GOBIERNO DE ARAGON
Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales

Dirección General de Servicios Jurídicos
Edificio Pignatelli
Paseo de María Agustín, 36
50071 Zaragoza (Zaragoza)

Informe nº108 registro DG-SSJJ:108 / 2023

Visto el texto propuesto para la ***ORDEN, del Consejero de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente, por la que se aprueban las bases reguladoras de las ayudas en materia de compromisos medioambientales, climáticos y otros compromisos de gestión en el marco del Plan Estratégico de la PAC 2023- 2027 (PEPAC) dentro de la Comunidad Autónoma de Aragón,*** tengo el honor de informar:

Primero. Compete a esta **Dirección General de Servicios Jurídicos** la emisión del presente informe, con carácter **preceptivo**, a tenor de lo dispuesto en el artículo 11.3 de la Ley 5/2015, de 25 de marzo, de Subvenciones de Aragón (en adelante LSA).

Segundo. La primera cuestión que debemos analizar es 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, que en su art 71.17ª, entre las materias con competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma, la agricultura y la ganadería; que comprende, entre otras 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 y el desarrollo integral del mundo rural.

También ***debería recogerse la competencia estatutaria en materia medioambiental,*** que proponemos incluir en la Exposición de motivos, así como hacer referencia a lo largo del articulado al Departamento competente en materia de Agricultura, debiera hacerse referencia igualmente al competente en materia de medio ambiente, tal y como ya recomienda la Secretaría General Técnica en su informe.

A su vez, la aprobación de las bases reguladoras de una subvención pública se funda en la facultad de la C.A. de Aragón para ejercer la **actividad de fomento** de acuerdo con lo previsto en el artículo 79.1 del vigente Estatuto de Autonomía de Aragón: *"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.*

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE por Isabel Gonzalvo Callaved, Letrado/a, DIRECCIÓN GENERAL DE SERVICIOS JURIDICOS el 15/03/2023.
Documento verificado en el momento de la firma y verificable a través de la dirección http://www.aragon.es/verificadoc con CSV CSVQ71NSNL4DG1U01PFI.

Como señala su exposición de motivos, la presente **o**rden de **b**ases desarrolla los tipos de intervenciones recogidas en los artículos 70 y 72 del Reglamento (UE) 2021/2115 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 2 de diciembre de 2021, para el ámbito de la Comunidad Autónoma de Aragón, en su sector agrario, con el objetivo de: contribuir con los compromisos medioambientales y climáticos, de la Red Natura 2000 y de la Directiva Marco del Agua; mejorar la resiliencia ante el cambio climático a través de la conservación de recursos genéticos; fomentar la protección del medio ambiente y asegurar alimentos de calidad a través del apoyo a la agricultura y ganadería ecológica y la mejora del bienestar animal. Estas se detallan en los anexos en cuanto a sus aspectos sustantivos para cada intervención, en particular los beneficiarios, el ámbito de aplicación, las condiciones de admisibilidad, los compromisos, las obligaciones de línea de base, la prima, la degresividad, las incompatibilidades, así como los criterios de selección y las penalizaciones. Se convierten así los ocho anexos, en especial los dos primeros en parte substancial de la Orden, de marcado carácter técnico, en los que sólo entraremos a comprobar el cumplimiento de la normativa vigente.

Las subvenciones a las que se refiere ésta Orden, se enmarcan dentro de los objetivos definidos en el ***Plan Estratégico de Subvenciones del Departamento de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente 2023-2027***, si bien la Exposición de motivos se refiere al ***plan 2020-2023***, en lo que parece un mero error de transcripción, cuya corrección proponemos.

La totalidad del contenido de la Orden, se remite a lo establecido en la Ley 5/2015, de 25 de marzo, de subvenciones de Aragón, así como a lo dispuesto en la Ley 1/2021, de 11 de febrero, de simplificación administrativa, y en la Ley 2/2022, de 19 de mayo, de aplicación y desarrollo de la Ley 1/2021, de 11 de febrero, de simplificación administrativa, que modifican sustancialmente algunos aspectos de la Ley 5/2015, de 25 de marzo.

