

42.242.2017

INFORME AL PROYECTO DE ORDEN POR EL QUE SE MODIFICA LA ORDEN DE 19 DE ENERO DE 2016, POR LA QUE SE REGULA Y CONVOCA EL PROCEDIMIENTO DE SELECCIÓN DE LOS GRUPOS DE DESARROLLO RURAL CANDIDATOS PARA LA ELABORACIÓN DE LAS ESTRATEGIAS DE DESARROLLO LOCAL EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA PARA EL PERIODO 2014-2020 Y LA CONCESIÓN DE LA AYUDA PREPARATORIA, Y LA ORDEN DE 7 DE NOVIEMBRE DE 2016, POR LA QUE SE REGULA EL PROCEDIMIENTO DE SELECCIÓN DE LAS ESTRATEGIAS DE DESARROLLO LOCAL LEADER Y EL RECONOCIMIENTO DE LOS GRUPOS DE DESARROLLO RURAL DE ANDALUCÍA EN EL MARCO DE LA MEDIDA 19 DEL PROGRAMA DE DESARROLLO RURAL DE ANDALUCIA 2014-2020.

Se ha recibido para informe el proyecto de Orden arriba indicado, remitido por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Agricultura, Pesca y Desarrollo Rural.

Junto al proyecto de Orden (identificado como "Primer Borrador. Versión 18 de septiembre de 2017" y compuesto por 2 artículos y una disposición final), se acompaña como único documento la memoria justificativa, suscrita el 18-09-2017 por la Jefa del Servicio de Programas de Desarrollo Rural y el Director General de Desarrollo Sostenible del Medio Rural.

I.- COMPETENCIA.

El presente informe se emite en cumplimiento de lo establecido en el artículo 33 de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía, y en el artículo 2.c) del Decreto 260/1988, de 2 de agosto, por el que se desarrollan atribuciones para la racionalización administrativa de la Administración de la Junta de Andalucía, en relación con el artículo 16 del Decreto 206/2015, de 14 de julio, por el que se regula la estructura orgánica de la Consejería de Hacienda y Administración Pública, alcanzando exclusivamente los aspectos del proyecto normativo relacionados con la organización de la Administración de la Junta de Andalucía, desconcentración y procedimiento, especialmente la simplificación de sus trámites y métodos de trabajo y de normalización y racionalización de la gestión administrativa, así como el desarrollo de la administración electrónica.

II.- CONSIDERACIONES DE CARÁCTER GENERAL.

Primera.- Evaluación de cargas administrativas.

Junto con el proyecto de Orden no se ha remitido la *Memoria de evaluación de cargas administrativas*, que hubiera permitido considerar el análisis que la Consejería impulsora del proyecto

ha debido realizar al respecto siguiendo las determinaciones del artículo 45.1.a) de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

En efecto, a pesar de que el último apartado de la memoria justificativa está dedicado a la "Valoración de las cargas administrativas", donde se manifiesta que el proyecto de Orden no contempla cargas de este tipo, entendemos que dicho análisis no es correcto por cuanto que las modificaciones de las dos Órdenes establecen nuevos procedimientos que implican la presentación de una serie de documentos y la realización de actuaciones que pueden suponer cargas administrativas para las personas interesadas.

En el supuesto de que estuviéramos ante nuevas cargas administrativas, de acuerdo con el principio de simplificación de procedimientos y de agilización de trámites administrativos, su creación ha de contar con la previa valoración de su impacto, de modo que sólo se crearán cargas administrativas que estén debidamente justificadas y cuyo establecimiento sea proporcionado al fin perseguido.

Segunda.- Adaptación a la normativa básica vigente en materia de procedimiento administrativo y régimen jurídico del sector público.

De las dos Órdenes que se modifican, la de 19 de enero de 2016 se aprobó estando en vigor la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y así consta en el artículo 3 sobre régimen jurídico.

Como es sabido, la Ley 30/1992 ha sido expresamente derogada por la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, aplicándose en su lugar esta última y la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, por lo que deberán realizarse las adaptaciones necesarias a lo largo del texto conducentes a adaptar los procedimientos regulados en la Orden a la normativa vigente en el momento de la modificación.

