

PR

17 OCT. 2018

ENTRADA n° 2395

GOBIERNO DE ARAGON DPTO. DE PRESIDENCIA D. GRAL. SERVICIOS JURIDICOS	
15 OCT. 2018	
ENTRADA	SALIDA
	3250

Examinado el "Proyecto de Orden del Departamento de Desarrollo Rural y Sostenibilidad, por la que se modifica la Orden DR/436/2016, de 13 de mayo, por la que se aprueban las bases reguladoras de la ayuda para la preparación y realización de proyectos de cooperación entre grupos de acción local en el periodo 2014-2020", tengo el honor de informarle en los siguientes términos:

I.- En primer lugar es de destacar que nos encontramos ante una Orden, por lo que el presente informe sería, en principio, facultativo y no preceptivo, puesto que conforme al artículo 50.2 de la Ley 2/2009, de 11 de mayo, del Presidente y del Gobierno de Aragón ("Para la aprobación de normas cuya competencia corresponda al Presidente, los Vicepresidentes o los Consejeros, no será preceptivo el informe de la Dirección General de los Servicios Jurídicos ni el dictamen del Consejo Consultivo, salvo que se trate de reglamentos ejecutivos que se dicten directamente en desarrollo de una ley o norma con rango de ley).Y, el artículo 3.3.a) del Decreto 167/1985, de 19 de diciembre, de la Diputación General de Aragón, por el que se regula la organización y funcionamiento de la Asesoría Jurídica de la Diputación General de Aragón, el carácter preceptivo de los informes sólo alcanza a los anteproyectos de ley y proyectos de disposiciones de carácter general que hayan de someterse a la aprobación del Gobierno de Aragón.

Sin embargo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 1 de la futura Orden, ésta tiene por objeto la Orden DR/436/2016, de 13 de mayo, por la que se aprueban las bases reguladoras de la ayuda para la preparación y realización de proyectos de cooperación entre grupos de acción local en el periodo 2014-2020" y en el artículo 11.3 de la Ley 5/2015, de 25 de marzo, de Subvenciones de Aragón (en adelante LSA), que entró en vigor el pasado día 10 de mayo de 2015, se dispone expresamente que las bases reguladoras, previamente a su aprobación, deberán ser objeto de informe preceptivo de la Dirección General de los Servicios Jurídicos. En consecuencia, compete a esta Dirección General de Servicios Jurídicos la emisión del presente informe, con carácter preceptivo.

II.- En cuanto a la competencia material para la regulación, la disposición proyectada se ampara en el **artículo 71 ,17ª del Estatuto de Autonomía de Aragón**, aprobado por la Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril (en adelante EAA), que atribuyen a esta Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia: "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 integral del mundo rural".

Igualmente, el **artículo 79 del EAA** estipula 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.

Y, por último, el **art.93.2 del EAA** dispone que: "La Comunidad Autónoma de Aragón aplica y desarrolla el Derecho de la Unión Europea en el ámbito de sus competencias. La existencia de una regulación europea no modifica la distribución interna de competencias que establecen la Constitución y el presente Estatuto."

Por todo lo expuesto con anterioridad puede concluirse que la disposición objeto del presente informe constituye el instrumento adecuado para la regulación de esta materia, y se dicta el desarrollo de la política del Gobierno en asuntos propios del Departamento de Desarrollo Rural y Sostenibilidad, conforme al artículo 47 y concordantes de la Ley 2/2009.

III.- Respecto a la competencia para la aprobación de esta modificación de las bases reguladoras, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 11.2 de la LSA, la ostenta el titular de cada Departamento de la Administración de la Comunidad Autónoma, en este caso, el Consejero de Desarrollo Rural y Sostenibilidad.

IV.- Conforme la habilitación normativa, examinaremos de acuerdo con la documentación remitida, el

proceso de elaboración de la disposición objeto del presente informe de conformidad con lo dispuesto en el

Capítulo II del Título VIII de la Ley 2/2009. No obstante, dada la peculiaridad de las bases reguladoras puede entenderse que sería admisible una tramitación de su aprobación sin el cumplimiento del procedimiento de elaboración de disposiciones administrativas de carácter general previsto en la vigente Ley del Presidente y del Gobierno de Aragón.

A) El procedimiento de elaboración de esta Orden se debe iniciar con la **Orden del Consejero de Desarrollo Rural y Sostenibilidad** quien, en este momento es el órgano competente para asumir la iniciativa según el mandato contenido en el párrafo primero del artículo 47 de la Ley 2/2009. Consta, en la documentación remitida a este centro directivo, la existencia de esa Orden de inicio de 13 de junio de 2018, del Consejero de Desarrollo Rural y Sostenibilidad.

B) Se debe encomendar en dicha Orden la elaboración del proyecto a la **Dirección General de Desarrollo Rural y Sostenibilidad** a quien corresponde, con carácter general, las competencias sobre estas subvenciones. Dicho centro directivo consta que ha realizado diversas actuaciones en este procedimiento.

