

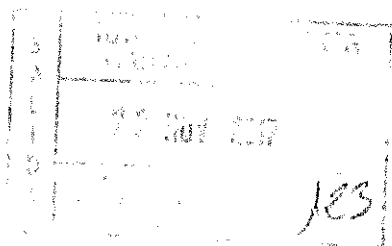
JUNTA DE ANDALUCIA

GABINETE JURÍDICO DE LA JUNTA DE ANDALUCIA
Asesoría Jurídica de la Consejería de Agricultura, Pesca y Desarrollo Rural

Nº:	Fecha: 22 de Noviembre de 2017
ASUNTO:	
Remitente: ASESORIA JURÍDICA (Viceconsejería)	
Destinatario: ILMO. SECRETARIO GENERAL TECNICO	

Adjunto se remite el informe emitido por esta Asesoría sobre Proyecto de Orden por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de las ayudas en el Marco de las Estrategias de Desarrollo Local Leader financiadas por la submedida 19.2 del Programa de Desarrollo Rural de Andalucía 2014-2020.

La Letrada de la Junta de Andalucía
Jefa de la Asesoría Jurídica
Fdo.: Beatriz Idigoras Molina



Calle Tabladilla, s/n - 41071 Sevilla

INFORME CAPI000109/2017- D, SOBRE PROYECTO DE ORDEN POR LA QUE SE APRUEBAN LAS BASES REGULADORAS PARA LA CONCESIÓN DE LAS AYUDAS EN EL MARCO DE LAS ESTRATEGIAS DE DESARROLLO LOCAL LEADER FINANCIADAS POR LA SUBMEDIDA 19.2 DEL PROGRAMA DE DESARROLLO RURAL DE ANDALUCÍA 2014-2020.

Asunto: disposiciones de carácter general; GDR; Desarrollo Local Participativo; regulación de la submedida 19.2: estrategias de Desarrollo Local de los GDR

Habiendo sido solicitado por parte del Ilmo. Secretario General Técnico petición de informe sobre el asunto arriba referenciado de acuerdo con lo previsto en el artículo 78. 2 g) del Reglamento de Organización y Funciones del Gabinete de la Junta de Andalucía y del Cuerpo de Letrados de la Junta de Andalucía, aprobado por Decreto 450/2000, de 26 de diciembre, cumples manifestarle las siguientes

CONSIDERACIONES

PRIMERA.- Con carácter previo, ha de precisarse que de manera verbal se nos solicita por parte de dicha SGT y por cuestiones de plazos, se emita el presente dictamen con carácter urgente, debiendo advertirse que es del todo necesario que se justifique en el expediente la razón de urgencia y exista acuerdo motivado al efecto.

Atendida la urgencia, se procede a emitir el informe con carácter urgente sin agotar el reglamentario con el que se cuenta para ello y sin perjuicio de otras consideraciones que pudieran hacerse de un estudio más detenido del tema. No obstante advertir, que para futuras peticiones de informe con carácter urgente, debe necesariamente incorporarse el acuerdo motivado al efecto.

SEGUNDA.- También con carácter previo señalar, que se emite el presente Informe con carácter preceptivo y no vinculante de acuerdo con lo previsto en el artículo 78 del Reglamento de Organización y Funciones del Gabinete de la Junta de Andalucía y del Cuerpo de Letrados de la Junta de Andalucía, aprobado por Decreto 450/2000, de 26 de diciembre.

TERCERA.- Siguiendo el orden lógico que demandan los informes sobre proyectos de disposiciones de carácter general, antes de examinar el contenido, debe precisarse el título competencial de la Consejería de Agricultura, Pesca y Desarrollo Rural que fundamenta la disposición proyectada, así como el procedimiento de elaboración de la misma.



CUARTA.- Por lo que se refiere al título competencial ejercitado nos remitimos a las consideraciones que sobre esta materia y régimen de ayudas realizamos mediante Informe 1/16-D de fecha 13 de enero de 2016, al proyecto de orden 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 período 2014-2020 y la concesión de la ayuda preparatoria. Esta norma de fecha 19 de enero de 2016 se publica en el BOJA el 22 de enero. En dicho informe, como se sabe, se aborda ampliamente el contexto normativo del Desarrollo Local Participativo donde se incardina este régimen de ayudas.

