

**INFORME RELATIVO AL PROYECTO DE ORDEN DEL CONSEJERO DEL DEPARTAMENTO DE DESARROLLO RURAL Y SOSTENIBILIDAD POR LA QUE SE APRUEBAN LAS BASES REGULADORAS DE LAS SUBVENCIONES EN MATERIA DE INVERSIONES EN ACTIVOS FISICOS EN ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS EN EL MARCO DEL PROGRAMA DE DESARROLLO RURAL PARA ARAGÓN 2014-2020.**

Ha tenido entrada en esta Intervención Delegada, con fecha 1 de julio de 2019, el proyecto de Orden de referencia para la emisión del preceptivo informe, en cumplimiento de lo dispuesto en el apartado 3 del artículo 11 de la Ley 5/2015, de 25 de marzo, de Subvenciones de Aragón. Consta en el expediente la siguiente documentación:

- Orden del Consejero de Desarrollo Rural y Sostenibilidad acordando la modificación de las bases reguladoras.
- Informe de la Secretaría General Técnica del Departamento.
- Memoria explicativa de la igualdad del proyecto de Orden para la modificación de las bases reguladoras
- Anuncio en el que se somete a información pública.
- Informe alegaciones recibidas.
- Memoria justificativa y económica de la Directora General de Sostenibilidad
- Proyecto de Orden del Consejero de Desarrollo Rural y Sostenibilidad, por la que se aprueban las bases reguladoras de las subvenciones en materia de inversiones en activos físicos en espacios naturales protegidos.

Se hace referencia en alguno de los documentos a la modificación de las bases reguladoras de las subvenciones en materia de inversiones en activos físicos en espacios naturales protegidos cuando el proyecto de Orden que se presenta son unas nuevas bases reguladoras que expresamente, en la disposición derogatoria única, derogan la Orden DRS 105/2016 de 9 de febrero por lo que se consideran unas bases reguladoras nuevas.

El procedimiento que debe observarse en la aprobación de las Bases reguladoras, dada su naturaleza de disposición de carácter general, se contempla en la Sección 2ª del Capítulo III del Título VIII de la Ley 2/2009, de 1 de mayo del Presidente y del Gobierno de Aragón, además de las obligaciones procedimentales adicionales que ha venido a establecer en su artículo 15 la Ley 8/2015, de 25 de Marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón y la propia Ley 5/2015, de 25 de marzo, de Subvenciones de Aragón.

El artículo 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, señala que, con carácter previo a la elaboración

de un reglamento, se sustanciará una consulta pública, a través del portal web de la Administración competente en la que se recabará la opinión de los sujetos y de las organizaciones más representativas potencialmente afectados por la futura norma acerca de unos aspectos que se indican en el apartado 1 del precepto. Esta consulta previa es un trámite distinto del de audiencia e información pública. No consta entre la documentación remitida ni que se haya cumplido con dicho trámite de consulta pública ni, en otro caso, la justificación de su ausencia.

No consta ni entre la documentación remitida, ni se refleja en la exposición de motivos que la línea de subvención del proyecto de las bases reguladoras figure en el plan estratégico de subvenciones aprobado por el Departamento de Desarrollo Rural y Sostenibilidad en los términos establecidos en el artículo 8 de Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones y artículo 5 de la Ley de Subvenciones de Aragón.

En el expediente figura de manera exigua la memoria económica y justificativa exigida en el artículo 48.3 de la Ley del Presidente y del Gobierno de Aragón.

Una vez elaborado el proyecto de disposición normativa, a tenor de lo dispuesto en el artículo 15 de la Ley de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón, previamente a la solicitud de los informes y dictámenes de los órganos consultivos, deberá ser objeto de publicación el procedimiento de elaboración de norma en curso, indicando su objeto, los trámites exigibles y estado de los mismos, así como los mecanismos de participación ciudadana previstos.

*El informe sobre el impacto por razón de género de las medidas que se establecen en el mismo, que incorporará una evaluación sobre el impacto por razón de orientación sexual, expresión o identidad de género* a que hace referencia el artículo 48.3 de la Ley 2/2009, del Presidente y del Gobierno de Aragón, introducido por el apartado dos de la disposición final primera de la Ley 18/2018, 20 diciembre, de igualdad y protección integral contra la discriminación por razón de orientación sexual, expresión e identidad de género en la Comunidad Autónoma de Aragón no hace referencia al impacto por razón de orientación sexual, expresión o identidad de género.