Este nuevo escenario normativo afecta especialmente al lugar y forma de presentación de solicitudes, así como al modo de relacionarse las personas interesadas con la Administración, puesto que la Ley 39/2015 regula el derecho y obligación de las personas a relacionarse electrónicamente con las Administraciones Públicas (artículo 14), estableciendo aquéllas que resultan obligadas a relacionarse por medios electrónicos, entre las que se encuentran las asociaciones (personas jurídicas), interesadas de los procedimientos regulados en las Órdenes que se modifican.

En este sentido, deberá adaptarse la Orden de 19 de enero de 2016 al nuevo marco legal, posibilitando la presentación electrónica de solicitudes y otras comunicaciones de las personas interesadas, así como las notificaciones electrónicas, al menos en el procedimiento de las convocatorias extraordinarias, en el caso de que se desarrollen y no se haga una remisión al procedimiento general de la Orden (ver consideraciones particulares 1.2 y 2.2).

No obstante, conforme a lo dispuesto en la disposición final séptima y en la disposición derogatoria única de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, la efectividad de la derogación de las Leyes 30/1992 y 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos, aún no ha afectado a todo su contenido, de manera que actualmente nos encontramos en un periodo en el que *conviven* (se ha de aplicar *parte de*) la nueva Ley 39/2015, la Ley 30/1992 y la Ley 11/2007.

Dado lo complejo de la situación, esta Dirección General solicitó a la Asesoría Jurídica de la Consejería de Hacienda y Administración Pública un informe en relación a estas cuestiones, que dio lugar al informe HPPI00555/16, de 7 de febrero de 2017, cuyas conclusiones se reproducen a continuación:

"CONCLUSIONES.

1. En tanto en cuanto no entren en vigor las previsiones relativas al registro electrónico de apoderamientos, registro electrónico, registro de empleados públicos habilitados, punto de acceso

general electrónico de la Administración y archivo único electrónico el 2 de octubre de 2018, de conformidad con lo dispuesto en la Disposición Final Séptima de la Ley 39/2015, cualquier precepto de la Ley que se encuentre directamente vinculado con dichas materias, requerirá la plena efectividad de estas herramientas electrónicas para que a su vez puedan tener plenos efectos.

2. Conforme a lo anterior la obligación de relacionarse electrónicamente con las Administraciones impuesta por el artículo 14 de la LPACAP, queda diferida hasta octubre de 2018 en tanto en cuanto tiene íntima vinculación con el ámbito material de la disposición adicional séptima de la Ley 39/2015.

3. Hasta que produzcan efectos dichas previsiones, las normas que servirán de fundamento jurídico en los procedimientos iniciados tras la entrada en vigor de la LPACAP serán las previstas en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, en la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos, y en los artículos 2.3, 10, 13, 14, 15, 16, 26, 27, 28, 29.1.a), 29.1.d), 31, 32, 33, 35, 36, 39, 48, 50, los apartados 1, 2 y 4 de la disposición adicional primera, la disposición adicional tercera, la disposición transitoria primera, la disposición transitoria segunda, la disposición transitoria tercera y la disposición transitoria cuarta del Real Decreto 1671/2009, de 6 de noviembre, por el que se desarrolla parcialmente la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos.

4. Igualmente, la efectiva aplicación de la obligación de realizar la notificación por medios electrónicos cuando el interesado resulte obligado a recibirlas por esta vía, queda diferida hasta tanto se disponga de los medios electrónicos para dar cumplimiento a dichas obligaciones en el plazo máximo de dos años desde la entrada en vigor de la LPACAP, salvo que las normas actualmente vigentes ya lo impusieran.

5. La referencia en el artículo 21.3.b) de la LPACAP al Registro electrónico de la Administración u organismo competente para su tramitación, hace que la regulación del día inicial de cómputo también quede diferida hasta que las previsiones sobre el Registro electrónico de la Administración sean plenamente efectivas, por lo que hasta entonces será el artículo 42.3.b) de la Ley 30/1992.

6. El límite temporal de cinco años para el ejercicio del derecho por la persona interesada a no presentar documentos aportados en otro procedimiento ha desaparecido con carácter general para el procedimiento administrativo común, permaneciendo, no obstante, en los procedimientos especiales por razón de la materia en los que así se prevea en su legislación especial.

