



Informe nº registro DG-SSJJ: 308 / 2024

Vista la solicitud de informe jurídico realizada por el Departamento de Agricultura, Ganadería y Alimentación, relativa a la Orden **por la que se aprueban las bases reguladoras de las subvenciones en materia de cooperación para el medio ambiente a grupos de cooperación en el ámbito de la sanidad y del bienestar animal, en el marco del Plan Estratégico Nacional de la PAC para el periodo 2023-2027**, la Dirección General de Servicios Jurídicos informa lo siguiente:

Primero. – Los artículos 2 y 5 del Decreto 169/2018, de 9 de octubre, del Gobierno de Aragón, por el que se organiza la asistencia, defensa y representación jurídica a la Comunidad Autónoma de Aragón, determinan la competencia objetiva de la Dirección General de Servicios Jurídicos del Departamento de Presidencia, Interior y Cultura para emitir informe en el ejercicio de su función de asesoramiento en Derecho a la Administración pública autonómica y Organismos dependientes.

En el presente caso, conforme al artículo 5.3 del Decreto citado, el informe goza de carácter preceptivo y no vinculante.

Segundo.- Podemos ahora abordar la **COMPETENCIA DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ARAGÓN** para intervenir en la materia que es objeto del proyecto de Orden, constando en la Parte Expositiva una referencia expresa al Estatuto de Autonomía de Aragón, en el artículo 71, aprobado por la Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, reconoce en su apartado 17ª la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma de Aragón en materia de *“Agricultura y ganadería, que comprenden, en todo caso: la concentración parcelaria; la regulación del sector agroalimentario y de los servicios vinculados, la sanidad animal y vegetal; la seguridad alimentaria y la lucha contra los fraudes en la producción y comercialización, el desarrollo, la transferencia e innovación tecnológica de las explotaciones agrarias y ganaderas e industrias agroalimentarias; el desarrollo integral del mundo rural”*.



También corresponde, como exclusiva, a la Comunidad Autónoma la competencia sobre la planificación de la actividad económica y fomento del desarrollo económico de la Comunidad Autónoma, de acuerdo con los principios de equilibrio territorial y de sostenibilidad, conforme al artículo 71. 32.^a.

Así mismo se ha comprobado no sólo la atribución competencial que recoge la introducción o exposición de motivos del texto propuesto; sino también, su encuadre en el ordenamiento jurídico vigente aragonés, estatal y de la Unión Europea.

Tercero.- Analizado el procedimiento, cabe señalar que no consta ni el informe de la intervención, ni la solicitud del mismo.

Se advierte de la **necesidad de dicho informe de la Intervención.**

Cuarto.- En lo que se refiere al contenido, podemos señalar

“Artículo 5. Composición del grupo de cooperación

7. Los miembros deberán permanecer en el grupo de cooperación y mantener los compromisos que se reflejan en el documento vinculante, indicado en el punto 8 a) siguiente hasta la finalización de la ejecución del proyecto y el cobro de las correspondientes ayudas.”

Pero en el punto 8, no se hace referencia a ningún documento, sino a la figura del coordinador. Proponemos eliminar la referencia al punto 8 y ajustarla, en su caso, al artículo que corresponda.

Igualmente, en lo referente a la obligación de los miembros de permanecer en el grupo de cooperación, convendría salvaguardar las responsabilidades que puedan subsistir tras dicho periodo. Se recomienda añadir una frase que recoja tal salvedad.

El punto 10, del mismo artículo dice:

“En la orden de convocatoria se podrá limitar el número de grupos de cooperación en los que puede participar un determinado miembro en calidad de beneficiario de las ayudas.”



Dado el sistema de incompatibilidades, podría ser conveniente añadir que existirá obligación de comunicar dicha concurrencia múltiple, para evitar duplicidades en las actividades y gastos subvencionados.

En el punto 11 del artículo 5, se señala:

“No se admitirán modificaciones en la composición de la agrupación en el periodo que transcurre desde la estimación de la solicitud hasta el cobro de la subvención correspondiente. El abandono del grupo por algún miembro del mismo, salvo por causas de fuerza mayor o por circunstancias excepcionales, conllevará la cancelación de la subvención que por los compromisos por él adquiridos pudieran corresponderle.”