En el proyecto de Orden sometido a informe de esta Intervención Delegada, de acuerdo con lo establecido en el artículo 12 de la Ley de Subvenciones de Aragón, respecto al contenido mínimo de las bases reguladoras se advierte lo siguiente:

\* **Definición del objeto de la subvención**, definido en el artículo 1 de manera genérica, se trata de determinar el proyecto, la acción, conducta o situación financiada que debe tener por objeto el fomento de una actividad de utilidad pública o interés social o de promoción de una finalidad pública. Esta determinación es esencial y nos servirá para concretar de forma precisa los términos y características de la actividad subvencional, así como las condiciones, compromisos, límites y obligaciones que deben cumplir los

beneficiarios, convirtiéndose en una garantía tanto para los propios beneficiarios como para la Administración.

\* **Requisitos que deben reunir los beneficiarios.** El punto 5 del artículo 6 en su final establece “cumpliendo con las finalidades referidas en el artículo 4”, en él no se establece ninguna finalidad, sino que hace referencia a las inversiones subvencionables, este artículo debe ser el que establezca los requisitos que se exigen para ser beneficiario de las subvenciones que se convoquen.

No se hace ninguna referencia a los requisitos que se vienen estableciendo en las distintas Leyes de Presupuestos relativos al cumplimiento por las empresas de la legislación medioambiental en relación con el tratamiento de los residuos, a la exoneración del cumplimiento de obligaciones tributarias y con la Seguridad Social o a la exclusión de aquellas empresas que hubiesen sido sancionadas por la autoridad laboral competente.

El artículo 7, circunstancias que impedirían obtener las condiciones de beneficiario, no exige el cumplimiento de las obligaciones establecidas en el artículo 9 de la Ley 5/2015, de 25 de marzo, de Subvenciones de Aragón.

Tampoco se hace una referencia expresa – como establece la Ley 8/2015, de 25 de Marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón- a que, las entidades privadas que perciban de las Administraciones Públicas aragonesas durante el periodo de un año ayudas o subvenciones publicas en una cuantía superior a 100.000 euros, o que al menos el 40% del total de sus ingresos anuales tengan el carácter de ayuda o subvención (cuando las aportaciones alcancen los 25.000 euros), no deben haber incumplido con las obligaciones legales de transparencia y publicidad activa de la Ley y, en particular, las de dar publicidad a las retribuciones percibidas anualmente por los altos cargos y máximos responsables de la entidad y a las indemnizaciones percibidas, en su caso, con ocasión del abandono del cargo.

Si bien es cierto que en dicha norma no queda claro cual es el momento para exigirlo (en el momento de obtención de la condición de beneficiario o el del pago), de acuerdo con el espíritu y finalidad de la Ley de Transparencia debería exigirse también en el momento de obtener la condición de beneficiario.

\* **Forma y plazo en los que deben presentarse las solicitudes** , artículo 12, no se indica, solamente figura una referencia a que se determinará en la convocatoria, estos aspectos son contenido mínimo de las bases reguladoras, aunque luego por mandato legal deban reiterarse en la convocatoria, sería conveniente regular aquella documentación que, como mínimo común, debería acompañar a las solicitudes sin perjuicio de aquella otra que pudiera determinarse en las correspondientes convocatorias en función de circunstancias cambiantes.

En el punto 3 respecto a la documentación mínima debería ser más claro respecto a la documentación a aportar por las personas físicas, agrupaciones, comunidades de bienes o cualquier tipo de unidad económica o patrimonio separado que se consideran como beneficiarios.

Conforme a lo establecido en el artículo 17.3.b) de la LGS (normativa básica), en la redacción dada por el artículo 30.1 de la Ley 15/2014, de 16 de septiembre, de racionalización del Sector Público y otras medidas de reforma administrativa, en relación a la Base de Datos Nacional de Subvenciones en el artículo 11 de las Bases, deberá hacerse referencia expresa al diario oficial en el que se publicará el EXTRACTO de la convocatoria una vez que la Administración haya presentado ante la BDNS el texto de la convocatoria y la información requerida para su publicación.

Igualmente, en el artículo 12.1, de conformidad con el artículo 18.3 de la Ley de Subvenciones de Aragón, deberá hacer referencia a que los modelos normalizados de solicitud también figuran (o así debería ser) en el Portal de Subvenciones habilitado al efecto en la página web del Gobierno de Aragón.

\* **Condiciones de solvencia y eficacia que deben reunir las entidades colaboradoras.** No se establece

\* **Procedimiento de concesión de la subvención,** se recoge en el artículo 8.

