



Fecha: 25 de febrero de 2015
Ref.: Sv. OSA/RC
Asunto: Rdo. Informe 37.51/2015 – Id. 2187

CONSEJERÍA DE TURISMO Y COMERCIO
Secretaría General Técnica
Juan Antonio de Vizarrón s/n.
Edificio Torretriana
41080 SEVILLA

Adjunto se remite informe que emite esta Dirección General en relación al proyecto de **“ORDEN POR LA QUE SE ESTABLECEN LAS BASES REGULADORAS PARA LA CONCESIÓN DE SUBVENCIONES, EN RÉGIMEN DE CONCURRENCIA NO COMPETITIVA, A ENTIDADES PROMOTORAS DE TURISMO SOSTENIBLE PARA LA FINANCIACIÓN DE LABORES DE GESTIÓN DERIVADAS DE LA EJECUCIÓN DE LOS PROYECTOS INTEGRANTES DE LOS PLANES DE ACCIÓN SUBVENCIÓNADOS CONFORME A LA ORDEN DE 4 DE JUNIO DE 2014, Y SE EFECTÚA SU CONVOCATORIA”**.

Este informe se emite en virtud del artículo 2.c) del Decreto 260/1988, de 2 de agosto, por el que se desarrollan atribuciones para la racionalización administrativa de la Junta de Andalucía, y del artículo 16 del Decreto 156/12, de 12 de junio, por el que se regula la estructura orgánica de la Consejería de Hacienda y Administración Pública.

LA JEFA DEL SERVICIO DE ORGANIZACIÓN
Y SIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVA



Fdo.: Rosa Mª Cuenca Pacheco

37.51.2015. LGL

INFORME AL PROYECTO DE ORDEN POR LA QUE SE ESTABLECEN LAS BASES REGULADORAS PARA LA CONCESIÓN DE SUBVENCIONES, EN RÉGIMEN DE CONCURRENCIA NO COMPETITIVA, A ENTIDADES PROMOTORAS DE TURISMO SOSTENIBLE PARA LA FINANCIACIÓN DE LABORES DE GESTIÓN DERIVADAS DE LA EJECUCIÓN DE LOS PROYECTOS INTEGRANTES DE LOS PLANES DE ACCIÓN SUBVENCIONADOS CONFORME A LA ORDEN DE 4 DE JUNIO DE 2014, Y SE EFECTÚA SU CONVOCATORIA.

Se ha recibido para informe el referido proyecto de Orden, remitido por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Turismo y Comercio.

I.— COMPETENCIA.

El presente informe se emite en virtud del artículo 2.c) del Decreto 260/1988, de 2 de agosto, por el que se desarrollan atribuciones para la racionalización administrativa de la Junta de Andalucía, del artículo 16.a) del Decreto 156/2012, de 12 de junio, por el que se regula la estructura orgánica de la Consejería de Hacienda y Administración Pública, y del artículo 33 de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía.

El referido proyecto de Orden está compuesto por un artículo único (a través del cual se aprueban las "bases reguladoras" de estas subvenciones, compuestas por veintinueve artículos y un 'cuadro resumen', así como por dos formularios a presentar por las personas interesadas), dos disposiciones adicionales, y una disposición final.

El proyecto es acompañado de los siguientes documentos:

- Memorias justificativa y económica, suscritas por el Secretario General para el Turismo el 1 de octubre, y el 19 de diciembre de 2014, respectivamente.

- Acuerdo de inicio, suscrito por el Consejero de Turismo y Comercio el 2 de enero de 2015.

II.- CONSIDERACIONES DE CARÁCTER GENERAL.

PRIMERA. NATURALEZA JURÍDICA DEL INSTRUMENTO JURÍDICO POR EL QUE SE APRUEBAN ESTAS BASES REGULADORAS: *NORMA O ACTO ADMINISTRATIVO.*

La primera cuestión en la que hemos de detenernos –por cuanto afecta directamente a aspectos procedimentales, y a la presentación de las solicitudes de subvención- es la *naturaleza jurídica* del

instrumento jurídico por el que se aprueban las bases reguladoras sometidas a informe, toda vez que en función de su carácter *normativo* o, por el contrario, de su condición de *acto administrativo*, existirá un mayor o menor margen para establecer ciertas determinaciones en las bases reguladoras, puesto que la legislación aplicable en materia de subvenciones contempla ciertas previsiones que no pueden ser incorporadas en las bases reguladoras que tengan naturaleza de *acto administrativo*, ya que solo podrían ser incorporadas en las bases reguladoras que sean aprobadas por una *norma*.

