

CONSELLERIA DE PRESIDÈNCIA
ADVOCACIA GENERAL DE LA GENERALITAT
EN LA CONSELLERIA DE AGRICULTURA, MEDIO AMBIENTE,
CAMBIO CLIMÁTICO Y DESARROLLO RURAL
Av. del Soler, 14
5a planta. Sector Roig
46013 VALÈNCIA
Telèfon 961 927 683
Fax 961 927 697

MMG
Exp:2017/197
CAMCD/246/2017

ASUNTO: INFORME JURÍDICO RELATIVO AL PROYECTO DE ORDEN DE LA CONSELLERIA DE AGRICULTURA, MEDIO AMBIENTE, CAMBIO CLIMÁTICO Y DESARROLLO RURAL POR LA QUE SE ESTABLECEN LAS BASES REGULADORAS DE LAS AYUDAS PARA EL FOMENTO DE LA INNOVACIÓN TECNOLÓGICA A TRAVÉS DE FINCAS COLABORADORAS, EXPLOTACIONES FARO Y PROYECTOS SINGULARES.

Mediante comunicación interna de la Subsecretaria se adjuntó petición de informe jurídico relativo al borrador de proyecto de Orden referenciado. De conformidad con las funciones de asesoramiento en derecho de la Abogacía General de la Generalitat previstas en el artículo 5.2 de la Ley 10/2005, de 9 de diciembre, de la Generalitat, de Asistencia Jurídica a la Generalitat y en el Decreto 84/2006, de 16 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de la Abogacía General de la Generalitat, se emite el siguiente informe preceptivo basándose en las siguientes,

CONSIDERACIONES

PRIMERA: OBJETO DE INFORME Y LEGISLACIÓN APLICABLE

El objeto del presente informe es el proyecto de Orden de la Conselleria de Agricultura, Medio Ambiente, Cambio Climático y Desarrollo Rural por la que se establecen las bases reguladoras de las ayudas para el fomento de la innovación tecnológica a través de fincas colaboradora, explotaciones faro y proyectos singulares.

Para analizar la conformidad a derecho del proyecto de Orden remitida debe tenerse en cuenta la siguiente normativa:

.-Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones.

.- Real Decreto 887/2006, de 21 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones.

.- Reglamento (UE) n.º 1408/2013 de la Comisión de 18 de diciembre de 2013 relativo a la aplicación de los artículos 107 y 108 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea a las ayudas de minimis en el sector agrícola

.- Reglamento (UE) n.º 1407/2013 de la Comisión, de 18 de diciembre de 2013, relativo a la aplicación de los artículos 107 y 108 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea a las ayudas de minimis

.- Artículos 107 y 108 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

.- Ley 1/2015, de 6 de febrero, de la Generalitat, de Hacienda Pública, del Sector Público Instrumental y de Subvenciones.

.- Ley 5/1983, de 30 de diciembre del Consell.

.- LO 3/ 2007, de 22 de marzo para la igualdad efectiva entre mujeres y hombres

.- Decreto 24/2009, de 13 de febrero, del Consell, sobre la forma, la estructura y el procedimiento de elaboración de los proyectos normativos de la Generalitat.

.- Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

.- Ley 30/ 2003, de 13 de octubre, sobre medidas para incorporar la valoración del impacto de género en las disposiciones normativas que elabore el Gobierno.

.-Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del menor (modificada por Ley 26/2015, de 28 de julio).

.-Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las familias numerosas. (modificada por Ley 26/2015, de 28 de julio).

SEGUNDA: SOBRE EL CONTENIDO DEL PROYECTO DE ORDEN

Respecto el contenido del proyecto de orden remitido, al estar ante la aprobación de unas bases reguladoras del otorgamiento de subvenciones, deberán contener las bases los siguientes aspectos enumerados en el art 165.2 Ley 1/2015.

Este precepto establece:

“2. Las bases reguladoras contendrán, como mínimo, los siguientes aspectos:

a) Definición del objeto de la subvención.

b) Requisitos que deberán cumplir las personas beneficiarias para la obtención de la subvención y forma de acreditarlos.

c) Órganos competentes para la tramitación y resolución del procedimiento. En las subvenciones sujetas a concurrencia competitiva, se concretará la composición del órgano colegiado que formule la oportuna propuesta de concesión.

d) Requisitos que deben reunir las entidades colaboradoras.

e) Procedimiento de concesión de subvenciones y plazo máximo para notificar la resolución correspondiente. En aquellos casos en los que, de acuerdo con la normativa estatal básica, no resulte necesaria la publicidad de las subvenciones concedidas se deberán prever los procedimientos que aseguren la difusión de las personas beneficiarias de las mismas.

