



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 inversiones en transformación, comercialización y desarrollo de productos agrícolas (industrias agroalimentarias) en el marco del Plan Estratégico Nacional de la PAC para el periodo 2023-2027.**

Consta en el expediente electrónico CSVUY4RLRI0FF1D0XFIL la siguiente documentación relacionada en el índice electrónico CSVUY4RLRI0FF1D0XFIL de fecha 11 de marzo 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, con alguna excepción y observaciones que se hacen a lo largo de este informe.

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:

El apartado 1 del artículo 7 establece que podrán ser beneficiarios "*las personas físicas, jurídicas o sus agrupaciones....*". Como regla general, el beneficiario de la subvención será una persona o una entidad dotada de personalidad jurídica, sin que se haga ninguna referencia expresa a si estas agrupaciones pudieran carecer de personalidad jurídica. Cuestión que expresamente contempla en la ficha ARA68422 de la Programación estatal PEPAC 2023-2027. En este sentido, el apartado 3 del artículo 11 de la Ley General de Subvenciones (en adelante 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.

En el artículo 8, 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 artículo 10 bajo el título *“criterios de evaluación y selección de las solicitudes”*. Los mismos deben de respetar los así aprobados en la intervención 6842.2 Ayudas a inversiones en transformación, comercialización y/o desarrollo de productos agrarios, del programa regional. El proyecto de bases reguladoras, establece los criterios de selección en torno a tres parámetros:

- El beneficiario
- La localización del proyecto
- La finalidad y características de la inversión

Los criterios que se establecen en las bases no son literalmente coincidentes con los establecidos en la intervención 6842.2, requiriendo de una labor de exégesis jurídica que pudiera suscitar dudas de legalidad en controles posteriores, a la hora de considerar si se cumple o no con los principios y criterios aprobados en la intervención 6842.2 de constante referencia.



Además, el artículo 17.3.e) de la LGS, de carácter básico, incluye como contenido de las bases reguladoras no sólo a los mencionados criterios objetivos de otorgamiento de la subvención sino, en su caso, la ponderación de los mismos. Se entiende por “en su caso” aquellos supuestos en los que haya más de un criterio de valoración, como es el caso. Por lo que de no ponderarlos entraría en juego el artículo 60 del Reglamento de la LGS que, con carácter supletorio, indica que cuando, por razones debidamente justificadas, no sea posible precisar la ponderación atribuible a cada uno de los criterios se considerará que todos tienen el mismo peso relativo para realizar la valoración de las solicitudes.

Si consideramos lo establecido en la intervención 6842.2 del documento regional, todos los criterios tienen una puntuación aprobada que debe de ser, en todo caso, respetada. No recogiendo dicha puntuación las bases reguladoras, al menos, debería de establecerse una remisión expresa a que las puntuaciones serán las aprobadas en la intervención 6842.2 referida del PEPAC 2023-2027.

Los artículos 12 y 13 del proyecto de bases, regulan la forma de cuantificar la subvención a conceder a los hipotéticos beneficiarios de esta línea. El artículo 9 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 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 porcentaje variable de la inversión subvencionable, regulado en los apartados 1 y 2 del artículo 12 que, en ningún caso, podrá superar el 40% de dicha inversión subvencionable. Por principio de seguridad jurídica y transparencia debe de definirse como se determina la “*inversión subvencionable*”, es decir, si se trata de las partidas de gasto que comprende la inversión solicitada, una vez se han excluido las que no se consideran elegibles. 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, regulados los criterios para determinar la cuantía de la ayuda en el artículo 12, no se entiende muy bien el alcance de la previsión del artículo 13 al establecer que *“la cuantía individualizada de cada subvención o los criterios para su determinación los establecerá cada convocatoria según el crédito disponible en cada anualidad”*. Aunque resulte superfluo, recordamos que los criterios de determinación de la ayuda en unas bases reguladoras son inamovibles, salvo modificación previa de las propias bases.

Finalmente, nada se establece en las bases acerca de la necesidad de que el beneficiario deba de cofinanciar con fondos propios (artículo 12.1 g) del TRLSA). A estos efectos, y en la medida en que está prevista en el artículo 14 la compatibilidad con otras subvenciones y ayudas –públicas o privadas- téngase también en cuenta lo establecido en el apartado 10 del artículo 37 del TRLSA, que reproducimos a continuación:

*10. Salvo que las bases reguladoras establezcan lo contrario, y con la excepción a la que se refiere el artículo 31 para las subvenciones directas por razones humanitarias, solo se podrá financiar hasta el 80 por 100 de la actividad subvencionable.*

*Si la persona beneficiaria percibe más ayudas públicas para la misma actividad, la suma de las mismas no puede suponer más del 80 por 100 del coste de la actividad subvencionada, salvo que se disponga lo contrario en las citadas bases reguladoras. Si de la suma de las ayudas públicas se superase dicho porcentaje, la aportación de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón, o en su caso del organismo público concedente de la subvención, se reducirá hasta cumplir con ese porcentaje.*

En el artículo 28 se establece que la instrucción del procedimiento corresponderá al Servicio de Industrialización Agroalimentaria. 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 del TRLSA).

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, como ya hemos comentado, 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 la que queden diferenciadas, no dando lugar a dudas, el alcance de las funciones que corresponden al órgano instructor y a la Comisión de valoración.

Aunque sobre ello incidiremos de nuevo en la parte final del informe, anticipamos que la numeración de los artículos correspondiente a “Comisión de valoración” y “Evaluación de solicitudes” se encuentra duplicada con el número 29. Ello arrastra la siguiente numeración del resto del articulado de las bases y su modificación conllevará la de las posibles remisiones a otros artículos de la norma.

En el artículo 34 de las Bases se contempla la modificación de la resolución. Aunque nada de ello se dice, se recuerda que siempre que de cualquier modificación pudiera que la puntuación fuese alterada respecto de la realizada por la comisión de valoración, aunque las bases solo se refieren a la necesidad de un informe favorable del Director General de Innovación y Promoción Alimentaria, es siempre preceptivo, que de tal modificación 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. Este trámite debería de reflejarse en las bases reguladoras para una mayor seguridad jurídica.



Por otra parte, relacionado con el anterior, pero con una regulación específica, se contempla en el artículo 37 la modificación de compromisos contraídos como condición para la concesión de la subvención, sin que se entienda bien que trascendencia jurídica tiene este artículo para no entenderse subsumida su regulación en el artículo 34.

En cuanto contenido mínimo de las bases reguladoras conforme a lo contemplado en el artículo 12 del TRLSA, nada se regula acerca de:

- Admisión o no de pagos en efectivo
- Determinación de los libros y registros contables específicos para garantizar la adecuada justificación de la subvención

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:

Insistir en la duplicidad del artículo 29 de las bases reguladoras. Ello arrastra la siguiente numeración del resto del articulado de las bases y su modificación conllevará la de las posibles remisiones a otros artículos de la norma.

El artículo 31 establece que *“resolverá y notificará las solicitudes de subvención en el plazo máximo de tres meses”*. Lo que se notifica es la resolución de la solicitud.

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 INNOVACIÓN Y PROMOCIÓN  
AGROALIMENTARIA**

**SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA**

**DEPARTAMENTO DE AGRICULTURA, GANADERÍA Y ALIMENTACIÓN**