

INFORME AJ-CAGPDS 2020/318 ORDEN POR LA QUE SE APRUEBAN LAS BASES REGULADORAS DE LA CONCESIÓN DE SUBVENCIONES EN RÉGIMEN DE CONCURRENCIA COMPETITIVA PARA EL APOYO A LAS INVERSIONES EN EXPLOTACIONES AGRÍCOLAS EN EL MARCO DEL PROGRAMA DE DESARROLLO RURAL DE ANDALUCÍA 2014-2020 (SUBMEDIDA 4.1).

Asunto: Disposiciones de carácter general. Orden. Agricultura. Bases Reguladoras concesión subvenciones. FEADER. Inversiones en explotaciones agrícolas, modernización. Submedida 4.1.

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 ORDEN POR LA QUE SE APRUEBAN LAS BASES REGULADORAS DE LA CONCESIÓN DE SUBVENCIONES EN RÉGIMEN DE CONCURRENCIA COMPETITIVA PARA EL APOYO A LAS INVERSIONES EN EXPLOTACIONES AGRÍCOLAS EN EL MARCO DEL PROGRAMA DE DESARROLLO RURAL DE ANDALUCÍA 2014-2020 (SUBMEDIDA 4.1).

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 13:09	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 4.1 «Apoyo a las inversiones en explotaciones agrícolas», operaciones 4.1.1 «Mejora del rendimiento y la sostenibilidad global de explotaciones agrarias» y 4.1.2 «Mejora del rendimiento y la sostenibilidad global de explotaciones agrarias de olivar».

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 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 13:09	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.

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



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

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

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 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

CUARTA.- En cuanto a la estructura del texto, la Orden consta de un artículo único, dos disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y dos disposiciones finales. El artículo único aprueba las Bases reguladoras que constan de 38 artículos y dos cuadros resumen para las dos líneas citadas anteriormente 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

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).

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.



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

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

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.

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:



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

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

7.1. En cuanto al ARTICULADO procedería en la disposición derogatoria única acordar la derogación expresa de la Orden de 31 de marzo de 2016, por la que se aprueban las bases reguladoras de la concesión de subvenciones en régimen de concurrencia competitiva para el apoyo a las inversiones en explotaciones agrícolas en el marco del Programa de desarrollo rural de Andalucía 2014-2020 (submedida 4.1) y no sólo de los cuadros resumen todo ello en coherencia con lo manifestado en el preámbulo en cuanto que esta norma viene a sustituir a aquélla.

7.2. En cuanto a las BASES REGULADORAS sería recomendable titular mejor los dos cuadros resumen configurándolos como Cuadro Resumen I y II e indicando en sus respectivos títulos la submedida que en cada uno de ellos se regula.

7.3. CUADRO RESUMEN I. Modernización de explotaciones agrarias.

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. Igualmente debe indicarse respecto de qué documentación se solicitará el original o copias recordándose lo dispuesto en el art. 28.3 Ley 39/2015. Y cuidar porque la lectura del Cuadro Resumen resulta clara y no induzca a confusión eliminando la información que no resulte necesaria.

7.3.1. En el apartado 0 debería identificarse la submedida concreta que se regula

7.3.2. En el apartado 5 parece que debe optarse expresamente por marcar NO.

7.3.3. Idem para 5.a) donde parece que ha de marcarse SI.

7.3.4. La previsión del apartado 6.b).1º párrafo tercero no se compadece con lo previsto en el art. 33 de las bases reguladoras, precepto al que debería remitirse este apartado y no al general de la Ley 39/2015.

7.3.5. Apartado. 6.b.1º) 4.3. 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 que a su vez ha sido remitida al organismo pagador.

7.3.6. En los apartados 6.b) 2º, 6.c) 2º, 6.e), 6.f) parece que debe optarse expresamente por marcar NO. Deben revisarse todos los apartados en el sentido indicado. Se señalan algunos a mero título de ejemplo.



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

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

7.3.7. Apartado 11.a). Deben numerarse los distintos apartados.

7.3.8. 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.

7.3.9. 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.

7.3.10. Apartado 21. Debe valorarse si las causas de reducción aquí recogidas no constituyen en realidad causas de reintegro en lo que se refiere al cumplimiento de los objetivos de la ayuda y su correspondiente graduación. Especialmente ha de velarse por diferenciar entre los supuestos que regula el art. 21 y el artículo 23 y su correspondiente desarrollo en el cuadro resumen.

7.4. CUADRO RESUMEN I. Inversiones y sostenibilidad en explotaciones de olivar.

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. Igualmente debe indicarse respecto de qué documentación se solicitará el original o copias recordándose lo dispuesto en el art. 28.3 Ley 39/2015. Y cuidar porque la lectura del Cuadro Resumen resulta clara y no induzca a confusión eliminando la información que no resulte necesaria.

7.4.1. En el apartado 0 debería identificarse la submedida concreta que se regula

7.4.2. En el apartado 5 parece que debe optarse expresamente por marcar NO.

7.4.3. Idem para 5.a) donde parece que ha de marcarse SI.

7.4.4. La previsión del apartado 6.b).1º párrafo tercero no se compadece con lo previsto en el art. 33 de las bases reguladoras, precepto al que debería remitirse este apartado y no al general de la Ley 39/2015.

7.4.5. Apartado. 6.b.1º), punto 4.3, 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 que a su vez ha sido remitida al organismo pagador.

7.4.6. En los apartados 6.b) 2º, 6.c) 2º, 6.e), 6.f) parece que debe optarse expresamente por marcar NO. Deben revisarse todos los apartados en el sentido indicado. Se señalan algunos a mero título de ejemplo.

7.4.7. Apartado 11.a). Deben numerarse los distintos apartados.

7.4.8. 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.

7.4.9. 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.

7.4.10. Apartado 21. Debe valorarse si las causas de reducción aquí recogidas no constituyen en realidad causas de reintegro en lo que se refiere al cumplimiento de los objetivos de la ayuda y su correspondiente graduación. Especialmente ha de velarse por diferenciar entre los supuestos que regula el art. 21 y el artículo 23 y su correspondiente desarrollo en el cuadro resumen.

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 13:09	PÁGINA 8 / 8
VERIFICACIÓN			