

JUNTA DE ANDALUCÍA

INTERVENCIÓN GENERAL

Fecha: La de la firma

S. Ref.: DL 301/2017

N. Ref.: CF3:PZC/AJRM

Asunto: Orden subvenciones estrategias de desarrollo local LEADER

27 JUL 2017

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 22 de junio, 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, sobre el "*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*".

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

Analizado el proyecto de Orden remitido, a la vista de la normativa vigente, se formulan las siguientes observaciones:

Relacionadas con la tramitación general del procedimiento:

En el oficio de remisión nuevamente 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. Sin embargo, no se aporta ningún acuerdo que le dé a este procedimiento ese carácter. Siendo así que los últimos proyectos de Bases Reguladoras de subvenciones remitidos por esa Consejería han llegado con el mismo carácter mas sin acompañar la correspondiente resolución motivadora. No obstante en la memoria justificativa se exponen las causas que pueden determinar su tramitación por este procedimiento. Se ruega para próximas ocasiones se incorpore la citada resolución.

Relacionadas con el contenido del preámbulo y articulado:

- En el título del proyecto remitido no se recoge el procedimiento de concesión de las subvenciones, por lo que se aconseja su inclusión en aras a una mayor comprensión y transparencia.
- En el artículo 2 dedicado al régimen jurídico aplicable no se han relacionado los marcos regulatorios específicos para determinadas ayudas aprobados en el ámbito de nuestra

Comunidad Autónoma y que pudieran aplicarse en algunos casos de los recogidos en este proyecto. Nos referimos a los siguientes Decretos:

- Decreto 114/2014, de 22 de julio, por el que se establece el marco regulador de las ayudas a empresas que se concedan por la Administración de la Junta de Andalucía para la realización de Inversiones de Finalidad Regional.
- Decreto 115/2014, de 22 de julio, por el que se establece el marco regulador de las ayudas que se concedan por la Administración de la Junta de Andalucía para promover el desarrollo de las actividades económicas de las pequeñas y medianas empresas.
- Decreto 185/2014, de 30 de diciembre, por el que se establece el marco regulador de las ayudas que se concedan por la Administración de la Junta de Andalucía y sus entidades instrumentales a empresas para promover la investigación y el desarrollo e innovación.
- Decreto 303/2015, de 21 de julio, por el que se establece el marco regulador de las ayudas que se concedan por la Administración de la Junta de Andalucía a empresas para promover la protección del medio ambiente y el desarrollo energético sostenible.
- Estos Decretos ha sido a su vez modificados por el Decreto 188/2016, de 20 de diciembre, por el que se modifican diversos Decretos por los que se establece el marco regulador de las ayudas que se concedan por la Administración de la Junta de Andalucía y sus Entidades Instrumentales a Empresas.
- En el artículo 5 dedicado a los proyectos propios del Grupo de Desarrollo Local (GDR en adelante), se recoge la siguiente expresión *"Los Grupos de Desarrollo Rural (en adelante GDR) podrán ser promotores y entidades beneficiarias"*. La expresión *"promotores"* no tiene regulación ni definición jurídica, por lo que convendría especificar más a que se refiere; entendiendo que un GDR es promotor cuando un proyecto subvencionable es ejecutado por éste, por lo que con la expresión beneficiario bastaría.
- De la lectura del artículo 6 dedicado a la Inversión Territorial Integral de la provincia de Cádiz, parece que no hay diferencias con lo recogido en el artículo 4 donde se definen genéricamente los proyectos subvencionables, es decir, que estos proyectos en sí pudieran tener cabida en el artículo 4 que es más genérico. En este sentido, se aconseja desarrollar esta línea específica en el anexo I, que es donde se definen de forma detallada cada línea objeto de las bases reguladoras. De hecho, ya en el anexo se recogen determinadas excepciones en cada una de las líneas para este área de inversión.
- En el artículo 9.2 parece que las letras j) y m) son iguales, salvo por la especificidad de la inclusión de la referencia normativa de la Ley 12/2007. Podría simplificarse la redacción uniendo ambos apartados, si fuese posible.

