

INFORME AJ-CAGPDS 2020/61 PROYECTO DE ORDEN POR LA QUE SE APRUEBAN LAS BASES REGULADORAS PARA LA CONCESION DE AYUDAS A LA REESTRUCTURACION Y RECONVERSION DE VIÑEDO INCLUIDAS EN EL PROGRAMA DE APOYO AL SECTOR VITIVINICOLA EN EL MARCO 2019-2023, Y SE EFECTUA SU CONVOCATORIA PARA EL EJERCICIO 2021.

Asunto: Orden. Disposición de carácter general. Agricultura. Reestructuración y reconversión del viñedo dentro del programa de apoyo al sector vitivinícola español. Lex repetita. Bases reguladoras. Fondos europeos agrarios.

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, cumpíeme evacuar el mismo en base a los siguientes

ANTECEDENTES

PRIMERO.- Ha sido remitida para informe PROYECTO DE ORDEN POR LA QUE SE APRUEBAN LAS BASES REGULADORAS PARA LA CONCESION DE AYUDAS A LA REESTRUCTURACION Y RECONVERSION DE VIÑEDO INCLUIDAS EN EL PROGRAMA DE APOYO AL SECTOR VITIVINICOLA EN EL MARCO 2019-2023, Y SE EFECTUA SU CONVOCATORIA PARA EL EJERCICIO 2021.

Ha sido remitida copia del expediente administrativo.

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



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

Firmado por: CARRASCO LOPEZ IGNACIO			08/04/2020 13:11	PÁGINA 1 / 14
VERIFICACIÓN				

PRIMERA.- Esta disposición general tiene por objeto aprobar las bases reguladoras para la concesión de ayudas a la reestructuración y reconversión de viñedo incluida en el programa de apoyo al sector vitivinícola en el marco 2019-2023 y su convocatoria para el ejercicio 2021, derogando la Orden de 22 de mayo de 2018 por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de ayudas a la reestructuración y reconversión de viñedo incluida en el programa de apoyo al sector vitivinícola en el marco 2019-2023 y su convocatoria para el ejercicio 2019, así como las bases reguladoras del procedimiento de ayuda destinada a la replantación de viñedos tras arranque obligatorio por motivos sanitarios o fitosanitarios por orden de la autoridad competente.

La razón que justifica esta nueva Orden reside en la aprobación del Real Decreto 1363/2018, de 2 de noviembre, para la aplicación de las medidas del programa de apoyo 2019-2023 al sector vitivinícola español, que derogó el Real Decreto 5/2018, de 12 de enero, y de la posterior aprobación del Real Decreto 608/2019, de 25 de octubre, por el que se modifica el Real Decreto 1363/2018, de 2 de noviembre.

En dichas normas se han producido importantes cambios en relación con las medidas de reestructuración y reconversión de viñedos con respecto a diferentes cuestiones que justifican la redacción de esta nueva disposición sometida a informe.

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.



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

Firmado por: CARRASCO LOPEZ IGNACIO		08/04/2020 13:11	PÁGINA 2 / 14
VERIFICACIÓN			

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 y 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 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 a la normativa sustantiva de este régimen de ayudas hay que tener en cuenta tanto el Reglamento (UE) núm. 1308/2013, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, por el que se crea una organización común de mercados de los productos agrarios y por el que se derogan los Reglamentos (CEE) núm.922/72, (CEE) núm. 234/79, (CE) núm.1307/2001 y (CE) núm.1234/2007, que regula en los artículos 39 a 54 los programas de apoyo al sector vitivinícola, como el Reglamento (CE) núm. 555/2008 de la Comisión, de 27 de junio de 2008 por el que se establecen normas de desarrollo del reglamento (CE) núm. 479/2008, del Consejo, por el que se establece la organización común de mercados agrícolas y se establecen disposiciones específicas para determinados productos agrícolas.



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

Firmado por: CARRASCO LOPEZ IGNACIO			08/04/2020 13:11	PÁGINA 3 / 14
VERIFICACIÓN				/

Con posterioridad se han dictado el Reglamento Delegado (UE) 2016/1149, de la Comisión, de 15 de abril de 2016, por el que se completa el Reglamento (UE) n.º 1308/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que se refiere a los programas nacionales de apoyo en el sector vitivinícola y se modifica el Reglamento (CE) n.º 555/2008 de la Comisión, y el Reglamento de Ejecución (UE) 2016/1150 de la Comisión, de 15 de abril de 2016, por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento (UE) n.º 1308/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que se refiere a los programas nacionales de apoyo en el sector vitivinícola, regulan las disposiciones sobre los programas de apoyo que los Estados miembros deben presentar a la Comisión.

