Es conveniente afinar la denominación empleada, ya que los municipios son una de las clases de entidad local, pero según la Ley de Administración Local de Aragón (art. 2 de la Ley 7/1999) existen otras entidades locales, entre ellas provincias y comarcas, y sería posible –al menos teóricamente– que concurriesen a la convocatoria

al mismo tiempo una comarca y alguno de los municipios que la integran, lo que podría generar situaciones no previstas adecuadamente en las bases reguladoras.

En cuanto a la posición que corresponde a las entidades locales en el programa Volveremos, en el texto se las califica de "partícipes" (figura que no está regulada expresamente en la Ley general de subvenciones), y se les dota de una regulación intermedia entre la de un beneficiario y la de una entidad colaboradora. En cualquier caso, como solicitantes en un proceso de concurrencia competitiva, las entidades locales quedan sometidas a un régimen estricto de requisitos, obligaciones y prohibiciones.

A través de la resolución de la convocatoria, esencialmente se determina el territorio en que será de aplicación el programa y se establece la financiación del Gobierno de Aragón y la cofinanciación de la entidad local que se aportará para su desarrollo en ese territorio concreto. Al no existir transferencia de fondos entre Gobierno de Aragón y entidad local, y no quedar esta obligada más que a una justificación de haber transferido sus fondos al Consejo de Cámaras, sería imaginable algún otro procedimiento administrativo distinto del de la convocatoria de subvención que quizá pudiera no obligar a que las entidades locales partícipes quedasen sometidas al régimen de obligaciones y prohibiciones indicado. Al menos si en el futuro se alcanza, como se pretende, el que todos los municipios aragoneses que lo deseen puedan suscribir el programa, sería suficiente con la formalización de convenios de colaboración entre administraciones.

Por otra parte, por lo que respecta a la aportación de la entidad local al programa, conviene prever si esta quedará de algún modo obligada a aprobar a su vez unas bases reguladoras propias, como cobertura normativa específica para la transferencia de los fondos asignados.

En el procedimiento actúa como entidad colaboradora el Consejo Aragonés de Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Servicios, que se encargará de la gestión más próxima a los comercios, como mantenimiento de la aplicación móvil, sistema de adhesión de los comercios al programa, comprobación de requisitos de cada compra y

liquidación a favor de los comerciantes de los saldos generados. En el proyecto de orden, de acuerdo con lo dispuesto en la legislación sobre subvenciones, se prevé la firma de un convenio específico y se establecen diversas obligaciones en relación con el funcionamiento del programa, incluida la justificación concreta de los fondos recibidos del Gobierno de Aragón y de las entidades locales para subvencionar a los comerciantes. Sería conveniente que las bases previeran asimismo una justificación igualmente detallada de los fondos que recibirá en ejecución del convenio específico, que para la convocatoria de 2024 superan los 630.000 euros.

En relación con las funciones que corresponderán al Consejo Aragonés de Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Servicios, parece oportuno recordar que otros programas con finalidad similar de apoyo al pequeño comercio han sido desarrollados por asociaciones empresariales, cuya experiencia y capacidad de gestión pueden resultar un valioso apoyo para ejecutar la encomienda que recibirá el Consejo de Cámaras. Por todo lo anterior, sería deseable algún tipo de colaboración entre Cámaras de Comercio y las asociaciones empresariales.

Los beneficiarios de las subvenciones acordadas en el programa serán los establecimientos comerciales. Las bases reguladoras señalan que serán beneficiarios "las pequeñas o medianas empresas comerciales" que se adhieran al programa y cuya actividad principal corresponda con determinados epígrafes del impuesto de actividades económicas. En cuanto a la definición de pyme, remite a determinada normativa europea, que establece los límites de las pyme en 250 trabajadores y un volumen de negocios que no exceda de 50 millones de euros. Teniendo en cuenta los objetivos del programa, centrados en el pequeño comercio de proximidad, se sugiere establecer un abanico de beneficiarios más restringido, para lo que podrían emplearse otras categorías, como microempresa o pequeña empresa, también recogidas en la norma europea, o empresa de reducida dimensión, que se emplea en la ley del impuesto de sociedades.

