

INFORME AJ-CAGPDS 2020/253 PROYECTO DE ORDEN POR LA QUE SE ESTABLECEN LAS BASES REGULADORAS PARA LA CONCESIÓN DE SUBVENCIONES EN RÉGIMEN DE CONCURRENCIA COMPETITIVA POR LA PARALIZACIÓN TEMPORAL DE LA FLOTA DE ARTES MENORES AFECTADA POR EL PLAN DE GESTIÓN PARA LA PESQUERÍA DE RASTROS O DRAGAS MECANIZADAS EN EL LITORAL MEDITERRÁNEO DE ANDALUCÍA, EN EL MARCO DEL PROGRAMA OPERATIVO DEL FONDO EUROPEO MARÍTIMO Y DE PESCA 2014-2020.

Asunto: Disposiciones de carácter general. Orden. Subvenciones y ayudas públicas. Pesca y Acuicultura. Asunto: Fondos europeos. Fondo Marítimo de la Pesca. Paralización temporal.

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, cumples evacuar el mismo en base a las siguientes

ANTECEDENTES

PRIMERO.- Ha sido remitida para su informe PROYECTO DE ORDEN POR LA QUE SE ESTABLECEN LAS BASES REGULADORAS PARA LA CONCESIÓN DE SUBVENCIONES EN RÉGIMEN DE CONCURRENCIA COMPETITIVA POR LA PARALIZACIÓN TEMPORAL DE LA FLOTA DE ARTES MENORES AFECTADA POR EL PLAN DE GESTIÓN PARA LA PESQUERÍA DE RASTROS O DRAGAS MECANIZADAS EN EL LITORAL MEDITERRÁNEO DE ANDALUCÍA, EN EL MARCO DEL PROGRAMA OPERATIVO DEL FONDO EUROPEO MARÍTIMO Y DE PESCA 2014-2020.

Se nos remite 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.



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

Firmado por: ORTIZ SANCHEZ MARIA MONICA		22/07/2020 13:04	PÁGINA 1 / 9
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	

CONSIDERACIONES

PRIMERA.- Se remite para informe propuesta de Orden citada. Se justifica en el preámbulo de la norma la necesidad de modificar la orden en base a distintos argumentos, tales como adaptarse a la normativa más reciente aprobada con posterioridad a la Orden vigente, así como la necesidad de modificar ésta, que siguiendo unas bases tipo, ha planteado diversos problemas en la práctica.

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 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



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

Firmado por: ORTIZ SANCHEZ MARIA MONICA		22/07/2020 13:04	PÁGINA 2 / 9
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	

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 los dispuesto fundamentalmente en las siguientes normas:

- a) Reglamento (UE) N.º1380/2013, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2013, sobre la Política Pesquera Común, por el que se modifican los Reglamentos (CE) n.º1954/2003, y (CE) n.º1224/2009 del Consejo, y se derogan los Reglamentos (CE) n.º2371/2002 y (CE) n.º639/2004 del Consejo y la Decisión 2004/585/CE del Consejo.
- b) Reglamento (UE) N.º508/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de mayo de 2014, relativo al Fondo Europeo Marítimo y de Pesca y por el que se derogan los Reglamentos (CE) N.º2328/2003, (CE) N.º 861/2006, (CE) N.º 1198/2006 y (CE) N.º791/2007 del Consejo, y el Reglamento (UE) N.º1255/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, en el artículo 5.2.



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

Firmado por: ORTIZ SANCHEZ MARIA MONICA		22/07/2020 13:04	PÁGINA 3 / 9
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	

- c) Ley 1/2002, de 4 de abril, de ordenación, fomento y control de la Pesca Marítima, el Marisqueo y la Acuicultura Marina.
d) Real Decreto 1173/2015, de 29 de diciembre, de desarrollo del Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca en lo relativo a las ayudas a la paralización definitiva y temporal de la actividad pesquera, modificada mediante el Real Decreto 486/2017, de 12 de mayo.

Todas estas normas se citan en el artículo 2 de la orden.

