

Fecha: La de la firma  
S. Ref.: DL 758/2017/-JFGC  
N. Ref.: CF3:PZC/AJRM  
Asunto: Orden subv. para explotación y animación GDR

CONSEJERÍA DE AGRICULTURA, PESCA Y  
DESARROLLO RURAL  
Ilmo. Sr. Secretario General Técnico  
D. Alberto Sánchez Martínez  
Calle Tabladilla, s/nº  
41071 SEVILLA.

Se ha recibido en esta Intervención General, mediante oficio de fecha 18 de abril, solicitud de ese Centro Directivo para la emisión del preceptivo informe, establecido en el artículo 118 del Decreto Legislativo 1/2010, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de la Hacienda Pública de la Junta de Andalucía (en adelante TRLGHPA) y en el artículo 4 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 (Decreto 282/2010 en adelante), sobre el "*proyecto de Orden por el que se aprueban las bases reguladoras de las subvenciones LEADER para costes de explotación y animación de los Grupos de Desarrollo Rural de Andalucía 2014-2020, y su convocatoria para 2017*". Este proyecto de bases reguladoras no ha seguido ninguno de los modelos aprobados por Orden de 5 de octubre de 2015, de la Consejería de Hacienda y Administración Pública.

Con la citada solicitud acompaña, además del proyecto de Orden, memoria económica y memoria justificativa.

Analizado el proyecto de Orden, así como la documentación remitida, y a la vista de la normativa vigente, se formulan las siguientes observaciones:

#### **Relacionadas con la tramitación general del procedimiento:**

En el oficio de remisión se indica que nuestro informe sea emitido con el carácter de urgencia. Se entiende que este carácter se refiere al definido en el artículo 33 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. En este sentido y conforme al citado artículo no se aporta ningún acuerdo que le de a este procedimiento ese carácter.

De acuerdo a la Resolución Tercera de la Instrucción Conjunta de la Intervención General de la Junta de Andalucía y de la Secretaría General para la Administración Pública, de 30 de diciembre de 2015 relativa a la aplicación de lo dispuesto en el artículo 20.8 a) de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (LGS, en adelante), que establece "*la publicación de Base Reguladora y Convocatoria no deberá utilizarse con carácter general debido al retraso que la eficacia del acto de Convocatoria pudiera sufrir por el nuevo procedimiento de publicación previsto en el artículo 20,8,a)*"; por lo que se aconseja la tramitación de forma independiente de las Bases Reguladoras y de la Convocatoria.



Por otro lado se establece que el procedimiento de concesión de estas subvenciones es el establecido en la LGS, en su artículo 22.2.b, conforme el 121 del TRLGHPA y también como lo define el artículo 2.3.b) del Decreto 282/2010. En este sentido se trae a colación Informe CAPI00001/2017-F de Gabinete Jurídico en el que se copia el siguiente literal *"podría invocarse de manera similar a como se contempla en la Orden de Aragón el invocado artículo 35 del Reglamento 1303/2013, de 17 de diciembre de 2013, como base legal para la concesión directa de estas ayudas"*. Es decir se establece la aplicación directa de los reglamentos comunitarios como la fuente directa origen de estas subvenciones, debiéndose de concederse a todos aquéllos beneficiarios que cumplan los requisitos establecidos en la norma comunitaria, tal y como si fuese una Ley (vgr. becas). Analizado el proyecto normativo se dice que los beneficiarios son Grupos de Desarrollo Rural (GDR) y que éstos y sus proyectos han sido previamente seleccionados mediante Resolución en aplicación 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 de Andalucía 2014-2020 (BOJA n.º 247 de 28 de diciembre). Por tanto y de acuerdo a lo anterior los GDR, en definitiva los beneficiarios, no surgen por ministerio de la aplicación del Reglamento comunitario, si no más bien por un procedimiento previo de selección. En este mismo procedimiento se otorgaron las subvenciones para la preparación de las Estrategias de Desarrollo Rural, que luego sería seleccionadas mediante otro procedimiento. Por tanto parece claro que los requisitos de los beneficiarios no vienen directamente de la aplicación de un reglamento, si no más bien de la selección previa realizada por esta Orden, con lo que bajo nuestro criterio y sin conocer el informe de Gabinete Jurídico estimamos que la subvención se debería de tramitar en régimen de concurrencia no competitiva.

Por último en la memoria justificativa se relacionan una serie de normas de aplicación sin especificarse entre éstas el mencionado Decreto 282/2010.

