

INFORME SOBRE PROYECTO DE ORDEN , DE LA CONSEJERÍA DE MEDIO AMBIENTE, AGRICULTURA E INTERIOR, POR LA QUE SE CREA EL EPÍGRAFE 53 DEL ANEXO I Y SE AMPLÍA EL PLAZO, HASTA LA ANUALIDAD 2024, DE ESA LÍNEA DE AYUDA DEL PLAN ESTRATÉGICO DE SUBVENCIONES DE LA CONSEJERÍA PARA EL PERIODO 2020-2023, APROBADO MEDIANTE ORDEN 611/2020, DE 5 DE MAYO.

La Ley 15/2007 de Defensa de la Competencia establece en su artículo 11.5: “Los órganos de Defensa de la Competencia de las Comunidades Autónomas podrán elaborar, igualmente, informes sobre las ayudas públicas concedidas por la administraciones autonómicas o locales en su respectivo ámbito territorial”. A su vez, el artículo 19.3 g) del Decreto 230/2023, de 6 de septiembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo atribuye esta competencia a la Dirección General de Economía.

I. ANTECEDENTES

Con fecha 1/12/2023, ha tenido entrada la solicitud de informe sobre Proyecto de Orden, de la Consejería de Medio Ambiente, Agricultura e Interior, por la que se crea el epígrafe 53 del anexo I y se amplía el plazo, hasta la anualidad 2024, de esa línea de ayuda del Plan Estratégico de Subvenciones de la Consejería para el periodo 2020-2023, aprobado mediante Orden 611/2020, de 5 de mayo, al objeto de analizar su posible afectación a la competencia.

La solicitud de informe se acompaña del Proyecto de Orden de la Consejería de Medio Ambiente, Agricultura e Interior, por el que se pretende aprobar la modificación del Plan Estratégico Subvenciones.

II. OBJETO Y CONTENIDO DEL PROYECTO NORMATIVO

El objetivo perseguido por el PO que se somete a informe es apoyar la preparación y/o ejecución de uno o más proyectos innovadores por parte de un grupo operativo de la AEI-Agri, con el objetivo de acelerar la innovación en el sector agroalimentario y forestal y dar respuesta a las necesidades de modernización del sector primario, impulsando para ello el intercambio de conocimientos, la innovación y la digitalización de la agricultura y las zonas rurales, y promover la adopción de estos enfoques en su actividad.

Se constituye además en uno de los principales instrumentos para fortalecer el Sistema de Conocimiento e Innovación Agrícola (SCIA).

III. MARCO NORMATIVO

- **Normativa Supranacional**

La Decisión de Ejecución de la Comisión C (2022) 6017, de 31 de agosto de 2022 por la que se aprueba el Plan Estratégico de la PAC 2023-2027 de España para la ayuda de la Unión financiada por el Fondo Europeo Agrícola de Garantía y el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural consta de una parte común a nivel nacional y unos anejos territoriales que se corresponden con cada comunidad autónoma, responsable directa de la aplicación de la PAC en su territorio y del diseño específico de las intervenciones de carácter territorial.

El Reglamento (UE) 2021/2115 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 2 de diciembre de 2021, por el que se establecen normas en relación con la ayuda a los planes estratégicos que deben elaborar los Estados miembros en el marco de la Política Agrícola Común (planes estratégicos de la PAC), financiada con cargo al Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FEAGA) y al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER), y por el que se derogan los Reglamentos (UE) número 1305/2013 y (UE) número 1307/2013, contempla en su artículo 77 la posibilidad de dar ayudas para la cooperación a fin de preparar y ejecutar los proyectos de los grupos operativos de la Asociación Europea para la Innovación en materia de productividad y sostenibilidad agrícolas (AEI-Agri). Además, el Reglamento (UE) 2021/2116 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 2 de diciembre de 2021, sobre la financiación, la gestión y el seguimiento de la política agrícola común y por el que se deroga el Reglamento (UE) 1306/2013, establece las normas de aplicación que rigen a las intervenciones de la Política Agraria Comunitaria.

