



Ha tenido entrada en esta Intervención Delegada la solicitud de informe, sobre el proyecto de **Orden del Consejero de Medio Ambiente y Turismo por la que se aprueban las bases reguladoras de las bases reguladoras de las subvenciones para actuaciones no productivas a realizar en las zonas de influencia socioeconómica de los espacios naturales protegidos de Aragón, en el marco del Plan Estratégico de la Política Agraria Común, PEPAC 2023-2027.**

Consta la documentación en el expediente electrónico CSVQI39IJT6F81Z0XFIL.

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.

Como cuestión previa, poner de manifiesto que, en el título de la norma deberá de seguirse lo dispuesto en la directriz 7 de las Directrices de Técnica Normativa aprobadas por Directrices de Técnica Normativa por Acuerdo de 28 de mayo de 2013 del Gobierno de Aragón (en su redacción dada por Orden de 30 de diciembre de 2015, del Consejero de Presidencia, por la que se da publicidad al Acuerdo del Gobierno de Aragón, de 29 de diciembre de 2015). El código departamental de Medio Ambiente y Turismo, es MAT, de conformidad con la Resolución de 12 de agosto de 2023, del Secretario General de la Presidencia del Gobierno de Aragón.

Esta Intervención Delegada no se pronuncia sobre consideraciones acerca de 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 artículo 4 de las bases, bajo el título "inversiones subvencionables" se definen pormenorizadamente las mismas en un apartado 1. A continuación, en su apartado 2 se regulan los plazos de elegibilidad de las inversiones



subvencionadas. Dicho apartado, parece tener un mejor encaje en el apartado 2 del artículo 22 del proyecto.

El apartado 4 y 5 del artículo 6 hace referencia a unos “*módulos establecidos y aprobados por la dirección general competente*” cuyas “*inversiones y gastos resueltos y certificados*” no pueden superarse. Ninguna referencia más acerca de los mismos, se vuelve a hacer en la norma. Ni tan siquiera una habilitación en el Director con competencia, para el desarrollo de la norma con la regulación de los módulos. Tampoco su ubicación en la misma parece ser la más correcta, si es que los pretendidos límites han de jugar en fase de concesión de la subvención y de justificación de gasto. Incluso, operarían en la forma de cuantificar la ayuda. Esta cuestión, por principio de seguridad jurídica, debe de ser clarificada en la norma. En su caso, de llegar a aprobarse los módulos, deberán de tener la correspondiente publicidad, como mínimo, de forma previa al momento en el que corresponda cuantificar las subvenciones a conceder al amparo de la primera convocatoria que se realice una vez aprobadas las bases reguladoras, dada su trascendencia bien en fase de cuantificación de la ayuda, bien en fase de justificación de la misma, o en ambas, según sea la voluntad de ese centro gestor.

En el apartado 3 del artículo 10, se sugiere añadir “...de acuerdo a lo aprobado en el documento de criterios de selección de operaciones del PEPAC Aragón 2023-2027”.

Los artículos 11 y 12 regulan una de las piedras angulares del procedimiento de concurrencia competitiva como es la determinación de la cuantía.

El artículo 11 establece que la cuantía a otorgar no podrá exceder del 40% (pudiendo ser incrementado en un 20% en determinados supuestos) del “coste elegible” con un límite máximo de 15.000 euros por inversión subvencionada. Deberá definirse, por principio de seguridad jurídica de todos los implicados en los procedimientos, que se entiende por “coste elegible”. A estos efectos, sirva como mera reflexión, 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*”.



La determinación de la cuantía, cuestión cuyo contenido mínimo es competencia de las bases reguladoras de acuerdo al artículo 12.1 g) del texto refundido de la Ley de Subvenciones, no está suficientemente regulado. Si como parece desprenderse, no hay una cuantía individualizada como tal, deberá regularse que la misma se establece como un porcentaje del coste elegible (una vez haya sido definido), cuya concreción se realizará en la correspondiente convocatoria, no pudiendo superar los límites establecidos en el artículo 11.

