

**INFORME AJ-CAGPDS 2020/330 PROYECTO DE ORDEN POR LA QUE SE APRUEBAN LAS BASES REGULADORAS PARA LA CONCESIÓN DE SUBVENCIONES DESTINADAS A COMUNIDADES DE REGANTES, JUNTAS CENTRALES Y COMUNIDADES GENERALES, EN RÉGIMEN DE CONCURRENCIA COMPETITIVA, DIRIGIDAS A MEJORA DE REGADÍOS EN ACTUACIONES DE ÁMBITO GENERAL, EN EL MARCO DEL PROGRAMA DE DESARROLLO RURAL DE ANDALUCÍA 2014-2020 (SUBMEDIDA 4.3., OPERACION 4.3.1., LINEA 4.3.1.1.).**

**Asunto: Disposiciones de carácter general. Orden. Agricultura. Bases Reguladoras concesión subvenciones. FEADER. Inversiones en infraestructuras de regadíos. Submedida 4.3.1.**

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 evacuar el mismo en base a las siguientes

**ANTECEDENTES**

**PRIMERO.-** Ha sido remitida para su informe PROYECTO DE ORDEN POR LA QUE SE APRUEBAN LAS BASES REGULADORAS PARA LA CONCESIÓN DE SUBVENCIONES DESTINADAS A COMUNIDADES DE REGANTES, JUNTAS CENTRALES Y COMUNIDADES GENERALES, EN RÉGIMEN DE CONCURRENCIA COMPETITIVA, DIRIGIDAS A MEJORA DE REGADÍOS EN ACTUACIONES DE ÁMBITO GENERAL, EN EL MARCO DEL PROGRAMA DE DESARROLLO RURAL DE ANDALUCÍA 2014-2020 (SUBMEDIDA 4.3., OPERACION 4.3.1., LINEA 4.3.1.1.).

En el oficio se indica que todos los documentos del expediente de elaboración de la disposición se encuentran en la aplicación REDMINE Proyectos Normativos para su consulta.

**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.



C/ Tabladilla, s/n. 41071 Sevilla  
Tfno.: 955 032 357-345 – Fax 955 032 398

Firmado por: ORTIZ SANCHEZ MARIA MONICA		10/09/2020 13:11	PÁGINA 1 / 8
VERIFICACIÓN			

**CONSIDERACIONES**

**PRIMERA.-** Esta disposición general tiene por objeto aprobar las bases reguladoras para la concesión de subvenciones, en régimen de concurrencia competitiva relativas Medida 4 del PDR «Inversiones en activos físicos», submedida 4.3 «Inversiones en infraestructuras agrícolas», Operación 4.3.1. Inversiones en infraestructuras de regadíos.

**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, pesca 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 2/2019, de 21 de enero de la Vicepresidencia, recientemente derogado por el Decreto 3/2000, de 2 de septiembre, sobre reestructuración de Consejerías (debiendo cambiarse la referencia en el texto) y del Decreto 103/2019, de 12 de febrero, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Desarrollo Sostenible, 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



C/ Tabladilla, s/n. 41071 Sevilla  
Tlfno.: 955 032 357-345 – Fax 955 032 398

Firmado por: ORTIZ SANCHEZ MARIA MONICA		10/09/2020 13:11	PÁGINA 2 / 8
VERIFICACIÓN			

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

En cuanto al marco normativo específico hemos de estar a los dispuesto fundamentalmente, entre otras, en las siguientes normas:

- a) 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 su versión revisada por el Reglamento (UE) n° 2018/1046 del Parlamento Europeo y del Consejo de 18 de julio de 2018 sobre las normas financieras aplicables al presupuesto general de la Unión.
- b) Reglamento (UE) n°1305/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER) y por el que se deroga el Reglamento (CE) n° 1698/2005 del Consejo.
- c) Reglamento (UE) n°1306/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, sobre la financiación, gestión y seguimiento de la política agrícola común, por el que se derogan los Reglamentos (CE) n° 352/78, (CE) n° 165/94, (CE) n° 2799/98, (CE) n° 814/2000, (CE) n° 1290/2005 y (CE) n° 485/2008 del Consejo.



