



Ha tenido entrada en esta Intervención Delegada la solicitud de informe, sobre el proyecto de **ORDEN AGA../2024, de ..., por la que se aprueban las bases reguladoras de las subvenciones para el establecimiento de jóvenes agricultores y para la modernización y/o mejora de explotaciones agrarias, previstas en el marco del Plan Estratégico Nacional de la PAC para el periodo 2023-2027.**

Consta en el expediente electrónico CSVIG3J2ZQ6F31S0XFIL copia de la documentación, relacionada en el índice electrónico CSVIG3J2ZQ6F31S0XFIL de fecha 12 de febrero de 2024.

En cumplimiento de lo establecido en el artículo 11.3 del Texto Refundido de la Ley de Subvenciones de Aragón, aprobado por Decreto Legislativo 2/2023, de 3 de mayo (*en adelante TRLSA*), examinada la documentación remitida, se procede a emitir informe preceptivo de la propuesta de Orden.

Esta Intervención Delegada no se pronuncia sobre consideraciones sobre la controvertida naturaleza jurídica de las bases reguladoras por lo que este informe se realiza sobre el contenido de la propuesta de Orden, constatando que cumple el estándar mínimo exigido en el artículo 12 del TRLSA y resto de la normativa de subvenciones aplicable.

Debe tenerse en cuenta que el artículo 11.3 del TRLSA únicamente requiere, con carácter preceptivo, el presente informe y el de la Dirección General de los Servicios Jurídicos.

No se hace pronunciamiento a la existencia de otros informes previstos en la respectiva legislación sectorial.

Entrando ya en el estudio de los artículos, realizamos las siguientes observaciones:

En el artículo 14, bajo el título de causas excluyentes de la condición de beneficiario, se hace inicialmente una referencia genérica a la imposibilidad de obtener la condición de beneficiario en quienes concurra alguna de las causas de prohibición del artículo 13 de la Ley 38/2003, General de Subvenciones. A continuación, se hace una mención a determinados supuestos del artículo. Se desconoce el criterio seguido para mencionar unos y no otros, con la consiguiente inseguridad jurídica que ello puede producir en el destinatario de las bases reguladoras. Dicho esto, puestos a hacer menciones especiales, sugiero –por lo novedoso- recoger lo establecido en el artículo 13.3 bis de la LGS que establece que *“ Para subvenciones de importe superior a 30.000 euros, las personas físicas y jurídicas, distintas de las entidades de derecho público, con ánimo de lucro sujetas a la Ley 3/2004, de 29 de diciembre, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales, deberán acreditar*



cumplir, en los términos dispuestos en este apartado, los plazos de pago que se establecen en la citada Ley para obtener la condición de beneficiario o entidad colaboradora". Además, debemos de tener en cuenta que, de conformidad con el apartado 2 del artículo 31 de la LGS "Cuando el beneficiario de la subvención sea una empresa, los gastos subvencionables en los que haya incurrido en sus operaciones comerciales deberán haber sido abonados en los plazos de pago previstos en la normativa sectorial que le sea de aplicación o, en su defecto, en los establecidos en la Ley 3/2004, de 29 de diciembre, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales."

El apartado 3 del artículo 12 se refiere a beneficiarios "entes sin personalidad jurídica" como si de algo natural se tratara. Como regla general, el beneficiario de la subvención será una persona o una entidad dotada de personalidad jurídica. En este sentido, el apartado 3 del artículo 11 de la LGS, contempla que beneficiario también pueden llegar a serlo personas carentes de personalidad si bien para ello se requiere una previsión expresa en las bases reguladoras. Esta previsión, sería así necesario que se recogiera de una forma expresa en las bases. Contemplada la misma, la LGS establece un régimen propio para estos entes sin personalidad jurídica que debe de respetarse en la gestión de la subvención. A estos efectos, debe de estudiarse el encaje de dicha previsión con la regulación de las explotaciones de titularidad compartida de la Ley 35/2011.

A lo largo del articulado se hace referencia a la opción de **costes simplificados**. Se propone que dicha previsión sea completada con el siguiente texto: Los métodos de cálculo de las opciones de costes simplificados deberán de cumplir las disposiciones de los artículos 67 a 68 ter del Reglamento 1303/2013.

En este sentido, sirva recordar que para garantizar que los gastos efectuados como opciones de costes simplificados son legales y regulares, es necesaria una evaluación adecuada de la metodología utilizada para establecer tales opciones de costes simplificados antes de su evaluación.