7. La Administración de la Junta de Andalucía podría prever que la efectividad de las previsiones relativas al registro electrónico de apoderamientos, registro electrónico, registro de empleados públicos habilitados, punto de acceso general electrónico de la Administración y archivo único electrónico, se realice de forma gradual, si bien, a efectos de la necesaria seguridad jurídica, resultaría conveniente que dicha previsión se recogiera expresamente en una norma jurídica."

Se recomienda, por tanto, establecer los procedimientos conforme a la Ley 39/2015 e incorporar una disposición transitoria en ambas órdenes relativa al régimen transitorio en materia de registros, dejando de manifiesto que hasta que no sean plenamente aplicables las determinaciones en materia de registros, la presentación de solicitudes y documentos tendrá lugar en los registros y lugares previstos en el artículo 38.4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, en los artículos 82 y 83 de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía, y la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos, así como su normativa de desarrollo.

Tercera.- Adaptación al resto de la normativa de aplicación.

Asimismo, deberán tenerse en cuenta las modificaciones sufridas en el resto de la normativa de aplicación y que inciden directamente en el procedimiento. A título de ejemplo, se destaca la modificación sufrida en el artículo 29.7.d) de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, cuya redacción se reproduce en el artículo 21.5.d) de la Orden de 19 de enero de 2016 y que ha quedado desfasada, siendo su tenor vigente el siguiente:

"7. En ningún caso podrá concertarse por el beneficiario la ejecución total o parcial de las actividades subvencionadas con:

[...]

d) Personas o entidades vinculadas con el beneficiario, salvo que concurran las siguientes circunstancias:

1.ª Que se obtenga la previa autorización expresa del órgano concedente.

2.ª Que el importe subvencionable no exceda del coste incurrido por la entidad vinculada. La acreditación del coste se realizará con la justificación en los mismos términos establecidos para la acreditación de los gastos del beneficiario."

Cuarta.- Adaptación de las Órdenes que se modifican a los informes de la D.G. de Planificación y Evaluación.

Revisadas las Órdenes de 19 de enero de 2016 y de 17 de noviembre de 2016, cuya modificación se somete a informe, se ha observado un seguimiento desigual de las consideraciones manifestadas en los informes de esta Dirección General de Planificación y Evaluación evacuados, respectivamente, el 22 de septiembre de 2015 y el 16 de septiembre de 2016.

De esta consideraciones destacamos las siguientes:

1.- En relación con la regulación de los órganos colegiados, deberían concretarse aspectos regulados en los artículos 88 y siguientes de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía.

2.- En relación con la documentación acreditativa de estar al corriente en las obligaciones fiscales y de Seguridad Social (artículo 5 de la Orden de 19 de enero de 2016), debería entenderse sustituida por lo indicado en el apartado 2 de ese mismo artículo (autorización implícita a la Administración para la comprobación de estos datos).

III.- CONSIDERACIONES PARTICULARES.

1.- Artículo 1. Modificación de la Orden de 19 de enero de 2016, por la que se regula y convoca el procedimiento de selección de los Grupos de Desarrollo Rural Candidatos para la elaboración de las Estrategias de Desarrollo Local en la Comunidad Autónoma de Andalucía para el periodo 2014-2020 y la concesión de la ayuda preparatoria.

En relación con la modificación de la Orden arriba referida, se manifiestan las siguientes consideraciones:

1.1.- Modificación del artículo 5.3.d), relativo a la aportación de la escritura de constitución y los estatutos de la entidad solicitante, añadiendo la obligación de aportar con la cuenta justificativa el certificado de inscripción de la asociación o de la modificación estatutaria, según el caso.

En primer lugar, las entidades solicitantes, de acuerdo con el artículo 4 de la propia Orden que se modifica, deben constituirse en asociación con domicilio social en Andalucía para poder ser seleccionadas. Por tanto, la escritura de constitución y sus estatutos deben constar inscritos en el Registro de Asociaciones de Andalucía.

