

INFORME CAPI00084/2018 SOBRE PROYECTO DE ORDEN POR LA QUE SE ESTABLECEN LAS BASES REGULADORAS DE LAS AYUDAS EN REGIMEN DE CONCURRENCIA NO COMPETITIVA DESTINADAS A EXPLOTACIONES GANADERAS AFECTADAS POR LA SEQUIA, ACOGIDAS AL REGIMEN DE MINIMIS.

Asunto: Orden; Disposición de carácter general; ayudas a explotaciones ganaderas y apícolas afectadas por posibles situaciones de sequía, ayudas de mínimos.

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.a) del Reglamento de Organización y Funciones del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía y del Cuerpo de Letrados de la Junta de Andalucía, aprobado por Decreto 450/2000, de 26 de diciembre, cúmpleme manifestarle las siguientes

ANTECEDENTES

PRIMERO.- Ha sido remitido para informe borrador de "*Orden por la que se establecen las bases reguladoras de las ayudas en régimen de concurrencia no competitiva destinadas a explotaciones ganaderas afectadas por la sequía, acogidas al régimen de mínimos*".

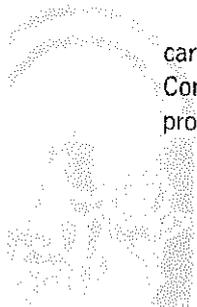
Como documentación adicional se ha recibido el Informe de la Secretaría General Técnica y el Informe de la Dirección General de Planificación y Evaluación de la Consejería de Hacienda y Administración Pública.

SEGUNDO.- Se resalta el carácter preceptivo del presente informe de conformidad con lo previsto en el artículo 78.2.a) del Decreto 450/2000, de 26 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía y del Cuerpo de Letrados de la Junta de Andalucía, al tratarse de un proyecto de disposición de carácter general.

CONSIDERACIONES

PRIMERA.- Esta disposición general tiene por objeto establecer el régimen de ayudas destinadas a explotaciones ganaderas afectadas por la sequía, acogidas al régimen de mínimos, de concurrencia no competitiva.

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 y Pesca que fundamenta la disposición proyectada, así como el procedimiento de elaboración de la misma.



SEGUNDA.- Título competencial y potestad reglamentaria

Como punto de partida deben tenerse en cuenta las previsiones contenidas en el Estatuto de Autonomía de Andalucía, reformado por Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo (en adelante, EAA), cuyo artículo 45.1 señala que: *"En las materias de su competencia, corresponde a la Comunidad Autónoma el ejercicio de la actividad de fomento, a cuyos efectos podrá otorgar subvenciones con cargo a fondos propios, regulando o, en su caso, desarrollando los objetivos y requisitos de otorgamiento y gestionando su tramitación y concesión"*.

Por lo que se refiere al título competencial ejercitado y a la concreta competencia de esta Consejería, debe estarse al artículo 48 del Estatuto de Autonomía para Andalucía, el cual atribuye a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de agricultura, ganadería, y desarrollo rural, de acuerdo con las bases y la ordenación de la actuación económica general, y en los términos de lo dispuesto en los artículos 38, 131, y 149.1.11ª, 13ª, 16ª, 20ª y 23ª de la Constitución.

Asimismo, hay que tener en cuenta las competencias sectoriales en la materia que tiene asignadas esta Consejería en virtud del Decreto de la Presidencia 12/2017, de 8 de junio, de la Vicepresidencia- no se cita en la parte expositiva- y sobre reestructuración de Consejería y del Decreto 215/2015 de 14 de julio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Agricultura, Pesca y Desarrollo Rural, cuyo artículo 1 asigna a la misma el ejercicio de las competencias atribuidas a la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia agraria, pesquera, agroalimentaria y de desarrollo rural.

Finalmente, en relación con la norma que nos ocupa, hay que estar al artículo 118.1. del Texto Refundido de la Ley General de la Hacienda Pública de la Junta de Andalucía, aprobado por Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de marzo, que atribuye a las personas titulares de las Consejerías la competencia para aprobar mediante Orden las normas reguladoras de las subvenciones y ayudas públicas, así como al artículo 44.2 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, que dispone que las personas titulares de las Consejerías tienen potestad reglamentaria en lo relativo a las materias internas de las mismas y, fuera de esos supuestos, en los casos en que sean específicamente habilitadas para ello por una ley o por un reglamento del Consejo de Gobierno.