No obstante lo anterior, centrándonos en lo que es objeto de regulación de la presente norma, debe recordarse que en el ámbito de nuestra Comunidad Autónoma el Programa de Desarrollo Rural de Andalucía 2014-2020 (en adelante, PDR), aprobado por Decisión de la Comisión de fecha 10 de agosto de 2015, incorpora la Medida 19 que es la que se ocupa del Desarrollo Local LEADER, señalando que la implementación de esta se organiza en las siguientes submedidas y tipos de operaciones:

- Submedida 19.1. Ayuda preparatoria: que integra todo lo relativo a la selección de los GDR candidatos y diseño EDL
- Submedida 19.2. Estrategias de Desarrollo Local: Aprobación GDR definitivos y ejecución EDL
- Submedida 19.3. Cooperación: Preparación y ejecución proyectos de cooperación
- Submedida 19.4. Costes Explotación y Animación: funcionamiento GDR y animación territorios

Pues bien, con el proyecto de orden que se informa se pretende aprobar las bases reguladoras para la concesión de ayudas de la señalada Submedida 19.2 del Programa de Desarrollo Rural de Andalucía 2014-2020: "implementación de operaciones conforme a las Estrategias de Desarrollo Local" que contempla un único tipo de operación que está destinado a la ejecución de las Estrategias de Desarrollo Local por parte de las asociaciones que han sido reconocidas como Grupos de Desarrollo Rural de Andalucía y que permitirá la concesión de subvenciones a las personas o entidades promotoras para que ejecuten las intervenciones contempladas en dichas Estrategias. Como se sabe, las Estrategias de Desarrollo Local actúan sobre territorios rurales afectados por procesos de declive económico, disminución de la actividad económica y paro que obligan a la población, principalmente joven y mujeres, a emigrar a las ciudades. Evitar el despoblamiento del medio rural y conseguir una ocupación racional del territorio es el reto común que abordan todos los Grupos de Desarrollo Rural, de acuerdo con los retos específicos del Programa de Desarrollo Rural de Andalucía 2014-2020.

Destacar, que por Resolución de 26 de abril de 2017, de la Dirección General de Desarrollo Sostenible del Medio Rural, se hace pública la relación de Grupos de Desarrollo Rural de Andalucía 2014-2020, su denominación, la zona rural LEADER asignada y la asignación económica indicativa destinada a la implementación de las Estrategias seleccionadas (BOJA nº 82 de 3 de mayo de 2017). Formalizados el 3 de mayo de 2017, los convenios de colaboración entre la Dirección General de Desarrollo Sostenible del Medio Rural y cada uno de los Grupos de Desarrollo Rural, en el que se regulan las condiciones, funciones y



obligaciones asumidas por estos en la gestión de la medida 19 del Programa de Desarrollo Rural de Andalucía 2014-2020, siendo, pues necesario, la puesta en marcha y la ejecución de las Estrategias de Desarrollo Local en los territorios rurales con el fin de impulsar el desarrollo local, que tiene como objetivo continuar el proceso de desarrollo socioeconómico del medio rural, a partir de los recursos endógenos del territorio permitiendo la construcción de un nuevo modelo de ruralidad, basado en la innovación económica y social.

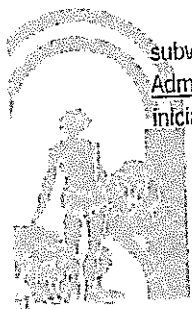
Entrando estrictamente en el título competencial ejercitado, en lo que hace al concreto título competencial de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el dictado de la norma, se cita el artículo 48 EAA, Ley Orgánica 2/2007, de 18 de marzo. Por su parte, en lo que hace a la competencia de esta Consejería se cita al Decreto de la Presidenta 12/2017, de 8 de junio, de la Vicepresidencia y sobre reestructuración de Consejerías, al Decreto 215/2015, de 14 de julio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Agricultura, Pesca y Desarrollo Rural, todo ello en relación con el artículo 44.2 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, norma que atribuye al titular de la Consejería de Agricultura, Pesca y Desarrollo Rural el ejercicio de la potestad reglamentaria.

QUINTA.- Por lo que se refiere al procedimiento de elaboración de la norma debe sujetarse a la tramitación establecida en el artículo 45 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, *señalando que se emite el presente informe sin perjuicio de su adecuada tramitación procedimental.*

SEXTA.- Expuesto lo anterior, entramos en el estudio del texto de la Orden, advirtiendo desde una perspectiva puramente formal que el texto de la orden trasladada a esta Asesoría Jurídica se encuentra lleno de tachaduras y correcciones que dificultan su lectura. Aconsejando, una revisión minuciosa del mismo en aras a evitar errores en su redacción definitiva.

