

CONSULTA 7/2019.

INFORME DE LA I.G.A.C.

Se resuelve consulta planteada por la Interventora Delegada de la entonces Consejería de Medio Rural, Pesca y Alimentación sobre la obligatoriedad de tramitar las bases reguladoras con carácter previo a la convocatoria de las ayudas financiadas por el Fondo Europeo de Garantía Agrícola (FEAGA) incluidas en la solicitud única.

Se ha recibido en esta Intervención General **CONSULTA 7/2019 PLANTEADA POR LA INTERVENTORA DELEGADA DE LA ENTONCES CONSEJERÍA DE MEDIO RURAL, PESCA Y ALIMENTACIÓN (ACTUALMENTE, CONSEJERÍA DE DESARROLLO RURAL, GANADERIA, PESCA, ALIMENTACION Y MEDIO AMBIENTE) SOBRE LA OBLIGATORIEDAD DE TRAMITAR LAS BASES REGULADORAS CON CARÁCTER PREVIO A LA CONVOCATORIA DE LAS AYUDAS FINANCIADAS POR EL FONDO EUROPEO DE GARANTÍA AGRÍCOLA (FEAGA) INCLUIDAS EN LA SOLICITUD ÚNICA.**

Por parte de esta Intervención General se ponen de manifiesto las siguientes:

CONSIDERACIONES

PRIMERA.- En el escrito de consulta se pone manifiesto lo siguiente:

*"[...] Con fecha 23 de noviembre de 2018 se recibió en esta Intervención Delegada expediente denominado: "ORDEN MED/X/2018, DE XX DE POR LA QUE SE CONVOCAN Y REGULAN LAS AYUDAS FINANCIADAS POR EL FEAGA (FONDO EUROPEO AGRÍCOLA DE GARANTÍA) Y FEADER (FONDO EUROPEO AGRÍCOLA DE DESARROLLO RURAL) INCLUIDAS EN LA SOLICITUD ÚNICA PARA EL AÑO 2019", correspondiente a la Consejería de Medio Rural, Pesca y Alimentación, tramitado anticipadamente en base a lo dispuesto a los artículos 4 y 5 de la Orden HAC/16/2014, de 27 de marzo de 2014 (BOC del 10-04-2014), por la que se regula el procedimiento para gestionar y contabilizar los compromisos de gasto que afecten a ejercicios futuros, **a efectos de su fiscalización previa.***

*En el expediente se tramitan conjuntamente las bases reguladoras y la convocatoria para el año 2019 de un conjunto de ayudas divididas en dos grandes grupos: por un lado están las **ayudas directas** financiadas por el FEAGA y por otro las **ayudas al desarrollo rural**, cofinanciadas por el FEADER junto a fondos del Estado y de la propia Comunidad Autónoma de Cantabria.*

Las ayudas directas financiadas con el FEAGA están exentas de fiscalización previa por aplicación de la disposición adicional segunda de la Ley 8/2008, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Cantabria para el año 2009. Por ello la fiscalización se circunscribe a las ayudas cofinanciadas por FEADER, que son las reguladas fundamentalmente por el Reglamento 1305/2013, de 17 de diciembre, relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader) y por el que se deroga el Reglamento (CE) nº 1698/2005 del Consejo, y su normativa de desarrollo.

Con fecha 26 de diciembre de 2018 se emite informe fiscal por parte de esta Intervención Delegada, del que se adjunta fotocopia, en el que se fiscaliza favorablemente la Orden, pero poniendo

de manifiesto su intención de elevar consulta a la Intervención General sobre la tramitación conjunta de las bases reguladoras y la convocatoria.

Con respecto a dicha consulta se quiere poner de manifiesto lo siguiente:

El expediente incluye dos informes de la Asesoría Jurídica de la Consejería, el segundo de los cuales, de fecha 4 de diciembre de 2018, cuya fotocopia se adjunta, justifica básicamente esa tramitación en que no es de aplicación la normativa estatal y autonómica a estas ayudas por aplicación del artículo 6 de la Ley 10/2006, de Subvenciones de Cantabria, según el cual las subvenciones con cargo a fondos europeos se regirán por las normas comunitarias aplicables en cada caso y por las normas de desarrollo o transposición de aquellas, teniendo carácter supletorio la normativa estatal y autonómica en la relativo a su concesión y control.

Con respecto a lo expuesto en el párrafo anterior, hay que decir que a juicio de esta Intervención Delegada la Ley de Subvenciones, tanto estatal como autonómica, sería de aplicación a las ayudas incluidas en la solicitud única que estén financiadas total o parcialmente con fondos estatales y/o autonómicos.