f) Criterios objetivos de otorgamiento de la subvención y, en su caso, ponderación de los mismos. En aquellos supuestos excepcionales en los que el único criterio sea el del momento de presentación de las correspondientes solicitudes se deberá hacer constar expresamente esta circunstancia.

g) Cuantía individualizada de la subvención o criterios para su determinación.

h) Circunstancias que podrán dar lugar a la modificación de la resolución si se produce una variación de las condiciones tenidas en cuenta para la concesión de la subvención.

i) Plazo y forma de justificación por parte de la persona beneficiaria o, en su caso, de la entidad colaboradora, del cumplimiento de la finalidad para la que se concedió la subvención y de la aplicación de los fondos percibidos.

j) Método de comprobación de la realización de la actividad a través del correspondiente plan de control.

k) En el supuesto de contemplarse la posibilidad de efectuar abonos a cuenta o pagos anticipados de la subvención concedida, la forma y cuantía de las garantías que, en su caso, deberán aportar las personas beneficiarias.

l) Medidas de garantía que, en su caso, se considere preciso constituir a favor del órgano concedente, medios de constitución y procedimientos de cancelación.

m) Compatibilidad o incompatibilidad con otras subvenciones, ayudas, ingresos o recursos, para la misma finalidad procedentes de cualquier administración o entidad, pública o privada; nacionales, de la Unión Europea o de organismos internacionales.

n) En su caso, posibilidad de subcontratar total o parcialmente la actividad subvencionada, así como su porcentaje máximo y régimen de autorización.

o) Los condicionantes requeridos por la normativa de la Generalitat relativos a la notificación, autorización y comunicación de ayudas públicas a la Comisión Europea.

p) Siempre que el objeto de la subvención y la naturaleza del beneficiario así lo permitan, se incorpora la exigencia de un compromiso de no incurrir en deslocalización empresarial. La inclusión del compromiso a que se refiere la presente letra exigirá el previo desarrollo normativo, donde queden definidos tanto los supuestos de hecho en que el beneficiario incurre en deslocalización, como el procedimiento para su declaración y los concretos efectos de la misma.

q) Cualquier otra previsión exigida por la normativa o que se considere procedente incluir"

Consideramos que las bases reguladoras de la subvención objeto del presente informe se adaptan en su contenido a los mínimos exigidos en el art 165.2 de la Ley 1/2015.

Respecto el contenido de la orden remitida entendemos que el mismo es conforme a derecho salvo las siguientes observaciones:

a.-En el preámbulo, debe, con arreglo al Decreto 24/2009 y por razones de técnica normativa, añadirse el informe de la Abogacía General de la Generalitat, dado que el mismo tiene carácter preceptivo.

b.- en la cláusula final segunda, cuando hace referencia a la habilitación al Director General, debe suprimirse la referencia a "dictar disposiciones específicas de desarrollo", dado que puede generar confusión. A esto efectos recordamos que no podrán los directores generales dictar disposiciones que tenga naturaleza reglamentaria.

c.- En la base tercera, apartado primero, letra b y cláusula duodécima, apartado primero, letra f se establece: “De acuerdo con lo dispuesto en el art 28 de la Ley 39/2015, la presentación de la solicitud de la ayuda conlleva la autorización al órgano gestor del procedimiento para obtener directamente los datos de identidad del solicitante o, en su caso, de su representante legal y de estar al corriente con el cumplimiento de sus obligaciones tributarias y frente a la Seguridad Social. En caso de que el solicitante se oponga a que el órgano gestor obtenga directamente esta información, deberá indicarlo expresamente en el formulario, quedando obligado a aportar los documentos acreditativos correspondientes. “

Aun cuando el resultado sea el mismo, entendemos debe darse otra redacción a dicha cláusula ya que el art 28 de la Ley 39/2015 no establece que la presentación de solicitudes conlleve la autorización al órgano gestor sino que presume que, si los solicitantes de la ayuda no muestran su oposición expresa a que la Administración no pida los datos, podrá la Administración recabarlos directamente, es decir, lo que prevé el art 28 de la Ley 39/2015 es una presunción de otorgamiento de autorización por parte de los interesados a la Administración. En este sentido, el art 28.2 de la Ley 39/2015 establece:

“Los interesados no estarán obligados a aportar documentos que hayan sido elaborados por cualquier Administración, con independencia de que la presentación de los citados documentos tenga carácter preceptivo o facultativo en el procedimiento de que se trate, siempre que el interesado haya expresado su consentimiento a que sean consultados o recabados dichos documentos. Se presumirá que la consulta u obtención es autorizada por los interesados salvo que conste en el procedimiento su oposición expresa o la ley especial aplicable requiera consentimiento expreso.