Para la puesta en práctica en el Reino de España de dicha normativa se ha dictado el Real Decreto 1363/2018, de 2 de noviembre, para la aplicación de las medidas del programa de apoyo 2019-2023 al sector vitivinícola español, posteriormente modificado por el RD 608/2019, de 25 de octubre y por el RD 137/2020, de 28 de enero. Una vez aprobado por la Comisión Europea el nuevo programa de apoyo al sector vitivinícola 2019-2023, se aprueba un nuevo Real Decreto que regula las medidas subvencionables recogidas en dicho programa para el nuevo periodo quinquenal, dado que se trata de un programa nuevo que debe tener su correspondiente reflejo normativo, siendo éste el Real Decreto 1363/2018, de 2 de noviembre, para la aplicación de las medidas del programa de apoyo 2019-2023 al sector vitivinícola español, produciéndose la derogación del Real Decreto 5/2018.

CUARTA.- En cuanto a la estructura del texto, éste consta de 40 artículos, dos disposiciones adicionales, una disposición transitoria única, una disposición derogatoria única y una disposición final única.

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.

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*



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

Firmado por: CARRASCO LOPEZ IGNACIO		08/04/2020 13:11	PÁGINA 4 / 14
VERIFICACIÓN			

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 el presente caso, existe en el expediente la memoria relativa al cumplimiento de los principios de buena regulación, reproduciéndose literalmente sus consideraciones generales en el preámbulo del proyecto de Orden.

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.- Hemos de recordar, con carácter previo al análisis pormenorizado de cada artículo, que, como ha señalado el Consejo Consultivo, el empleo de la *lex repetita* obedece en muchos supuestos al deseo de ofrecer un texto normativo en el que las normas legales de competencia autonómica queden integradas con otras de competencia estatal, proporcionando una visión sistemática sobre el régimen jurídico. Esta puede ser la finalidad de la *lex repetita*, el proporcionar en una sola norma una visión integrada del régimen jurídico aplicable a una determinada materia. Si bien esta finalidad no está exenta



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

Firmado por: CARRASCO LOPEZ IGNACIO			08/04/2020 13:11	PÁGINA 5 / 14
VERIFICACIÓN				

de riesgos como bien ha advertido este órgano consultivo, entre otros en el Dictamen 570/2016 que por su interés reproducimos a continuación:

“Sobre el empleo de la denominada “lex repetita”. Aun considerando el esfuerzo realizado por el órgano responsable de la tramitación en este punto, el Consejo Consultivo reitera que no debería emplearse la defectuosa técnica normativa denominada “lex repetita”. Este Órgano viene alertando en diferentes dictámenes sobre los riesgos que lleva consigo el empleo de dicha técnica, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional sobre la materia. En tal sentido demos por reproducidas las consideraciones que recientemente se han formulado en el dictamen 545/2016 de 14 de septiembre, de este Consejo Consultivo sobre la base del dictamen 277/2007 y otros anteriores. A este respecto, se hace notar que, aun constatando que el uso de la técnica de la “lex repetita” obedece en muchos supuestos al deseo de ofrecer un texto normativo en el que las normas legales de competencia autonómica queden integradas con otras de competencia estatal, proporcionando una visión sistemática sobre el régimen jurídico, este Consejo Consultivo ha advertido también que una modificación que colisione o simplemente distorsione el significado de un precepto estatal vendría a materializar el potencial riesgo antes referido. En este orden de ideas, se hace notar que la doctrina del Consejo Consultivo no prejuzga las soluciones de técnica legislativa que pueden introducirse para salvar los inconvenientes que derivan de la denominada “lex repetita”. Lo que sí subraya con vehemencia es que, cuando el legislador decida trasladar preceptos de general aplicación en toda España, debe ponerse el cuidado necesario en revisar la redacción que emplean los artículos afectados, pues el peligro radica en que una pequeña variación, aunque se trate de matices o precisiones aparentemente intrascendentes, puede alterar o reducir las determinaciones que el legislador estatal ha plasmado en los preceptos que se pretenden reproducir, tratándose como se trata de competencias que no corresponden a la Comunidad Autónoma.”.