Tal vez sea este punto el que debe relacionarse con el punto 7, antes citado, en lugar del punto 8. Se recomienda coordinar ambos puntos.

Cabe decir que este artículo tiene una extensión excesiva y trata materias diversas, por lo que, en aras a una mejor técnica legislativa y a una más fácil interpretación, se recomienda dividir el contenido de forma más sencilla.

En el **Artículo 6. Actividades subvencionables**, dice:

“1. Las intervenciones objeto de estas bases reguladoras serán subvencionables siempre y cuando cumplan todas y cada una de las condiciones previstas en los apartados siguientes.

2. Las actuaciones subvencionables tendrán la consideración de actuación completa y, una vez ejecutadas, deberán servir al fin para el que ha sido realizada.”



Ambos apartados son demasiado genéricos y no añaden nada, por lo que se propone suprimirlos y empezar el artículo con el contenido a partir del punto 3.

El Artículo 7. Actividades excluidas señala:

“1. Sólo se podrá conceder ayuda en virtud de esta intervención para promover nuevas formas de cooperación, incluidas las existentes si se inicia una nueva actividad.”

Se sugiere unir éste párrafo al punto siguiente, ya que de esta forma cobra sentido. No parece adecuado subdividir en dos apartados porque da lugar a dudas de interpretación.

El mismo artículo 7, en su punto 3, establece:

“No será subvencionable la cooperación en los grupos en los que únicamente participen organismos de investigación.”

Dada la transcendencia de éste punto, se propone que se ponga en relación con el artículo de beneficiarios y con la definición de grupo de cooperación.

La redacción del **Artículo 11: “Condiciones para ser beneficiario”**, no establece propiamente unas condiciones, sino que señala quienes pueden serlo, por los que se recomienda sustituir el título del artículo por el de **“Beneficiarios”**, o por **“ Quienes pueden ser beneficiarios”**

Ese mismo artículo, en su punto 1, dice:

“Podrán ser beneficiarios de las subvenciones contempladas en esta Orden:

- a) *Los grupos de cooperación que se constituyan con personalidad jurídica propia. El representante legal asumirá la coordinación del grupo.”*



Ya hemos hecho referencia en el comentario al artículo 5, de que convendría añadir a la primera frase de este punto: *“salvo los que estén constituidos sólo por entidades de investigación.”*

Por lo que respecta al **Artículo 14. Criterios de evaluación y selección de solicitudes**, en su punto 2 establece:

“2. Cada una de las solicitudes elegibles será valorada estableciéndose un orden de prelación entre las mismas, de acuerdo a los siguientes principios y criterios de selección:

a) Idoneidad de los agentes actores que constituyen el grupo de cooperación (hasta 10 puntos):

- *Se valorará que alguno de los miembros del grupo sea un centro tecnológico o de investigación con reconocimiento y capacidad tecnológica acreditada en la materia o ámbito de actuación. 2 puntos.”*

Se recomienda sustituir el punto por una coma y añadir la preposición “con” si la puntuación se quiere que sea siempre de dos puntos, o la preposición “ hasta” si se trata de una horquilla ajustable a cada caso.

En el siguiente párrafo del mismo punto y artículo, se dice:

“- Se valorará el número de entidades de productores con personalidad jurídica propia y sede en la CA de Aragón, que tengan acreditada y oficialmente reconocida su actividad en fines relacionados con la sanidad animal. Hasta 8 puntos.”

Se establece una horquilla de valoración muy amplia que convendría detallar, ya que su aplicación en un informe o propuesta de valoración puede dar lugar a que se interprete como falta de motivación si no se detalla.



Igualmente se propone sustituir la preposición “en” por la preposición “para”, por adecuarse mejor al sentido de la frase, ya que, según la RAE, en denota lugar, tiempo o modo; mientras que para denota fin al que se encamina una acción.

En el *Artículo 16. Límites y umbrales en las ayudas*, dice:

“1. Las actuaciones podrán recibir una ayuda de hasta el 80% del gasto elegible pagado y justificado por el beneficiario. Los gastos elegibles deberán tener una relación directa y ser necesarias para el desarrollo del proyecto de cooperación.”