Asimismo, podría ser conveniente fijar el modo en que se determinará cuál es la actividad principal de la empresa, cuando esta desarrolle varias actividades, si por

número de trabajadores, o por volumen de negocio, pues de ello puede depender que pueda o no adherirse al programa.

#### IV

##### *La compatibilidad de las subvenciones*

El apartado sexto de las bases reguladoras, considerando que las ayudas colman el ciento por ciento del saldo generado por los usuarios con sus compras, declara la incompatibilidad total de las ayudas a los comercios con cualesquiera “otras subvenciones, ayudas o ingresos para la misma finalidad procedentes de cualesquiera administraciones o entes públicos o privados, nacionales o internacionales” y en la misma línea se establece en el punto tercero la obligación de comunicar la solicitud, concesión o pago de otras subvenciones para la misma finalidad, obligación que alcanza también a las entidades locales.

En cuanto las entidades locales, podría ser innecesaria esta previsión, puesto que la “finalidad” a que se refieren las bases no puede ser otra que subvencionar una compra determinada, y no el apoyo en general al comerciante, que las entidades locales pueden realizar mediante muchos otros procedimientos de subvención.

En cuanto a los comerciantes, quizá sería conveniente revisar la redacción de algunos apartados de la norma propuesta, que podrían parecer contradictorios con la declaración de incompatibilidad con otras subvenciones. Así, por ejemplo, cuando se pide que el comerciante conserve una relación detallada de las subvenciones recibidas para la misma actividad (apartado decimoquinto.d), se señala que la subvención nunca podrá, en concurrencia con otras, superar el coste de la actividad (apartados vigesimosexto.4 y vigesimooctavo.2).

#### V

##### *La convocatoria para el año 2024*

El proyecto de orden incluye la convocatoria del programa Volveremos para el año 2024. Para ello conviene completar o ajustar algunos elementos necesarios que no aparecen reflejados en el texto sometido a dictamen.

Por una parte, se prevé un modelo de solicitud que habría de estar incluido en la propia convocatoria, pero que no figura entre la documentación aportada a este Consejo.

Por otra parte, la disposición final segunda señala como inicio de la convocatoria el día siguiente al de publicación de las bases reguladoras en el Boletín Oficial de Aragón, momento desde el que será posible que las entidades locales formulen sus solicitudes de participación en el programa. Por su parte, el apartado vigesimotercero.<sup>5</sup> señala que serán gastos subvencionables los tickets de compra que se hayan realizado y pagado dentro del periodo de gasto subvencionable, que comenzará desde la entrada en vigor de la norma. Esto supone que a partir del día siguiente a la publicación sería teóricamente posible realizar compras subvencionadas, incluso antes de determinarse entidades locales seleccionadas y comercios adheridos, por lo que parece conveniente una mejor determinación del momento de inicio del periodo de gasto subvencionable.

A este respecto, por otro lado, interesa señalar que el programa Volveremos del municipio de Zaragoza establece solo algunos días semanales como periodo de gasto subvencionable. Si el programa autonómico pretende seguir –o no– este mismo criterio, parece imprescindible que así se señale expresamente en la convocatoria para 2024.

Por último, el apartado segundo de las bases reguladoras se remite a la descripción contenida en el anexo I del proyecto de orden en cuanto a la metodología de generación y operación de los saldos del programa, y en ese anexo se establece una fórmula para determinar los saldos en función de determinadas variables (importe de compra mínima, importe para obtener máximo saldo, porcentaje fijo de promoción, porcentaje variable de promoción), que se someten a valores máximos y mínimos. Y en la propia descripción se indica que estas variables “se determinarán en cada convocatoria para la mejor consecución” de los objetivos. A pesar de esta previsión expresa, ninguno de estos parámetros aparece fijado en el texto de la convocatoria.

#### IV. Observaciones de carácter específico

##### *Al conjunto del texto*

Se sugiere sustituir los ordinales con que se numeran los preceptos de la parte dispositiva, por “artículos” numerados en cardinales arábigos, que pueden simplificar el uso a los destinatarios de la norma.