En ausencia de oposición del interesado, las Administraciones Públicas deberán recabar los documentos electrónicamente a través de sus redes corporativas o mediante consulta a las plataformas de intermediación de datos u otros sistemas electrónicos habilitados al efecto.

Cuando se trate de informes preceptivos ya elaborados por un órgano administrativo distinto al que tramita el procedimiento, éstos deberán ser remitidos en el plazo de diez días a contar desde su solicitud. Cumplido este plazo, se informará al interesado de que puede aportar este informe o esperar a su remisión por el órgano competente.”

Por lo que recomendamos que se de la siguiente redacción u otra similar. “ De acuerdo con lo dispuesto en el art 28 de la Ley 39/2015 , de 1 de octubre, se presume que los solicitantes de la ayuda prestan su autorización al órgano gestor del procedimiento para que por éste se obtengan directamente los datos de identidad del solicitante, o en su caso, de su representante legal y de estar al corriente con el cumplimiento de sus obligaciones tributarias y frente a la Seguridad Social. En caso de que el solicitante se oponga expresamente a que el órgano gestor obtenga directamente esta información, deberá indicarlo expresamente en el formulario, quedando obligado a aportar los documentos acreditativos correspondientes. “

d.- En la base octava, apartado 4 hace referencia a los criterios de valoración de la base séptima y son los criterios de valoración de la base sexta.

Junto con las objeciones anteriores, realizamos las siguientes recomendaciones:

1ª.- En la base tercera, apartado 1, letra b, se recomienda se sustituya la palabra “hallarse, con anterioridad a dictarse la propuesta de resolución de la concesión, al

corriente en el cumplimiento de las obligaciones tributarias...” con “acreditar, con anterioridad a dictarse la propuesta de resolución de la concesión, estar al corriente en el cumplimiento de las obligaciones tributarias”

2ª.- En la base sexta, apartado 1, letra a considera “persona joven” los que en el momento de presentar su solicitud de participación en las actuaciones de formación profesional o adquisición de competencias no superen la edad de 40 años. Consideramos que, dado que no estamos ante ayudas para fomentar la formación profesional y dado que no sabemos el alcance de esas actuaciones de formación profesional, es conveniente que se acote el concepto de “persona joven” mediante un concepto que no sea jurídicamente indeterminado como puede ser simplemente que en el momento de presentar su solicitud tenga 40 años.

3ª.- Recomendamos que se especifique en la base sexta, apartado primero, letra f, aun cuando se realice de forma sucinta, cómo se va a valorar la “calidad de la memoria” dado que es el apartado con mayor puntuación.

4ª.- La base novena, apartado quinto establece que cuando la causa de la denegación sea la inexistencia de crédito podrá, previa petición del interesado que se realizará entre el 1 y el 31 de diciembre, reconsiderarse en la convocatoria siguiente sin disfrutar de preferencia de antigüedad y siendo válida toda la documentación presentada anteriormente excepto la necesaria para la nueva valoración en el ejercicio siguiente que pudiera incrementar la puntuación obtenida.

Consideramos que prever esta posibilidad puede generar problemas prácticos como por ejemplo el determinar la fecha de la solicitud o el de “obligar” a la Administración a volver a convocar subvenciones al año siguiente. Por lo que, dado que el administrado tiene derecho a no volver a presentar la documentación que ya obra en poder de la Administración, consideramos que las ventajas que pudieran derivarse de una nueva “valoración en otra convocatoria” se consiguen simplemente con comunicar cuando hagan la nueva solicitud en los plazos que se fijen para todos los solicitantes que la Administración ya dispone de la documentación. Recomendamos, por tanto, que se suprima esta posibilidad incorporada en la cláusula novena, apartado quinto.

TERCERA: SOBRE LA TRAMITACIÓN DE LA ORDEN

La competencia para la aprobación de las bases reguladoras corresponde a la persona titular de la conselleria, mediante la correspondiente orden al amparo del art 160.2.b y 165 Ley 1/2015. En cuanto al procedimiento de elaboración, debe seguirse el propio de las disposiciones de carácter general, como expresamente establece el art 165.1 de la Ley 1/2015, debiendo asimismo ser objeto de publicación en el Diario Oficial de la Generalitat Valenciana. Dicha tramitación es la prevista en el art 43 de la Ley del Consell y

en el art 127 de la Ley 39/2015, en el art 165 y ss de la Ley 1/2015 y en el art 53 a 55 del Decreto 24/09, sin perjuicio de otras disposiciones que, en su caso, puedan establecer trámites o informes específicos adicionales.