#### **Relacionadas con el contenido del preámbulo:**

- En el penúltimo párrafo de la página 1 se hace una remisión a dos normas para determinar el procedimiento de concesión, del que ya se ha hablado, sin embargo no se habla del artículo 2.3,b) del Decreto 282/2010, que también recoge este procedimiento.
- En el párrafo segundo de la página dos así como en el título de la Orden se recoge la aprobación de la convocatoria conjuntamente con las Bases Reguladoras, cuestión que ya se ha referido.

#### **Relacionadas con el articulado:**

- El artículo 1.2 vuelve a hablar de la convocatoria de las subvenciones, tal y como se ha señalado anteriormente.
- En el artículo 2.2 que habla de las normas que se aplicarán supletoriamente, y entre éstas, no se recoge el Decreto 149/1988, de 5 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de Intervención de la Junta de Andalucía (RIJA, en adelante). Por otro lado se recoge otra normativa en el punto 1 de directa aplicación no siendo ni normativa europea, ni trasposición de las normas europeas para estas subvenciones, por lo que parece más



correcto su aplicación de forma supletoria, siendo su encuadre más lógico en el punto 2 de este artículo, nos referimos a las letras de la ñ a la r del citado artículo, por lo que se aconseja el traslado a este punto.

- En el artículo 4.1 se vuelve a hablar del procedimiento de concesión de estas subvenciones, del que ya se ha hablado, anotando distintas referencias normativas en las que se habla de este procedimiento, obviando el artículo 2.3.b) del Decreto 282/2010 antes señalado, y que sería conveniente incluir.
- En el artículo 5 se denomina "*costes subvencionables*", se aconseja su sustitución por "*gastos subvencionables*". En este mismo artículo en el punto 3,a) dedicado a los gastos subvencionables de comunicaciones no se alude expresamente a las comunicaciones informáticas (Internet), sin embargo parece que son gastos subvencionables en el ítem "*otro tipo de comunicación*". No obstante y dada su importancia, si este gasto es subvencionable sería aconsejable su inclusión expresa como elegible.
- Los gastos elegibles desarrollados en este artículo se dividen a su vez en gastos de explotación y gastos de animación. Respecto de los primeros se hace a su vez otra división entre 6 tipos de gastos: funcionamiento, personal, formación del personal, desplazamiento, financieros y de supervisión. Si bien hay un coste total predefinido por GDR beneficiario no hay una limitación de costes por tipo de gasto que pudiera ser necesario. Lo único que se limita es el coste salarial por categoría, sin limitar el número de personas a contratar, y el porcentaje de gasto que pueden suponer los desplazamientos.
- Por otro lado y de acuerdo con el anexo III los importes máximos de la subvenciones son de 7.454.269,23 € para gastos de explotación y 1.950.764,49 € para gastos de animación. En la disposición adicional única se establecen que estos importes se imputarán a dos partidas presupuestarias, una de capítulo IV con un crédito disponible después de modificaciones, según memoria económica, de 7.311.259,85 €, y otra de capítulo VII con un importe disponible de 2.001.598,75 €. En la citada disposición adicional no se hace ningún reparto de esta cuantías por tipo de gastos. Analizados los gastos de explotación y de animación a priori, y salvo adquisición de algún equipamiento, parecen que todos los gastos son corrientes y por tanto deberían estar en capítulo IV. Sería conveniente matizar estos aspectos.
- En este mismo artículo en el punto 5 al final se dice "*que no se pueden adscribir a ninguno de los apartados previstos en los apartados 4 y 5*". De la lectura parece que hay una errata y que en lugar de apartados 4 y 5, debiera decir "*apartados 3 y 4*", se aconseja su revisión.
- En el artículo 8 se establecen que circunstancias impiden la obtención de la condición de beneficiario, remitiéndose al artículo 13 de la LGS. Sin embargo no se incluyen otras dos circunstancias que impiden tener esta condición y que se recogen en el artículo 116.4 y el 116.5 del TRLGHPA. El primero en referencia a la igualdad de género y el segundo a la memoria histórica introducido con la Ley 2/2017, de 28 de marzo, de Memoria Histórica y Democrática de Andalucía.