C/ Tabladilla, s/n. 41071 Sevilla  
Tlfno.: 955 032 357-345 – Fax 955 032 398

Firmado por: ORTIZ SANCHEZ MARIA MONICA		10/09/2020 13:11	PÁGINA 3 / 8
VERIFICACIÓN			

Todas estas normas, junto con otras, se citan en el artículo 3.

Además, en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía el régimen jurídico de las subvenciones financiadas con fondos europeos 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” cuyo artículo 113.2 dispone lo siguiente:

*2. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 6 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, las subvenciones financiadas con cargo a los fondos de la Unión Europea se regirán por las normas comunitarias aplicables y por las normas nacionales de desarrollo o transposición de aquéllas, siendo de aplicación supletoria las disposiciones que sobre procedimientos de concesión y control rijan para la Administración de la Junta de Andalucía*

**CUARTA.-** En cuanto a la estructura del texto, la Orden consta de un artículo único, una disposición adicional única, dos disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y dos disposiciones finales. El artículo único aprueba las Bases reguladoras que constan de 38 artículos y un cuadro resumen que siguen la estructura de la Instrucción de 25 de julio de 2019, por la que se establecen las disposiciones comunes aplicables a las subvenciones financiadas con cargo al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural, correspondientes a medidas de desarrollo rural no relacionadas con las superficies ni con los animales. No obstante deben incorporarse también las modificaciones introducidas en la misma por la Resolución de 5 de mayo de 2020, de la Viceconsejería, por la que se da publicidad a la modificación de 4 de mayo de 2020, de la Instrucción de 25 de julio de 2019, por la que se establecen las disposiciones comunes aplicables a las subvenciones financiadas con cargo al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural, correspondientes a medidas de desarrollo rural no relacionadas con las superficies ni con los animales (BOJA núm. 89, del 12 de mayo de 2020).

**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, si bien se aprecia en el expediente que el Informe del Servicio de Legislación analiza el cumplimiento de todos los trámites.

Singular importancia tiene el cumplimiento de los trámites previstos en el artículo 133 de la Ley 39/2015 en lo que respecta a los trámites de consulta previa, audiencia e información pública. A pesar de que constan en el expediente las resoluciones que acuerdan dichos trámites, en el expediente remitido a esta Asesoría Jurídica no consta (s.e.u.o.) el resultado del sometimiento del borrador de proyecto de Orden a los trámites de audiencia e información pública (al que sí se refiere el informe emitido por la Secretaría General Técnica).



C/ Tabladilla, s/n. 41071 Sevilla  
Tfno.: 955 032 357-345 – Fax 955 032 398

Firmado por: ORTIZ SANCHEZ MARIA MONICA		10/09/2020 13:11	PÁGINA 4 / 8
VERIFICACIÓN			

Del mismo modo, ha de tomarse en consideración la Instrucción de 25 de noviembre de 2019, de la Viceconsejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Desarrollo Sostenible, sobre elaboración de anteproyectos de ley y disposiciones de carácter general.

5.1.- A tenor de lo dispuesto en el artículo 129.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, *“En el ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria, las Administraciones Públicas actuarán de acuerdo con los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, y eficiencia. En la exposición de motivos o en el preámbulo, según se trate, respectivamente, de anteproyectos de ley o de proyectos de reglamento, quedará suficientemente justificada su adecuación a dichos principios”*.