\* **Criterios objetivos de otorgamiento de la subvención,** recogidos en el artículo 8.2, si bien, se recuerda que deben ser criterios objetivos de otorgamiento y ponderables de manera que permitan realizar una prelación y valoración de las solicitudes presentadas.

\* **Cuantía individualizada de la subvención o los criterios para su determinación,** se hace una referencia, sin indicarse cuál es, en el artículo 10.1 contraviniendo lo dispuesto en el artículo 12.1.g) de la Ley de Subvenciones de Aragón deben formar parte del contenido mínimo de las Bases reguladoras. No puede dejarse en manos de la convocatoria lo que viene determinado como contenido mínimo de las Bases reguladoras: En las mismas, debe fijarse la aportación pública como un importe cierto o un importe con referencia a un porcentaje o fracción del coste total.

En el punto 2 la referencia al artículo 14.4 de la LSA es incorrecta.

\* **Órganos competentes para la ordenación, instrucción y resolución del procedimiento de concesión de la subvención.** No se establece la ordenación de la convocatoria. debería atribuir, conforme al artículo 16 de la LSA, expresamente, la competencia para aprobar las convocatorias al titular del Departamento.

La instrucción se recoge en el artículo 13, se recuerda que las funciones a realizar por el órgano instructor se detallan en el artículo 21 de la Ley de Subvenciones de Aragón.

El órgano que debe resolver el procedimiento, artículo 17.

La redacción del artículo 16 debe adaptarse a lo previsto en el artículo 22 LSA, debiendo dictarse una propuesta de resolución provisional, darse audiencia por el plazo de diez días y posteriormente, formularse propuesta de resolución definitiva.

\* **Comisión de valoración**, artículo 15, no podrán formar parte de la comisión de valoración el titular del órgano de instrucción para garantizar la separación de funciones.

Los funcionarios que la constituyan deben estar adscritos a la Dirección General competente y no al Departamento.

\* **Plazo en el que será notificada la resolución**, artículo 17. se deberá tener en cuenta la posibilidad de computar el plazo desde la publicación del extracto de la convocatoria que se debe hacer llegar a la Base de Datos Nacional de Subvenciones.

En relación con la publicación de las resoluciones de concesión debe tenerse en cuenta la Base de Datos Nacional de Subvenciones.

\* **Determinación de los libros y registros contables específicos para garantizar la adecuada justificación de la subvención.** Debe tenerse en cuenta lo establecido en el artículo 12.1.k) de la Ley de Subvenciones de Aragón en relación a la determinación, en su caso, de los libros y registros contables específicos para garantizar la adecuada justificación de la subvención, así como el adecuado ejercicio de las facultades de comprobación y control, máxime considerando la distinta naturaleza de los entes que se contemplan como beneficiarios. La regulación de este extremo, como contenido mínimo de las Bases reguladoras, debe ponerse en relación con lo establecido en el artículo 14.1.f, de la Ley General de Subvenciones, de carácter básico, en relación a las obligaciones de los beneficiarios.

Igualmente, debe tenerse en cuenta lo establecido en el artículo 37, de la mencionada ley que lo incluye como una de las causas de reintegro.

Por su parte, la LSA en el artículo 32 prevé que cuando el beneficiario esté sujeto al régimen de contabilidad empresarial, la presentación de las cuentas del ejercicio donde se reflejen las operaciones relacionadas con la subvención concedida, elaboradas según las normas de contabilidad recogida en las disposiciones aplicables, constituirán un medio de justificación.

\* **Forma y plazo de justificación a presentar por el beneficiario o la entidad colaboradora, en su caso, del cumplimiento de la finalidad para la que se concedió la subvención y de la aplicación de los fondos percibidos, con expresión de la documentación concreta a aportar para tal fin.** El artículo 23 no establece el plazo de justificación vulnerando los artículos 31 de la LGS y el 32.1 de la LSA que establecen que deberá determinarse en las bases reguladoras.

El artículo 30.2 de la Ley General de Subvenciones, básico, así como el artículo 32.2 de la LSA establecen que las bases reguladoras determinarán la forma de la cuenta justificativa y el plazo para la rendición de la misma, y el artículo 12.1.l) de la LSA señala como contenido mínimo la determinación, además de la forma y plazo de justificación por parte del beneficiario de la "documentación concreta a aportar para tal fin".