Entendemos la complejidad de aplicar una normativa tan amplia a ayudas tan diferentes, pero en caso de contradicción entre la normativa europea y el resto cabría primar la europea sobre las demás, puesto que lo contrario supondría la pérdida de dicha financiación.

En el ámbito tanto estatal como autonómico la Ley 15/2014 de 16 de septiembre, de racionalización del Sector Público y otras medidas de reforma administrativa supuso un cambio fundamental en el régimen de publicidad de las subvenciones y ayudas públicas.

En desarrollo de la citada norma se produce la Resolución de 10 de diciembre de 2015, de la Intervención General de la Administración del Estado, por la que se regula el proceso de registro y publicación de convocatorias de subvenciones y ayudas en el Sistema Nacional de Publicidad de Subvenciones en cuyo apartado tercero Actuaciones previas a la convocatoria se establece que: "las bases reguladoras se anorarán y publicarán de acuerdo con el régimen que en cada Administración tenga establecido para la eficacia de las disposiciones administrativas."

En el ámbito de la Comunidad Autónoma, el artículo 16 de la Ley 10/2006, establece el contenido de las bases reguladoras de la concesión de subvenciones, mientras que el 23 de la Ley 10/2006 y de la Ley 38/2003, regulan en su apartado 2.a) que se deberá incluir en la convocatoria indicación de la disposición que establezca, en su caso, las bases reguladoras, salvo que en atención a su especificidad éstas se induyan en la propia convocatoria. Es decir, contempla la tramitación conjunta como una excepción al régimen general de tramitación.

Y es precisamente en la falta de especificidad donde radica la, a nuestro juicio, injustificada tramitación conjunta de bases reguladoras y convocatoria de estas ayudas. No existe ninguna razón que impida la tramitación previa de las bases reguladoras, por lo que no sería de aplicación la excepción regulada en el artículo 23.2.a) antes citado.

Tampoco hay nada en la normativa europea que regula estas ayudas que no permita la tramitación anticipada e independiente de las bases reguladoras, de hecho, una Comunidad Autónoma como Andalucía así lo hace mediante la Orden de 12 de marzo de 2015, por la que se establecen en la Comunidad Autónoma de Andalucía normas sobre la presentación de la solicitud única y de la solicitud de asignación de derechos de pago básico a partir del año 2015, así como disposiciones de aplicación a los pagos directos a la agricultura y a la ganadería, y a las ayudas del programa de desarrollo rural de Andalucía objeto de inclusión en la solicitud única.

Por todo lo anterior, esta Intervención Delegada eleva consulta a esa Intervención General sobre la obligatoriedad de tramitar las bases reguladoras con carácter previo a la convocatoria de las AYUDAS FINANCIADAS POR EL FEAGA (FONDO EUROPEO AGRICOLA DE GARANTÍA) Y FEADER (FONDO EUROPEO AGRICOLA DE DESARROLLO RURAL) INCLUIDAS EN LA SOLICITUD ÚNICA".

SEGUNDO.- Una vez planteada la consulta en estos términos, procede tener en cuenta, como se ha citado, el artículo 6 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, (y en términos prácticamente

iguales, el artículo 6 de la Ley 10/2006, de 17 de julio, de Subvenciones de Cantabria) que señala bajo la rúbrica “Régimen Jurídico de las subvenciones financiadas con cargo a fondos de la Unión Europea” que:

“1. Las subvenciones financiadas con cargo a fondos de la Unión Europea se regirán por las normas comunitarias aplicables en cada caso y por las normas nacionales de desarrollo o transposición de aquéllas.

2. Los procedimientos de concesión y de control de las subvenciones regulados en esta ley tendrán carácter supletorio respecto de las normas de aplicación directa a las subvenciones financiadas con cargo a fondos de la Unión Europea”.

Efectivamente, tal y como se expone en la consulta, por parte de esta Intervención General se comparte, a la vista de este artículo, que “la Ley de Subvenciones, tanto estatal como autonómica, serían de aplicación a las ayudas incluidas en la solicitud única que estén financiadas total o parcialmente con fondos estatales o autonómicos”, primando, en caso de contradicción la normativa europea, pero siendo de aplicación la existente en materia de subvenciones en tanto no se produzca la misma, extremo que no ha sido acreditado ni se ha puesto de manifiesto en el expediente.