Se propone sustituir la palabra ayuda por subvención para que sea acorde con el título de la Orden de Bases y por tratarse de un término más preciso. Igualmente se propone sustituir “**gasto elegible**” por “**gasto subvencionable**”.

En el *Artículo 17. Régimen de compatibilidad*, el punto 4 establece:

“4. *La obtención de subvenciones vulnerando este régimen de compatibilidad dará lugar a la modificación de la resolución de otorgamiento de la subvención, previa la necesaria audiencia del interesado, pudiendo ser causa de reintegro de las cantidades indebidamente percibidas, junto a los intereses correspondientes, así como dar lugar a la apertura de un procedimiento sancionador.*”

La redacción de la frase con el verbo “pudiendo” añade una posibilidad de elección que no parece posible cuando se vulnera el régimen de incompatibilidades, por ello se propone sustituir “**pudiendo ser causa de reintegro**” por “**siendo causa de reintegro**”



Por su parte, el **Artículo 20. Presentación de la solicitud** señala:

“1. Las solicitudes correspondientes a los beneficiarios de cada grupo de cooperación las presentará el coordinador de dicho grupo, por sí o a través de su representante, en la forma y plazo que determine la convocatoria conforme al modelo de solicitud y junto a la documentación que en ella se detalle.”

Hay que llamar la atención sobre la limitación que respecto a la normativa general se está recogiendo en este artículo y que impide que ningún otro miembro presente la solicitud, aunque haya acuerdo entre ellos. Con ello se está determinando a la figura del coordinador como el único interlocutor con la administración.

Los puntos 2,3,4 y 5 de este artículo copian la Ley 39/2015. En estos casos es siempre mejor una referencia genérica a dicha ley, aunque no sea necesaria.

En el Artículo 22. **Comisión de valoración**, en el punto 3, dice:

“3. La comisión de valoración es un órgano colegiado, formado por, al menos, tres miembros designados por la dirección general competente en sanidad animal. Estará presidida por un funcionario, que poseerá voz y voto, formando parte de la misma, al menos dos personas elegidas entre el personal técnico, uno de los cuales actuará como secretario. Todos los miembros de la comisión de valoración deberán ser funcionarios adscritos al departamento competente en materia agraria, debiendo tener la titulación académica y experiencia profesional adecuada para la función que les corresponde desempeñar.”

Si todos los miembros del órgano colegiado han de ser funcionarios, no añade nada e induce a error de interpretación que se diga también del presidente.

Sigue el artículo en su punto 4:



“Todos los miembros de la comisión de valoración tendrán voz y voto.”

Al igual que en la anterior observación, si todos los miembros tienen voz y voto, huelga decirlo expresamente del presidente.

En ambos casos se propone suprimir.

En sede del **Artículo 23. Evaluación de solicitudes**, señala:

“2. Una vez evaluadas las solicitudes, la comisión de valoración emitirá un informe en el que concretará el resultado de la evaluación efectuada y los criterios aplicados, clasificando por su orden de puntuación y prioridad las solicitudes presentadas, y que fundamentará la propuesta de resolución de los órganos instructores.”

Al decir fundamentará no podemos saber si se está refiriendo a que será vinculante, o a que como en la regla general regulada por la Ley 39/2015 LPAC se refiere a que aquellas resoluciones que se aparten del informe deberán ser motivadas.

Se propone aclarar este punto por ser fundamental distinguir entre informe vinculante o no vinculante y para ello, **cambiar el término “fundamentará”** o redactar la frase de forma más clara, tal y como se hace en el artículo 24, suprimir esta referencia del 23 por quedar claramente expuesto en el artículo siguiente:

Artículo 24. Propuesta de resolución

“Si la propuesta de resolución no sigue el informe técnico de valoración, en todo o en parte, el órgano instructor deberá motivar su decisión, debiendo quedar constancia en el expediente.”