En el mismo sentido, el artículo 26.2 de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de Administración de la Junta de Andalucía, en virtud del cual a las personas titulares de las Consejerías les corresponde *"ejercer la potestad reglamentaria en los términos previstos en la Ley del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía"*.

Conforme al elenco normativo expuesto, entendemos suficiente el título competencial ejercitado por esta Consejería para el dictado de la presente disposición de carácter general.



TERCERA.- Régimen Jurídico

Sobre el otorgamiento de subvenciones, en general, se habrá de estar en el ordenamiento estatal, a la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, de aplicación directa en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía en función del carácter básico de alguno de sus preceptos, de conformidad con lo previsto en su Disposición Final primera. Así como el Reglamento de la Ley General de Subvenciones, aprobado por Real Decreto 887/2006, de 21 de julio, cuya naturaleza básica aparece determinada en su Disposición Final primera.

En el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía el régimen jurídico de las subvenciones se encuentra recogido en el Texto Refundido de la Ley General de la Hacienda Pública de la Junta de Andalucía, cuyo Título VII lleva por rubrica "De las subvenciones"; asimismo, debe citarse el Reglamento de los Procedimientos de Concesión de Subvenciones de la Administración de la Junta de Andalucía, aprobado por Decreto 282/2010, de 4 mayo.

En cuanto al marco normativo específico hemos de estar a lo dispuesto fundamentalmente en las siguientes normas: Reglamento 1480/2013, de la Comisión, relativo a la aplicación de los artículos 107 y 108 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, a los ayudas de minimis del sector agrícola.

Se justifica la necesidad de dictar esta Orden en la necesidad de hacer frente a las situaciones en que se encuentran las explotaciones agrarias cuando se produce un largo periodo de sequía escaseando el agua generando ello graves problemas en el bienestar animal. Se articula un sistema de concurrencia no competitiva.

CUARTA.- En cuanto a la estructura del texto, éste consta de 14 artículos, un disposición adicional única, una disposición transitoria única y una disposición final.

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. Igualmente han de tenerse en cuenta lo dispuesto en los artículos 129 y siguientes de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Igualmente ha de tomarse en consideración la Instrucción de 11 de enero de 2018, de la Viceconsejería de Agricultura, Pesca y Desarrollo Rural, sobre elaboración de anteproyectos de ley y disposiciones de carácter general.

En cuanto al cumplimiento de los requisitos procedimentales nos remitimos a lo indicado en el Informe de la Secretaría General Técnica en el que se da cuenta del cumplimiento de todos los requisitos procedimentales.



En cuanto a si procede el Dictamen del Consejo Consultivo, desde el punto de vista formal, nos encontramos ante una norma que no desarrolla o ejecuta una norma con rango de Ley por lo que consideramos que no procede el dictamen preceptivo del Consejo Consultivo.

SEXTA.- Igualmente se recuerda la necesidad de cumplir con las obligaciones en materia de transparencia previstas en la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía.

SÉPTIMA.- Con carácter general hemos de recordar lo previsto en el Reglamento de los Procedimientos de Concesión de Subvenciones de la Administración de la Junta de Andalucía, aprobado por Decreto 282/2010, de 4 mayo. De conformidad con lo previsto en su artículo 5 las bases reguladoras deberán tener la siguiente estructura:

- a) Objeto.
- b) Régimen jurídico de las subvenciones.
- c) Requisitos de las personas beneficiarias y de las entidades colaboradoras.
- d) Cuantía de las subvenciones y gastos subvencionables.
- e) Limitaciones presupuestarias.
- f) Financiación y régimen de compatibilidad de las subvenciones.
- g) Entidades colaboradoras.
- h) Clase de procedimiento de concesión.
- i) Solicitudes.
- j) Criterios objetivos para la concesión de la subvención.
- k) Tramitación y resolución.
- l) Notificaciones.
- m) Obligaciones de las personas beneficiarias.
- n) Forma y secuencia del pago.
- ñ) Medidas de garantía.
- o) Justificación de la subvención.
- p) Posibilidad de modificar la resolución de concesión, prevista en el artículo 32.2.
- q) Causas de reintegro.
- r) Los criterios para graduar los posibles incumplimientos de condiciones impuestas con motivo de la concesión de las subvenciones.