En el apartado 2 del artículo 12 se contempla como una potestad para la Administración proceder al prorrateo. En este sentido, sirva traer a colación el criterio sentado por la Intervención General en Resolución de discrepancia 2/2020:

.../...”el recurso al prorrateo debe cumplir dos requisitos fundamentales:

Por una parte, ha de tener un marcado carácter excepcional, es decir, en el expediente han de quedar explicitadas las razones que llevan al órgano proponente a entender que es lo más adecuado para conseguir la finalidad pretendida. Hay que tener en cuenta que un uso injustificado o abusivo de este recurso puede desvirtuar la concurrencia competitiva.

Ha de estar previsto en las bases reguladoras, pero precisado en la convocatoria, ésta debe indicar las circunstancias que han de concurrir para que entre en juego el prorrateo, precisando, además, la fórmula para distribuir los créditos presupuestarios entre los beneficiarios.

.../... “los beneficiarios de la subvención deben ser concededores de la excepción realizada para que, a la vista de las alternativas y de la solución adoptada, cuente con la conformidad de todos ellos.”...

Finalmente, quizá podría ser en este artículo donde se recogiera una condición aprobada en el PEPAC 2023-2027 y que no se contempla en las bases reguladoras cual es que **“No serán subvencionables las solicitudes de ayuda que obtengan una puntuación total menor de 15 puntos”**

Pasando al siguiente artículo, de la lectura del apartado 1 del artículo 13 parece que el término “incompatibles” recogido en la primera línea debe ser sustituido por “compatibles”, ya que, de otro modo, la redacción no tendría sentido. Entendiéndose, así, que la compatibilidad es posible pero con los límites del artículo 11, es decir, el 40%-60% del coste elegible y no más de 15.000 euros, no se entiende que al final de ese apartado se establezca que “la suma de las ayudas no puede suponer más del 80% del coste de la actividad subvencionada”.



El apartado 1 del artículo 15 contempla que la instrucción del procedimiento, corresponderá al servicio competente en materia de espacios naturales. 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, etc.

En el apartado 4 del artículo 17, se establece que la Comisión de Valoración podrá realizar cuantas actuaciones estime procedentes tendentes a la determinación o comprobación de datos en cuya virtud efectuará la evaluación de las solicitudes. A la Comisión de Valoración, le corresponde exclusivamente esta última función, siendo las descritas, responsabilidad del órgano instructor. Así, de acuerdo a lo regulado en el artículo 24.2 del Texto refundido de la Ley de Subvenciones de Aragón, podría contemplarse que “la Comisión de Valoración, a través del órgano instructor, podrá requerir...”.

En el artículo 21 de las Bases se contempla la modificación de la resolución. Sirva considerar, como se señala en la Instrucción 1/2023 de la Intervención General de la Administración del Estado por la que se regula el informe a las bases reguladoras establecido en el artículo 17 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, la conveniencia de prever la posibilidad de efectuar modificaciones internas en los costes inicialmente presupuestados, estableciendo en qué casos se admitirá automáticamente dicha modificación, incluso en el momento de la justificación sin necesidad de recabar la autorización previa administrativa.

En el artículo 22 se establece la posibilidad de modificación de los plazos de elegibilidad de la inversión fijados en la convocatoria, en particular, con el límite de la mitad del previsto inicialmente. Esta posibilidad, en la Ley de Subvenciones de Aragón, queda limitada a los plazos de justificación, regulando su régimen en el artículo 36. Plazos de elegibilidad del gasto subvencionable y plazos de justificación, son periodos netamente diferenciados como también lo es su régimen. En un procedimiento de concurrencia competitiva, esta potestad de modificación del periodo de elegibilidad de los gastos, podría conculcar el principio de igualdad entre hipotéticos beneficiarios que, establecidos unos plazos en la convocatoria publicada, consideran la inviabilidad de su proyecto.