Los periodos de elegibilidad del gasto y el inicio del periodo de justificación de los mismos (cuestiones diferentes), deben estar regulados en las Bases y nítidamente diferenciados, por las consecuencias que derivan, en uno y otro caso, a efectos de reintegro y sanciones. A estos efectos, la LGS, con carácter básico en el artículo 31.1 ha establecido que *"se consideran gastos subvencionables aquellos que de manera indubitada respondan a la naturaleza de la actividad subvencionada, resulten estrictamente necesarios (Ley 39/2010, de 22 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2011) y se realicen en el plazo establecido por las diferentes Bases reguladoras de las subvenciones"* Acerca del plazo, nada de ello se dice en las Bases reguladoras.

Respecto al pago de la subvención, el artículo 26, la Orden 1673/2017, de 11 de octubre por la que se da publicidad al Acuerdo de 3 de octubre de 2017, del Gobierno de Aragón, por el que se determinan los expedientes a los que resulta de aplicación el régimen especial de intervención previa de requisitos esenciales y se fijan los extremos que deberán controlar las Intervenciones Delegadas y Territoriales, el certificado debe ser expedido por el órgano concedente. No procede la referencia a "persona responsable que ocupe la Dirección General" sino al titular de la misma.

**\* Cuantía máxima para aceptar pagos en efectivo, no se regula**

**\* Medidas de garantía que, en su caso, se considere preciso constituir a favor del órgano concedente, medios de constitución y procedimiento de cancelación.** Señalar que en el artículo 55 del texto refundido de la Ley de Hacienda se fija el límite de 60.000 € siempre se establecerán garantías para los anticipos superiores a 60.000 euros.

**\*Posibilidad de efectuar pagos anticipados y abonos a cuenta, así como el régimen de garantías que, en su caso, deben aportar los beneficiarios,** no regulado, se recuerda que la LSA, en su artículo 41.4 establece no podrán realizarse pagos anticipados a los beneficiarios que incurran en alguna de las causas detalladas.

Debe de tenerse en cuenta lo regulado por el Decreto 186/1993, sobre pago de subvenciones concedidas con cargo a los Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón, en su carácter de "norma de carácter especial".

**\* Las circunstancias que, como consecuencia de la alteración de las condiciones tenidas en cuenta para la concesión de la subvención, pueden dar lugar a la**

**modificación de la resolución.** El artículo 19 las recoge de manera muy genérica, repite el texto de la Ley, pero no concreta cuales sean las circunstancias que permiten entender alteradas las condiciones para la concesión y, en consecuencia, modificar la resolución.

Entre las novedades de la LSA, se encuentran determinadas obligaciones que se imponen a los beneficiarios, complementarias a las previstas en la normativa básica estatal. En particular, el artículo 9 establece que el beneficiario vendrá obligado a comunicar cualquier modificación de la actuación subvencionada.

Debemos partir de la consideración de que la subvención es un acto declarativo de derechos, de suyo inmodificable. Solo la concurrencia de determinadas situaciones, que deben estar determinadas en las Bases, justificaría, previa autorización administrativa, la modificación de la resolución, siempre y cuando no perjudiquen derechos de terceros.

El artículo 19.4 de la LGS, con carácter básico establece que toda alteración de las condiciones tenidas en cuenta para la concesión de la subvención, y en todo caso, la obtención concurrente de otras aportaciones fuera de los casos permitidos en las normas reguladoras, podrá dar lugar a la modificación de la resolución de concesión, en los términos establecidos en la normativa reguladora de la subvención.

Por su parte, el artículo 86 del Reglamento (no básico) regula los efectos de las alteraciones de las condiciones tenidas en cuenta para la concesión de la subvención, permitiendo su admisión incluso en esa fase procedimental, sin perjuicio de las sanciones que puedan corresponder en aplicación de la LGS por incumplimiento de la obligación del deber de comunicación. De acuerdo con el carácter de no básico de este artículo, por seguridad jurídica, de ser voluntad del Departamento proponente cualquier previsión a tales efectos, convendría que estuviera expresamente regulado en las Bases.