Por lo que han de tenerse en cuenta, a su vez, las previsiones del artículo 16 de la Ley 10/2006, de 17 de julio, de Subvenciones de Cantabria, que regula las “Bases reguladoras de la concesión de las subvenciones” estableciendo que:

“1. En el ámbito de la Administración General de la Comunidad Autónoma de Cantabria, así como de los organismos públicos y restantes entidades de Derecho público con personalidad jurídica propia vinculadas o dependientes de aquélla, los Consejeros correspondientes establecerán las oportunas bases reguladoras de la concesión.

Las citadas bases se aprobarán por orden del Consejero, de acuerdo con el procedimiento previsto en los artículos 120 y 121 de la Ley 6/2002, de 10 de diciembre, de Régimen Jurídico del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma de Cantabria, siendo en todo caso preceptivo informe de los servicios jurídicos de la Consejería afectada y de la Intervención Delegada. Las bases se publicarán en el Boletín Oficial de Cantabria.

No será necesaria la promulgación de las bases cuando las normas sectoriales específicas de cada subvención las incluyan con el alcance previsto en el apartado 3 de este artículo, así como cuando formen parte de la convocatoria en los términos del párrafo 2.º de la letra a) del apartado 2 del artículo 23.”

Este artículo contempla, a su vez, que.

[...] 1. El procedimiento para la concesión de subvenciones se inicia siempre de oficio, mediante convocatoria aprobada por el órgano competente, que desarrollará el procedimiento para la concesión de las subvenciones convocadas según lo establecido en este capítulo y de acuerdo con los principios recogidos en la legislación de régimen jurídico y procedimiento administrativo.

En el ámbito de la Administración General de la Comunidad Autónoma de Cantabria o sus entidades vinculadas o dependientes la convocatoria será aprobada por el Consejero.

2. La convocatoria tendrá necesariamente el siguiente contenido:

*a) Indicación de la disposición que establezca, en su caso, las bases reguladoras y del diario oficial en que está publicada, **salvo que en atención a su especificidad éstas se incluyan en la propia convocatoria.***

En caso de que los efectos de las bases reguladoras se agotaran con la propia convocatoria aquéllas participarán de la naturaleza de la convocatoria y se tramitarán siguiendo el mismo procedimiento, sin perjuicio de que sea preceptivo recabar los informes a que hace referencia el apartado 1 del artículo 16 [...]”.

Por tanto, no cabe duda que debe analizarse si en este supuesto concreto concurre alguna especificidad, que debería haber quedado debidamente acreditada en el expediente, sin que se considere por parte de esta Intervención General que **la mera alusión a la normativa comunitaria**, tal y como se manifiesta en la consulta, sea supuesto bastante a estos efectos que justifique dicha especificidad que conlleve la consecuencia expuesta, en la medida en que se comparte el criterio, como sostiene la Interventora Delegada, de la aplicación supletoria de la normativa básica estatal y autonómica en tanto no entre en contradicción con la comunitaria, extremo que no ha sido acreditado. Ha de tenerse en cuenta, a estos efectos, que son numerosos los supuestos en la Administración del Gobierno de Cantabria en los que nos encontramos con la aplicación de normativa comunitaria y de cofinanciación de fondos, lo que no impide que se aprueben las bases reguladoras previamente y se lleve a cabo la convocatoria posterior .

TERCERO.- Por otra parte, debe tenerse en cuenta lo expuesto en la Sentencia 87/2016, de 28 de abril del Pleno del Tribunal Constitucional (BOE núm. 131, de 31 de mayo de 2016), en cuyo fundamento jurídico sexto se afirma:

“Así, una vez realizado el encuadramiento competencial, es preciso tomar en consideración, en aquellos supuestos como el presente en que nos encontramos ante un supuesto subvencional, la abundante doctrina de este Tribunal en relación con las subvenciones. Doctrina que fue objeto de recapitulación en la STC 13/1992, de 6 de febrero, y que partía del principio de que “la legitimidad constitucional del régimen normativo y de gestión de las subvenciones fijado por el Estado depende de las competencias que el Estado posea en la materia de que se trate”, ya que “la subvención no es un concepto que delimite competencias” (STC 13/1992, FJ 4). Por tanto, las diversas instancias territoriales ejercerán sobre las subvenciones las competencias que tienen atribuidas, de modo que si la materia o sector de la actividad pública a la que aquéllas se dirigen son de competencia exclusiva del Estado, no se plantea ningún problema en cuanto a la delimitación competencial. Cuando, por el contrario, en tal materia o sector hayan asumido competencias en uno u otro grado las Comunidades Autónomas, las medidas que hayan de adoptarse para conseguir la finalidad a que se destinan los recursos deberán respetar el orden constitucional y estatuario de competencias, pues, de no ser así, el Estado restringiría la autonomía política de las Comunidades Autónomas y su capacidad de autogobierno (STC 13/1992, FJ 7). Precisamente, en la STC 13/1992 este Tribunal estableció un esquema de delimitación competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas en cuanto al ejercicio de la potestad subvencional de gasto público, resumido en cuatro supuestos generales que, pese al carácter abierto del esquema en el que se insertan, continúan siendo referente constante de nuestra doctrina posterior y de las alegaciones de las partes en los procesos de constitucionalidad. Dichos supuestos generales, por un lado, tratan precisamente de conciliar la distribución competencial existente en cada materia entre el Estado y las Comunidades Autónomas, y por otro, con la reconocida potestad subvencional de gasto público que ostenta el Estado. Potestad que ha sido reconocida cuando hemos afirmado de manera reiterada que “el Estado siempre podrá, en uso de su soberanía financiera (de gasto, en este caso), asignar fondos públicos a unas finalidades u otras” (por todas la STC 13/1992, FJ 7). [...]