- En el apartado 3 de este mismo artículo se dice que podían tener la consideración de beneficiarios las entidades locales aunque incumplan las prohibiciones de las letras e) e i) del apartado 2 del mismo artículo. Analizados estos apartados no se entiende muy bien a qué se refiere el incumplir el apartado i), que se dedica a las prohibiciones pero para entidades sin personalidad jurídica.
- El artículo 10 dedicado a los tipos de ayuda, se dice que éstas pueden ser de dos tipos, o bien subvenciones, o bien premios. Entendemos por premio la ayuda que se recibe por un beneficiario que participa en un concurso determinado con un proyecto, y que un jurado considera como el mejor o que está entre los mejores, sin tratar de compensar ningún gasto, si no más bien se trata de recompensar o galardonar una idea o proyecto. Analizado el borrador de Orden presentado solo se regula el caso de subvenciones "ordinarias" (es decir, aquéllas que compensan gastos realizados por el beneficiario), y no este tipo de ayudas cuya gestión es muy diferente, desde la convocatoria, la forma y plazo de presentación de las solicitudes, hasta la baremación, gestión y pago. Por tanto, y de acuerdo a lo anterior, si se quiere que esta Orden también regule este tipo de ayudas, sería aconsejable, que se dedicara un capítulo dentro de las bases reguladoras en el se trate sus particularidades frente al resto de subvenciones.
- En el artículo 10.3 se dice *"Solo se podían apoyar los gastos que se ajusten a los siguientes requisitos"*, se aconseja sustituir la expresión *"apoyar"* por *"subvencionar"*.
- En este mismo apartado se habla en la letra f) del principio de moderación de costes, que no se encuentra definido. Entendemos que con este principio se trata de que el beneficiario haga un buen uso de los fondos que percibe y que los costes que se imputen tengan un precio ajustado al mercado. En este sentido el artículo 31 de la Ley 38/2013, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (LGS en adelante) obliga que para gastos de determinada cuantía se aporten tres presupuestos, por lo que se aconseja la inclusión de este precepto o parecido que defina y matice este principio.
- En el apartado 5 de este mismo artículo se dice *"...// las infraestructuras e inversiones productivas deberán mantenerse durante un periodo mínimo de 5 años. Dicho periodo podrá reducirse a 3 años en el caso del mantenimiento de inversiones subvencionadas a las PYMES"*. Se aconseja verificar la compatibilidad de este párrafo con el periodo genérico de cinco años recogido en el artículo 71 del Reglamento (UE) n° 1303/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013 por el que se establecen disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión, al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, y por el que se establecen disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, y se deroga el Reglamento (CE) n° 1083/2006 del Consejo. En este artículo del Reglamento se establece la posibilidad de una excepción a las PYMES a tres años siempre que así lo establezca el estado miembro. La LGS por su parte en su artículo 31.4 determina de manera genérica este plazo en cinco años. Por tanto de acuerdo a lo anterior parece que el plazo debiera ser de cinco años. No obstante es posible que en este caso se esté aplicando lo establecido en otra norma, como por ejemplo el

Decreto 114/2014, de 22 de julio, por el que se establece el marco regulador de las ayudas a empresas que se concedan por la Administración de la Junta de Andalucía para la realización de Inversiones de Finalidad Regional, que si establece un plazo de tres años de mantenimiento de la inversión para PYMES en su artículo 6. No obstante, esta última norma no se recoge en el artículo 2 como específica y aplicable a estas subvenciones, como ya se ha expresado.