En concreto el artículo 33 del Reglamento 508/2014 dispone lo siguiente:

Artículo 33 Paralización temporal de actividades pesqueras

1. El FEMP podrá prestar ayuda a medidas destinadas a la paralización temporal de actividades pesqueras en los siguientes casos:

- a) aplicación de las medidas de la Comisión o de las medidas de emergencia de los Estados miembros a que se refieren los artículos 12 y 13 respectivamente del Reglamento (UE) no 1380/2013 o de las medidas de conservación mencionadas en el artículo 7 de dicho Reglamento, incluidos los períodos de descanso biológico;
b) no renovación de acuerdos de colaboración de pesca sostenible o de sus protocolos; c) que esté prevista una paralización temporal en un plan de gestión adoptado conforme al Reglamento (CE) no 1967/2006 del Consejo (1) o en un plan plurianual adoptado conforme a los artículos 9 y 10 del Reglamento (UE) no 1380/2013, si, sobre la base de recomendaciones científicas, se necesita una reducción del esfuerzo pesquero para conseguir los objetivos a que se refiere el artículo 2, apartados 2 y 5, letra a), del Reglamento (UE) no 1380/2013.

2. La ayuda a que se refiere el apartado 1 podrá concederse por una duración máxima de seis meses por buque durante el período 2014- 2020.

3. La ayuda a que se refiere el apartado 1 se concederá solamente a:

- a) propietarios de buques pesqueros de la Unión que estén registrados como activos y hayan llevado a cabo una actividad pesquera de al menos 120 días en el mar durante los dos años civiles anteriores a la fecha de presentación de la solicitud de ayuda, o
b) pescadores que hayan trabajado en el mar al menos durante 120 días durante los dos años civiles anteriores a la fecha de presentación de la solicitud de ayuda a bordo de un buque pesquero de la Unión afectado por la paralización temporal. 4. Todas las actividades de pesca realizadas por el buque pesquero o por los pescadores afectados deberán suspenderse de hecho. La autoridad competente considerará suficiente que el buque de pesca afectado haya cesado toda actividad de pesca durante el período al que se refiere la paralización temporal.

De especial consideración resulta el Capítulo III (Paralización temporal de la actividad pesquera) del Real Decreto 1173/2015, de 29 de diciembre, de desarrollo del Fondo Europeo Marítimo y de la



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

Firmado por: ORTIZ SANCHEZ MARIA MONICA		22/07/2020 13:04	PÁGINA 4 / 9
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	

Pesca en lo relativo a las ayudas a la paralización definitiva y temporal de la actividad pesquera, así como la Disposición Transitoria Segunda que prevé algunos supuestos de retroactividad.

CUARTA.- En cuanto a la estructura del texto, éste consta de veinticuatro artículos, 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, 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.

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.

5.1.- Conforme a lo previsto en el apartado 1 del artículo 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, *“Con carácter previo a la elaboración del proyecto o anteproyecto de ley o de reglamento, se sustanciará una consulta pública, a través del portal web de la Administración competente en la que se recabará la opinión de los sujetos y de las organizaciones más representativas potencialmente afectados por la futura norma”*. Consta en el expediente informe su realización.

5.2.- 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



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

Firmado por: ORTIZ SANCHEZ MARIA MONICA		22/07/2020 13:04	PÁGINA 5 / 9
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	

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".

Consta además de en la parte expositiva del borrador en la Memoria el cumplimiento de los principios de buena regulación.

5.3.- Sobre el otorgamiento del trámite de audiencia a diversas entidades, debe constar en el expediente su realización o el Informe de innecesariedad, todo ello de acuerdo con lo previsto en el artículo 45.1.d) de la Ley 6/2006 de 24 de octubre, debidamente motivado.

5.4. Debe dejarse constancia igualmente en el expediente de la realización trámite de información pública o de su innecesariedad.

5.5.- 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.- En función de la necesidad o la innecesariedad del trámite de audiencia se aplicará o no el régimen de obligaciones que en materia de transparencia impone el artículo 13 de 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.



