

INFORME CAPI00101/2018 SOBRE PROYECTO DE ORDEN DE _____ DE 2018, POR LA QUE SE APRUEBAN LAS BASES REGULADORAS PARA LA CONCESION DE LAS SUBVENCIONES LEADER, PARA LA PREPARACION Y REALIZACION DE LAS ACTIVIDADES DE COOPERACION DE LOS GRUPOS DE DESARROLLO RURAL DE ANDALUCIA CORRESPONDIENTES A LA SUBMEDIDA 19.3 DEL PROGRAMA DE DESARROLLO RURAL DE ANDALUCIA 2014-2020 Y POR LA QUE SE MODIFICA LA ORDEN DE 23 DE NOVIEMBRE DE 2017, POR LA QUE SE APRUEBAN LAS BASES REGULADORAS PARA LA CONCESION DE LAS AYUDAS PREVISTAS EN LAS ESTRATEGIAS DE DESARROLLO LOCAL LEADER EN EL MARCO DE LA SUBMEDIDA 19.2 DEL PROGRAMA DE DESARROLLO RURAL DE ANDALUCIA 2014-2020.

Asunto: disposiciones de carácter general; GDR; Desarrollo Local Participativo; regulación de la Submedida 19.3: proyectos de cooperación de los GDR.

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 manifestarle las siguientes

ANTECEDENTES

PRIMERO.- Ha sido remitido para informe borrador de "PROYECTO DE ORDEN DE _____ DE 2018, POR LA QUE SE APRUEBAN LAS BASES REGULADORAS PARA LA CONCESION DE LAS SUBVENCIONES LEADER, PARA LA PREPARACION Y REALIZACION DE LAS ACTIVIDADES DE COOPERACION DE LOS GRUPOS DE DESARROLLO RURAL DE ANDALUCIA CORRESPONDIENTES A LA SUBMEDIDA 19.3 DEL PROGRAMA DE DESARROLLO RURAL DE ANDALUCIA 2014-2020 Y POR LA QUE SE MODIFICA LA ORDEN DE 23 DE NOVIEMBRE DE 2017, POR LA QUE SE APRUEBAN LAS BASES REGULADORAS PARA LA CONCESION DE LAS AYUDAS PREVISTAS EN LAS ESTRATEGIAS DE DESARROLLO LOCAL LEADER EN EL MARCO DE LA SUBMEDIDA 19.2 DEL PROGRAMA DE DESARROLLO RURAL DE ANDALUCIA 2014-2020.

Ha sido remitida copia del expediente administrativo.

Posteriormente ha sido remitido oficio por el que se da traslado de una nueva modificación de la Orden en los siguientes términos:

1º.- Que se ha incluido en el Proyecto de Orden la modificación del artículo 9 de la Orden de 9 de agosto de 2017, por la que se aprueban las bases reguladoras de las subvenciones LEADER para costes de explotación y animación de los Grupos de Desarrollo Rural de



Andalucía correspondientes a la submedida 19.4 del Programa de Desarrollo Rural de Andalucía 2014-2020 (Disposición final segunda).

Dicha modificación responde a la necesidad de adaptar el apartado primero del citado artículo 9, a la modificación presupuestaria propuesta por esta Consejería de Agricultura, Pesca y Desarrollo Rural, que se adjunta, y que conlleva, a los efectos que nos interesa, un incremento de las ayudas relativas a los costes de explotación y animación reguladas en la citada Orden de 9 de agosto de 2017, correspondientes a la submedida 19.4 del Programa de Desarrollo Rural de Andalucía 2014-2020.

En este sentido, el importe de los costes de explotación (correspondiente a la operación 19.4.1) alcanzan un montante de: 44.654.744,63 euros y el importe de los costes de animación (correspondiente a la operación 19.4.2) un montante de: 11.115.343,54 euros.

Dicha modificación da cumplimiento a lo establecido en el artículo 35.2 del Reglamento (UE) n.º 1303/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, teniendo en cuenta que la ayuda para los costes de explotación y animación no superará el 25 por ciento del gasto público total en que se incurra en el marco de la Estrategia de Desarrollo Local de cada Grupo de Desarrollo Rural (submedidas 19.2, 19.3 y 19.4 de la medida 19 del Programa de Desarrollo Rural de Andalucía 2014-2020).

2º.- Por otra parte, y a fin de facilitar la gestión de las ayudas y el control de las mismas, e n la Disposición final primera del Proyecto de Orden, apartado Ocho, se ha incluido una nueva modificación del artículo 24.5.a) de la Orden de 23 de noviembre de 2017, en concreto se ha modificado el párrafo siguiente:

“Las ofertas presentadas de distintos proveedores, deberán ser coincidentes en conceptos, para su comparación, en las que deberá figurar el desglose de precios de cada una de las partidas o unidades que compongan el producto y/o servicio afectado.”