También es de aplicación para las ayudas de cooperación AEI-Agri el Reglamento de Ejecución (UE) 2022/1475 de la Comisión, de 6 de septiembre de 2022, por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento (UE) 2021/2115 del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que atañe a la evaluación de los planes estratégicos de la PAC y al suministro de información para el seguimiento y la evaluación, concretamente en lo que se refiere al suministro de datos sobre grupos operativos.

- **Normativa Estatal**

La Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, en su artículo 8, apartado 1, establece con el carácter de legislación básica del Estado, que los órganos de las Administraciones públicas que propongan el establecimiento de subvenciones, con carácter previo, deberán concretar en un plan estratégico de subvenciones los objetivos y efectos que se pretenden con su aplicación, el plazo necesario para su consecución, los costes previsibles y sus fuentes de financiación, supeditándose, en todo caso, al cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria. La Ley 2/1995, de 8 de marzo, de Subvenciones de la Comunidad de Madrid, recoge en idénticos términos esta misma obligación, en su artículo 4 bis.

El Real Decreto 366/2023, de 16 de mayo, por el que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones a la cooperación para la preparación y ejecución de proyectos de

innovación de interés general llevados a cabo por grupos operativos supraautonómicos de la Asociación Europea para la Innovación en materia de productividad y sostenibilidad agrícolas (AEI-Agri) declara expresamente la compatibilidad de estas ayudas con la aprobación de ayudas análogas por parte de las comunidades autónomas que así lo hayan hecho constar en el PEPAC porque quieran atender las necesidades de innovación en su ámbito territorial, dado que se trata de una competencia básica, y sin perjuicio del establecimiento, en su caso, de los correspondientes puntos de conexión cuando existan situaciones que los hagan necesarios.

- **Normativa Autonómica**

El PEPAC de la Comunidad de Madrid 2023-2027 establece las siguientes ayudas económicas destinadas a promover la cooperación para la preparación y ejecución de proyectos de innovación para el desarrollo de nuevos productos, prácticas, procesos o servicios, desarrollos experimentales o innovación en materia de organización o de procesos de transformación y comercialización, en los sectores agrícola, ganadero, forestal y agroalimentario, mediante la intervención 7161: “Cooperación de grupos operativos de la asociación europea para la innovación en materia de productividad y sostenibilidad (AEI-Agri)”.

Los integrantes de los grupos operativos podrán pertenecer a los siguientes sectores:

- a) Agroalimentario y forestal: productores agrarios y forestales y sus agrupaciones o asociaciones, empresas o industrias del sector agroalimentario y forestal y sus agrupaciones o asociaciones, cooperativas agrarias y sus asociaciones o federaciones.
- b) Investigador o del conocimiento, personal investigador, personal tecnólogo, universidades, centros de tecnología, entidades de I+D+I, personal asesor o entidades de asesoramiento, plataformas tecnológicas, centros de investigación y experimentación.
- c) Otros: organizaciones no gubernamentales, grupos de acción local o cualquier otro actor que pueda desempeñar un papel relevante en la ejecución del proyecto.

Siendo imprescindible la participación en el grupo operativo de una persona o entidad del sector agrícola, ganadera y/o silvicultora, o sus asociaciones, en representación del primer eslabón (sector productivo) de la cadena de valor agroalimentaria y/o forestal, así como la participación de una entidad cuya principal actividad sea la I+D y/o innovación.

IV. CONTEXTO DEL MERCADO

La Comunidad de Madrid es una región eminentemente urbana, no obstante, el sector agrícola representa el principal medio de vida de muchos municipios rurales de la Comunidad, en los que contribuye al mantenimiento de la población y al desarrollo rural, así como a preservar los métodos y variedades tradicionales de cultivo.

En el periodo 2014-2022 la innovación era una prioridad transversal para lograr los objetivos de la política rural europea. Se incluyeron ayudas para los GO de la AEI-Agri a través de la medida de cooperación de desarrollo rural (art. 55, 56, 57 del RE (UE) 1305/2013). En España estas ayudas fueron implementadas en los Programas de Desarrollo Rural (PDR): a nivel autonómico por parte de 15 CCAA y a nivel supra-autonómico por parte del MAPA en el Programa Nacional de Desarrollo Rural (PNDR).