- El artículo 13.7 establece el régimen de control a realizar por parte de esta Intervención General conforme al TRLGHPA, y que se establece en la disposición adicional tercera del Decreto 70/2016, de 1 de marzo, por el que se establece la organización y el régimen de funcionamiento del organismo pagador de los gastos financiados por el Fondo Europeo de Garantía y por el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural en la Comunidad Autónoma de Andalucía y se designa al organismo de certificación. En esta disposición se establece que régimen de fiscalización que seguirán las ayudas financiadas con FEADER, aplicándose en este caso la letra c). En este apartado se habla de dos tipos de control, el de fiscalización previa para las fases de aprobación y disposición, y el control financiero permanente para la propuestas y materialización del pago. De acuerdo a lo anterior sería aconsejable incluir estas fases y sus formas de intervención en este apartado, o bien una remisión normativa al apartado señalado.
- El artículo 14.1 establece la procedencia de la financiación de las ayudas, en este caso FEADER, y su tasa de cofinanciación por la UE. Al final de este apartado se determina la partida (que se deja en vacío para rellenar posteriormente) y el importe global que se va a dedicar a las subvenciones. Entendiendo que este importe no es necesario incluirlo en las bases reguladoras ya que vendrá determinado en cada convocatoria, ya que de otra forma cualquier variación de esta cuantía obligaría a realizar cambios en la Orden.
- En el artículo 16 que recoge el procedimiento de concesión y se establece que el régimen de concesión será el de concurrencia competitiva. A continuación se habla de una salvedad, que son los proyectos propios de los GDR. Para este caso no se determina bajo que procedimiento se concederán las subvenciones. No obstante, a la vista de la propuesta de Orden, parece que el procedimiento más adecuado sería el de concurrencia no competitiva, ya que tanto los proyectos, como los GDR han sido seleccionados mediante convocatorias públicas anteriormente, tal y como se expone en las memorias y en el preámbulo. No obstante, y tal y como se ha dicho respecto de los premios, esta Orden está dedicada más bien al procedimiento de gestión de subvenciones de concurrencia competitiva, quedando al margen las ayudas que se dan a los GDR, cuya regulación es escasa y está dispersa en el texto del proyecto de Orden. De acuerdo a lo anterior, y al igual que ocurre con los premios, si se quiere que esta Orden también regule este procedimiento, sería aconsejable, que se dedicara un capítulo dentro de las bases reguladoras en el se trate sus particularidades frente al resto de subvenciones.
- En el artículo 17 se habla de los distintos órganos y entidades responsables de la gestión de las subvenciones. Así se determina que sea el GDR el que realizará los actos de instrucción y la Agencia de Gestión Agraria y Pesquera de Andalucía apoyará a la Dirección General de Desarrollo Sostenible del Medio Rural como órgano convocante y concedente de estas

ayudas por delegación de la persona titular de la Consejería. En ningún caso se establece que estas figuras sean entidades colaboradoras, más allá que de acuerdo a la normativa europea sea obligatoria su participación, como es el caso de los GDR. Por otro lado, en el artículo 12 de la LGS establece que *“Será entidad colaboradora aquella que...//..colabore en la gestión de la subvención sin que se produzca la previa entrega y distribución de los fondos recibidos”*. De acuerdo a lo establecido en este artículo se debería entender que ambas figuras son entidades colaboradoras con las correspondientes obligaciones. En este sentido sería necesario la firma del correspondiente convenio de colaboración conforme al artículo 16 de la LGS que entre otras cuestiones defina, desarrolle y aclare el papel que en cada fase de la gestión de las subvenciones asumen estas entidades, ya que en el proyecto normativo remitido, además de por lo expuesto en este artículo, viene desarrollado de forma dispersa y escasa.