Por otra parte, se sugiere valorar si sería más conveniente separar en dos órdenes distintas las bases reguladoras, por un lado, y la convocatoria para 2024, por otro, de modo que se eviten posibles equívocos en el futuro, si, como es previsible, las bases siguen aplicándose para convocatorias de años posteriores.

##### *A los apartados segundo.2 y tercero.3*

En estos párrafos se señala que las entidades locales que participen en el programa Volveremos “podrán cofinanciar” (apartado segundo.2) y que “podrán participar en concurrencia competitiva [...] y, en su caso, cofinanciar” (apartado tercero.3). De esta redacción podría entenderse que la cofinanciación es potestativa, pero al mismo tiempo se exige con carácter general una certificación de la cantidad transferida (apartado 14.1.a). Esta aparente contradicción podría resolverse señalando que las entidades locales podrán participar en el procedimiento de concurrencia competitiva y, cuando así lo determine la convocatoria de subvenciones, cofinanciarán el programa.

##### *Al apartado cuarto*

Se propone que en el apartado segundo se incorpore como requisito para los comercios el de no haber sido objeto de expedientes de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social que hayan sido resueltos con actas de infracción grave o muy grave en los últimos 24 meses.

### *Al apartado decimotercero.2*

Se propone incorporar como obligación para los comercios beneficiarios compromisos acerca del cumplimiento de horarios comerciales y de prevención de riesgos laborales, así como acerca del mantenimiento del empleo durante el periodo de subvención.

Parece existir reiteración entre las previsiones contenidas en las letras *g*, *h* e *i*, todas ellas referidas al reintegro de fondos.

### *Al apartado decimocuarto*

En el párrafo primero se hace referencia a que en el “plazo que indique la propuesta de resolución” deberá acreditarse la transferencia de la cuantía a la entidad colaboradora. Parece más adecuado pensar que tal transferencia haya de hacerse una vez que la resolución ya no esté en estado de propuesta, sino que haya sido definitivamente adoptada.

En el párrafo c se hace referencia a impuestos indirectos incorporados a la transferencia, que no parecen de aplicación en este caso.

### *Al apartado vigésimo*

Podría ser conveniente especificar qué se entiende por “zona” a efectos de este precepto, si el territorio municipal u otro superior, especialmente en cuanto a la aplicación del criterio de “equilibrio territorial”.

### *Al apartado vigesimoprimer*

Se sugiere comprobar que sea correcta la remisión al artículo 8 de la Ley de Transparencia de la actividad pública y participación ciudadana, que no parece aplicable a entidades locales ni a pequeñas empresas comerciales (ya que recoge como sujetos obligados a partidos políticos, entidades privadas, iglesias, fundaciones...).

### *Al apartado vigesimotercero.6*

Las previsiones de este apartado resultan en apariencia extrañas a este programa, dado que el único "gasto subvencionable" es la rebaja que el comerciante practique a favor del consumidor en la venta concreta, de modo que la referencia a determinados gastos no subvencionables, retribuciones de personal, gestiones, seguros, gastos bancarios, resulta superflua y podría inducir a error.

En cuanto a la referencia a la condición de no subvencionables de los impuestos indirectos (IVA), estaría sistemáticamente mejor ubicada en el capítulo I de la orden, que establece las bases reguladoras para todas las convocatorias anuales, en concreto en su apartado segundo, que describe la actividad subvencionable, y en el anexo I a que este apartado se remite, donde se establece la metodología para la generación de saldos.

### *Al apartado vigesimocuarto*

Al señalar los beneficiarios de las ayudas, el precepto fija los requisitos de tamaño de empresa y de epígrafe en el impuesto de actividades económicas de su actividad principal, sobre los que ya se ha reflexionado en este dictamen, y especifica "que tengan establecimientos comerciales minoristas abiertos al público en los municipios de la Comunidad Autónoma de Aragón". Quizá resultaría más acertado indicar que el establecimiento deberá estar abierto en alguno de los municipios o territorios seleccionados por el procedimiento de concurrencia competitiva.