SÉPTIMA.- Entrando ya en el contenido de la misma, respecto al preámbulo señalar que no se entiende el párrafo de la página segunda señalando "en el ámbito de la presente Orden, las ayudas que puedan ser consideradas como ayudas de estado según lo dispuesto en el artículo 81 del Reglamento (UE) n° 1305/2013 se acogerán a lo establecido en el Reglamento (UE) n° 702/2014 y en el Reglamento (UE) n° 1407/2013, en función del tipo de ayuda de la que se trate.". La calificación o no de ayudas de estado es algo cierto de acuerdo con la normativa comunitaria sobre la materia por lo que entendemos resulta de una gran indeterminación siendo contrario al principio de seguridad jurídica la expresión "las ayudas que puedan ser consideradas de ayudas de Estado", siendo lo oportuno que se procediera a la identificación de las mismas.

OCTAVA.- Tampoco compartimos la inclusión en el preámbulo respecto a la concesión de subvenciones de lo señalado en el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, ya que este precepto está dirigido al ejercicio de la iniciativa legislativa y potestad reglamentaria (1. "en el ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad



reglamentaria) pero no es un precepto pensado para los procedimientos de concesión de subvenciones, debiéndose citar para esto último al artículo 8.3 LGS y artículo 114 TRLGHPA, aprobado por Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de marzo.

NOVENA.- En el artículo 3, al hilo de lo señalado en la Consideración Sexta, no queda claro si desaparece o no el apartado 8 y en qué términos queda su redacción.

DÉCIMA.- En el artículo 4 apartado 2, señalar que deberían homogeneizarse los criterios, limitaciones y especificidades de las correspondientes ayudas en cada convocatoria sin que de entrada y salvo razones justificadas deban existir sustanciales diferencias para cada zona LEADER.

Esta misma consideración hacemos respecto a lo señalado en el apartado 1 "in fine" del artículo 6.

UNDÉCIMA.- En el artículo 6, debe señalarse la norma comunitaria que excepciona del efecto incentivador a los gastos previstos en el artículo 45.2 letra c) del Reglamento (UE), nº 1305/2013.

DÉCIMOSEGUNDA.- En el artículo 7.1 se aconseja una mejor redacción a la expresión "*seleccionada por la DGDSMR o en sus correspondientes modificaciones(....)*", en particular, debería identificarse a qué se refiere las señaladas modificaciones.

DÉCIMOTERCERA.- En el artículo 8 , apartado 3, se exceptúa a las entidades locales de Andalucía de las prohibiciones previstas en el apartado e) y n) del artículo 13. 2 LGS al amparo de esta disposición, así como de lo establecido en el artículo 116.2 del Decreto legislativo 1/2010, de 2 de marzo, atendiendo a la naturaleza de la subvención".

Cómo reiteradamente viene manifestando esta Asesoría Jurídica, entre otros, Informe 34/2011-D, 52/2011-D y 70/11-D, ciertamente, las disposiciones citadas contemplan la posibilidad de excepcionar la aplicación de las prohibiciones que para recibir una subvención se establecen normativamente. Para ello es necesario que expresamente se recoja en la normativa reguladora de la subvención y que la naturaleza de la subvención así lo exija, sin concretar sin embargo, los casos en los que resulta procedente esa excepción. Respecto a esto último, la doctrina señala que solamente será viable excepcionar alguna de las circunstancias a que se hace referencia en el apartado 2 del artículo 13 cuando su aplicación resulte absolutamente incompatible con el objetivo perseguido con el establecimiento de la subvención- véase **STS 30 octubre de 1990**-, debiendo señalarse, que ni en la orden ni en el expediente existe resolución alguna justificativa de este extremo.



DÉCIMOCUARTA.- Lo indicado en el artículo 10.1 a) en su párrafo segundo es una reiteración de lo ya dicho en el artículo 6.3.

También apreciamos una reiteración con lo ya dicho con anterioridad, lo señalado en el apartado segundo del artículo 10.

DÉCIMOQUINTA.- Al hilo de lo ya señalado ut supra, en el artículo 11 apartado 3 debería identificarse qué líneas de ayudas van a recibir el tratamiento de ayudas de mínimis.

DÉCIMOSEXTA.- En el artículo 16 de la orden no se entiende que sean los GDR los que diseñen los criterios de selección de los proyectos ya que en el texto de la orden preside la idea de que dichos criterios vienen de antemano establecido tanto en la convocatoria como en las EDL aprobadas.

A lo que debe añadirse, que tales criterios de selección a los que se refiere este artículo deben ser homogéneos para todos los GDR.