El artículo 18 bajo el título "límites y umbrales en las ayudas a modernización y/o mejora de explotaciones agrarias" establece la forma de determinar la cuantía a conceder a los hipotéticos beneficiarios de esta línea. El artículo 15 determina que el otorgamiento de las subvenciones se realizará mediante el procedimiento ordinario de concurrencia competitiva, es decir, el procedimiento a través del cual la concesión de las subvenciones se realiza mediante la comparación de las solicitudes presentadas, a fin de establecer una prelación entre las mismas, de acuerdo con los criterios de valoración (principios conforme a la terminología del documento aprobado por el Comité de Seguimiento PEPAC 2023-2027) previamente fijados en las bases reguladoras y en la



convocatoria. De esta manera, las subvenciones se conceden, con el límite del crédito disponible y conforme a los criterios de cuantificación establecidos, a los solicitantes que hayan obtenido mayor valoración: se concede la máxima subvención a la solicitud de mayor puntuación, después a la segunda puntuación y así sucesivamente hasta agotar el crédito. Es decir, forma de cuantificar la ayuda y valoración comparativa de las solicitudes son piedra angular del procedimiento de concesión. En estas bases, la cuantía se establece como un 40% de la “**base de subvención**”. Por principio de seguridad jurídica y transparencia debe de definirse como se determina esa “*base de subvención*”, es decir, si se trata de las partidas de gasto que comprende la inversión solicitada, si se trata de la inversión ajustada, es decir, las referidas partidas pero una vez se han excluido las que no se consideran elegibles, etc...A estos efectos sirva referirnos a la doctrina de José Pascual que considera que “*Para la determinación del coste total financiable se partirá del coste estimado para cada actividad por el solicitante y se deducirán del mismo aquellas partidas que no se ajustaren a las condiciones de la convocatoria o no se consideraran necesarias para el desarrollo del proyecto o programa, obteniendo así el importe ajustado del que se deducirá, en su caso, el exceso solicitado sobre la cuantía máxima subvencionable. Una vez determinado el importe ajustado el orden de preferencia para la obtención de la subvención será el que resulte del orden de puntuación obtenido en la evaluación. El importe concedido, que deberá ser fijado en la resolución de concesión, no podrá ser rebasado por desviaciones en la ejecución*”.

Por otra parte, y relacionado con el procedimiento de concurrencia competitiva anteriormente definido como procedimiento a seguir en el otorgamiento de subvenciones en ambas líneas, el artículo 29 de dichas bases contradice el mismo al contemplar un “*reconocimiento simultaneo de las ayudas a la modernización y/o mejora de la explotación agraria*” cuando concurra a su vez una resolución favorable al reconocimiento de ayudas al primer establecimiento.

Como toda regla excepcional, debe de quedar justificada en la norma – quizá en la parte expositiva- el porqué de esa concesión directa de ayuda a la modernización y/o mejora de la explotación agraria y, por principio de transparencia, regularse dicho procedimiento de manera expresa y sin sutilezas, en las bases.

En el artículo 25 se establece que la instrucción del procedimiento corresponderá al Servicio Provincial del Departamento de Agricultura, Ganadería y Alimentación. El órgano instructor es **unipersonal**, y así deberá de expresarse en la norma, a quien se atribuyen todas aquellas actividades instructoras que no estén expresamente atribuidas al órgano colegiado, siendo responsabilidad del mismo comprobar la corrección documental de las solicitudes, estudio de los



datos relativos a la actuación subvencionable y del cumplimiento de las condiciones del solicitante para ser beneficiario de la subvención, justificación y, en su caso, reintegro, inspección de los terrenos, levantamiento del acta de comprobación de no inicio de inversión, etc. Las bases reguladoras deben expresar los órganos competentes para la ordenación, instrucción y resolución del procedimiento de concesión (artículos 17.3 LGS y 12 de la LSA). No obstante, dicha exigencia está matizada por el artículo 21 de la LSA, que establece que la instrucción del procedimiento corresponde al órgano que se designe en la convocatoria. En cualquier caso, bien las bases de forma directa, bien la convocatoria a través de una remisión en las bases reguladoras a la misma, debe designarse **al órgano unipersonal**.

Como establece Pascual García -en referencia a la LGS-en última instancia es a ésta a la que la Ley encomienda «la designación», con lo que parece que la intención del legislador es que en ella se llegue a la determinación del titular del órgano instructor –de carácter unipersonal-, de manera que quede identificado, satisfaciendo así el derecho que a los ciudadanos reconoce la LPAC, en su artículo 53, párrafo b) (*«Identificar a las autoridades y al personal al servicio de las Administraciones Públicas bajo cuya responsabilidad se tramiten los procedimientos»*)

Por su parte, al órgano instructor se le atribuyen todas aquellas actividades instructoras que no estén expresamente atribuidas al órgano colegiado, a quien exclusivamente corresponde *“evaluar las solicitudes presentadas de acuerdo con los criterios de valoración establecidos en las bases reguladoras y detallados en la convocatoria”*, siendo responsabilidad del mismo comprobar la corrección documental de las solicitudes, estudio de los datos relativos a la actuación subvencionable y del cumplimiento de las condiciones del solicitante para ser beneficiario de la subvención. Por ello, se considera conveniente la modificación de la redacción dada al apartado 2 del artículo 25 que establece que *“la comisión de valoración examinará las distintas solicitudes y la documentación que les acompaña”*.