Con carácter previo, recordamos que las presentes bases deberán integrarse en el plan estratégico de subvenciones a que se refiere el art 164 Ley 1/2015. Asimismo, debe tenerse en cuenta que con arreglo al art 169.3 de la Ley 1/2015 debe aprobarse un plan de control por el órgano concedente de la subvención.

Además de este Plan Estratégico, recordamos que por Acuerdo del Consell de 17 de febrero de 2017 se ha elaborado el Plan Normativo de la Administración de la Generalitat para 2017 y en el mismo no se incluye el presente proyecto de orden, por lo que deberá motivarse, en virtud del acuerdo citado, las razones de su no inclusión.

El procedimiento exigirá:

1.º- Informe sobre la necesidad y oportunidad del proyecto. Consta memoria justificativa en la que no se mencionan ni se citan los principios del art 129 de la Ley 39/2015 y tampoco se citan en el Preámbulo de la Orden. A estos efectos recordamos que además de la memoria justificativa, debe en el preámbulo del proyecto de orden remitido especificarse que la orden cumple con los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, y eficiencia en los términos establecidos en el art 129 de la Ley 39/2015.

Este precepto establece:

“1. 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.

2. En virtud de los principios de necesidad y eficacia, la iniciativa normativa debe estar justificada por una razón de interés general, basarse en una identificación clara de los fines perseguidos y ser el instrumento más adecuado para garantizar su consecución.

3. En virtud del principio de proporcionalidad, la iniciativa que se proponga deberá contener la regulación imprescindible para atender la necesidad a cubrir con la norma, tras constatar que no existen otras medidas menos restrictivas de derechos, o que impongan menos obligaciones a los destinatarios.

4. A fin de garantizar el principio de seguridad jurídica, la iniciativa normativa se ejercerá de manera coherente con el resto del ordenamiento jurídico, nacional y de la Unión Europea, para generar un marco normativo estable, predecible, integrado, claro y de certidumbre, que facilite su conocimiento y comprensión y, en consecuencia, la actuación y toma de decisiones de las personas y empresas.

Cuando en materia de procedimiento administrativo la iniciativa normativa establezca trámites adicionales o distintos a los contemplados en esta Ley, éstos deberán ser justificados atendiendo a la singularidad de la materia o a los fines perseguidos por la propuesta.

Las habilitaciones para el desarrollo reglamentario de una ley serán conferidas, con carácter general, al Gobierno o Consejo de Gobierno respectivo. La atribución directa a los titulares de los departamentos ministeriales o de las consejerías del Gobierno, o a otros órganos dependientes o subordinados de ellos, tendrá carácter excepcional y deberá justificarse en la ley habilitante.

Las leyes podrán habilitar directamente a Autoridades Independientes u otros organismos que tengan atribuida esta potestad para aprobar normas en desarrollo o aplicación de las mismas, cuando la naturaleza de la materia así lo exija.

5. En aplicación del principio de transparencia, las Administraciones Públicas posibilitarán el acceso sencillo, universal y actualizado a la normativa en vigor y los documentos propios de su proceso de elaboración, en los términos establecidos en el artículo 7 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno; definirán claramente los objetivos de las iniciativas normativas y su justificación en el preámbulo o exposición de motivos; y posibilitarán que los potenciales destinatarios tengan una participación activa en la elaboración de las normas.

6. En aplicación del principio de eficiencia, la iniciativa normativa debe evitar cargas administrativas innecesarias o accesorias y racionalizar, en su aplicación, la gestión de los recursos públicos.

7. Cuando la iniciativa normativa afecte a los gastos o ingresos públicos presentes o futuros, se deberán cuantificar y valorar sus repercusiones y efectos, y supeditarse al cumplimiento de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.”

Debe tenerse en cuenta asimismo que el art 24.2 de la Ley 1/2015, de 6 de febrero establece:

“ Las disposiciones legales y reglamentarias, en su fase de elaboración y aprobación, los actos administrativos, los contratos y los convenios de colaboración y, en general cualquier actuación o decisión que afecte a los gastos o ingresos públicos presentes o futuros, adoptadas en el ámbito del sector público de la Generalitat valorarán, con carácter previo, sus repercusiones y efectos, y se supeditarán de forma estricta al cumplimiento de las exigencias de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera y a los escenarios presupuestarios plurianuales.”

