

INFORME AJ-CAPADR 2023/179 ORDEN POR LA QUE SE ESTABLECEN LAS BASES REGULADORAS DE LAS SUBVENCIONES EN REGIMEN DE CONCURRENCIA NO COMPETITIVA DE LA JUNTA DE ANDALUCIA A LA SUSCRIPCION DE SEGUROS AGRARIOS DEL PLAN DE SEGUROS AGRARIOS COMBINADOS, APLICADAS A TRAVES DE DESCUENTO EN EL MOMENTO DE LA CONTRATACION.

Asunto: Disposiciones de carácter general. Orden.

Habiendo sido solicitado por parte de la Ilma. Sra. Secretaria General Técnica, petición de informe sobre el asunto arriba referenciado de acuerdo con lo previsto en el artículo 78.3 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 con base en los siguientes

ANTECEDENTES

PRIMERO.- Ha sido remitida para su informe ORDEN POR LA QUE SE ESTABLECEN LAS BASES REGULADORAS DE LAS SUBVENCIONES EN REGIMEN DE CONCURRENCIA NO COMPETITIVA DE LA JUNTA DE ANDALUCIA A LA SUSCRIPCION DE SEGUROS AGRARIOS DEL PLAN DE SEGUROS AGRARIOS COMBINADOS, APLICADAS A TRAVES DE DESCUENTO EN EL MOMENTO DE LA CONTRATACION.

Se 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 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 el Decreto 450/2000, de 26 de diciembre, al tratarse de un proyecto de disposición de carácter general.

CONSIDERACIONES

PRIMERA.- El texto del proyecto de orden sometido a informe tiene por objeto la regulación de la subvención autonómica a seguros agrarios.

La Ley 87/1978, de 28 de diciembre, sobre Seguros Agrarios Combinados, y el Real Decreto 2329/1979, de 14 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento para su aplicación, permite, a través del Sistema de Seguros



Firmado por: CANTERLA MUÑOZ DARIO		17/10/2023 11:58	PÁGINA 1 / 6
VERIFICACIÓN	PzPpxDfKsfn3X0yk&7iKsVw3yHGXI	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	



Agrarios Combinados, cubrir las pérdidas económicas generadas por las adversidades climáticas, enfermedades o accidentes salvaguardando las rentas de las explotaciones. Para ello, anualmente el Consejo de Ministros aprueba el Plan de Seguros Agrarios Combinados que regula todas las líneas de aseguramiento que pueden suscribir las personas interesadas en proteger sus producciones agrícolas, ganaderas, acuícolas y forestales.

En el ámbito estatal, el Real Decreto 425/2016, de 11 de noviembre, por el que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones de la Administración General del Estado al Seguro Agrario, establece el régimen de subvenciones al Seguro Agrario que tendrán carácter de ayudas estatales y estarán sujetas a los artículos 107 y 108 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, en virtud de los cuales, estas ayudas deberán ser compatibles con el mercado interior. Del mismo modo, se especifica que las comunidades autónomas podrán conceder ayudas con la misma finalidad, siempre que el importe conjunto no supere la intensidad máxima establecida en la normativa de la Unión Europea en materia de ayudas estatales.

Así, en Andalucía, conforme al Decreto 63/1995, de 14 de marzo, por el que se regulan las subvenciones a los seguros agrarios, se podrá subvencionar parcialmente el coste de las pólizas de los seguros agrarios para las explotaciones agrícolas, ganaderas, acuícolas y forestales que se encuentren en el territorio de Andalucía. Sus bases reguladoras en régimen de concurrencia no competitiva están actualmente desarrolladas por la Orden de 13 de abril de 2018, y establecen que la formalización de la correspondiente póliza o contrato de seguro, tiene la consideración de solicitud de la subvención. Conforme a dicha Orden de 13 de abril de 2018, las ayudas consistirán en un porcentaje sobre la ayuda estatal concedida a través de la Entidad Estatal de Seguros Agrarios (en adelante ENESA), garantizándose la compatibilidad con las concedidas por la Administración General del Estado cuando la suma de ambas no supere la intensidad máxima de ayuda fijada en las directrices comunitarias sobre ayudas estatales al sector agrario. En caso de superación del límite, el excedente se deducirá de la aportación de la Consejería competente en materia de agricultura.

En el régimen actual, la contratación de la póliza de seguro y su validación por ENESA justifican la actividad subvencionable; justificación que se efectuará previamente al cobro que se hará mediante un pago único. De esta forma, la persona tomadora, en el caso de pólizas colectivas, o a la persona asegurada, en el caso de pólizas individuales deben abonar previamente a AGROSEGURO el importe íntegro de la póliza para que, una vez realizada la justificación, la Consejería les abone mediante un pago único la parte del coste de las primas subvencionadas.

Sin embargo, la forma en que la Administración General del Estado establece la ayuda a la contratación de pólizas de seguro agrario combinado, como subvención y los cambios en la gestión de las subvenciones aconsejan que la subvención complementaria a la contratación de pólizas de la Junta de Andalucía tenga el mismo régimen que la ayuda principal del Estado, lo que motiva la elaboración del proyecto de Orden sometido al presente 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.

Firmado por: CANTERLA MUÑOZ DARIO		17/10/2023 11:58	PÁGINA 2 / 6
VERIFICACIÓN	PzPpxDfKsfn3X0yk&7iKsVw3yHGXIA	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	



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), en concreto en su artículo 45.1 (“*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*”) en relación con el artículo 48, que 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 del Presidente 10/2022, de 25 de julio, sobre reestructuración de Consejerías, modificado por el Decreto del Presidente 13/2022, de 8 de agosto, por el que se modifica el Decreto del Presidente 10/2022, de 25 de julio, sobre reestructuración de Consejerías, cuyo artículo 7 atribuye a la Consejería de Agricultura, Pesca, Agua y Desarrollo Rural “*las competencias que actualmente tiene atribuidas la Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Desarrollo Sostenible, salvo las competencias en materia de medio ambiente y desarrollo sostenible*”, y del Decreto 157/2022, de 9 de agosto, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Agricultura, Pesca, Agua y Desarrollo Rural, cuyo artículo 1 asigna a la misma “*el ejercicio de las competencias atribuidas a la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de agricultura, ganadería, pesca y agroalimentación, de agua y de desarrollo rural*”.