En el artículo 32 de las Bases se contempla la modificación de la resolución. Su apartado 4, establece en qué casos se admitirá automáticamente dicha modificación, incluso en el momento de la justificación o solicitud de pago sin necesidad de recabar la autorización previa administrativa. De entre los casos contemplados, se enumera la *“eliminación de criterios de selección”*. No se entiende muy bien a que se refiere la norma con dicha expresión, pero sea lo que sea, se concluye de su lectura, que la puntuación pudiera ser alterada respecto de la realizada por la comisión de valoración (*“la modificación no suponga una puntuación por debajo de la puntuación mínima”*). A estos efectos nos remitimos ya expresado respecto de la definición del procedimiento de concurrencia competitiva en párrafos anteriores, para poner de manifiesto que no es admisible



en derecho que de tal modificación no conozca el órgano colegiado para considerar si el orden de prelación en que quedó el beneficiario se ve afectado y su hipotética trascendencia en la obtención o no de la subvención.

El artículo 37 “Forma de justificación” establece que la misma adopta la forma de cuenta justificativa sin especificar cuál de ellas. De acuerdo con el artículo 35 del Texto Refundido de la Ley de Subvenciones de Aragón, aprobado por Decreto Legislativo 2/2023, de 3 de mayo, las bases reguladoras fijan la forma de justificación que resulte más adecuada al supuesto de que se trate. De la lectura del apartado 1 de este artículo parece que nos encontramos ante una “cuenta justificativa con aportación de justificantes de gastos”, regulada en el artículo 72 Real Decreto 887/2006, de 21 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley, en adelante RGS. Así mismo, no se hace referencia a la inclusión de la documentación acreditativa del pago de los gastos objeto de subvención. Sería aconsejable incluir, con objeto de facilitar la labor de comprobación del gestor, lo establecido en el artículo 72.2 b) del RGS “*una relación clasificada de gastos con identificación del acreedor y del documento, su importe, fecha de emisión y, fecha de pago. En caso de que la subvención se otorgue con arreglo a un presupuesto, se indicarán las desviaciones acaecidas*”. De conformidad con el apartado 2 del artículo 31 de la LGS, 2., salvo disposición expresa en contrario en las bases reguladoras de las subvenciones, se considerará gasto realizado el que ha sido efectivamente pagado con anterioridad a la finalización del período de justificación determinado por la normativa reguladora de la subvención. Sería aconsejable establecer que el plazo de justificación se determinará en la orden de convocatoria de la ayuda correspondiente, de no ser este regulado en las bases. En el párrafo tercero del apartado 1 vuelve a hacerse una referencia a los costes simplificados. Sirva, a tal efecto, lo comentado en párrafos anteriores. A modo de reflexión, nos permitimos recordar otro tipo de cuentas justificativas recogidas en el Reglamento General de Subvenciones, con objeto de explorar su idoneidad en orden a una simplificación de la gestión, sin merma de las garantías en la misma. Así mismo, en su caso, no deberá de tenerse en cuenta su encaje jurídico con la normativa europea.

El artículo 39 regula las especialidades del pago de las ayudas de modernización y/o mejora de las explotaciones. En el mismo se recoge la posibilidad de realizar “*un pago parcial del importe reconocido, cuyo porcentaje determinará la correspondiente convocatoria*”. En el artículo 45 del texto refundido de la Ley de Subvenciones de Aragón, se regulan tanto los pagos anticipados como los pagos a cuenta. En ambos casos, dicho régimen especial de pago debe de estar contemplado expresamente en las bases. La redacción dada al apartado 2, en el que combina pago parcial –terminología propia de los pagos parciales a



ritmo de ejecución- con la expresión “*porcentajes que determinará la correspondiente convocatoria*” –la determinación de porcentajes es propio de los pagos anticipados-, crea confusión acerca del cual es el régimen especial que se recoge en la norma: el de pago parcial a ritmo de ejecución o el de pago anticipado (o si se plantea los dos).

Finalmente, en tanto las bases reguladoras de una subvención son normas con vocación de permanencia en el tiempo, y las estructuras departamentales de la Administración son susceptibles de modificaciones diversas, por técnica normativa, se sugiere que las referencias al Consejero/a del Departamento de Agricultura, Ganadería y Alimentación se hagan al titular del Departamento con competencia en materia de...Del mismo modo, se actuará en relación a otros órganos que se nombran en las Bases.

En otro orden de cosas de relevancia menor, señalar:

Errores en la numeración de los artículos

- Falta el artículo 21
- El artículo 25 numera doblemente distintos artículos.
- Otro tanto ocurre con el artículo 35, cuya numeración también se repite.

Errores en la numeración de los apartados del artículo 6.

El artículo 14 en su apartado 2 contiene un error al escribir “*quienes que*”.

Es cuanto cabe informar por esta Intervención Delegada, sin perjuicio de otros informes mejor fundados en Derecho.

LA INTERVENTORA DELEGADA

Cristina Sanromán Gil

DIRECCIÓN GENERAL DE DESARROLLO RURAL
SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA
DEPARTAMENTO DE AGRICULTURA, GANADERÍA Y ALIMENTACIÓN