Esta estructura resulta fundamental, al menos que las bases contengan todos estos apartados, puesto que cada uno de ellos se refiere a una materia que cuenta con su propias previsiones normativas que garantizan que las bases cuenten con todos los elementos para una adecuada tramitación para la concesión de las ayudas y su ulterior control.

En este sentido las bases remitidas bien carecen de algunos apartados o bien contienen la información propia de algunos apartados en otros que por su naturaleza no son los adecuados, todo lo cual dificulta la inmediata ubicación de una información concreta. Por ello se recomienda con carácter

general revisar las bases para adaptarse en la medida de lo posible a esta estructura incorporando en cada apartado su contenido propio.

OCTAVA.- Entrando en el estudio del texto de la Orden procede realizar las siguientes consideraciones:

8.1. Artículo 1. Objeto

8.1.1. Para una mayor claridad se sugiere redactar el apartado primer de forma más clara dividiendo su contenido en dos. Por una parte debería recogerse la definición de las ayudas que pretenden otorgarse, y por otra la referencia a que será la convocatoria la que fijará la clasificación zootécnica y que las unidades productivas serán a las que se refiere el REGA.

8.1.2. Artículo 1.2. Dado que estas ayudas se acogen al régimen de *minimis* previsto en el Reglamento 1480/2013, de la Comisión, relativo a la aplicación de los artículos 107 y 108 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, debe justificarse adecuadamente la posibilidad de acogerse a este sistema de ayudas de *minimis* del sector agrícola.

8.2. Artículo 2. Régimen Jurídico de las Ayudas

Sería conveniente ordenar la normativa que se cita con un criterio uniforme, de normativa general a sectorial, luego estatal y autonómica, y por último dentro de estos grupos por cronología.

8.3. Artículo 3. Las personas beneficiarias

8.3.1. La forma en que ha de calcularse el estado de sequía de las comarcas que se recoge en el primer apartado debería incorporarse como apartado tercero de este artículo.

8.3.2. Cada referencia que se haga a la Orden de convocatoria debería hacerse en tiempo futuro para guardar la homogeneidad en todo el articulado y la idea imperativa de dicho tiempo verbal en cuanto que define el contenido obligatorio que habrá de tener dicha Orden.

8.4. Artículo 5. Solicitudes y plazo.

Este artículo debería situarse después del artículo 6. Deberían también ubicarse antes de los preceptos relativos al procedimiento aquéllos referidos a la compatibilidad (art. 14).

8.5. Artículo 6. Limitaciones presupuestarias y procedimiento de concesión.

Parece difícil conjugar la aplicación de las previsiones de los apartados 4, 5 y 6, puesto que en el primer caso se prevé ir otorgando las ayudas por orden de presentación hasta agotar el presupuesto, y en el 6 se prevé llevar a cabo un prorrateo entre todas las solicitudes en el caso de que las disponibilidades presupuestarias sean insuficientes para atenderlas todas, todo ello unido a la previsión



del apartado 5 de que pueda agotarse el presupuesto antes de finalizar el plazo de presentación de las solicitudes.

Por ello se recomienda o bien dejar la vía de los apartados 4 y 5 exclusivamente (ir otorgando las ayudas a medida que se solicitan hasta que se agota el crédito) o bien optar por la vía de regular de forma más clara el apartado 6 en el que no se resolverá el procedimiento otorgando las ayudas hasta que haya finalizado el plazo de presentación de las mismas, que es el único momento en el que puede verificarse por la Administración si no alcanza el crédito para todas ellas y en su caso se decida prorratear.

8.6. Obligaciones de las personas beneficiarias.

Debe completarse este artículo con la cita expresa de los artículos de la LGS y Decreto 282/2010 (art. 24) que regulan las obligaciones de los beneficiarios de ayudas.

Debe regularse con mayor detalle la posibilidad de subrogación en la ayuda y los requisitos que serán necesario para ello.

8.7. Disposición adicional única

No se considera conforme a derecho esta disposición que habilita de forma tan amplia al titular de la Dirección General a adaptar la Orden, dado que siendo ésta una disposición general sólo puede ser modificada por otra orden del titular de la Consejería. Cuestión distinta es que en el Anexo se identifiquen datos concretos que puedan ser objeto de una simple actualización, sin que se aprecie, de la lectura del mismo, cuáles podrían ser éstos.

Es cuanto tengo el honor de someter a la consideración de Vd.

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

Mónica Ortiz Sánchez