Una vez hemos encuadrado el régimen de las subvenciones objeto de conflicto en el supuesto a) del fundamento jurídico 8 de la STC 13/1992, debemos recordar, a continuación, la doctrina de este

Tribunal que, con cita en la STC 178/2011, de 8 de noviembre, FJ 7 y en un conflicto referido a subvenciones relativas al área de la asistencia social, ha declarado que “consideraremos incluida en la esfera de la competencia estatal la regulación de los aspectos centrales del régimen subvencional —objeto y finalidad de las ayudas, modalidad técnica de las mismas, beneficiarios y requisitos esenciales de acceso— **mientras que situaremos dentro de la competencia autonómica lo atinente a su gestión, esto es, la tramitación, resolución y pago de las subvenciones, así como la regulación del procedimiento correspondiente a todos estos aspectos**, ya que es doctrina reiterada de este Tribunal que ‘las normas procedimentales *ratione materiae* deben ser dictadas por las Comunidades Autónomas competentes en el correspondiente sector material, respetando las reglas del procedimiento administrativo común (por todas, STC 98/2001, de 5 de abril, FJ 8, con cita de la STC 227/1998, de 26 de noviembre, FJ 32)’ (STC 188/2001, de 20 de septiembre)” (STC 36/2012, de 15 de marzo, FJ 8).

Aspectos que fueron objeto de análisis en la discrepancia resuelta por el Interventor General el 7 de junio de 2017 respecto al contenido del Informe de la Intervención Delegada de la Consejería de fecha 9 de mayo de 2017, relativo a la fiscalización del “proyecto de orden por la que se convocan para el año 2017 las ayudas a las asociaciones de ganaderos para el fomento de las razas autóctonas españolas” en relación a la necesidad de dictar bases reguladoras que normen los aspectos que son competencia de la Comunidad Autónoma, tal y como se ha indicado por el Tribunal Constitucional, complementando lo previsto en las bases estatales consecuencia de sus propias competencias.

CONCLUSIÓN

Se considera que, en tanto los procedimientos de concesión y control de las subvenciones regulados en la Ley de Subvenciones del Estado y en la Ley de Subvenciones de Cantabria no entren en contradicción con la normativa comunitaria aplicable, serán de aplicación supletoria a las subvenciones financiadas con cargo a fondos de la Unión Europea y, en concreto, a las AYUDAS FINANCIADAS POR EL FEAGA (FONDO EUROPEO AGRÍCOLA DE GARANTÍA) Y FEADER (FONDO EUROPEO AGRÍCOLA DE DESARROLLO RURAL) INCLUIDAS EN LA SOLICITUD ÚNICA, procediendo tramitar bases reguladoras con carácter previo a la convocatoria de las ayudas, salvo que se motive debidamente en la tramitación del procedimiento la especificidad de las mismas, extremo que no se considera debidamente justificado, a juicio de esta Intervención General, en el supuesto que ha dado lugar a la consulta.

Ello no es óbice para que, en caso de que se justifique debidamente en los términos previstos legalmente, acreditando la especificidad de forma pormenorizada, sea posible proceder a una publicación conjunta.

Santander, a la fecha de la firma electrónica
EL INTERVENTOR GENERAL
Fdo.: Pedro Pérez Eslava

**INTERVENCIÓN DELEGADA DE DESARROLLO RURAL, GANADERIA, PESCA,
ALIMENTACION Y MEDIO AMBIENTE
SECRETARÍA GENERAL DE DESARROLLO RURAL, GANADERIA, PESCA, ALIMENTACION
Y MEDIO AMBIENTE**