También de forma reciente la STC 8/2016, de 21 de enero, que estima parcialmente el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Presidente del Gobierno, contra la Ley 3/2013, de 20 de mayo, de impulso y ordenación de las infraestructuras de telecomunicaciones en Galicia, por vulneración de la competencia exclusiva del Estado en materia de régimen general de comunicaciones recogida en el art. 149.1.21 de la CE se pronuncia sobre el fenómeno de la *lex repetita* en los siguientes términos, recopilando la jurisprudencia constitucional existente:

“En el ámbito de una competencia exclusiva del Estado, resulta asimismo relevante la doctrina constitucional sobre la llamada lex repetita . Según la STC 5/2015 (RTC 2015, 5), FJ 5, «las Comunidades Autónomas no pueden establecer disposición alguna al respecto, ni siquiera para reproducir con exactitud las previsiones estatales, operación que quedaría vedada por la doctrina



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

Firmado por: CARRASCO LOPEZ IGNACIO			08/04/2020 13:11	PÁGINA 6 / 14
VERIFICACIÓN				

sobre la lex repetita sistematizada por la STC 341/2005, de 21 de diciembre (RTC 2005, 341), FJ 9, y cuyo origen último está en la STC 10/1982, de 23 de marzo (RTC 1982, 10), FJ 8, según la cual la reproducción de normas estatales en normas autonómicas es inconstitucional cuando la Comunidad Autónoma carece de la correspondiente competencia, salvo que –lo que no es el caso– la reiteración de la norma estatal sea imprescindible para el entendimiento del precepto (STC 47/2004, de 25 de marzo, FJ 8)».

En el presente caso al estar ante un supuesto de concurrencia competencial en que el Estado puede dictar normas que incidan en el ámbito de la agricultura en virtud de lo dispuesto en el art. 149.1.13 de la CE y la Comunidad Autónoma ostenta competencias en materia de agricultura, dentro del respeto a las bases y coordinación de la planificación económica general, no puede la Comunidad Autónoma en el ejercicio de sus competencias legislativas reproducir preceptos estatales pues ello podría constituir un uso inadecuado de esta técnica.

Precisamente en el Dictamen 240/2018, de 10 de abril, sobre el Anteproyecto de la Ley de Agricultura y Ganadería, en relación a esta misma cuestión ha señalado el Consejo Consultivo lo siguiente:

“Observación general sobre la lex repetita. A este respecto, el Consejo Consultivo da por reproducida su doctrina sobre la “lex repetita”, que constituye una deficiente técnica legislativa, aunque se emplee a menudo con la finalidad de poner al alcance del operador jurídico, en un mismo texto normativo con vocación integradora, la normativa autonómica y las normas estatales con directa incidencia sobre la materia regulada, proporcionando una visión sistemática sobre su régimen jurídico. A dicha doctrina se refiere el informe del Gabinete Jurídico, en el que se recuerda que este Consejo Consultivo ha advertido que dicha técnica no está exenta de riesgos (dictamen 570/2016, que, a su vez, se remite al dictamen 545/2016, en la línea del dictamen 277/2007 y otros anteriores), dada la posibilidad de que la reproducción matizada colisione o simplemente distorsione el significado de un precepto estatal. En los dictámenes citados se indica que este Consejo Consultivo no prejuzga las soluciones de técnica legislativa que pueden introducirse para salvar los inconvenientes que derivan de la denominada “lex repetita”, pero, en todo caso, subraya con vehemencia que, cuando el legislador decida trasladar preceptos de general aplicación en toda España, debe ponerse el cuidado necesario en revisar la redacción que emplean los artículos afectados, pues el peligro radica en que una pequeña variación, aunque se trate de matices o precisiones aparentemente intrascendentes, puede alterar o reducir las determinaciones que el legislador estatal ha plasmado en los preceptos que se pretenden reproducir, tratándose como se trata de competencias que no corresponden a la Comunidad Autónoma”.