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

Respecto del concreto régimen jurídico aplicable a estas bases reguladoras nos remitimos al elenco normativo enunciado en el informe de la SGT.

CUARTA.- En cuanto a la estructura de la orden, el proyecto de Orden se estructura en un preámbulo y Artículo único.

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 (en lo sucesivo LAJA). Igualmente ha 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.

Firmado por: CANTERLA MUÑOZ DARIO		17/10/2023 11:58	PÁGINA 3 / 6
VERIFICACIÓN	PzPpxDfKsfn3X0yk&7iKsVw3yHGXI	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	



Además, 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.

En relación con el cumplimiento de los trámites procedimentales señalados, nos remitimos a las consideraciones formuladas por el informe de la Secretaría General Técnica.

Por otra parte, y 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”.

Consta, a este respecto, la memoria sobre el cumplimiento de los principios de buena regulación.

En cuanto a si procede el dictamen del Consejo Consultivo, el artículo 17.3 de la Ley 4/2005, de 8 de abril, que regula dicho órgano, establece que será consultado preceptivamente en los *“Proyectos de reglamentos que se dicten en ejecución de las leyes y sus modificaciones”*.

Según Dictamen del Consejo de Estado n.º41/2010, de 17 de febrero: *“El Tribunal Constitucional en su Sentencia 18/1982, de 4 de mayo, sostiene que son «reglamentos ejecutivos» “aquéllos que están directa y concretamente ligados a una ley, a un artículo o artículos de una ley, o a un conjunto de leyes, de manera que dicha ley (o leyes) es completada, desarrollada, aplicada, pormenorizada y cumplimentada o ejecutada por el reglamento. Son reglamentos que el Consejo de Estado ha caracterizado como aquéllos «cuyo cometido es desenvolver una ley preexistente o que tiene por finalidad establecer normas para el desarrollo, aplicación y ejecución de una ley»”*.

Firmado por: CANTERLA MUÑOZ DARIO		17/10/2023 11:58	PÁGINA 4 / 6
VERIFICACIÓN	PzPpxDfKsfn3X0yk&7iKsVw3yHGXIA	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	



Sobre la extensión del concepto “ejecución de las leyes”, resultan relevantes las conclusiones de las Sentencias del Tribunal Supremo de 24 de julio de 2003 y 22 de mayo de 1998: *“Ha de tenderse, por tanto, a una interpretación no restrictiva del término «ejecución de leyes» teniendo en cuenta que hay, incluso, una mayor necesidad de control interno en la elaboración de los reglamentos, precisamente, a medida que es mayor la desconexión con la ley y dado que, en todo caso, han de respetar el bloque de la legalidad. Consecuentemente, y mientras subsista la necesidad de distinguir a efectos del dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo autonómico equivalente unos reglamentos específicamente «ejecutivos» porque la categoría esté formalmente consagrada en la LOCE o en la correspondiente Ley autonómica, ha de incluirse en ella toda norma reglamentaria que desarrolle cualquier remisión normativa o reenvío legal a una ulterior formación que ha de efectuar la Administración como complemento de la ordenación que la propia ley establece, aunque ésta no incorpore una específica y parcial regulación material de lo que está llamado a desarrollar o completar el reglamento”.*

Por tanto y a tenor de lo expuesto y del contenido de la disposición proyectada, entendemos que no se requiere la evacuación de Dictamen por parte 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.- Descendiendo al fondo del texto remitido procede realizar las siguientes consideraciones:

No se trata tanto de una observación al texto como de una recomendación sobre la explicación del funcionamiento del sistema, que es verdad que es como el que recoge el Estado para sus planes anuales, y que ya venía recogido en orden anterior, pero que difiere del régimen general de concesión en algunos aspectos. Así sucede con la solicitud cuyo papel lo cumple la suscripción del seguro; dado el contenido del seguro y que salvo renuncia todo asegurado tiene derecho a la subvención en los términos recogidos en la normativa entendemos que no hay problema en esto puesto que se cumple con el contenido mínimo exigible a la solicitud. No obstante la suscripción se produce ante un operador de mercado, una entidad aseguradora, por lo que conviene explicar en qué modo la Administración accede a esa información y en qué plazo puede hacerlo, si es inmediato o no. De los antecedentes parece deducirse que ello es así pero no queda claro, y en caso de que no se tuviera este acceso, inmediato o en un plazo corto, o que este quedase a merced de un tercero pudiera darse el caso de que se hubiera iniciado un plazo sin que la Administración tuviera conocimiento del tal circunstancia por lo cual se recomienda que quede clara tal posibilidad de acceso y el plazo para ello, si este no existiera la Administración no podría garantizar la resolución en plazo.

Firmado por: CANTERLA MUÑOZ DARIO		17/10/2023 11:58	PÁGINA 5 / 6
VERIFICACIÓN	PzPpxDfKsfn3X0yk&7iKsVw3yHGXI	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	



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

EL LETRADO DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA

Darío Canterla Muñoz

Firmado por: CANTERLA MUÑOZ DARIO		17/10/2023 11:58	PÁGINA 6 / 6
VERIFICACIÓN	PzPpxDfKsfn3X0yk&7iKsVw3yHGXIA	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	