- En el artículo 9 se establece que el régimen de control de estas ayudas será *"al régimen de intervención y de control financiero de acuerdo a la normativa vigente"*. De acuerdo a lo anterior se entiende que este apartado habla del control interno realizado por la Intervención General de acuerdo con el Título V del TRLGHPA. Este régimen de control es el establecido en el artículo 88 del TRLGHPA y el artículo 4 del RIJA de fiscalización previa, y no al control financiero definido en el artículo 94.2 de la TRLGHPA. Todo ello sin perjuicio del control financiero de subvenciones que corresponde a la Intervención General de Junta de Andalucía de conformidad con el artículo 95 del TRLGHPA. Por tanto sería conveniente matizar estos aspectos.
- En el artículo 10 en el apartado 1 nuevamente se habla de convocatoria, cuestión de la que ya se ha hablado.
- En el apartado 2. a) del mismo artículo se recoge la obligación de presentar tres presupuestos (en este caso mediante facturas proformas), para los gastos que cumplan una serie de requisitos. De la lectura de este precepto deja muy limitado el tipo de gastos a los que se aplicaría, por lo que sería aconsejable una definición positiva de a qué casos se aplica, añadiéndose a la definición existente (por ejemplo adquisición de activos corporales o incorporeales que cumplan los siguientes requisitos: importe superior a 500 €...). Por otro lado resulta llamativo que para gastos de 500 € o más se establezca la obligación de un procedimiento concursal al beneficiario, sin embargo para el caso del personal no se establezca ningún tipo de requisito previo a su contratación.
- En el artículo 12, dedicado a las convocatorias, sería aconsejable definir una periodicidad, que de acuerdo a lo establecido en el artículo 11, debiera ser anual, de forma general, salvo otras cuestiones que impida su convocatoria (vgr. falta de crédito). Por otro lado y en este mismo artículo se aconseja el cambio de las siguiente expresiones, *"las convocatorias de las subvenciones deben ...."* por *"convocatorias de las subvenciones deberán..."*, y *"el plazo de presentación de solicitudes será el establecido..."* por *"el plazo de presentación de solicitudes será el que se establezca..."*.
- En el artículo 15.3 in fine se dice *"en ningún caso podrá perjudicar derechos de terceras personas"*. Este artículo está dedicado a la posible modificación de la resolución de concesión, y se entiende que esta modificación se constriñe al ámbito subvencional. Si el procedimiento de concesión es por aplicación de la Ley, y no existe concurrencia difícilmente se perjudicará derechos de otros beneficiarios. Por tanto, y salvo que se esté hablando de otros derechos, sería conveniente quitar esta frase.
- El artículo 16.1 desarrolla las obligaciones de los beneficiarios en cuanto a publicidad. Éstas a su vez vienen definidas en el artículo 14.2.g) dedicado este artículo al contenido de la Resolución de concesión. A su vez nuevamente se habla de la publicidad en el artículo dedicado a las obligaciones de los beneficiarios, artículo 18,1.i). Analizados estos preceptos tal vez sea mejor agrupar todas estas obligaciones en un solo precepto, haciendo una mera remisión para su inclusión en otras partes del articulado, incluyendo en estas otras partes aquellas cuestiones que sean novedosas respecto de la publicidad e información de estas subvenciones.



- En el artículo 17 se establece la posibilidad de subcontratación, tal y como se define en el artículo 29 de LGS. La interpretación doctrinal que se hace de la subcontratación es que existe subcontratación cuando la actividad o parte de la actividad no sea realizada directamente por el propio beneficiario. Se entiende realizada por él cuando es el propio beneficiario el que realiza la actividad por sí mismo a su riesgo y ventura, organizando los medios personales y materiales necesarios para su realización. No se considerará subcontratación la concertación con terceros de actuaciones que no constituyen el objeto de la actividad incentivada sino un medio para lograrla. Tampoco se tratará de subcontratación cuando el objeto del contrato no se espera que deba ser realizado personalmente por el beneficiario, bien porque no constituya el objeto de su actividad, bien porque los elementos personales del beneficiario no hayan resultado esenciales en la valoración de la actividad incentivada. Dada la naturaleza jurídica de los sujetos beneficiarios, entidades sin ánimo de lucro, parece que estamos en este último caso, ya que se entiende que ninguna de éstas es capaz de ejecutar con sus propios medios la actividad subvencionada. Por tanto y de acuerdo a lo definido, los gastos que se ejecuten para la realización de la actividad subvencionada estarían encuadrados en la definición del artículo 31 de la Ley General de Subvenciones, en cuanto a que serían gastos subvencionables, aplicándosele el régimen jurídico establecido en este precepto, y no el del artículo 29 antes citado.

No obstante, es posible que alguna de las circunstancias recogidas en este artículo sean requisitos a cumplir por los gastos subvencionables, y que se deberían recoger en el artículo 5 del articulado.

Por último, si lo que se está subvencionando lo puede ejecutar cualquier GDR, y si se permite la subcontratación, parece excesivo poner como límite un 80 %. Como conclusión deberían matizarse todos estos elementos.