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

Firmado por: CARRASCO LOPEZ IGNACIO		08/04/2020 13:11	PÁGINA 7 / 14
VERIFICACIÓN			

*En el mismo sentido, el informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería consultante se refiere a lo expuesto en el dictamen 73/2014 de este Consejo Consultivo de Andalucía sobre la *lex repetita*, poniendo en relación a la doctrina que en él se sienta con determinados preceptos del Anteproyecto de Ley.*

*Aunque el Centro Directivo encargado de la tramitación ha tenido en cuenta determinadas observaciones relacionadas con la *lex repetita* (v. gr.: al ocuparse de los contratos territoriales, previstos en el Real Decreto 1336/2011, de 3 de octubre, por el que se regula el contrato territorial como instrumento para promover el desarrollo sostenible del medio rural, o en determinados aspectos relacionados con los principios de la potestad sancionadora regulados por la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público) el Consejo Consultivo reitera la necesidad de evitar cualquier confusión sobre el origen de un determinado precepto (así se hace por lo general utilizando expresiones como “de conformidad con...” u otras similares) y, sobre todo, evitando cualquier redacción que desvirtúe o distorsione las normas dictadas por el Estado en el ejercicio de su competencia.”*

Para evitar pues que la reproducción en la norma autonómica de preceptos del Real Decreto constituya un inadecuado uso de la técnica de la *lex repetita* es necesario que “*la reiteración de la norma estatal sea imprescindible para el entendimiento del precepto*” y además que se adopten determinadas cautelas como son una reproducción literal del precepto estatal sin modificarlo o reproducirlo de forma incompleta, así como la inclusión en cada precepto de expresiones como “*de conformidad con lo establecido en el artículo...*” que sirvan para conocer de forma clara e inequívoca el precepto estatal que se está reproduciendo. También puede incluirse una disposición adicional en la que se especifique esta información, a saber el precepto autonómico y el estatal que se reproduce.

En particular, se observa una inadecuada adaptación del uso de la *lex repetita* a los parámetros señalados en los artículos 7, 8.3 y 11 del proyecto del Orden.

7.2. 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.



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

Firmado por: CARRASCO LOPEZ IGNACIO		08/04/2020 13:11	PÁGINA 8 / 14
VERIFICACIÓN			

- 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, puesto que cada uno de los apartados se refiere a una materia que cuenta con sus 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.

OCTAVA.- Entrando en el estudio del texto de la Orden, y sin perjuicio de las apreciaciones realizadas en la consideración séptima respecto de la *lex repetita*, en particular en lo que afecta a los artículos 7, 8.3 y 11 del proyecto del Orden, procede realizar las siguientes consideraciones:

8.1 Respecto de la estructura del decreto, nos remitimos a lo ya indicado en la consideración cuarta.

8.2 Algunos preceptos del proyecto de Orden fijan criterios mínimos distintos a los que fija la norma estatal. La posibilidad que otorga el Real Decreto 1363/2018 de que las Comunidades Autónomas fijen en numerosas ocasiones, atendiendo a las características específicas de su territorio, sector y operadores, unos criterios o parámetros distintos a los mínimos establecidos por el Estado debe contar con la debida justificación en el expediente.

8.3 Artículo 4. El primer inciso del precepto puede ver mejorada su redacción si se sustituye la expresión “*con las siguientes especificaciones*” por la expresión “*además de las siguientes*”, puesto que las definiciones contempladas en el citado artículo son distintas, a excepción de la primera, de las previstas en el artículo 2 del RD 1363/2018.



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

Firmado por: CARRASCO LOPEZ IGNACIO		08/04/2020 13:11	PÁGINA 9 / 14
VERIFICACIÓN			

8.4 Artículo 9. En el apartado 2 del artículo 9 se recomienda sustituir la expresión "*Estas solicitudes debiendo reunir*" por la expresión "*Estas solicitudes deberán reunir*", al objeto de mejorar gramaticalmente el texto.

8.5 Artículo 16.

8.5.1 En este precepto se enumera la documentación que habrá de acompañarse a la solicitud. No se menciona el documento acreditativo de la identidad del solicitante, por lo que, si el mismo resulta innecesario por acreditarse a través del certificado digital empleado para presentar la solicitud, deberá indicarse expresamente.

8.5.2 Sin perjuicio de lo que se dirá en el análisis del artículo 27, no se ha incluido en el artículo 16 la exigencia de la garantía bancaria en caso de que se solicite anticipo, lo que resultaría coherente con el primero de los preceptos señalados.

8.6 Artículo 20. Se recomienda la inclusión, dentro del apartado 2, de la preposición "*en*" en la expresión "*consistirá ir disminuyendo*" entre las palabras "*consistirá*" e "*ir*" para mejorar gramaticalmente el texto.

8.7 Artículo 21. Sin perjuicio de lo que se dirá en la consideración 8.9, debe hacerse notar que en el apartado 3 del artículo 21 se recomienda la sustitución de la expresión "*provocaría la desestimación de la solicitud*" por la expresión "*se procederá a la desestimación de dicha solicitud*" para mejorar gramaticalmente el texto.