- En el artículo 20, que se dedica a la documentación a presentar junto con la solicitud, en su apartado 1.b).3º se establece *“En el supuesto de los gastos subvencionables sometidos a las condiciones establecidas en el artículo 10, se aportará el original o copia autenticada de las ofertas presentadas que deben coincidir en conceptos para facilitar la comparación entre ellas, además, entre las empresas ofertantes no podrá existir vinculación. La elección entre las ofertas presentadas se realizará de conformidad con criterios de eficiencia y economía, y deberá justificarse expresamente en una memoria cuando no recaiga en la propuesta económica más ventajosa”*. Analizado este artículo no se entiende que se solicita, ya que no se ha encontrado ninguna condición que obligue a entregar documentación de empresas ofertantes en el citado artículo 10. En este sentido parece que lo que se pretende es que el solicitante documente la solicitud de tres ofertas tal y como se expuso en los comentarios a este artículo.
- En cuanto a la acreditación de estar al corriente con las obligaciones fiscales y con la seguridad social del apartado 4 de este artículo, sería conveniente que se recogiese lo establecido en el artículo 23 del Decreto 282/2010 antes mencionado, que la mera presentación de la solicitud conlleva la autorización para consultar estos datos por parte del órgano gestor.
- En el artículo 33.2.k) nuevamente se habla el mantenimiento de la inversión de tres años para el caso de PYMES del que se ha hablado en el artículo 10.5.
- En este mismo artículo y apartado en la letra l) se recoge *“Consejar los documentos justificativos de la aplicación de los fondos recibidos, incluidos los documentos electrónicos, en tanto puedan ser objeto de las actuaciones de comprobación y control”*. Parece que esta es una obligación independiente de la ya recogida en esta letra, por lo que sería aconsejable dar una nueva letra a esta obligación.
- En el apartado 3 de este artículo se dice *“las personas o entidades beneficiarias, el GDR y las terceras personas relacionadas con el objeto de la subvención o su justificación estarán obligadas a prestar colaboración y facilitar cuanta documentación sea requerida en el ejercicio de las funciones de control que corresponden a la Intervención General de Junta de Andalucía, así como a los órganos que, de acuerdo con la normativa comunitaria, tengan*

atribuidas funciones de control financiero". Sería aconsejable hacer referencia también la normativa autonómica y nacional, y no sólo a la comunitaria.

- En el artículo 34, dedicado a la justificación, en el apartado 5.m) se pide *"La justificación del cumplimiento de las condiciones establecidas en el artículo 9 cuando se trate de entidades públicas locales"*. Analizado dicho artículo se desconoce a que condiciones se refiere.
- En este mismo apartado 5 que determina la forma de la cuenta justificativa sería aconsejable la inclusión de un apartado en el que solicite la aportación de elementos gráficos (fotografías), cuando sea posible de las actuaciones llevadas a cabo, sobre todo en el caso de adquisición de maquinaria y equipamiento.
- En el mismo artículo en el apartado 7, se dice *"En operaciones de inversión así como en aquellas con importancia presupuestaria ..."*, no definiendo el concepto *"importancia presupuestaria"* con un importe determinado dependiendo del tipo de gasto por ejemplo.
- El artículo 35 dedicado a la forma y secuencia de pago habla en su apartado 12 de las garantías a prestar en caso de pedir anticipo. Dado que esta materia puede ser catalogada como independiente se debería valorar su inclusión en un artículo distinto.
- En este mismo artículo y apartado en su punto 3 se habla de la forma que deben de presentar las garantías que se presten con el siguiente tenor *"El pago del anticipo estará supeditado a la constitución de una garantía bancaria o de una garantía equivalente a favor de la Consejería de Agricultura, Pesca y Desarrollo Rural de la Junta de Andalucía como Organismo Pagador, que se corresponda al 100% del importe anticipado."*

Un instrumento proporcionado como garantía por una autoridad pública se considerará equivalente a la garantía que se menciona en el párrafo primero de este apartado, siempre que esa autoridad se comprometa a abonar el importe cubierto por la garantía en caso de que no se haya establecido el derecho al importe anticipado."