Por su parte, este artículo 24, en el apartado 2, dice:

“Las propuestas de resolución provisional serán publicadas en la sede electrónica del Gobierno de Aragón, accesible en la url <http://aragon.es/tramites>, para que en el plazo de cinco días los interesados puedan presentar las alegaciones que consideren oportunas.”

Siempre que se establece un plazo debe señalarse el *dies a quo*, es decir, desde cuándo debemos contar los cinco días. Se propone **establecer desde cuándo**.

El Artículo **25. Resolución**, en su punto 4 señala una explicación que se refiere a la aplicación de la normativa general sobre procedimiento administrativo al decir:

“4. En la resolución se indicarán los recursos que puedan ejercitarse. En particular, contra la resolución expresa de la solicitud de subvención, que no agota la vía administrativa, podrá interponerse recurso de alzada ante el Consejero competente en materia agraria, en el plazo de un mes, contado a partir del día siguiente al de su notificación, sin perjuicio de cualquier otro recurso que proceda legalmente. Si la resolución no fuera expresa, el recurso de alzada podrá interponerse en cualquier momento a partir del día siguiente a aquel en que se produzcan los efectos del silencio administrativo.”

Para evitar problemas de interpretación o discordancias conviene más hacer una remisión al artículo o artículos de la ley general, en este caso la Ley 39/2015; o bien copiar literalmente lo que en ella se establece.

El mismo artículo 25, en su punto 5 dice: “La resolución relacionará, adicionalmente, las obligaciones de difusión y publicidad que asume el beneficiario como receptor de la subvención.....”



La utilización del adverbio adicionalmente es un americanismo que no se corresponde con su sentido propio, que según la RAE significa añadir o adjuntar algo que no forma parte del principal. Se recomienda **eliminar “adicionalmente”** ya que esas obligaciones forman parte de la resolución y de su contenido, no son un añadido o un anexo.

Todo el contenido del punto 5 del Artículo 27. Información y publicidad se corresponde mejor con el del artículo anterior. Por ello, se propone incluirlo en el artículo 26 y suprimir el texto del punto 5.

“5. Si lo expresa la convocatoria, el instructor elaborará una lista de reserva de posibles beneficiarios respecto a las cuantías liberadas por renunciaciones u otras circunstancias, y en la que incluirá, por orden de prelación según el resultado de la valoración efectuada, a los solicitantes que, cumpliendo los requisitos para el reconocimiento de las ayudas, no hubieran sido seleccionados como tales en aplicación del proceso de valoración por agotamiento de la dotación presupuestaria.”

En sede del **Artículo 28. Modificación de la resolución, al decir:**

*“1. La alteración de las condiciones tenidas en cuenta para el reconocimiento y concesión de la subvención, su falseamiento, la obtención de otras aportaciones concurrentes, la propia solicitud del interesado, **si no desvirtúa el procedimiento de concesión y siempre que no perjudique a terceros**, así como el resto de supuestos previstos en el ordenamiento de aplicación, podrán dar lugar a la modificación de la resolución o a la pérdida de su eficacia, en función del alcance de la modificación y las circunstancias que la justifican.”*

Parece difícil que el falseamiento de las condiciones pueda no desvirtuar el procedimiento de concesión de una ayuda, y más aún, que no afecte a terceros si tenemos en cuenta que el sistema de concurrencia entre solicitantes supone que cualquier solicitud concedida en contra de lo dispuesto en las bases o en la



convocatoria puede privar a otro interesado de la subvención. Se propone ajustar la redacción de este punto, o suprimirlo.

En este mismo artículo el punto e): *“El interesado no podrá presentar más de una solicitud de modificación por solicitud”* tiene un contenido más propio del punto 3. Se recomienda por ello incluir esto en el punto 3.

En el artículo **29. Obligaciones específicas del beneficiario**, en su punto c): *“Comunicar al departamento competente en materia agraria el reconocimiento y concesión de cualesquiera otras ayudas económicas para las actuaciones subvencionadas.”*

Se echa de menos **que se regule un plazo** determinado desde que se obtienen o desde que se cobran o, al menos, una concepto jurídico indeterminado como “a la mayor brevedad” que, aunque con más problema, permita determinar si se ha cumplido o no tal obligación y si se ha hecho de forma diligente.