8.8 Artículo 23. En el apartado 9 se recomienda incluir la preposición "*sin*" entre las palabras "*efectúen*" y "*necesidad*" para adecuar el sentido de la expresión "*se podrá permitir que se efectúen (sin) necesidad de resolución previa*" al sentido de la expresión "*no requieren autorización previa*" incluida en el apartado 10 del mismo artículo.

8.9 Artículos 21, 24 y 25. En estos preceptos se regulan, respectivamente, el desistimiento, la renuncia y la subrogación. Ninguno de estos artículos contempla los efectos derivados del fallecimiento del solicitante o beneficiario de la ayuda. Por ello, resulta conveniente incluir este supuesto en dichos artículos aunque sea para aclarar que el fallecimiento del solicitante se reputa o no como desistimiento, que es causa o no de subrogación, o que produce o no la renuncia de la ayuda. La presente recomendación se realiza partiendo de que el ordenamiento jurídico es un sistema ordenado de normas que exige la coherencia de todas ellas. Si no se contiene previsión al respecto, la aplicación de las normas de derecho civil sobre sucesión mortis causa puede provocar interferencias indeseables en la gestión de las ayudas y efectos contrarios a los pretendidos por la Orden.



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

Firmado por: CARRASCO LOPEZ IGNACIO		08/04/2020 13:11	PÁGINA 10 / 14
VERIFICACIÓN			

8.10 Artículo 27.

8.10.1 El apartado 1 de este artículo presenta una redacción farragosa y de muy difícil interpretación, tanto en una lectura aislada como en una lectura del artículo 27 en su totalidad. Así:

a) del apartado 1 se desprende que quien pretenda percibir el anticipo debe consignarlo en la solicitud de la ayuda;

b) sin embargo, el apartado 2 establece que las solicitudes de anticipo deberán presentarse entre el 15 de abril y el 15 de mayo del año posterior a la presentación de la solicitud;

c) de otro lado, el apartado 1 exige que se constituya garantía bancaria para solicitar el anticipo, siendo así que, como ya dijimos en la consideración 8.5.2, no se exige tal documento en el artículo 16.

8.10.2 El apartado 2 del artículo 27 efectúa una remisión al artículo 15.e), si bien el artículo 15 carece de apartado e).

8.10.3 El apartado 7 dispone que *“La garantía se ejecutará proporcionalmente cuando no se haya cumplido la obligación de gastar el importe del anticipo concedido”*. Ante la falta de definición del tipo de garantía bancaria que ha de prestarse para solicitar el anticipo en que incurre el apartado 1, tal expresión sugiere que la garantía se concede sin beneficio de excusión, de modo que la Administración puede instar la ejecución de la garantía tras el incumplimiento detectado sin que sea necesario conceder un período de pago voluntario.

Sin embargo, el artículo 35.8 dispone que *“En el caso de que el beneficiario haya percibido un anticipo superior a la ayuda definitiva, deberá reembolsar la diferencia más los respectivos intereses”*. Dado que aquí el reembolso se desvincula de la garantía prestada, y que ya no se habla de la posibilidad de ejecución, lo que sugiere que, de estar garantizado bancariamente el reembolso, dicha garantía sí que incluiría el beneficio de excusión, (a diferencia de lo que parece desprenderse de la redacción del artículo 27.7) deberá aclararse:

a) si esta obligación de reembolso está garantizada por la garantía bancaria;

b) qué tipo concreto de garantía bancaria (aval a primer requerimiento, aval con beneficio de excusión...) se exige para garantizar la devolución del importe del anticipo no gastado y, en su caso, de la diferencia existente entre el anticipo concedido y el importe de la ayuda definitiva.



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

Firmado por: CARRASCO LOPEZ IGNACIO			08/04/2020 13:11	PÁGINA 11 / 14
VERIFICACIÓN				

8.11 Artículo 30. El apartado 2 de este precepto efectúa una remisión al artículo 15.c), si bien el artículo 15 carece de apartado c)

8.12.1 Artículo 32. El artículo 31.3 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, dispone que:

“Cuando el importe del gasto subvencionable supere las cuantías establecidas en la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector público para el contrato menor, el beneficiario deberá solicitar como mínimo tres ofertas de diferentes proveedores, con carácter previo a la contratación del compromiso para la obra, la prestación del servicio o la entrega del bien, salvo que por sus especiales características no exista en el mercado suficiente número de entidades que los realicen, presten o suministren, o salvo que el gasto se hubiere realizado con anterioridad a la subvención.