- En el artículo 20.4 se establece que los pagos se efectuarán una vez que el Servicio de Programas de Desarrollo Rural emita una certificación de que la actividad y el gasto realizados están debidamente justificados. Analizado este artículo, la forma de pago ordinaria de estas subvenciones es una vez se produzca la justificación por parte del beneficiario. El certificado que se propone parece que es el definido en el artículo 40.1 párrafo segundo del RIJA. Si fuese así, el RIJA establece que este certificado será suscrito por la Dirección General o Delegación Provincial correspondiente, sin embargo para este caso se dice que será el Servicio el que lo suscriba. De acuerdo a lo anterior si el certificado propuesto es otro distinto del establecido en el RIJA se debería especificar, además de indicar que se acompañaría al mencionado certificado del RIJA. Si no fuese así, es decir que el mencionado certificado es el establecido en el RIJA, éste se debería suscribir, al menos, por el titular de una Dirección General.
- En el artículo 21.b)4º, hablando de la forma de justificación de las subvenciones dice *"indicación, en su caso de los criterios de reparto, que deberán ser objetivo, de los costes generales y/o indirectos incorporados..."*. En primer lugar hay que diferenciar los costes generales de los indirectos, ya que su tratamiento debe de ser distinto. Por costes generales, se debe entender aquéllos costes horizontales de una organización y que permiten su funcionamiento (vgr. sueldos y salarios de la dirección, departamento



financiero, laboral, limpieza, seguridad...), pudiendo incluirse dentro de estos costes más o menos gastos dependiendo del tipo de organización, actividad, líneas de trabajo, organización.... Analizado la tipología de gastos recogida en el artículo 5.3. a), se habla de los costes de funcionamiento de la asociación que integra a todos estos gastos generales, por lo que a priori parece que el incluir a este tipo de gastos si son imputables al 100 % carece de sentido. En cuanto a los costes indirectos, son aquéllos que aunque sean imputables a una actuación/centro de coste/producto/servicio no lo es de manera directa, si no que hay que buscar un inductor que permita una imputación más o menos razonable a cada actuación/centro de coste.... En este sentido y a priori parece que este tipo de coste si tendría encaje sobre todo en la línea de animación, ya que parece claro que los GDR se van a dedicar a diversos proyectos. No obstante, nada se dice de esta forma de imputación o de esta tipología de gastos en el artículo 5 dedicado en exclusiva a los costes subvencionables, por tanto y aún entendiéndolos que son admisibles, se deberían haber tenido en cuenta en este artículo. Por otro lado solo se pide el criterio de reparto o inductor del coste, pero nada se dice sobre el resultado de este reparto, es decir que también se debería exigir que medición ha tenido este criterio/inductor para cada actuación/centro... en el que se haya repartido el coste.

- En este mismo artículo no se indica ningún plazo para la justificación de las subvenciones, aunque en el artículo 14 dedicado a la Resolución de concesión se dice que en ésta se indicará el plazo y forma de justificación. No obstante lo anterior, no estaría de más hacer una referencia o remisión a este plazo en este artículo.
- En el artículo 22 dedicado a la supervisión y control, en el punto 3 se habla de los controles que se puedan realizar al amparo de la normativa comunitaria y de la LGS, sin embargo se omite el TRLGHPA, por lo que se aconseja su inclusión.
- En el punto 4 de este mismo artículo se transcribe las competencias que la Dirección General de Desarrollo Sostenible del Medio Rural tiene respecto del programa LEADER. Sin embargo no se dice nada de las funciones que va a asumir respecto de lo expresado en este artículo 22. Por otro lado, en el punto 2 de este mismo artículo se le da a la Agencia de Gestión Agraria y Pesquera de Andalucía las funciones de controles de las solicitudes, sin ser entidad colaboradora para este caso. Además la competencia de estas funciones de control las tiene la propia Dirección General, por lo que podría suponer la ejecución de competencias concurrentes. En este sentido se aconseja matizar el contenido de estos dos apartados.
- En la disposición adicional única se establece la convocatoria para el año 2017 de estas subvenciones, tema que ya se ha tratado anteriormente.

El presente informe se emite en cumplimiento de lo previsto en los artículos 118 del TRLGHP y 4 del Reglamento de los Procedimientos de Concesión de Subvenciones de la Administración de la Junta de Andalucía, aprobado por Decreto 282/2010, de 4 de mayo, y sin perjuicio del resto de los informes contemplados, tanto en el apartado 2, como en el 3 del artículo 4 del aludido Reglamento que deberán solicitarse y emitirse, en su caso. En este sentido, dada la complejidad técnico jurídica del proyecto normativo presentado por la aplicación de normativa



europea, el órgano correspondiente conforme al artículo señalado debiera pronunciarse sobre la correcta aplicación de esta normativa.

EL INTERVENTOR GENERAL