### *Al apartado vigesimoquinto*

Se propone aclarar la redacción en varios puntos de este precepto:

- En el apartado 3, parece oportuno aclarar el sentido de la expresión "con preferencia para las radicadas en zonas con deficiente estructura comercial que favorezcan el equilibrio territorial". Podría entenderse como que esa "preferencia" supone que, a igualdad de puntuación de las solicitudes, se priorizará a la que tenga mayor calificación en el apartado b "estructura

comercial existente en la zona”, antes de aplicarse el criterio global de desempate del orden cronológico de presentación de solicitudes establecido en el apartado décimo.

- En el apartado 3.a, se establecen como límites una ratio mayor de 2 y una menor de 2, pero no queda contemplado el supuesto de que sea exactamente 2.
- En el apartado 3.b, cabría afinar la redacción en cuanto a la referencia a “la zona” y a la aplicación del criterio de equilibrio territorial” (ya señalada para otro precepto).

#### *Al apartado vigesimonoveno*

En este apartado se atiende a la presentación de solicitudes, y se señala que podrán hacerlo municipios y otras entidades locales “siempre que cumplan los requisitos exigidos en esta convocatoria y sus propuestas sean seleccionadas conforme a los criterios de valoración”. Parece oportuno eliminar esa última referencia, puesto que la selección solo se produce en un momento posterior del procedimiento entre las solicitudes efectivamente presentadas.

Por otra parte, se da por reproducida aquí la reflexión incluida en el apartado III, “La configuración de los intervinientes en el programa”, de las observaciones de carácter general en cuanto a la posibilidad de coincidir en la concurrencia competitiva municipios y comarcas o provincias, u otras entidades locales.

#### *Al apartado trigésimo*

El apartado 3, que hace responsable de la veracidad de los datos y documentos presentados a “la persona interesada”, resulta poco oportuno en un precepto dedicado a las obligaciones de las entidades locales.

### *A la disposición transitoria*

Parece innecesaria esta disposición, que únicamente señala que las bases se aplicarán a las convocatorias del programa Volveremos, y, en cualquier caso, no tendría carácter “transitorio”.

### *A la disposición final primera*

También parece innecesario que una orden del Departamento habilite al mismo Departamento para desarrollar el contenido de la norma, salvo que la habilitación recayese en una autoridad de inferior rango.

### *A la fórmula de ofrecimiento de recursos*

Por su naturaleza de disposición de carácter general que establece el régimen jurídico de las subvenciones del programa Volveremos, esta orden no sería recurrible mediante los instrumentos señalados, por lo que debería omitirse el párrafo. Si no se hiciera, debería citarse correctamente la denominación del Departamento.

## **V. Conclusiones**

El Consejo Económico y Social de Aragón informa favorablemente, con las consideraciones expuestas a lo largo de este dictamen, la iniciativa del Departamento de Economía, Empleo e Industria de implantar un programa de subvenciones al consumo destinado a fomentar el pequeño comercio de proximidad, por entender que se trata de un sector de relevancia primordial para la economía y la sociedad aragonesas, y que puede contribuir a mejorar el equilibrio territorial de la Comunidad Autónoma.

Particularmente, el Consejo, a la vista de la complejidad del procedimiento previsto en las bases reguladoras por el elevado número de agentes que han de participar, considera aconsejable simplificar el procedimiento, especialmente en lo relativo al modo de participación de las entidades locales, en la línea sugerida en el capítulo de observaciones de carácter general de este dictamen.

Por último, el Consejo entiende también que la redacción de la norma es susceptible de mejoras, algunas de las cuales se señalan en el apartado de observaciones de carácter específico, con la intención de resultar de utilidad para la mejor aplicación del programa previsto.

Zaragoza, a 22 de febrero de 2024

*V.º B.º*

EL PRESIDENTE DEL CONSEJO  
ECONÓMICO Y SOCIAL DE ARAGÓN

Juan García Blasco

LA SECRETARIA GENERAL

Belén López Aldea