De conformidad con el artículo 23.3.c) del Decreto 282/2010, de 4 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de los Procedimientos de Concesión de Subvenciones de la Administración de la Junta de Andalucía, *"con carácter general, cuando se trate de información o documentos que obren en poder la Administración o sus agencias, la persona solicitante podrá ejercer su derecho a no presentarlos, autorizando al órgano gestor para que los recabe de otra consejería o agencia, para lo cual deberá indicar el órgano al que fueron presentados o por el que fueron emitidos, la fecha de dicha presentación o emisión, y el procedimiento al que corresponden, siempre que no hayan transcurrido más de cinco años desde la finalización de éste"*. El reconocimiento de este derecho se recoge literalmente en el artículo 5.7 de la Orden.

Sin embargo, en el inciso que se introduce con la modificación (*"En todo caso, con la cuenta justificativa se presentará el certificado de inscripción de la asociación, o en su caso, el certificado de inscripción de la modificación estatutaria, de conformidad con la disposición transitoria primera"*) parece que se está introduciendo una excepción al apartado 7 del artículo 5 de la propia Orden, exigiendo la presentación de un documento que entra dentro de los supuestos del artículo 23.3.c) del Decreto 282/2010, pues se trata de un documento expedido por la propia Administración de la Junta de Andalucía (el certificado de inscripción o modificación) a través del Registro de Asociaciones de Andalucía, registro público actualmente adscrito a la Consejería de Justicia e Interior. Para evitarlo bastaría con incorporar un consentimiento expreso para solicitar esta información al Registro, o realizar una remisión al apartado 7 del artículo 5 de la Orden.

En el caso de mantenerse esta carga a la entidad solicitante, debería justificarse suficientemente en la memoria que se acompaña al proyecto de Orden.

1.2.- Modificación de la disposición transitoria segunda, relativa a la convocatoria extraordinaria, añadiendo un segundo supuesto de este tipo de convocatoria, así como el procedimiento de aplicación.

Tras la lectura de la nueva redacción que se plantea a esta disposición transitoria, resulta sorprendente que el procedimiento, siendo aplicable a las convocatorias de los apartados 1 y 2, se regule en el segundo apartado, siendo la segunda convocatoria un supuesto excepcional que sólo se llevará a cabo si quedaran Zonas sin cubrir tras resolverse la convocatoria general y la primera extraordinaria. Sería más razonable que la regulación del procedimiento se ubicara en el primer apartado de la disposición transitoria.

En cuanto al procedimiento regulado en el apartado 2, si se está estableciendo un procedimiento totalmente diferente al aprobado en la Orden, tal como puede interpretarse de la frase introductoria (*"El procedimiento se tramitará y resolverá de conformidad con lo establecido en la presente disposición, teniendo en cuenta los plazos siguientes:"*), dicho procedimiento carece de elementos básicos que deberían concretarse y desarrollarse, tales como:

- Lugar y forma de presentación de las solicitudes y órgano al que han de ir dirigidos.
- Datos, declaraciones e información que ha de constar en la solicitud y, en su caso, documentación que ha de acompañarse.
- Criterios de asignación de las ayudas.
- Órganos competentes para instruir, proponer y resolver.

Si, por el contrario, nos encontramos ante el mismo procedimiento regulado en la Orden, con algunas peculiaridades como la reducción de plazos, no sería preciso desarrollar todos los elementos del procedimiento, siendo suficiente con indicar aquéllos que se separan del procedimiento general. En este caso, el procedimiento se tramitaría y resolvería de conformidad con lo establecido "en la presente Orden" teniéndose en cuenta los plazos y otras determinaciones que se establezcan en la disposición transitoria.

2.- Artículo 2. *Modificación de la Orden de 7 de noviembre de 2016, por la que se regula el procedimiento de selección de las Estrategias de Desarrollo Local Leader y el reconocimiento de los Grupos de Desarrollo Rural de Andalucía en el marco de la medida 19 del Programa de Desarrollo Rural de Andalucía 2014-2020.*

En relación con la modificación de la Orden arriba referida, se manifiestan las siguientes consideraciones:

2.1.- Modificación del artículo 22.10, sobre la convocatoria para la sustitución de Grupos de Desarrollo Rural.