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

PRIMERA.- Esta disposición general tiene por objeto establecer las normas reguladoras de las subvenciones en régimen de concurrencia no competitiva de la Junta de a las subvenciones LEADER para la preparación y realización de actividades de cooperación de los grupos de desarrollo rural de Andalucía correspondientes a la submedida 19.3.

Por otra parte se lleva a cabo la modificación de dos órdenes de otras dos submedidas de forma puntual, la Orden de 23 de noviembre de 2017 y la Orden de 9 de agosto de 2017.



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.

Asimismo, hay que tener en cuenta las competencias sectoriales en la materia que tiene asignadas esta Consejería en virtud del Decreto de la Presidencia 3/2018, de 6 de junio, de la Vicepresidencia- no se cita en la parte expositiva- y sobre reestructuración de Consejería y del Decreto 215/2015 de 14 de julio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Agricultura, Pesca y Desarrollo Rural, 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

Por lo que se refiere al concreto régimen jurídico de estas ayudas hemos de recordar las consideraciones realizadas por esta Asesoría Jurídica en su Informe 1/16-D de fecha 13 de enero de 2016, al proyecto de orden por la que se regula y convoca el procedimiento de selección de los Grupos de Desarrollo Rural Candidatos para la elaboración de las Estrategias de Desarrollo Local en La Comunidad Autónoma de Andalucía para el período 2014-2020 y la concesión de la ayuda preparatoria. Esta norma de fecha 19 de enero de 2016 se publica en el BOJA el 22 de enero. Dicho informe aborda ampliamente el contexto normativo del Desarrollo Local Participativo donde se incardina este régimen de ayudas.

Conviene recordar, no obstante, que el actual régimen en lo que hace a la programación LEADER 2014-2020 viene presidido, en primer lugar, por el actual Reglamento (UE) 1303/2013, de 17 de diciembre, 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 deroga el Reglamento (CE) núm. 1083/2006 (LCEur 2006\1721) del Consejo. Dicho régimen se encuentra bajo el título "*Desarrollo local participativo*" en el Capítulo II del Título III, artículos 32- 35. En concreto, el artículo 34 se refiere a los "*Grupos de acción locales*", en nuestro ordenamiento denominados Grupos de Desarrollo Rural (en adelante, GDR), señalando que

1. Los grupos de acción locales concebirán y pondrán en práctica las estrategias de desarrollo local participativo.

Los Estados miembros definirán los papeles respectivos del grupo de acción local y de las autoridades responsables de la ejecución de los programas pertinentes en relación con todas las tareas de ejecución relacionadas con la estrategia de desarrollo local participativo...(..)

Por su parte, el apartado 3, señala las tareas de los GDR, a las que nos remitimos por razones de economía procesal.

Integra de igual modo el marco comunitario el Reglamento 1305/2013, de 17 de diciembre, relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader) y por el que deroga el Reglamento (CE) núm. 1698/2005 del Consejo, en concreto, sus artículos 42 -44.

En lo que hace a la normativa nacional, a efectos de programación se cuenta con el Marco Nacional de Desarrollo Rural de España, aprobado por Decisión de la Comisión europea C(2015) 840, que señala



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.

CUARTA.- En cuanto a la estructura del texto, éste consta de 39 artículos, dos disposiciones transitorias y dos disposiciones finales.

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 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.

Además ha de tomarse en consideración la Instrucción de 11 de enero de 2018, de la Viceconsejería de Agricultura, Pesca y Desarrollo Rural, sobre elaboración de anteproyectos de ley y disposiciones de carácter general.

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.

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.- Desde un punto de vista formal se recuerda la necesidad de adaptar el texto a la normativa actualmente vigente de las instituciones de la Unión Europea en la cual la referencia a "comunitario" o "comunitaria" ha desaparecido para ser sustituida por "de la Unión Europea" o "de la Unión".

Sería recomendable incluir un Anexo con definiciones de los conceptos claves de la Orden que no están suficientemente claros en la misma, sugiriéndose por ejemplo la inclusión de los siguientes términos para su definición: cooperación interterritorial o transnacional (definidos en el art. 44.1.a) del Reglamento 1305/2013), objetivos transversales, área focal, moderación de costes, entre otros. Esta misma sugerencia ha sido realizada en otros informes preceptivos evacuados en la tramitación de esta Orden sin que de momento haya sido atendida. Se recuerda la elevada litigiosidad a que han dado lugar las ayudas de otras submedidas del PDR, siendo fundamental, de cara a la



El procedimiento de selección de Estrategias de Desarrollo Local se podrá realizar en dos fases, seleccionando en primer lugar a los candidatos de conformidad con lo establecido en el Acuerdo de Asociación y posteriormente seleccionando las estrategias de acuerdo con las siguientes normas.