Tercero. Respecto a la **COMPETENCIA para la aprobación del proyecto de Orden**, corresponde al Consejero del Departamento de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente, dado que el artículo 11.2 LSA dispone que "*2. El titular de cada Departamento de la Administración de la Comunidad Autónoma es el órgano competente para la aprobación de las bases reguladoras de las subvenciones que puedan otorgar los Departamentos y los organismos públicos adscritos a ellos*", hallándose esta materia dentro de las competencias de dicho Departamento conforme a su Decreto de estructura orgánica (Decreto 25/2020, de 26 de febrero, del Gobierno de Aragón).

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE por Isabel Gonzalvo Callaved, Letrado/a, DIRECCIÓN GENERAL DE SERVICIOS JURIDICOS el 15/03/2023.
Documento verificado en el momento de la firma y verificable a través de la dirección http://www.aragon.es/verificadoc con CSV CSVQ71NSNL4DG1U01PFI.

Cuarto. Hay que tener en cuenta la publicación el día 1 de marzo de 2023 en el BOE del ***Real Decreto 147/2023, de 28 de febrero, por el que se establecen las normas para la aplicación de penalizaciones en las intervenciones contempladas en el Plan Estratégico de la Política Agrícola Común, y se modifican varios reales decretos por los que se regulan distintos aspectos relacionados con la aplicación en España de la Política Agrícola Común para el período 2023-2027*.**

Esta norma afecta a lo dispuesto en la Orden que nos ocupa y debe ser tenida en cuenta, no sólo para nombrarla en la exposición de motivos, sino en cuánto se refiere a las penalizaciones y sanciones previstas.

Se recomienda revisar el articulado entero de éste texto propuesto para adaptarlo y hacer referencia al citado real Decreto.

Quinto. Sobre el **PROCEDIMIENTO DE ELABORACIÓN** del proyecto de Orden, y sin perjuicio de su controvertida naturaleza jurídica (en concreto, sobre su consideración o no como norma reglamentaria), según el art. 11.3 LSA:

"*El procedimiento de elaboración de las bases reguladoras **solo** exigirá que el proyecto de bases reguladoras elaborado por el departamento competente sea objeto de informe preceptivo de la Intervención General, a través de sus intervenciones delegadas, u órgano de control equivalente en las Entidades locales y del informe preceptivo de la Dirección General de los Servicios Jurídicos".*

Todo ello sin perjuicio, por supuesto, de la aplicación de las normas reguladoras del procedimiento administrativo común o, en su caso, de la normativa sectorial que pueda resultar aplicable.

Si bien se ha tenido en cuenta ésta precisión procedimental, ya señalada en otros informes anteriores, de la documentación adjunta a la solicitud del presente informe, se deduce que se han llevado a cabo los trámites exigibles y también aquellos que se han considerado oportunos para el mejor cumplimiento de la normativa aplicable.

Así constan realizados los siguientes trámites:

A) En primer lugar, hemos de señalar que consta en el expediente remitido a esta Dirección General la Orden del Consejero del Departamento de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente en que se acuerda la **iniciación del procedimiento**, lo que resulta exigible a tenor de las normas reguladoras del procedimiento administrativo común (art. 58 y ss. de la Ley 39/2015, PAC).

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE por Isabel Gonzalvo Callaved, Letrado/a, DIRECCIÓN GENERAL DE SERVICIOS JURIDICOS el 15/03/2023.
Documento verificado en el momento de la firma y verificable a través de la dirección http://www.aragon.es/verificadoc con CSV CSVQ71NSNL4DG1U01PFI.

B) Consta el Anuncio en el BOA.

C) Consta **informe de la Secretaría General Técnica** del Departamento de Departamento de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente, siendo éste facultativo conforme al citado art. 11.3 LSA. Dicho informe, dio lugar a modificación del articulado, cuya versión revisada es la que ahora informamos.