El procedimiento para instruir y resolver estas convocatorias, que en la redacción vigente se remite a la disposición transitoria única, se sustituye por la regulación de un procedimiento del que se destacan las siguientes cuestiones:

2.1.1.- No se regulan aspectos básicos de un procedimiento, tales como:

- La manifestación expresa del tipo de procedimiento (por ejemplo, indicación de si es un procedimiento selectivo o de concurrencia competitiva, o si se inicia de oficio o a solicitud de persona interesada).
- En relación con las solicitudes, lugar y forma de presentación, órgano al que se dirige o datos que deben incluirse.
- Existencia o no de plazo de subsanación.
- Existencia o no de trámite de audiencia.
- Medios de notificación o publicación, en su caso.

2.1.2.- En el apartado c) se atribuye a la persona titular de la Dirección General de Desarrollo Sostenible del Medio Rural la competencia para resolver el procedimiento. Deberá indicarse que esta competencia la ejercerá por delegación bien indicando expresamente el acto de delegación, bien realizando una remisión al artículo 12.3 de la propia Orden.

2.1.3.- El apartado d) establece el inicio del cómputo del plazo para resolver a partir de la fecha de presentación de la solicitud, entendiéndose por tanto que se trata de un procedimiento iniciado a solicitud de persona interesada, de conformidad con el artículo 21.3 de la Ley 39/2015, según el cual "Este plazo y los previstos en el apartado anterior se contarán: [...] b) En los iniciados a solicitud del interesado, desde la fecha en que la solicitud haya tenido entrada en el registro electrónico de la Administración u Organismos competente para la tramitación". Salvo por el inicio del cómputo del plazo para resolver, parece que el procedimiento se asemeja más al tipo de los iniciados de oficio con concurrencia competitiva, pues se publica convocatoria y sólo puede reconocerse a un GDR de las asociaciones que soliciten, en cuyo caso el cómputo del plazo para resolver se inicia desde la publicación de la convocatoria (artículo 21.3.a) en relación con artículo 45.1.b) de la Ley 39/2015).

Es por ello que, abundando en lo expresado en el apartado 2.1.1, es necesario indicar expresamente el tipo de procedimiento, pues ello implica unas consecuencias jurídicas, tanto en el cómputo de los plazos como en lo que respecta al sentido del silencio.

Y es que, de tratarse de un procedimiento iniciado a solicitud de persona interesada, deberá estarse a lo dispuesto en el artículo 24.1 de la Ley 39/2015 en cuanto al sentido del silencio, que tendrá con carácter general efectos estimatorios, "salvo que una norma con rango de ley o una norma de Derecho de la Unión Europea o de Derecho internacional aplicable en España establezcan lo contrario", en cuyo caso habrá de indicarse, o bien que quede justificado en la Orden que concurre alguno de los supuestos del párrafo 2 del artículo 24.1 referido.

A pesar de que en el artículo 3.23 a 26 de la Orden se incluye dentro del régimen jurídico aplicable al procedimiento de selección de las Estrategias de Desarrollo Local Leader la normativa en materia de subvenciones, se observa que dicha selección no implica el otorgamiento de subvenciones, por lo que se entiende que la normativa básica de aplicación debe ser la del procedimiento administrativo común.

2.2.- Modificación de la disposición adicional única, relativo a las "convocatorias extraordinarias", añadiendo un segundo supuesto de este tipo de convocatorias, así como el procedimiento de aplicación.

Esta modificación se plantea en términos similares a los de la modificación de la disposición transitoria segunda de la Orden de 19 de enero de 2016, por lo que las cuestiones planteadas en la consideración particular 1.2 son igualmente aplicables a este caso.

EL DIRECTOR GENERAL DE PLANIFICACIÓN
Y EVALUACIÓN.

Fdo.: Rafael Carretero Guerra.

LA JEFA DEL SERVICIO DE ORGANIZACIÓN
Y SIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVA.

Fdo.: Rosa Mª Cuenca Pacheco.

FIRMADO POR	RAFAEL CARRETERO GUERRA	25/10/2017	PÁGINA 7/7
VERIFICACIÓN	ROSA MARIA CUENCA PACHECO	https://vs050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	