2.º- Memoria económica sobre la estimación del coste. Consta memoria económica en la que se especifica la línea a través de la cual, en cada ejercicio presupuestario, se abonará el importe de la subvención, siendo la resolución de cada convocatoria la que establecerá el importe exacto y la línea presupuestaria exacta.

3.º- Remitir a las Consellerias en las que pueda incidir para que emita informe. Consta que no se ha realizado este trámite por entenderse que, al estar ante una materia muy específica, no influía en las materias reguladas por otras Consellerias. .

4.º- Respecto al trámite de audiencia, es de aplicación el art 133 de la Ley 39/2015 que regula los trámites de consulta, audiencia e información públicas en los términos previstos en el art 133 de la Ley 39/2015.

A nuestro juicio no es necesario el trámite de consulta pública y consta informe justificando las razones por las que entiende el órgano gestor que no es necesario la misma. Se ha practicado información pública y no se han presentado alegaciones.

5.º- Sobre la necesidad informe Consejo Jurídico Consultivo, el art 10.4 de la Ley 10/1994 establece que es preceptivo el informe del Consejo Jurídico Consultivo en los proyectos de reglamento o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de leyes y sus modificaciones.

El Consejo Jurídico Consultivo ha considerado en reiteradas ocasiones, entre otros dictámenes n.º 473/2015, de 30 de julio de 2015, que las bases reguladoras de las subvenciones son equiparables a un reglamento ejecutivo a los efectos previstos en el art 10.4 de la Ley 10/1994 y, por lo tanto, están sujetas a su dictamen.

6.º. - Además debe constar en el expediente una memoria de análisis de impacto normativo en la que se pronunciarán sobre el impacto de género, impacto de la normativa en la infancia y en la adolescencia y el impacto de la normativa en la familia exigidos por el art 19 de la LO 3/ 2007, de 22 de marzo para la igualdad efectiva entre mujeres y hombres y el art 2 de la Ley 30/ 2003, de 13 de octubre, sobre medidas para incorporar la valoración del impacto de género en las disposiciones normativas que elabore el Gobierno, art 22 quinquies de la LO 1/1996 y DA 10ª de la Ley 40/2003 respectivamente.

Ninguna de las disposiciones normativas citadas hacen referencia a que este informe deba emitirse por órgano especializado, ni independiente, ni diferente, dado que sólo hacen referencia a la necesidad de los informes.

Sí que hace referencia la normativa valenciana a qué órgano debe elaborar el mismo en la Ley 9/2003, de 2 de abril, de la Generalitat, para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, tras la modificación realizada por la Ley 13/2016, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera, y de organización de la Generalitat, que ha introducido un art 4.bis. Este precepto establece:

“Los proyectos normativos incorporarán un informe de impacto por razón de género que se elaborará por el departamento o centro directivo que propone el anteproyecto de ley o proyecto de norma, plan o programa de acuerdo con las instrucciones y directrices que dicte el órgano competente en la materia, y deberá acompañar la propuesta desde el inicio del proceso de tramitación.”

También ha introducido la Ley 13/2016 un apartado tercero al art 6 de la Ley 2/2008, de 3 de julio, de la Generalitat, de Protección Integral de la Infancia y la Adolescencia de la Comunitat Valenciana. Este precepto establece: “Asimismo la Ley A tal fin, los

proyectos normativos incorporarán un informe de impacto normativo en la infancia, en la adolescencia y en la familia que se elaborará por el departamento o centro directivo que propone el anteproyecto de ley o proyecto de norma, plan o programa, de acuerdo con las instrucciones y directrices que dicte el órgano competente en la materia, y deberá acompañar la propuesta desde el inicio del proceso de tramitación.”

Consta en el expediente informe estos tres informes emitidos por la Directora General de Desarrollo Rural y Política Agraria Común.

7º.- Consta informe en el que se especifica que al amparo del art 3.1 del Reglamento UE n.º 1407/2013 están exentas estas ayudas de la notificación establecida en el art 108 del TFUE.

Por todo lo expuesto, emitimos la siguiente,

OBSERVACIÓN

ÚNICA: Entendemos que es conforme a derecho el proyecto de Orden objeto del presente informe salvo las objeciones realizadas. Debe asimismo introducirse en el preámbulo de la orden objeto de informe un párrafo donde se explique que se adapta la orden a los principios que enumera el art 129 de la Ley 39/2015 e indicarse las razones por las que el presente proyecto de orden no se encuentra incluido en el Plan Normativo de la Generalitat para el año 2017.

Es cuanto se tiene que informar.

Valencia, a 27 de junio de 2017

Vº Bº Abogada Coordinadora



Abogada de la Generalitat