D) Junto al presente informe de la Dirección General de Servicios Jurídicos, resulta **exigible** de modo **preceptivo** el **informe de la Intervención General** de la Administración aragonesa, de acuerdo con el citado art. 11.3 LSA.

D) Por último, la presente línea de subvenciones se enmarca dentro del **Plan Estratégico de Subvenciones vigente** del Departamento de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente. (2023-2027)

No obstante, se advierte en este sentido que el artículo 12.bis LSA (introducido por la *disposición final segunda de Ley 1/2021, de 11 de febrero, de simplificación administrativa*) prevé que puede modificarse el Plan Estratégico para incorporar nuevas líneas de ayuda conjuntamente con la aprobación de las correspondientes bases reguladoras: "*Los órganos competentes para la concesión de subvenciones podrán modificar el plan estratégico, las bases reguladoras o las convocatorias, aunque cualesquiera de esos documentos ya se encuentre publicado para incorporar nuevas líneas de ayuda o modificar las ya existentes. En estos casos, la tramitación del expediente será única, con el mismo plazo y condiciones que se establece en el artículo 11 para la emisión de informes preceptivos, sin que, en su caso, sea precisa la autorización previa del Gobierno de Aragón para la modificación del plan estratégico establecida en el artículo 5 de esta ley".*

Dicha posibilidad se desarrolla en el articulado propuesto.

Sexto. En cuanto al **CONTENIDO** del Proyecto de Orden, hemos de realizar las observaciones oportunas, con fundamento en el **contenido mínimo exigido para las bases reguladoras** de las subvenciones, como la presente, determinado en el artículo 12 LSA.

El texto propuesto consta de una Exposición de Motivos, 28 artículos, dos Disposiciones Adicionales, la primera, referente a la protección de datos y, la segunda a la modificación de la Orden; y una Disposición Final que establece la fecha de entrada en vigor. Así mismo, se proponen un total de ocho anexos, de los cuales los dos primeros: las características de las intervenciones y los cuadros de baremación, son contenido esencial de la Orden y tienen, como ya hemos señalado un marcado carácter técnico. Los anexos III a VIII, contienen demarcaciones territoriales y ámbitos de aplicación de la Orden.

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE por Isabel Gonzalvo Callaved, Letrado/a, DIRECCIÓN GENERAL DE SERVICIOS JURIDICOS el 15/03/2023.
Documento verificado en el momento de la firma y verificable a través de la dirección http://www.aragon.es/verificadoc con CSV CSVQ71NSNL4DG1U01PFI.

Observaciones sobre el articulado propuesto:

Referencias normativas.

Se recuerda, como ya advierte la Secretaría general Técnica en su informe, pero que no ha sido corregido en todo el articulado que, la primera vez que se cite una norma se debe hacer una referencia completa a la misma (fecha de la disposición, enunciado completo de la disposición), posteriormente, esta referencia se podrá realizar de forma abreviada, mencionando únicamente el tipo de disposición, su número y, según recomendaciones del Consejo Consultivo Aragonés, su fecha. En el caso de normas comunitarias deberá mencionarse, además, la institución de la que emanan.

Recomendamos revisar el texto completo porque en algunos casos se refiere a las normas de forma correcta y, en otros muchos no.

Exposición de Motivos:

No se hace mención alguna a la competencia Estatutaria en materia de medio ambiente. Recomendamos que se incluya dicha competencia y el articulado concreto que la recoge.

Departamento competente.