En este sentido, es conveniente tener en cuenta las consideraciones emitidas por el Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía cuando el 8 de octubre de 2009 informó el que era proyecto reglamentario que, unos meses después, fue aprobado como el vigente Decreto 282/2010, de 4 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de los procedimientos de concesión de subvenciones de la Administración de la Junta de Andalucía:

"(...) ha de comenzar con ciertas consideraciones acerca de la variada naturaleza jurídica que, en función de su contenido, cabe predicar de las bases reguladoras del otorgamiento de subvenciones.

En efecto, existe amplio consenso entre la doctrina y la jurisprudencia en orden a distinguir una doble tipología de bases reguladoras: Por una parte estarían aquéllas que se limitan a convocar el otorgamiento de subvenciones, estableciendo las reglas, tanto materiales como procedimentales, a las que deberá sujetarse dicha concreta convocatoria. En este supuesto, las bases reguladoras **son meros actos administrativos**, dirigidos a una pluralidad de destinatarios (...)

Por otra parte, estarían aquellas bases reguladoras que no se limitan a establecer las reglas aplicables a una determinada convocatoria, sino que regulan, con carácter innovador del ordenamiento jurídico y vocación de permanencia, el otorgamiento de una determinada modalidad o línea de subvenciones, siendo de aplicación tales bases reguladoras a las convocatorias que de las citadas subvenciones se realice durante su tiempo de vigencia. Estas bases reguladoras, según el parecer mayoritario, **son auténticas normas jurídicas**, por cuanto se insertan, con vocación de perdurabilidad, en nuestro ordenamiento jurídico".

Dejado asentado que, en función de su contenido y, en consecuencia, su vocación o no de permanencia, el instrumento jurídico por el que se aprueban las bases reguladoras de unas subvenciones pueden ser norma o acto, hemos de dilucidar cual es el caso que se nos ha sometido a informe.

Analizado el contenido del *proyecto de Orden*, del mismo se deriva que se limita a convocar el otorgamiento de estas subvenciones, careciendo de vocación de permanencia.

En efecto, son numerosas las previsiones de este proyecto de Orden de las que se deriva que estamos ante una Orden que *carece de vocación de permanencia*, limitándose a efectuar una única convocatoria, y agotándose sus efectos jurídicos al finalizar el procedimiento que esta Orden convoca:

- **Directa conexión de estas subvenciones con la "convocatoria *única*" realizada por la Orden 4 de junio de 2014** (*por la que establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones en régimen de concurrencia no competitiva a entidades promotoras de turismo sostenible para la realización de un Segundo Plan de Acción que culmine el Programa de Turismo Sostenible previamente seleccionado, y se efectúa su convocatoria única*). Esta relación directa con la referida Orden de 4 de junio de 2014 se destaca no solo en el propio título del proyecto de Orden, sino en multitud de ocasiones, como sucede en su preámbulo y en numerosos apartados del cuadro resumen del proyecto: 0; 1; 2; 4; 25.b), entre otros.

- Cuando en el cuadro resumen se determina el **plazo en que se presentarán las solicitudes de subvención**, en lugar de indicar que será el establecido en cada convocatoria, especifica que el plazo será de "10 días hábiles, a contar desde el día siguiente a la publicación de la presente Orden".

Limitaciones derivadas del hecho de que el instrumento jurídico por el que se aprueban las bases reguladoras de unas subvenciones carezca del carácter de disposición administrativa de carácter general.

En determinados casos no solo es plenamente legal, sino también lógico que unas concretas bases reguladoras carezcan de vocación de permanencia y, en consecuencia, se aprueben por una Orden que tenga la naturaleza jurídica de *acto administrativo* (un ejemplo podría ser cuando una Consejería persigue conceder subvenciones, por una sola vez, ante la cercanía de la conmemoración de un hecho histórico, o ante un evento cultural o deportivo de muy singular relevancia). Sin embargo, también es cierto que las bases reguladoras que carezcan de naturaleza normativa, se encuentran ante una serie de limitaciones impuestas por normas de rango legal, que no existirían en caso contrario. Así, a título de ejemplo, las bases reguladoras de unas subvenciones que sean aprobadas por una Orden que carezca de la naturaleza jurídica de disposición administrativa de carácter general, no pueden imponer a los destinatarios de las subvenciones que sus solicitudes tengan obligatoriamente que ser presentadas por medios electrónicos.