Finalmente, añadir que a la puntuación mínima a que se refiere este artículo 2 "in fine" no se determina cuándo, cuánto, ni quién la determinará.

DECIMOSÉPTIMA.- En el artículo 17 dos observaciones en lo que hace a la posible participación en los actos de instrucción que debe llevar a cabo el GDR de un representante de la Consejería de Agricultura, Pesca y desarrollo Rural;

1. Entendemos esencial que se determine si participará o no y qué órgano está llamado a intervenir dentro de la Consejería.

2. Al hilo de esto último y por las mismas razones de seguridad jurídica, debería determinarse qué cometido tendría el órgano/representante de la Consejería.

DECIMOCTAVA.- El artículo 18 en su apartado 2 prevé la posibilidad de que se abran dos plazos de presentación de las solicitudes, se trata ésta de una novedad y debería indicarse si esos dos plazos regirían para el mismo año y el tratamiento independiente o no que tendrían las solicitudes presentadas

DECIMONOVENA.- En el artículo 21.1 debería señalarse con una mejor redacción que *"de acuerdo con lo señalado en el artículo 17 el órgano competente para la instrucción del procedimiento de concesión....."*



VIGÉSIMA. Al hilo de lo ya señalado en la consideración decimoctava, no queda claro el juego de los dos plazos de presentación de solicitudes y, en particular, lo señalado en el apartado 2 del artículo 23 respecto a propuesta provisional y la posibilidad contemplada de que se produzca una segunda propuesta de adjudicación de ayudas.

Esta misma consideración, la realizamos respecto a lo señalado en el artículo 27.3.

VIGESIMOPRIMERA.- Debe incluirse en el apartado 4 del artículo 23 la dirección de correo electrónico a que se hace referencia.

VIGESIMOSEGUNDA.- En el artículo 27.1, habida cuenta el carácter vinculante del informe de subvencionalidad de la Delegación -art. 26.2- debería señalarse que la propuesta definitiva no puede separarse del criterio allí señalado.

VIGESIMOTERCERA.- En el artículo 29 debe incluirse la página web a la que se hace referencia.

VIGESIMOCUARTA.- En el artículo 33 relativo a los anticipos y a su posible garantía distinta a la de un aval, de entrada, entendemos la expresión utilizada en el apartado segundo imprecisa cuando señala a continuación de la garantía bancaria "*o de una garantía equivalente que corresponda al 100% del importe anticipado*".

A lo que debe añadirse, expresar la debilidad del medio de garantía señalado en el párrafo segundo del apartado 2, remitiéndonos respecto a la constitución de garantía por autoridad pública, lo ya señalado sobre este extremo en el antes invocado Informe 1/2017-F.

A su vez, nos remitimos a las consideraciones que sobre este particular señala la Intervención General en el informe a esta orden de fecha 27 de septiembre de 2017.

VIGESIMOQUINTA.- Respecto al Capítulo III dirigidas a las ayudas a los GDR, se determina en el artículo 44 que estas ayudas se concederán en régimen de concurrencia no competitiva, debiendo justificarse este extremo en el expediente.

Al hilo de estos último, se aprecia una clara contradicción en aludir en el artículo 43.2 a criterios de selección que como se sabe son incompatibles con un procedimiento de concesión de ayudas en régimen no competitivo.



Calle Tabladilla, s/n - 41071 Sevilla

Código: _____			
Permite la verificación de la integridad de este documento electrónico en la dirección: https://vs050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/			
FIRMADO POR	BEATRIZ IDIGORAS MOLINA	FECHA	22/11/2017
ID. FIRMA		PÁGINA	6/7

Esta misma consideración hacemos a lo señalado en el artículo 48.2

VIGESIMOSEXTA.- En la Disposición Transitoria Primera por error se dice Decreto 282/2016, cuando debe decir 282/2010

VIGESIMOSÉPTIMA.- Habida cuenta la urgencia en la publicación de esta norma no se entiende que en la DF Única se demore su entrada en vigor a 10 días después de su publicación en BOJA

Es todo cuanto tengo el honor de informar a V.I.

La Letrada de la Junta de Andalucía
Jefa de la Asesoría Jurídica

Fdo.: Beatriz Idigoras Molina



Calle Tabladilla, s/n - 41071 Sevilla

Código: Permite la verificación de la integridad de este documento electrónico en la dirección: https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/			
FIRMADO POR	BEATRIZ IDIGORAS MOLINA	FECHA	22/11/2017
ID. FIRMA		PÁGINA	7/7