Tanto en la exposición de motivos, como en el articulado, se hace referencia a: ***"el departamento competente en materia de agricultura"*** debiendo incluirse la **competencia de medio ambiente**, en previsión a una modificación estructural que pueda separar ambas competencias y, porque es en ejercicio de dicha competencia en el que se está actuando. (ejem: art 8)

En el artículo 8.3 establece: *"Una vez concluido dicho compromiso, el departamento competente en materia de agricultura podrá aprobar la prórroga del periodo de acuerdo con las previsiones que establece el artículo 70 del Reglamento (UE) 2021/2115 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 2 de diciembre de 2021, todo ello previa solicitud anual del titular de los compromisos finalizados, en aquellas intervenciones para las que se prevea esta posibilidad en las correspondientes órdenes de convocatoria anual."*

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE por Isabel Gonzalvo Callaved, Letrado/a, DIRECCIÓN GENERAL DE SERVICIOS JURIDICOS el 15/03/2023.
Documento verificado en el momento de la firma y verificable a través de la dirección http://www.aragon.es/verificadoc con CSV CSVQ71NSNL4DG1U01PFI.

No queda claro si la prórroga se establecerá anualmente o por periodos diferentes, aunque se intuye que será por años, ya que la solicitud se requiere anual.

Se recomienda incluir que **la prórroga será por anualidades**, si es ésta la intención del artículo; o bien redactar éste párrafo de forma que exprese claramente el plazo por el que se podrá prorrogar, sin perjuicio de la remisión al artículo 70 del reglamento europeo.

El punto uno del **artículo 9** tiene una redacción de difícil comprensión que puede afectar a la interpretación y aplicación del mismo. Más, si tenemos en cuenta que debe aplicarse conjugando su contenido con el de algunos de los anexos.

Se recomienda **redactar de manera más clara,** en especial dividiendo la segunda frase compuesta, con varias subordinadas, en diferentes frases que faciliten la compresión de los conceptos que se entrelazan.

En el artículo 14, las solicitudes, en su punto 3, se hace referencia a una excepción en casos de fuerza mayor y circunstancias excepcionales. Existe un artículo en la Orden propuesta, **el artículo 25**, que especifica qué se entenderá por fuerza mayor o circunstancia excepcional, luego, **resulta necesario que el artículo 14 remita al artículo 25** al tratar estos dos conceptos.

En el **punto 3 del artículo 18**, señala: ***"el plazo máximo para notificar y resolver…"*** por razones de lógica temporal y procedimental, sería más correcto decir: ***"plazo para resolver y notificar"***. Teniendo en cuenta que, de la redacción del artículo se desprende que el plazo de tres meses incluye ambas acciones tal y como está propuesto: resolver y notificar en un máximo de tres meses. (no resolver en tres meses y después notificar)

El artículo 24 se titula en la Orden propuesta: ***"Suspensión del régimen de la subvención",*** aunque del texto resulta que sólo se suspenden los pagos, no el resto del régimen de la subvención. Por ello, se recomienda renombrar éste artículo 24 como ***"suspensión de los pagos"*** o ***"suspensión de los pagos en caso de incumplimiento"***

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE por Isabel Gonzalvo Callaved, Letrado/a, DIRECCIÓN GENERAL DE SERVICIOS JURIDICOS el 15/03/2023.
Documento verificado en el momento de la firma y verificable a través de la dirección http://www.aragon.es/verificadoc con CSV CSVQ71NSNL4DG1U01PFI.

Por último, **<u>insistir en la forma de nombrar e identificar las Leyes, Reales Decretos y el resto de la normativa aplicable, en la totalidad del texto</u>**. En la redacción actual, conviven la forma correcta de nomenclatura, con la más absoluta ausencia de la misma, incluso en un mismo artículo.

Es cuanto puedo informar, en Zaragoza, a fecha de la firma.

Fdo: Isabel Gonzalvo Callaved.

LETRADO DEL GOBIERNO DE ARAGÓN.

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE por Isabel Gonzalvo Callaved, Letrado/a, DIRECCIÓN GENERAL DE SERVICIOS JURIDICOS el 15/03/2023.
Documento verificado en el momento de la firma y verificable a través de la dirección http://www.aragon.es/verificadoc con CSV CSVQ71NSNL4DG1U01PFI.