La elección entre las ofertas presentadas, que deberán aportarse en la justificación, o, en su caso, en la solicitud de subvención, se realizará conforme a criterios de eficiencia y economía, debiendo justificarse expresamente en una memoria la elección cuando no recaiga en la propuesta económica más ventajosa.”.

Tal exigencia aparecía regulada en las bases aprobadas en 2018, que el proyecto de Orden que se informa deroga, no apareciendo recogida en el artículo 32 del proyecto de Orden, por lo que se recomienda justificar en el expediente el motivo de su supresión.

8.12.2 En el apartado 4 se recomienda incluir la expresión “*en los*” entre las palabras “*propios*” y “*que*” para mejorar gramaticalmente el texto.

8.13 Artículo 34. En el apartado 2 se dispone que “*Se podrá considerar admisibles aquellos pagos realizados en el intervalo de fechas comprendido entre la presentación de la solicitud de ayuda y la concesión de ésta, cuando quede justificada que la acción a la que corresponden no se inició en una fecha anterior al acta de no inicio*”.

Dado que consideramos que el acta de no inicio será levantada por funcionarios públicos, pues el artículo 26.2 habla de que las visitas serán giradas por “*personal técnico de la Delegación Territorial*”, consideramos de todo punto improcedente que sea la propia norma, en su artículo 34.2, quien prive al acta de la presunción de veracidad que es propia de las actas levantadas por funcionarios públicos.



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

Firmado por: CARRASCO LOPEZ IGNACIO		08/04/2020 13:11	PÁGINA 12 / 14
VERIFICACIÓN			

8.14 Artículo 35.

8.14.1 El apartado 3 del artículo 35 excluye que los gastos pagados en efectivo puedan ser subvencionables. Dado que el documento acreditativo del pago es la factura o el documento justificativo del pago, se produce, a nuestro juicio, una indebida restricción de los medios de pago pues el pago en efectivo produce efectos liberatorios de la deuda contraída por el solicitante como consecuencia de la prestación realizada por el tercero.

8.14.2 En el apartado 4 se recomienda incluir la expresión “*en los*” entre las palabras “*propios*” y “*que*” para mejorar gramaticalmente el texto. Asimismo, se recomienda sustituir la expresión “*gasto*”, empleada en el mismo apartado, por la expresión “*pago*”, dado que jurídicamente son conceptos distintos y esta última responde mejor al sentido contenido en el citado apartado.

8.15 Artículo 38. Este artículo debería regular de forma detallada todas las causas de reintegro, de forma individualizada, distinguiendo entre el incumplimiento de la normativa autonómica, de la nacional y de la Unión Europea, dado que son diversas las razones por las que puede la Administración iniciar un procedimiento de reintegro, que van desde la simple falta de justificación de la actividad subvencionada, hasta la obligación de iniciar un reintegro como consecuencia de un control financiero a posteriori y otros.

8.16 Artículo 39. Debe indicarse con mayor precisión el *dies a quo* para el cómputo de periodo mínimo de 10 años durante los cuales las superficies agrícolas han de permanecer en cultivo, pues se señala que será desde la campaña vitivinícola siguiente a la que se solicitó el pago, sin que se sepa si es al principio, al final o en qué momento concreto de dicha campaña. La concreta determinación de las obligaciones de los beneficiarios resulta fundamental de cara a poder tramitar los correspondientes procedimientos de reintegro.

NOVENA.- Finalmente, se recuerda que el contenido de presente informe se entiende sin perjuicio de que la ejecución material de los actos que se deriven de la actuación informada (**singularmente advertimos acerca de lo dispuesto en el apartado 6 de la disposición adicional primera** del proyecto de Orden), o que sean efecto de ésta, se encuentre limitada por las disposiciones contenidas en el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, o en las dictadas a consecuencia de éste.

Es cuanto tengo el honor de someter a la consideración de V.I., sin perjuicio de la adecuada tramitación procedimental de la disposición informada.



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

Firmado por: CARRASCO LOPEZ IGNACIO		08/04/2020 13:11	PÁGINA 13 / 14
VERIFICACIÓN			

El Letrado de la Junta de Andalucía

Ignacio Carrasco López



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

Firmado por: CARRASCO LOPEZ IGNACIO			08/04/2020 13:11	PÁGINA 14 / 14
VERIFICACIÓN				