Una vez aprobado el Programa de Desarrollo Rural, se podrán seleccionar las estrategias de desarrollo local LEADER de acuerdo con el artículo 33 del Reglamento UE 1303/2013 sobre disposiciones comunes de los Fondos EIE y las normas establecidas en el Programa de Desarrollo Rural.

Las normas de selección de estrategias de los Programas de Desarrollo Rural prevalecerán sobre las de este Marco. En defecto total o parcial de normas de selección de estrategias en los Programas de Desarrollo Rural (incluyendo el procedimiento, la convocatoria y el baremo de puntuación), se aplicarán las siguientes (...).

No obstante lo anterior, centrándonos en lo que es objeto de regulación de la presente norma, debe recordarse que en el ámbito de nuestra Comunidad Autónoma el Programa de Desarrollo Rural de Andalucía 2014-2020 (en adelante, PDR), aprobado por Decisión de la Comisión de fecha 10 de agosto de 2015, incorpora la Medida 19 que es la que se ocupa del Desarrollo Local LEADER, señalando que la implementación de esta se organiza en las siguientes submedidas y tipos de operaciones:

- Submedida 19.1. Ayuda preparatoria: que integra todo lo relativo a la selección de los GDR candidatos y diseño EDL
- Submedida 19.2. Estrategias de Desarrollo Local: Aprobación GDR definitivos y ejecución EDL
- Submedida 19.3. Cooperación: Preparación y ejecución proyectos de cooperación
- Submedida 19.4. Costes Explotación y Animación: funcionamiento GDR y animación territorios

Pues bien, con el proyecto de orden que se informa se pretenden aprobar las bases reguladoras para la concesión de ayudas de la señalada Submedida 19.3 que incluye la asistencia técnica para la preparación de actividades de cooperación (asistencia técnica preparatoria) y la ejecución de las actividades de cooperación.

Como consecuencia de todo ello estas ayudas se rigen fundamentalmente por la normativa de la Unión Europea, nacional y autonómica específica de dichas ayudas.

Supletoriamente, y 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. 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



debida comprensión por parte de los demás operadores jurídicos que podrían intervenir en una eventual reclamación judicial contra los actos que pueda adoptar esta Administración, que la norma sea comprensible para todos ellos.

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

8.1. Artículo 2. Régimen Jurídico

Se aprecia en este artículo una exhaustiva enumeración de la normativa de la Unión Europea directamente aplicable en el apartado primero sugiriéndose una revisión del mismo para incluir exclusivamente la normativa que directamente pueda ser aplicada a la tramitación, gestión y control de los fondos de esta submedida.

Igualmente se considera que la norma citada en la letra r) del apartado primero, a saber, el Decreto 54/1989, de 21 de marzo, de Indemnización por razón del servicio, no puede incardinarse en las "normas comunitarias aplicables y por las normas nacionales y autonómicas de desarrollo o transposición de aquellas" a las que se refiere este apartado, siendo más adecuado ubicarla en el apartado segundo. Con este mismo argumento pero *sensu contrario*, se considera que la cita en el apartado segundo del Decreto 70/2016, de 1 de marzo, por el que se establece la organización y el régimen de funcionamiento del organismo pagador de los gastos financiados por el Fondo Europeo Agrícola de Garantía y por el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural en la Comunidad Autónoma de Andalucía y se designa al organismo de certificación, debería incorporarse a este primer apartado, por tratarse de una norma autonómica que desarrolla o implementa normativa de la Unión Europea.

8.2. Artículo 4. Tipos de socios

Por mayor claridad se recomienda incorporar al apartado primero, como letra a), como socio cooperante a otros Grupos de Desarrollo Rural de Andalucía, pasando a incorporar la letra b) la referencia a otros Grupos de Desarrollo Local. Así se distinguiría claramente entre la cooperación con grupos de Andalucía y de fuera de Andalucía.

8.3. Artículo 5. Grupo coordinador

Regula este artículo la existencia y designación del Grupo coordinador, pero no desarrolla las funciones o responsabilidades que éstos han de asumir, sino que es ya el artículo 7 relativo al Acuerdo de Cooperación el que exige que en el mismo se hagan constar dichas funciones y obligaciones, pareciendo más lógico que se establezcan en las bases reguladoras y ello puesto que si el Grupo coordinador va a desarrollar las funciones de interlocución con la Dirección General, parece que será el representante del grupo que firma el Acuerdo de Cooperación ante la Administración, y deberían tener todos ellos las mismas funciones ante la misma.



No resulta clara la posibilidad de que haya varios Grupos coordinadores, que se desprende del artículo 7, cuando el artículo 5 no prevé dicha posibilidad, y de haber varios debería aclararse cuál de ellos sería el interlocutor ante la Administración.