En el periodo 2023-2027 la innovación forma parte del objetivo transversal de la PAC para “modernizar el sector a través del fomento y la puesta en común del conocimiento, la innovación y la digitalización en las zonas agrícolas y rurales y promover su adopción”. En este nuevo periodo continúan las ayudas para preparar y ejecutar los proyectos de los GO (incluidas en la intervención de cooperación 7161; art 77 y 127 RE (UE) 2021/2115). Además, la AEI-Agri prestará apoyo al Sistema de Conocimiento e Innovación Agrícola (SCIA o AKIS en inglés), mediante la conexión de las políticas e instrumentos a fin de acelerar la innovación, además de contribuir a los objetivos de la PAC ya que un pilar fundamental de la AEI-Agri es el intercambio de conocimientos y la divulgación de los resultados de los proyectos para que llegue a los usuarios finales y para conectar todos los actores que participan en los proyectos AEI-Agri.

V. OBSERVACIONES EN MATERIA DE COMPETENCIA, UNIDAD DE MERCADO Y MEJORA REGULATORIA

Como ya se ha señalado con anterioridad, el PO pretende apoyar la preparación y/o ejecución de uno o más proyectos innovadores por parte de un grupo operativo de la AEI-Agri, y dar respuesta a las necesidades de modernización del sector primario fortaleciendo además el Sistema de Conocimiento e Innovación Agrícola (SCIA).

El régimen de concesión previsto es el de concurrencia competitiva.

1.- CONTENIDO DEL PROYECTO DE ORDEN

El PO consta de una parte expositiva y 3 disposiciones en las que se define el epígrafe 53 denominado AYUDAS A LA COOPERACIÓN DE GRUPOS OPERATIVOS, con la siguiente estructura:

- Área de competencia y sectores a los que se dirige la ayuda: Los integrantes de los grupos operativos podrán pertenecer a los siguientes sectores:
 - ❖ Agroalimentario y forestal: productores agrarios y forestales y sus agrupaciones o asociaciones, empresas o industrias del sector agroalimentario y forestal y sus agrupaciones o asociaciones, cooperativas agrarias y sus asociaciones o federaciones.
 - ❖ Investigador o del conocimiento, personal investigador, personal tecnólogo, universidades, centros de tecnología, entidades de I+D+I, personal asesor o entidades de asesoramiento, plataformas tecnológicas, centros de investigación y experimentación.

- ❖ Otros: organizaciones no gubernamentales, grupos de acción local o cualquier otro actor que pueda desempeñar un papel relevante en la ejecución del proyecto.
Siendo imprescindible la participación en el grupo operativo de una persona o entidad del sector agrícola, ganadera y/o silvicultora, o sus asociaciones, en representación del primer eslabón (sector productivo) de la cadena de valor agroalimentaria y/o forestal, así como la participación de una entidad cuya principal actividad sea la I+D y/o innovación.
- Objetivos y efectos perseguidos: se detallan los objetivos perseguidos
- Plazo para su consecución: se aplicará a las convocatorias publicadas en el marco del Plan Estratégico de la Política Agraria Común 2023-2027 de la Comunidad de Madrid.
El período de duración de cada programa de ayudas a la cooperación de grupos operativos de la Asociación Europea para la Innovación (AEI) es de cuatro años, siendo la fase de preparación a ejecutar en una anualidad y la fase de ejecución en tres anualidades.
- Coste previsible y fuente de financiación: se destinarán créditos presupuestarios de los Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid con cargo al centro gestor 160140000, del programa de gasto 411A. Se imputarán a la partida 77306, por importe de:

2023: 0 euros.

La eficacia de esta Orden queda condicionada a la existencia de crédito adecuado y suficiente para esta finalidad en la Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para el año 2024.