Respecto a dicha exigencia, se ha pronunciado el Consejo Consultivo de Andalucía en Dictamen n.º 242/2017, de 16 de mayo, indicando lo siguiente:

*“(...) el Consejo Consultivo echa en falta una memoria justificativa en la que expresamente se valore el cumplimiento de los principios de buena regulación aplicables a las iniciativas normativas de las Administraciones Públicas (...) El artículo 129 de la Ley 39/2015 dispone que en la exposición de motivos o en el preámbulo, según se trate, respectivamente, de anteproyectos de ley o de proyectos de reglamento, quedará suficientemente justificada su adecuación a dichos principios. Sin embargo, dicha declaración no es una pura formalidad, sino que debe guardar coherencia con la documentación obrante en el expediente, en la que debe quedar constancia del análisis del cumplimiento de dichos principios. En este caso, como se indica en el anterior fundamento jurídico, no existe una memoria o documento equivalente que permita considerar efectuado dicho análisis y, por ende, resulta cuestionable la declaración que se formula en la exposición de motivos”*.

En consecuencia y además de en la parte expositiva del borrador, debería incluirse en el expediente Memoria relativa al cumplimiento de los principios de buena regulación.

5.2. 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.

5.3.- 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.



C/ Tabladilla, s/n. 41071 Sevilla  
Tfno.: 955 032 357-345 – Fax 955 032 398

Firmado por: ORTIZ SANCHEZ MARIA MONICA		10/09/2020 13:11	PÁGINA 5 / 8
VERIFICACIÓN			

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

7.1. En cuanto el PREÁMBULO debe citarse en el apartado correspondiente la Resolución de 5 de mayo de 2020, de la Viceconsejería, por la que se da publicidad a la modificación de 4 de mayo de 2020, de la Instrucción de 25 de julio de 2019, por la que se establecen las disposiciones comunes aplicables a las subvenciones financiadas con cargo al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural, correspondientes a medidas de desarrollo rural no relacionadas con las superficies ni con los animales (BOJA núm. 89, del 12 de mayo de 2020)

7.2. En cuanto a las BASES REGULADORAS sería recomendable titular mejor el cuadro resumen indicando que son las “DISPOSICIONES COMUNES...” tal y como prevé la Instrucción e indicando la submedida que se regula.

Deben adaptarse los artículos 16.1 y 32 a la redacción dada por la Resolución de 5 de mayo de 2020, de la Viceconsejería, por la que se da publicidad a la modificación de 4 de mayo de 2020 anteriormente citada.

En el art. 33.2.2 in fine la mención al art. 124.2 TRLGHPJA no se comparte. Dado que nos encontramos ante ayudas europeas en las que resulta de aplicación en primer lugar el derecho de la Unión Europea debe verificarse por ese centro Directivo si el régimen establecido en este apartado resulta compatible o no con el régimen de justificación y comprobación previsto en los reglamentos de los que traen causa estas ayudas. Especialmente cuando el abono de las ayudas esté condicionado a controles sobre el terreno. Recuérdese en este sentido el art. 113.2 de esa misma norma que dispone lo siguiente: *2. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 6 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, las subvenciones financiadas con cargo a los fondos de la Unión Europea se registrarán por las normas comunitarias aplicables y por las normas nacionales de desarrollo o transposición de aquéllas, siendo de aplicación supletoria las disposiciones que sobre procedimientos de concesión y control rijan para la Administración de la Junta de Andalucía.*

### 7.3. CUADRO RESUMEN.



C/ Tabladilla, s/n. 41071 Sevilla  
Tlfno.: 955 032 357-345 – Fax 955 032 398

Firmado por: ORTIZ SANCHEZ MARIA MONICA		10/09/2020 13:11	PÁGINA 6 / 8
VERIFICACIÓN			

7.3.1. Con carácter general debe velarse por marcar la opción adecuada cuando pueda elegirse entre un NO o un SI en algún apartado para evitar confusiones.

7.3.2. Igualmente debe indicarse respecto de qué documentación se solicitará el original o copias recordándose lo dispuesto en el art. 28.3 Ley 39/2015, habiéndose advertido que en algunos apartados no se especifica la forma de presentar la documentación o indicando simultáneamente tanto copia como original.