**\* Compatibilidad o incompatibilidad con otras subvenciones, ayudas, ingresos o recursos para la misma finalidad, procedentes de cualesquiera Administraciones o entes públicos o privados, nacionales, de la Unión Europea o de organismos internacionales. Artículo 11**

Lo dispuesto en el artículo 4.i) donde se mencionan como inversiones subvencionables *“la creación de pequeñas infraestructuras que permitan compatibilizar las explotaciones de ganadería extensiva con la presencia de grandes carnívoros en aquellos municipios en los que esté acreditada su presencia”* puede tener incidencia en el régimen de incompatibilidades ahí previsto respecto de las infraestructuras objeto de las subvenciones reguladas en la Orden DRS/1247/2018, *de 5 de julio, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión, en régimen de mínimis, de subvenciones para la adaptación de la ganadería extensiva a los retos ambientales y a los desafíos territoriales* y que

considera como actividades subvencionables, artículo 2.1, los siguientes activos físicos: "a) *Los vallados fijos o portátiles para el ganado, estos últimos siempre que vayan acompañados de sistema de pastor eléctrico.* b) *Los pastores eléctricos*".

**\*Criterios de graduación de los posibles incumplimientos de condiciones impuestas con motivo de la concesión de las subvenciones. Estos criterios resultarán de aplicación para determinar la cantidad que finalmente haya de percibir el beneficiario o, en su caso, el importe a reintegrar, y deben responder al principio de proporcionalidad.** El artículo 37 de la LGS, de carácter básico, y el artículo 43 de la LSA recogen las causas de reintegro de las subvenciones.

Los criterios de graduación de los posibles incumplimientos deben aplicarse para determinar la cantidad que finalmente haya de percibir el beneficiario o, en su caso, el importe a reintegrar, y deberán responder al principio de proporcionalidad. No están establecidos

**\*Publicidad que debe dar el beneficiario a la concesión de la subvención.** Artículo 21. Se reitera lo dicho respecto al artículo 9 de la Ley 8/2015, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana, establece que las Bases deberán recoger expresamente la obligación que recae en los beneficiarios de las subvenciones de suministrar a las AAPP información necesaria, para que éstas cumplan con los deberes y obligaciones de la citada Ley, así como, en particular, mencionar expresamente la obligación. En normativa estatal está regulado, con carácter básico en el 18.4 (4. *Los beneficiarios deberán dar la adecuada publicidad del carácter público de la financiación de programas, actividades, inversiones o actuaciones de cualquier tipo que sean objeto de subvención, en los términos reglamentariamente establecidos.*) y en el artículo. 31 de su Reglamento (no básico) que, como nuestra Ley, remite su regulación a lo que determinen las Bases.

Es importante que en las mismas figure detalladamente las medidas de difusión a adoptar dado que su incumplimiento es causa de reintegro (artículo 37 Ley Subvenciones del Estado y artículo 43 Ley Subvenciones de Aragón).

**\* Periodo durante el cual el beneficiario, en el supuesto de adquisición, construcción, rehabilitación y mejora de bienes inventariables, debe destinar dichos bienes al fin concreto para el que se concedió la subvención, que no puede ser inferior a cinco años en el caso de bienes inscribibles en un registro público, ni a dos años para el resto de bienes.** Artículo 21.

Además de lo informado, cabe indicar lo siguiente:

- No procede hacer referencia a los trámites internos en la elaboración de las bases reguladoras tal y como figura en el último párrafo de la exposición de motivos.

- Lo dispuesto en el artículo 4.i) donde se mencionan como inversiones subvencionables *"la creación de pequeñas infraestructuras que permitan compatibilizar las explotaciones de ganadería extensiva con la presencia de grandes carnívoros en aquellos municipios en los que esté acreditada su presencia"* puede solaparse y ser incompatible con las subvenciones reguladas en la Orden DRS/1247/2018, de 5 de julio, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión, en régimen de mínimos, de subvenciones para la adaptación de la ganadería extensiva a los retos ambientales y a los desafíos territoriales"

- El artículo 5.4 y el 9.6 hacen referencia a "módulos" que se aprobarán con posterioridad respecto de inversiones ya "resueltas".

- Lo dispuesto en el artículo 9.3 a) contraviene lo regulado en el artículo 4.2 h) y el artículo 23.3.

- En los artículos 25 y 26 no es correcto establecer *"la persona responsable"* sino el titular.

- La numeración de los artículos es incorrecta, del 26 se pasa al 31.

- Debe tenerse en cuenta lo establecido en el Plan de Racionalización del Gasto Público, aprobado por el Gobierno de Aragón en su reunión celebrada el día 13 de septiembre de 2011.

Es todo cuanto cabe informar desde esta Intervención Delegada.

Zaragoza, a 29 de agosto de 2019

 **GOBIERNO  
DE ARAGON**

LA INTERVENTORA DELEGADA

Consta la firma

INTERVENCION  
DELEGADA  
M<sup>a</sup> JESUS MORA BERNAT

M<sup>a</sup> Jesús Mora Bernat