Para analizar este texto habría que acudir al Decreto 40/2017, de 7 de marzo, por el que se regula la organización y el funcionamiento de la Tesorería General de la Junta de Andalucía y la gestión recaudatoria, que en su disposición adicional tercera establece la aplicación del Real Decreto 161/1997, de 7 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de la Caja General de Depósitos para este caso mientras no se apruebe normativa propia. En este Reglamento en su artículo 3 establece las distintas formas que pueden presentar las garantías que se presten a la administración que son:

"Las garantías que deban constituirse en la Caja podrán consistir en:

- a) Efectivo.

b) Valores representados en anotaciones en cuenta o participaciones en fondos de inversión, representadas por certificados nominativos.

c) Avaes prestados por entidades de crédito o sociedades de garantía recíproca, y

d) Seguros de caución otorgados por entidades aseguradoras"

De acuerdo a lo anterior sería aconsejable modificar el primer párrafo sustituyendo la expresión "de una garantía bancaria o de una garantía equivalente " por "garantía". Por otro lado se debería eliminar el segundo párrafo ya que no es una forma de garantía de las referidas en el Reglamento de la Caja General de Depósitos.

- En el punto 4 de este mismo artículo y apartado se dice "La garantía se liberará cuando el organismo pagador competente estime que el importe de los gastos reales correspondientes a la ayuda pública destinada al proyecto supera el importe del anticipo", no definiéndose si será de oficio, a petición del GDR, a petición del interesado, o de un órgano distinto, cuestión que sería aconsejable establecer.
- Por último señalar diversas erratas encontradas en el texto remitido:
 - En el artículo 1.2 se pone punto y seguido.
 - En el artículo 10.5 se recoge la expresión "Reglamento".
 - En el artículo 15.8 hay un punto y seguido con dos puntos.
 - En el artículo 23.1 se ha puesto "cumplimentado los extremos contenidos en las letras a),b) c), d), e), g), h) y i) ", siendo más correcto "cumplimentado los extremos contenidos en las letras a),b) c), d), e), g), h) e i) ". Lo mismo ocurre en el artículo 9.3 donde se habla de letras e) y i).
 - el artículo 26.3 no tiene rellena la dirección electrónica, al igual que el artículo 30.
 - En el artículo 33.2. a) se recoge 'comportación". En la letra c) hay una doble coma. En la letra f) se recoge la expresión "all". Por último, la letra k) aparece en mayúscula cuando el resto va en minúscula.
 - En el artículo 37 aparecen varias letras y expresiones tachadas (vgr. %).

Relacionadas con el Anexo:

En el anexo del proyecto remitido se relacionan una serie de tipos de proyectos, que pudieran asemejarse a las distintas líneas de una subvención, que pudieran ser subvencionados al amparo de

estas Bases Reguladoras. En referencia a este anexo y de manera genérica sería conveniente que se analizaran y revisasen las siguientes cuestiones:

- Su compatibilidad con otras subvenciones conforme a lo establecido en el artículo 4. A modo de ejemplo y en los últimos meses se han emitido informe de los siguientes proyectos y que pudieran ser objeto de alguna de las líneas aquí reguladas:
 - Proyecto Orden por el que se que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de subvenciones, en régimen de concurrencia competitiva, para el apoyo a la participación por primera vez de agricultores y sus agrupaciones en regímenes de calidad, en el marco del Programa de Desarrollo Rural de Andalucía 2014-2020, informado el pasado 11 de agosto.
 - Proyecto de Orden por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de subvenciones, en régimen de concurrencia competitiva, para el apoyo a inversiones materiales o inmateriales en transformación, comercialización o desarrollo de nuevos productos agrícolas, en el marco del Programa de Desarrollo Rural de Andalucía 2014-2020, pendiente de informar.
- Hay determinadas líneas, sobre todo las de formación, cuya imputación al Capítulo VII de la clasificación económica de gastos, tal y como se establece en la memoria económica, pudiera ser discutible ya que con esta ayuda no se financia ninguna inversión del beneficiario.
- Por último señalar que la imputación al artículo 78 de la clasificación económica de alguna de las ayudas puede entra en contradicción con la definición establecida en la Orden de 3 de julio de 2012, por la que se establecen los códigos y las definiciones de la clasificación económica del estado de gastos, ya que hay determinados beneficiarios que no son ni familias, ni instituciones sin ánimo de lucro, si no empresas, que se imputarían al artículo 77, o entidades locales, al artículo 76.

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 deberían 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 su correcta aplicación.

EL INTERVENTOR GENERAL