De conformidad con el artículo 12.1 l) de la Ley de Subvenciones de Aragón, las bases reguladoras deben fijar la forma que adopta la cuenta justificativa. Por la redacción recogida en el artículo 24 de las bases parece que la cuenta justificativa a adoptar es la cuenta justificativa con aportación de justificantes de gastos regulada en el artículo 72 del Reglamento General de Subvenciones. Se recomienda recoger esta terminología. Así mismo, se recuerda que la convocatoria debe recoger la documentación que compone la misma de acuerdo con lo recogido en el mencionado artículo. En particular, en el apartado 6 del artículo 35 de la Ley de Subvenciones de Aragón, para subvenciones que se concedan con cargo a créditos financiados con recursos de la Unión Europea, la justificación de los gastos se efectuará con facturas o documentos contables de valor probatorio equivalente (las mismas deberán haberse emitido dentro de los plazos de elegibilidad de la inversión), y la de pago, con los justificantes de las transferencias bancarias o documentos acreditativos de los pagos realizados, de acuerdo con la normativa contenida en los reglamentos aplicables a los fondos europeos y en la normativa estatal y autonómica de desarrollo. Cualesquiera de los pagos, han debido efectuarse antes de finalizar el periodo para presentar la cuenta justificativa del gasto. Por tanto, la regulación del apartado 3 del artículo 24 no es correcta y debe de ser corregida para adaptarla a la regulación legal.

Para finalizar con las observaciones al artículo 24 de la Orden, la consideración de defectos “sustanciales” en la cuenta justificativa, para llevar consigo la pérdida del derecho al cobro deberán estar encuadrados en los supuestos del artículo 47 de la Ley de Subvenciones de Aragón. Por lo tanto, por principio de seguridad jurídica, es conveniente hacer referencia expresa a esta circunstancia.

En el artículo 25 establece que el desistimiento de la solicitud o la renuncia a la concesión de la subvención fuera del plazo establecido, la falta de justificación, así como la justificación de la ejecución de la actividad subvencionable en un porcentaje inferior al 50% podrá suponer que el beneficiario no pueda participar en convocatorias posteriores. Tal previsión, tiene un carácter restrictivo de derechos, e incluso sancionatorio. En ese sentido, su establecimiento y regulación se encuentra amparada por el principio de legalidad de la potestad sancionadora contemplado en el artículo 25 de la Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público y, por tanto, solo puede ejercerse cuando así se reconozca expresamente por una norma con rango de Ley, cuestión que no concurre en los supuestos de hecho contemplados. Por ello, deberá suprimirse del texto de la convocatoria.

El artículo 29 regula el incumplimiento y el reintegro de la subvención. En su apartado 7 se establece que, si transcurrido el plazo de doce meses desde la



fecha de acuerdo de inicio se producirá la caducidad del procedimiento “procediéndose a la conclusión del mismo y al archivo de las actuaciones administrativas, declarándose así en la correspondiente resolución, ...”. Ello contraviene el apartado 4 del artículo 53 de la Ley de Subvenciones de Aragón, que lejos de la conclusión se prevé la continuación de las actuaciones hasta su terminación y sin que se considere interrumpida la prescripción por las actuaciones realizadas hasta la finalización del citado plazo.

Finalmente, en un orden menor de cosas:

No constan en el expediente electrónico los escritos de alegaciones recibidos durante el periodo de información pública al que se somete el proyecto de Orden de bases reguladoras, debiendo estar todos los expedientes completos.

La referencia en la exposición de motivos a la competencia exclusiva en materias de agricultura y ganadería recogidas en el artículo 71. 7ª, debe hacerse al 71. 17ª.

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 MEDIO NATURAL
DEPARTAMENTO DE MEDIO AMBIENTE Y TURISMO**