7.3.3. En las inversiones de regadíos debería clarificarse, dada la anulación por el Tribunal Supremo de los Planes Hidrológicos de varias cuencas, y sin perjuicio de la aplicación general de los planes anteriores, conforme a qué criterios técnicos se harán los cálculos correspondientes relativos a las asignaciones, reservas, programas y consumos. En este sentido téngase en cuenta la reciente comunicación de la Comisión Europea a la Dirección General de Fondos Europeos sobre esta cuestión y que a su vez ha sido trasladada al organismo pagador.

7.3.4. Debe garantizarse que la documentación relativa a todos los requisitos exigidos para quienes soliciten la subvención en el apartado 4.a).2º esté perfectamente identificada en las bases reguladoras y sea coherente no faltando documentación alguna respecto de cualquier criterio.

7.3.5. Apartado 6.b) 1º. Gastos Subvencionables. Apartado 2. Gastos no subvencionables. Deben eliminarse los tres últimos citados por resultar reiterativos la estar incluidos en el art. 5.6. de las bases reguladoras.

7.3.4. Apartado 9. Las previsiones acerca de la sujeción de la contratación de las obras financiadas con estas ayudas a los principios de la LCSP han sido ratificadas por el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía en su sentencia de 19 de febrero de 2019 dictada en el recurso 573/2017 interpuesto por FERAGUA contra la previsión análoga recogida en las bases reguladoras que ahora se derogan.

Todo ello se entiende sin perjuicio de que en el caso de que se trate de obras subvencionadas haya de estarse a lo previsto en el art. 23 LCSP debiendo quedar ello debidamente plasmado en las bases que se informan.

En definitiva, una cuestión es que se imponga a todos los beneficiarios la obligación de sujetar la licitación de las obras a los principios de la LCSP, y cuestión distinta es que por razón del importe y del nivel de financiación se trate de contratos subvencionados que han de sujetarse a las previsiones del art. 23 LCSP.



C/ Tabladilla, s/n. 41071 Sevilla  
Tfno.: 955 032 357-345 – Fax 955 032 398

Firmado por: ORTIZ SANCHEZ MARIA MONICA		10/09/2020 13:11	PÁGINA 7 / 8
VERIFICACIÓN			

7.3.5. Apartado 12. Resulta confuso en determinados apartados saber a ciencia cierta si se solicita copia u original de determinados documentos.

7.3.6. Apartado 13. Dispone que para determinadas funciones algunos órganos de la Administración “cuenten con el apoyo de la Agencia de Gestión Agraria y Pesquera de Andalucía”. Si bien se determina el alcance concreto de dicho apoyo, la aprobación de estas bases no constituye un soporte legal suficiente sino que deberá ser complementado con la adopción de alguna resolución previa sobre encomienda o desconcentración para la gestión de los expedientes.

7.3.7. Apartado 19.b) Sobre la obligación relativa a la conservación de documentación el plazo de previsto debería contarse desde la finalización de las obligaciones y compromisos regulados, tal y como indica la Instrucción de 2019 en su art. 27.1.h) y no desde la finalización del pago.

7.3.8. Apartado 21 relativo a graduación de incumplimientos y reducciones ha de ser redactado de conformidad con el art. 21 de las bases, debiendo diferenciarse de los supuestos de reintegro del apartado 23 relativo a la devolución de cantidades percibidas. El apartado 21 resulta ciertamente farragoso en su lectura y poco claro, especialmente en la parte relativa a los “compromisos y obligaciones de carácter excluyente”. Igualmente deben quedar claras las diferencias entre las causas de reducción y las de reintegro del art. 23.

7.3.7. Apartado 23.a). Debe recogerse la previsión del art. 2 del Reglamento 1306/2013 relativo a la no exigencia de la ayuda en caso de fuerza mayor u otras circunstancias excepcionales.

Es cuanto tengo el honor de informar, sin perjuicio de su adecuada tramitación procedimental y administrativa.

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

Mónica Ortiz Sánchez



C/ Tabladilla, s/n. 41071 Sevilla  
Tfno.: 955 032 357-345 – Fax 955 032 398

Firmado por: ORTIZ SANCHEZ MARIA MONICA		10/09/2020 13:11	PÁGINA 8 / 8
VERIFICACIÓN			