Al tratarse de ayudas cofinanciadas, los porcentajes de cofinanciación están fijados en el PEPAC vigente y serán para el FEADER el 80 por 100, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (AGE) el 2 por 100 y para la Comunidad de Madrid, el 18 por 100 restante.
- Plan de acción: Estas medidas se establecen mediante las correspondientes bases reguladoras y convocatorias y posterior convocatoria de subvenciones
El Consejero de Medio Ambiente, Agricultura e Interior es el órgano competente para la convocatoria de estas ayudas. Con el fin de informar las solicitudes de ayuda, se crea un Comité Técnico de Evaluación.
- Seguimiento y evaluación: El control de las actuaciones se efectuará mediante controles administrativos, sobre el terreno y a posteriori contemplados en las disposiciones específicas del Real Decreto 1047/2022 de 27 de diciembre, por el que se regula el sistema de gestión y control de las intervenciones del Plan Estratégico y otras ayudas de la Política Agrícola Común. Los indicadores de la consecución de los objetivos son:
 - ✓ Número de proyectos subvencionados.
 - ✓ Nº de personas beneficiarias.
 - ✓ Tanto por ciento de ejecución de los proyectos.

Se establece también la prórroga del epígrafe 53 a la anualidad presupuestaria 2024 con un coste de 48.000 euros.

2.- CONSIDERACIONES PREVIAS

La utilización de las ayudas públicas como instrumento de intervención debe partir de una prueba de ponderación (prueba de sopesamiento) de la ayuda, que evalúa los aspectos positivos y negativos de su concesión. Entre ellos, la adecuación del instrumento utilizado, su efecto incentivador o la necesidad y proporcionalidad de la misma.¹

En este sentido, los Planes Estratégicos de Subvenciones deben favorecer la competencia tal y como se recoge en las “Recomendaciones a los poderes públicos para una intervención favorecedora de la competencia en los mercados y la recuperación económica inclusiva” (2021) publicadas por la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (en adelante CNMC) que establece que “las ayudas públicas deben instrumentarse evitando que alteren el funcionamiento eficiente de los mercados, o que introduzcan distorsiones e ineficiencias que perjudiquen la libre competencia y el bienestar económico general”.

Debe establecerse un marco regulatorio que garantice unas condiciones de competencia objetivas, transparentes y no discriminatorias para todos los operadores económicos, independiente de su nacionalidad, naturaleza (pública o privada) o forma jurídica, en línea con las recomendaciones de los organismos internacionales, como las de la OCDE de 2021 (más detalles, en la web de la OCDE sobre neutralidad competitiva).

Deben también respetarse los principios de buena regulación consagrados en el artículo 129 de la Ley 39/2015 del procedimiento administrativo común (LPAC): necesidad y eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia.

- **Desde el punto de vista de la competencia**

La mejor forma de que los fondos públicos se dirijan a los proyectos con mayor capacidad de mejorar la productividad, el empleo, la competitividad y el crecimiento económico es utilizar los procedimientos de concesión de ayudas en régimen de concurrencia competitiva, de forma que se puedan seleccionar, entre las solicitudes presentadas, aquellas que mejor se ajusten a los criterios de valoración objetivos previamente fijados.

En caso de que sea preciso acudir a concesiones directas de ayudas o asignar los fondos sobre la base de otros criterios, deben quedar justificadas las razones que imposibiliten que las ayudas

¹ Art. 129 LCAP: “1. En el ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria, las Administraciones Públicas actuarán de acuerdo con los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, y eficiencia. En la exposición de motivos o en el preámbulo, según se trate, respectivamente, de anteproyectos de ley o de proyectos de reglamento, quedará suficientemente justificada su adecuación a dichos principios. “

Art. 9.1 LGUM: “1. Todas las autoridades competentes velarán, en las actuaciones administrativas, disposiciones y medios de intervención adoptados en su ámbito de actuación, por la observancia de los principios de no discriminación, cooperación y confianza mutua, necesidad y proporcionalidad de sus actuaciones, simplificación de cargas y transparencia”

sean objeto de convocatoria pública o no requieran de valoración comparativa con otras propuestas.