Así lo ha establecido la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos, exigiendo que sea un reglamento el instrumento jurídico por el que una Administración –siempre que concurren las condiciones que esta ley exige- pueda exceptuar el derecho de los ciudadanos a dirigirse a ella bien por medios electrónicos, bien por cualquiera de los registros establecidos en el artículo 38 de la Ley 30/1992, y en los registros generales de los Ayuntamientos.

De este modo, el artículo 27.6 de la referida Ley 11/2007, de 22 de junio, prescribe que:

“6. Reglamentariamente, las Administraciones Públicas podrán establecer la obligatoriedad de comunicarse con ellas utilizando sólo medios electrónicos, cuando los interesados se correspondan con personas jurídicas o colectivos de personas físicas que por razón de su capacidad económica o técnica, dedicación profesional u otros motivos acreditados tengan garantizado el acceso y disponibilidad de los medios tecnológicos precisos”.

Esta exigencia ha sido recogida en el Decreto 282/2010, de 4 de mayo, cuyo artículo 3.2 preceptúa que esta excepción solo puede establecerse en virtud de una norma.

En este sentido, hemos de advertir que el apartado 10.c) del cuadro resumen del proyecto de Orden recoge actualmente la excepción que estas normas de superior rango solo permiten incorporar a las bases reguladoras que tengan *naturaleza reglamentaria*, imponiendo la obligatoriedad de comunicarse solo por medios electrónicos.

SEGUNDA. ADAPTACIÓN DE LAS BASES REGULADORAS A LAS NUEVAS EXIGENCIAS ESTABLECIDAS POR LEYES DEL ÚLTIMO CUATRIMESTRE DE 2014.

A continuación analizaremos novedades establecidas en materia de subvenciones en los últimos meses de 2014 por dos leyes:

1. La Ley 6/2014, de 30 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2015 ha modificado a través de su disposición final segunda el texto refundido de la Ley General de la Hacienda Pública de la Junta de Andalucía, aprobado por Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de marzo. En materia de subvenciones, el apartado 26 de dicha disposición final introduce dos nuevos aspectos en el contenido mínimo de las normas reguladoras de subvenciones:

Veintiséis. Se añade una nueva letra f) al apartado 1 del artículo 119, que queda redactada como sigue:

«f) Criterios de graduación de los posibles incumplimientos de las condiciones impuestas con motivo de la concesión de las subvenciones. Estos criterios resultarán de aplicación para determinar la cantidad que finalmente haya de percibir la persona o entidad beneficiaria o, en su caso, el importe a reintegrar, y deberán responder al principio de proporcionalidad.»
Veintisiete. Se añade una letra k) al apartado 2 del artículo 119 con la siguiente redacción:

«k) Los criterios de imputación de los costes indirectos así como el método de asignación de los mismos.

No obstante lo establecido en el párrafo anterior, las bases reguladoras, previos los estudios económicos que procedan, podrán establecer la fracción del coste total que se considere coste indirecto imputable a la misma, de acuerdo con lo establecido en el artículo 83.3 del Real Decreto 887/2006, de 21 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones.»

Asimismo, la Ley 6/2014, de 30 de diciembre determina en su disposición adicional decimotercera -denominada "aplicación de las modificaciones del artículo 119 del texto refundido de la Ley General de la Hacienda Pública de la Junta de Andalucía, establecidas en la disposición final segunda de la presente Ley"- que "en el plazo máximo de seis meses desde la entrada en vigor de esta Ley, las consejerías procederán a la adecuación de las normas por las que se aprueban las bases reguladoras de las subvenciones de su competencia".

2. La **Ley 15/2014, de 16 septiembre, de racionalización del sector público y otras medidas de reforma administrativa** (BOE de 17 de septiembre) a través de su artículo 30 ha modificado diversos preceptos *básicos* de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, estableciendo en su transitoria décima que la entrada en vigor de tales modificaciones tendría lugar tres meses después de su publicación en el BOE, salvo la modificación recogida en el artículo 20.8 y las correlativas de los artículos 17.3.b), 18, 23.2, que serán de aplicación a las subvenciones convocadas o concedidas a partir del 1 de enero de 2016.

Así pues, al aprobar el proyecto de Orden habría que tener en cuenta las modificaciones introducidas, con el carácter de *legislación básica* por la Ley 15/2014, de 16 septiembre, a la vista de que podrían serle de aplicación en el supuesto de que *la concesión* de las subvenciones tuviera lugar a partir del 1 de enero de 2016.