C) Junto al proyecto de Orden se debe acompañar, de conformidad con el artículo 48.3 de la Ley 2/2009, la **memoria justificativa**, que debe justificar la necesidad de la promulgación de la norma, su inserción en el ordenamiento jurídico, el impacto social de las medidas que se establecen en la misma. Esta memoria consta en la documentación remitida a este centro directivo y fue elaborada con fecha 14 de febrero de 2017.

D) No consta una **memoria económica** relativa a la estimación del coste a que pudiera dar lugar la aplicación de la norma y su forma de financiación. En este sentido debemos recordar lo ya señalado en este punto en anteriores informes teniendo en cuenta la doctrina del Consejo Consultivo de Aragón en esta materia. No obstante, en la citada memoria consta un apartado dedicado a la forma de financiación de estas ayudas con cargo al presupuesto.

E) De la documentación remitida junto con el proyecto de Orden, se desprende que no se ha procedido al trámite de **información pública**. En este sentido debe recordarse que el Artículo 23 del Ley 2/2016, de 28 de enero, de Medidas

Tributarias y Administrativas ("Modificación de la Ley 2/2009, de 11 de mayo, del Presidente y del Gobierno de Aragón), ha introducido las siguientes modificaciones en esta materia:

"Dos. El apartado 2 del artículo 49 queda redactado como sigue:

2. El trámite de audiencia podrá ampliarse con el de información pública en virtud de resolución del miembro del Gobierno que haya adoptado la iniciativa de elaboración de la norma, pudiendo dicha autorización figurar en la propia resolución que inicia el procedimiento. La información pública se practicará a través del "Boletín Oficial de Aragón", durante el plazo de un mes. La participación de la ciudadanía podrá producirse por cualquier medio admisible en Derecho, entre otros, por vía telemática.»

F) Tampoco consta el trámite de **audiencia** que, en este caso, hubiera sido a los Grupos de Acción Local u asociación que los agrupe.

G) No obstante, al analizar el presente supuesto debemos tener presente que:

a) La elaboración de este proyecto de Orden se realiza estando vigente la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

b) El Título VI de la misma regula "De la iniciativa legislativa y de la potestad para dictar reglamentos y otras disposiciones"

c) De acuerdo con lo indicado en la Disposición Final Primera dicho Título VI constituye legislación dictada al amparo del art.149.1, apartados 13,14 y 18 de la Constitución por lo cual aplicable es en la Comunidad Autónoma de Aragón en los procedimientos de elaboración de reglamentos. El art. 133.4 de la Ley 39/2015, permite que por "cuando concurren razones de interés público que lo justifiquen" podrá prescindirse de los trámites de consulta, audiencia e información pública.

d) La Sentencia del Tribunal Constitucional de 24 de mayo de 2018 que declara que los artículos 129, 132 y 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, son contrarios al orden

constitucional de distribución de competencias en los términos señalados en el FA 7 de la misma. Es obligado el

hacer referencia a esta reciente sentencia en el informe de la Secretaría General Técnica

e) En estos momentos existen un Anteproyecto de Ley de Régimen Jurídico del Sector Público de Aragón y otro de Modificación de la Ley del Presidente y del Gobierno de Aragón donde debe regularse un procedimiento de elaboración de las normas en la Comunidad Autónoma de Aragón ajustado a la vigente legislación básica del Estado.

f) Por tanto, hasta la entrada en vigor de las citadas leyes es posible defender, no sin cierta duda, la interpretación que se deduce del expediente elaborado por la Dirección General de Desarrollo Rural.

H) En el presente expediente, consta el **informe de la Secretaría General Técnica del Departamento** a que se refiere el **artículo 50.1.a)**, emitido con fecha 21 de septiembre de 2018.

I) Por otra parte no consta en el expediente el **informe del Departamento Hacienda y Administración Pública** al presente proyecto de Orden, no cumpliéndose así la exigencia del mismo establecida por el artículo 13.1 de la Ley 2/2018, de 28 de febrero, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para el ejercicio 2018 ("Reglas sobre los proyectos normativos y acuerdos que contengan compromisos financieros"):

"1. Todo proyecto normativo cuya aplicación pueda comportar un incremento de gasto en el ejercicio del año 2016, o de cualquier ejercicio posterior, deberá incluir una memoria económica detallada en la que se pongan de manifiesto las repercusiones presupuestarias derivadas de su ejecución y la forma en que se financiarán los gastos derivados de la nueva normativa, así como el informe preceptivo del Departamento de Hacienda y Administración Pública".

No obstante, dado que se trata de la aprobación de una modificación de las bases, pero sin convocatoria debe entenderse su carácter no preceptivo.