8.4. Artículo 7. Acuerdo de cooperación

En el apartado 2.a) debería exigirse que se haga constar en el Acuerdo igualmente el instrumento legal que otorga la representación a la persona física que actúa como representante legal de una persona jurídica, ya sea un poder notarial o un certificado, según del tipo de entidad.

8.5. Artículo 9. Actividades de cooperación

Parece redundante que se exija que las mismas respeten los principios de igualdad de oportunidades de mujeres y hombres, cuando esta misma exigencia se establece en el artículo anterior para los Proyectos de cooperación, en los cuales se encuentran incardinadas las actividades de cooperación.

8.6. Artículo 10. Cuantía de las subvenciones y gastos subvencionables

Debería recogerse en el articulado en primer lugar la información relativa a la cuantía de las subvenciones y en segundo lugar los gastos subvencionables.

No resulta claro en el primer apartado la diferencia entre los gastos de realización y de ejecución de los proyectos, cuando en ambos casos si pueden subvencionarse los gastos comunes, supuesto no posible para los gastos de preparación.

No resulta claro el empleo en el artículo del término gastos elegibles junto al de gastos subvencionables sólo en el primer apartad. Si el objeto es especificar entre los gastos subvencionables en genera que regula este artículo cuáles de ellos serían elegibles debería dedicársele un apartado propio en el artículo.

8.7. Artículo 11. Gastos subvencionables

En el apartado b) no resulta claro a que se refiere la expresión "retribuciones por sus cargos".

Se sugiere a ese centro directivo que vale la inclusión de un porcentaje máximo de la cuantía total de la ayuda que pueda ser pagada en metálico, pues la excepción podría generalizarse si no se fijan límites.



8.8. Artículo 12. Criterios de selección

No se entiende que sean los GDR los que diseñen los criterios de selección de los proyectos ya que en el texto de la orden preside la idea de que dichos criterios vienen de antemano establecido tanto en la convocatoria como en las Estrategias de Desarrollo Local aprobadas.

A lo que debe añadirse, que tales criterios de selección a los que se refiere este artículo deben ser homogéneos para todos los GDR.

8.9. Artículo 15. Procedimiento de concesión

Se determina en este artículo que estas ayudas se concederán en régimen de concurrencia no competitiva, debiendo justificarse este extremo en el expediente.

Al hilo de esto último, se aprecia una clara contradicción en aludir en el artículo 12 a criterios de selección que como se sabe son incompatibles con un procedimiento de concesión de ayudas en régimen no competitivo.

Se recomienda incluir un tercer apartado en el que se enumeren las fases del procedimiento de concesión de la ayuda, dada la complejidad del mismo. Esta previa enumeración de las distintas fases ayudará a la lectura y comprensión del articulado que sigue en el que se detalla cada una de las fases.

8.10. Artículo 16. Solicitud

En el apartado 3.c) debería indicarse que se está haciendo referencia al apartado segundo del artículo 3 de la Orden.

8.11. Artículo 21. Órganos competentes

Debería definirse en el apartado tercero en qué consisten los controles administrativos en ella citados, o hacer una referencia al art. 24.

8.12. Artículo 22.

En el apartado cuarto tan sólo se establece la consecuencia de la falta de presentación de documentos exigidos para acreditar la condición de entidad beneficiaria, pero no del resto de documentos enumerados en el apartado segundo.

8.13. Artículo 24. Control administrativo de la ayuda

No se entiende que el apartado 1.c) exija revisar en el control administrativo, el cumplimiento de los criterios de selección, sólo cuando sea procedente aplicarlos cuando el Reglamento 809/2014, no hace esa distinción.



8.14. Artículo 29. Obligaciones del beneficiario

En relación a los apartados 1 h) y n), dado que en el caso de tratarse de inversiones han de mantenerse las mismas durante un periodo mínimo de 5 años siguientes al pago final de la ayuda, sería al finalizar estos cinco años cuando podrían realizarse los controles oportunos previstos tanto en la normativa de la Unión como nacional, por lo que la obligación de mantener la documentación 5 años desde el pago final de la ayuda a la que se refiere la letra h) debería ampliarse y recoger un plazo mayor que habría de computarse desde la finalización del plazo de 5 años en el que resulta obligatorio mantener las inversiones.

En todo caso debe garantizarse que la obligación de conservación de la documentación abarca todo el tiempo que sea necesario para que puedan practicarse los controles o auditorias que exige y prevea la normativa que rige estas ayudas.

8.15. Artículo 37. Reducciones y exclusiones

Debería aclararse en el texto cómo juegan las reducciones y exclusiones aquí previstas, que no están expuestas de forma muy clara y que traen causa de la normativa de la Unión, con la normativa de reintegros a la que hace alusión el art. 38.

Es cuanto tengo el honor de someter a la consideración de Vd.

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

Mónica Ortiz Sánchez