Entre los cambios más relevantes que esta Ley efectúa en materia de *publicidad de las subvenciones concedidas*, podemos destacar que suprime el umbral de 3.000 euros establecido en el artículo 18.3 de la Ley General de Subvenciones. Este precepto dispone que no es necesario publicarlas en el diario oficial de la Administración concedente cuando el importe sea de cuantía inferior a 3.000 euros.

Como indicamos, la nueva redacción dada al artículo 18 por la Ley 15/2014, de 16 de septiembre *suprime este umbral*, estableciendo un nuevo régimen de publicidad de las subvenciones concedidas, el cual se caracteriza por establecer que "la Base de Datos Nacional de Subvenciones operará como sistema nacional de publicidad de subvenciones" y que "a tales efectos, las administraciones concedentes deberán remitir a la Base de Datos Nacional de Subvenciones información sobre las convocatorias y las resoluciones de concesión recaídas en los términos establecidos en el artículo 20", precepto este último que también ha sido profundamente modificado.

III.- CONSIDERACIONES AL TEXTO.

Sin perjuicio de que el proyecto remitido supone, en cuanto a lo que se refiere a su 'texto articulado', una transcripción casi completa de las 'bases reguladoras tipo' en vigor, en realidad se han introducido varios cambios sobre las mismas (como, por ejemplo, sucede en sus artículos 11 y 27). Por este

motivo, es preceptivo el informe de este centro directivo, según se deriva del artículo 4.2º del Decreto 282/2010, de 4 de mayo.

III. 1. AL TEXTO ARTICULADO.

ARTÍCULO 3. REQUISITOS QUE DEBEN REUNIR LAS PERSONAS SOLICITANTES PARA LA OBTENCIÓN DE LA SUBVENCIÓN.

El proyecto de Orden ha añadido en su apartado segundo –respecto de las establecidas en las bases reguladoras tipo en vigor- una circunstancia más que impide obtener la condición de beneficiario:

“f) Las prohibiciones de obtener subvenciones afectarán también a aquellas empresas de las que, por razón de las personas que las rigen o de otras circunstancias, pueda presumirse que son continuación o que derivan, por transformación, fusión o sucesión, de otras empresas en las que hubiesen concurrido aquéllas”.

Al respecto, hemos de destacar que tal circunstancia prohibitiva fue introducida en el artículo 13.2 de la Ley General de Subvenciones por la disposición final octava de la Ley 39/2010, de 22 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para el año 2011. Sin embargo, la sentencia del Tribunal Constitucional 152/2014, de 25 de septiembre (BOE de 28 de octubre) ha declarado la inconstitucionalidad y consiguiente nulidad de la referida disposición final octava, en lo que se refiere al aspecto que ahora estamos analizando.

Por tanto, deberá ser considerado por parte de la Consejería impulsora de la norma el mantenimiento de una prohibición que no tiene un fundamento legal.

ARTÍCULO 22. PUBLICACIÓN TRIMESTRAL DE LAS SUBVENCIÓNES CONCEDIDAS.

Sobre el contenido de este precepto –en el que existe expresa mención a lo dispuesto en el artículo 18 de la Ley General de Subvenciones, y al umbral de los 3.000 euros-, nos remitimos a la segunda consideración de carácter general realizada anteriormente.

ARTÍCULO 27. JUSTIFICACIÓN DE LA SUBVENCIÓN.

Su apartado 2.c).2º hace referencia al Real Decreto 1636/1990, de 20 de diciembre, sobre auditoría de cuentas, el cual ha sido expresamente derogado por el Real Decreto 1517/2011, de 31 de octubre (BOE de 4 de noviembre).

Proponemos la utilización del siguiente texto alternativo:

“2º) En caso de exigirse en el apartado 25.f).5º del Cuadro Resumen, informe complementario elaborado por el auditor de cuentas, siguiendo lo previsto en la disposición adicional octava del Real Decreto 1517/2011, de 31 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento que desarrolla el texto refundido de la Ley de Auditoría de Cuentas, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2011, de 1 de julio”.

III. 2. AL CUADRO RESUMEN.

Sobre las determinaciones establecidas en el cuadro resumen, hemos de emitir las siguientes consideraciones:

APARTADO 15. PLAZO MÁXIMO PARA RESOLVER Y PUBLICAR LA RESOLUCIÓN DEL PROCEDIMIENTO (ARTÍCULO 19).