En cuanto al **Artículo 30. Obligaciones específicas de los beneficiarios de ayudas para grupos de cooperación** en el ámbito de la sanidad y del bienestar animal, podemos señalar que los artículos 29 y 30 se titulan igual.

Se propone modificar uno de los dos títulos.

En este mismo artículo, se dice en el apartado d, que existe una obligación que se extiende tres años más allá del pago de la subvención, pero no se dice quien está obligado a guardarlos y sólo deben permanecer juntos hasta que se ejecute el plan subvencionado. Concretamente se señala:

“d) Conservar los documentos justificativos de la aplicación de la subvención recibida, en tanto puedan ser objeto de comprobación y control, durante los cinco años siguientes al pago de la actuación subvencionada o durante los tres años siguientes si la subvención es de un importe inferior o igual a 60.000 euros.”



Podríamos estar ante una laguna legal que conviene subsanar **señalando un obligado durante ese periodo a conservar la documentación.**

El Artículo 31. Compromisos específicos de los miembros de los grupos de cooperación. No incluye la obligación de permanecer unidos hasta la finalización o cumplimiento del plan subvencionado.

Se recomienda añadirlo.

El Artículo 33. Forma de justificación no deja claro si se refiere a los gastos o a todo el cumplimiento de requisitos, obligaciones y gastos.

Se propone especificar si se refiere a gastos o a cualquier obligación o condición.

Además, el punto 3 de este mismo artículo dice: *“3. Cada convocatoria determinara el plazo de ejecución que corresponda.”* Y ello no guarda relación con el título del artículo, que se refiere a la justificación.

Se propone incluir este punto en un lugar más adecuado del articulado.

En el Artículo 34. *Pago*, tal y como se redacta, no deja claro si el pago es una fase más del procedimiento de la subvención o si requiere una solicitud propia una vez cumplidos todos los trámites anteriores. Dice:

“2. El pago de la subvención se efectuará previa justificación y solicitud por el beneficiario, y en la parte proporcional a la cuantía justificada.”

Se propone **aclarar si existe una nueva solicitud en el momento del pago** y quien debe realizarla, solo el coordinador como en la solicitud inicial, o cualquiera de los miembros del grupo.



Cuando se regulan los controles, en el *Artículo 35. Controles*, se dice que todos deberán constar en el expediente, pero no se dice cómo.

“Todos los controles realizados deberán constar en el correspondiente expediente, que recogerá la información sobre sus resultados de modo que quede justificado y documentado la causa y cumplimiento de la finalidad de otorgamiento de la subvención y su legalidad y adecuación al ordenamiento jurídico.”

Se propone **establecer cómo constará en el expediente**, mediante informe de quien los realiza, por acta de comprobación o de control o en la forma que se considere más oportuna.

Por último, en el Artículo 38. Aplicación de penalizaciones por incumplimientos, el punto 2 sólo se refiere a pagos, aunque parece lógico que se hable de los pagos de las penalizaciones, por lo que se propone que se añada: “de las penalizaciones”, quedando así:

“2. Los pagos de las penalizaciones se calcularán sobre la base de los importes que se consideren admisibles durante los controles administrativos.”

O si no se refiere a los pagos de las penalizaciones, se reubique este punto entero en el artículo referido a pagos.

El punto 3 no guarda relación con el título de aplicación de penalizaciones por incumplimientos. Se recomienda incluir su contenido en la parte correspondiente a pagos.



Es cuanto puedo informar en derecho, con la única advertencia de que a lo largo de todo el texto aparece la grafía y/o que es una traducción directa del inglés que no se corresponde con el uso y significado de tales conjunciones en el castellano, según determina la RAE. Se permite en contextos técnicos, pero no es adecuado en un texto como el que estamos informando, por lo que debe elegirse una u otra opción, o la conjunción copulativa y, que supone añadir; o la conjunción disyuntiva o, que conlleva elegir entre una o varias opciones.

Se recuerda que no consta informe de la Intervención.

En Zaragoza, a fecha de la firma.

Firmado: Isabel Gonzalvo Callaved

LETRADO DEL GOBIERNO DE ARAGÓN.