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

Firmado por: ORTIZ SANCHEZ MARIA MONICA		22/07/2020 13:04	PÁGINA 6 / 9
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	

- 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 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.

En este sentido las bases remitidas siguen con carácter general la estructura anteriormente expuesta.

OCTAVA.- Se aprecia con carácter general que la Orden remitida reproduce numerosos párrafos, apartados y artículos del Decreto 1173/2015, de 29 de diciembre, de desarrollo del Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca en lo relativo a las ayudas a la paralización definitiva y temporal de la actividad pesquera, y valorándose de forma muy positiva que siguiendo lo indicado por esta Asesoría Jurídica acerca de la técnica de la *lex repetita* en el INFORME AJ-CAGPDS 2019/298 PROYECTO DE ORDEN POR LA QUE SE APRUEBAN LAS BASES REGULADORAS PARA LA CONCESIÓN DE SUBVENCIONES EN RÉGIMEN DE CONCURRENCIA COMPETITIVA A LA PARALIZACIÓN TEMPORAL DE LA ACTIVIDAD PESQUERA DE LA FLOTA CON PUERTO BASE EN ANDALUCÍA QUE FAENA EN EL CALADERO NACIONAL, EN LAS MODALIDADES DE ARRASTRE DE FONDO, CERCO Y PALANGRE DE SUPERFICIE, EN EL MARCO DEL PROGRAMA OPERATIVO DEL FONDO EUROPEO MARÍTIMO Y DE LA PESCA (2014-2020) se cite expresamente la norma en los artículos de la orden que son reproducción de los preceptos estatales.

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

9.1. El preámbulo resulta ciertamente amplio, dado el contenido y extensión de la norma, por lo que se sugiere valorar una reducción de las partes más reiterativas, especialmente en la exposición del cumplimiento de los principios de buena regulación.



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

Firmado por: ORTIZ SANCHEZ MARIA MONICA		22/07/2020 13:04	PÁGINA 7 / 9
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	

9.2. Artículo 1. Debería mejorarse la redacción señalando que la presente orden tiene por objeto regular “la concesión de subvenciones” en lugar de “la gestión para la concesión de subvenciones”.

9.3. Artículo 3. En la letra a) del apartado 1 debería incorporarse a la mención a “explotadoras de los buques” tras la cita a las personas físicas o jurídicas. En este sentido debería unificarse la cita a las mismas, pues en otros artículos como el 4.7. se hace referencia a las mismas como “personas armadoras/explotadoras”.

9.4. Artículo 5. Debería incorporarse al título a las “entidades” junto a las “personas beneficiarias” en coherencia con el régimen previsto y el art. 3.

9.5. En el artículo 8 sería recomendable incluir que dichas ayudas son incompatibles con las ayudas a la paralización definitiva, tal y como preveía la orden que va a ser derogada, y dispone el art. 12 del Real Decreto 1173/2015.

9.6. Artículo 14.13. Dispone que “*la Agencia de Gestión Agraria y Pesquera de Andalucía prestará apoyo tanto a los órganos periféricos de la Consejería de...como a la Dirección General de Pesca y Acuicultura...*”. No se determina, sin embargo, cuál es el alcance de dicho apoyo, cuestión que resulta fundamental para saber si ello exige la adopción de alguna resolución previa sobre encomienda o desconcentración para la gestión de los expedientes.

9.7. Disposición derogatoria única

La redacción del apartado segundo de esta disposición no permite conocer el sentido de la aplicación retroactiva de la norma por lo que no puede emitirse un juicio de legalidad sobre la misma, si bien parece no tener mucho sentido declarar la aplicación retroactiva de un precepto de una orden que establece las bases para convocatorias futuras.

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

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

Mónica Ortiz Sánchez



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

Firmado por: ORTIZ SANCHEZ MARIA MONICA		22/07/2020 13:04	PÁGINA 8 / 9
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	



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

Firmado por: ORTIZ SANCHEZ MARIA MONICA		22/07/2020 13:04	PÁGINA 9 / 9
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	