- **Desde el punto de vista de la unidad de mercado**

Salvo que resulte imprescindible por la existencia de una razón imperiosa de interés general, debe evitarse vincular o primar la concesión de las ayudas públicas a disponer de domicilio social en el área geográfica vinculada a la Administración concedente de la ayuda. Cuando resulte imprescindible establecer una vinculación territorial de las ayudas, es preferible acudir, si resulta posible, a criterios basados en el ejercicio de actividades económicas frente a criterios de lugar de establecimiento.

- **Desde la perspectiva de buena regulación**

La ayuda debe responder a un fallo de mercado o a un objetivo de interés común, como la redistribución o la consecución de otros objetivos no económicos en cumplimiento del principio de necesidad.

La ayuda ha de ser la medida adecuada para hacer frente al fallo de mercado o para alcanzar el objetivo de interés común perseguido y debe contener los elementos imprescindibles para conseguir el objetivo. Además, los beneficios de la ayuda deben superar sus costes potenciales sobre la competencia, pero también sobre la eficiencia y las arcas públicas.

3.- OBSERVACIONES SOBRE EL CONTENIDO DEL PES

Es necesario en primer lugar identificar los fallos de mercado que se pretenden paliar con estas ayudas públicas, así, la falta de incentivos para realizar investigación orientada a las necesidades del sector, que puede estar conectada con la falta de reconocimiento de las actividades de transferencia e innovación en el desarrollo de la carrera científica, lo que puede haber derivado en un progresivo alejamiento del sector ó la falta de un ambiente o ecosistema propicio para el intercambio de experiencias, la incapacidad para asumir el coste de las actividades de innovación y transferencia de conocimiento² pueden estar en el origen de las ayudas.

Esta identificación es imprescindible para analizar la adecuación del proyecto normativo a los principios de necesidad y proporcionalidad.

Si bien, la línea de ayudas que se pretende aprobar encuentra fundamento suficiente en la Política Agraria Común y la normativa de desarrollo, deberían identificarse en el PO los fallos de mercado detectados³.

Se valora positivamente la inclusión en el proyecto de un control ex post porque, como recoge el documento "Recomendaciones a los poderes públicos para una intervención favorecedora de la competencia en los mercados y la recuperación económica inclusiva" (CNMC 7 de julio de 2021,

² Informe final Grupo Focal sobre asesoramiento en AKIS

³ PRO/CNMC/001/16 Documento metodológico para la evaluación de ayudas públicas, CNMC

G-2021-01), la evaluación de resultados permite corregir desviaciones y minimiza errores de diagnóstico o ejecución en futuras actuaciones.

Si bien el sistema de evaluación establecido para hacer referencia exclusivamente al cumplimiento por parte de la administración concedente de los controles establecidos en el Real Decreto 1047/2022 de 27 de diciembre, por el que se regula el sistema de gestión y control de las intervenciones del Plan Estratégico y otras ayudas de la Política Agrícola Común, es necesario recomendar respecto de las obligaciones que a este respecto recaigan sobre los beneficiarios (% de ejecución de los proyectos), el uso de distintos mecanismos de justificación alternativos que faciliten la acreditación del cumplimiento de sus obligaciones.

VI. CONCLUSIONES

PRIMERO. - Cuando resulte imprescindible establecer una vinculación territorial de las ayudas, es preferible acudir, si resulta posible, a criterios basados en el ejercicio de actividades económicas frente a criterios de lugar de establecimiento.

SEGUNDO. - Deberían identificarse en el PO los fallos de mercado detectados que se pretenden paliar con las ayudas.

TERCERO. - Es recomendable la utilización de mecanismos de justificación alternativos que faciliten al beneficiario la acreditación del cumplimiento de sus obligaciones en la evaluación ex post.

EL DIRECTOR GENERAL DE ECONOMÍA

DIRECCIÓN GENERAL DE AGRICULTURA, GANADERÍA Y ALIMENTACIÓN

VICECONSEJERÍA DE MEDIO AMBIENTE, AGRICULTURA Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

CONSEJERÍA DE MEDIO AMBIENTE, AGRICULTURA E INTERIOR