J) Por último, y dentro del proceso de elaboración, **el presente Proyecto, pese a tener una**

naturaleza reglamentaria, en principio, no exige preceptivo informe del Consejo Consultivo de Aragón, a tenor de lo dispuesto en el artículo 15 de la vigente Ley 1/2009, de 30 de marzo.

Y entendemos que esto es así porque la aprobación de la modificación parcial de unas bases reguladoras no puede considerarse como desarrollo de una ley previa, sino una actuación normativa dictada con respeto y de acuerdo con lo previsto en una Ley, pero de forma inequívocamente autónoma e independiente, es decir, las bases se dictan dentro o de acuerdo con la normativa previa reguladora de las subvenciones, pero no en desarrollo o complemento de la misma.

Por todo ello es por lo que no es exigible el dictamen preceptivo del Consejo Consultivo de Aragón, a tenor de lo dispuesto en el artículo 15 de la vigente Ley 1/2009, de 30 de marzo, del Consejo Consultivo de Aragón, que exige el preceptivo dictamen del supremo órgano consultivo cuando se trate de proyectos de reglamentos ejecutivos y sus modificaciones.

K) Además, de las previsiones exigibles de acuerdo con la Ley 2/2009, debemos también atender a los dictados de la normativa propia en materia de subvenciones que, en la LSA, exige la aprobación previa a las bases de un **"plan estratégico"** con el contenido que se detalla en su artículo 6. En este caso, si bien no se hace referencia alguna a la cuestión en la Memoria ni en la Exposición de Motivos, consta en este centro directivo que se ha aprobado un plan estratégico de subvenciones del Departamento de Desarrollo Rural y Sostenibilidad se ha cumplido este trámite. Y, por otra parte, esta línea de subvenciones se incluye dentro del Programa de Desarrollo Rural para Aragón 2014-2020. Debemos recordar que el Tribunal Supremo en una sentencia ha declarado la nulidad de unas bases por haberse aprobado sin un plan estratégico previo.

L) Con arreglo al artículo Decreto 68/2017, de 9 de mayo, del Gobierno de Aragón, por el que se determina que las competencias la **Unidad de Control de la Gestión Pública**, serán las previstas en el Orden HAP/79/"017, de 7 de febrero, no es preceptivo porque sólo se aprueban las bases y no que se realiza la convocatoria.

LL) De conformidad con el artículo 11.3 de la LSA, estas bases reguladoras también habrán de ser informadas

preceptivamente por la **Intervención General**, a través de sus intervenciones delegadas. No consta en el expediente el citado informe.

IV.- Analizando el texto del proyecto de Orden, consideramos que la sistemática del mismo se ajusta, en líneas generales, a lo dispuesto en la Orden de 31 de mayo de 2013, del Consejero de Presidencia y Justicia, por la que se publican las **Directrices de Técnica Normativa del Gobierno de Aragón**.

V.- En cuanto a la **parte dispositiva de la norma proyectada**, la adecuación del mismo a la legalidad vigente exige la comprobación de su contenido, al mínimo regulado en la LSA, fundamentalmente en el artículo 12.

En este caso, entendemos que el texto analizado es conforme con el ordenamiento jurídico, al ser respetuoso con la regulación aplicable en materia de subvenciones, por lo que, a nuestro juicio, no procede realizar ninguna observación de carácter sustantivo sin perjuicio de realizar la siguiente consideración. El contenido de la modificación supone el adaptar las bases reguladoras a los problemas que se manifiestan en la gestión ordinaria de las mismas, así como la concreción de los supuestos que pueden ser objeto de subvención dentro del Programa de Desarrollo Rural.

En relación con el contenido de la D. Final única debemos realizar las siguientes consideraciones:

- a) Establece un criterio hasta ahora desconocido como es la entrada en vigor de una norma jurídica, las bases reguladoras, cuando se dicte un acto administrativo como es la convocatoria de estas ayudas.
- b) Sería más correcto que la modificación de las bases reguladoras entrase en vigor al día siguiente de su publicación en el B.O.A. pero su aplicación tuviera lugar para la próxima convocatoria de estas ayudas.

Por todo lo expuesto, teniendo en cuenta las indicaciones recogidas en el presente informe, y cumpliendo lo relativo al procedimiento de elaboración de las disposiciones administrativas de carácter general se

informa favorablemente el "Proyecto de Orden del Departamento de Desarrollo Rural y Sostenibilidad, por la que se modifica la Orden DR/436/2016, de 13 de mayo, por la que se aprueban las bases reguladoras de la ayuda para la preparación y realización de proyectos de cooperación entre grupos de acción local en el periodo 2014-2020" ,sin perjuicio de otro criterio mejor fundado en Derecho, no obstante usted resolverá.

**GUEDEA
MARTIN
MANUEL
ANTONIO -
DNI**

Firmado
digitalmente
por GUEDEA
MARTIN
MANUEL
ANTONIO - DNI

Fecha:
2018.10.11
15:15:35 +02'00'

SR. DIRECTOR GENERAL DE DESARROLLO RURAL.