Este apartado establece que el plazo para "resolver y publicar" será de seis meses.

Sobre esta materia hemos de partir de ciertas determinaciones contenidas en normas de rango legal, empezando por el Estatuto de Autonomía para Andalucía, el cual prescribe que la Administración de la Junta de Andalucía actúa de acuerdo con el *principio de simplificación de procedimientos* (artículo 133). Asimismo, garantiza el *derecho a una buena administración*, que comprende el derecho a que los asuntos sean *resueltos en un plazo razonable* (artículo 31). Del mismo modo, la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía, ha desarrollado las previsiones estatutarias (artículos 3, 5, 6 y 7), debiéndose tener cuenta las determinaciones contenidas en el Manual de Simplificación Administrativa y Agilización de Trámites de la Administración de la Junta de Andalucía, aprobado por la Orden de 22 de febrero de 2010 (BOJA nº 52, de 17 de marzo).

En este sentido, el Decreto 282/2010, de 4 de mayo, ha incorporado numerosas previsiones en materia de simplificación de los procedimientos de concesión de subvenciones, que permiten (o exigen) modificar aquellas bases reguladoras aprobadas *antes* del Decreto, reduciendo el plazo máximo permitido para adoptar y notificar la resolución del procedimiento, de modo que sea inferior a seis meses. Sin embargo, en el proyecto ese establece como plazo de resolución el máximo permitido en la norma legal, sin que en la documentación remitida junto con el proyecto conste razonamiento alguno, ni exposición de circunstancias fácticas, lo fundamenten, motivo por el que se entiende procedente su reducción por otro más adecuado a un procedimiento como el de concurrencia no competitiva.

Lo anterior se ve acentuado aún más, ya que estas subvenciones solo pueden ser solicitadas por aquellas *entidades promotoras de turismo sostenible* que hayan sido beneficiarias de las subvenciones reguladas en la Orden de 4 de junio de 2014; es decir, no pueden ser solicitadas por 'cualquier' persona del sector turístico.

Por otra parte, debe modificarse el rótulo del apartado 15, puesto que en concurrencia no competitiva el plazo máximo es para "adoptar y *notificar* la resolución", no para "*publicar*".

OTRAS OBSERVACIONES AL CUADRO RESUMEN.

1. Existen apartados del cuadro resumen en los que no se ha especificado cual de las distintas opciones relacionadas es la elegida. Ponemos por ejemplo el nº 18, "obligatoriedad de notificación electrónica", en el que ni se ha rellenado el "sí" ni el "no", quedando por determinar.
2. Por otra parte, deben realizarse las modificaciones que correspondan para que exista plena coherencia entre el apartado 14 del cuadro resumen –que no exige a los interesados la presentación de documento alguno-, y el formulario II, cuyo epígrafe 5.5.3 exige la presentación de cuatro documentos.

DISPOSICIÓN ADICIONAL SEGUNDA. MODIFICACIÓN DE RESOLUCIONES EN ORDEN AL CUMPLIMIENTO DE OBJETIVOS DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y SOSTENIBILIDAD FINANCIERA.

Esta disposición adicional prescribe que

“Siempre que la Ley del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía lo prevea, la persona titular de la Consejería competente en la materia regulada por la presente Orden, podrá modificar las resoluciones de concesión, en orden al cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera”.

Transcribe prácticamente el artículo 28.4 de la Ley 6/2014, de 30 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2015, sin añadir ninguna otra previsión. No obstante se trata del ejercicio de una prerrogativa excepcional de la Administración que puede afectar al principio de confianza legítima reiteradamente reconocido por la jurisprudencia dictada en materia de otorgamiento de subvenciones y por la doctrina del Consejo de Estado (STS de 28 de febrero de 1989, STS de 8 de junio de 1990, STS de 17 de febrero de 1997, Dictámenes del Consejo de Estado de 12 de mayo de 1992, 16 de diciembre de 1994 o 22 de enero de 1998 entre otros).

Para evitar esta incidencia y reforzar la seguridad jurídica en este ámbito se estima necesario que las bases recojan los criterios a seguir en dichas modificaciones y la posibilidad de reformulación por parte de la persona beneficiaria.

En Sevilla, a 24 de febrero de 2015.

LA DIRECTORA GENERAL DE
PLANIFICACIÓN Y ORGANIZACIÓN
DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS.



Fdo: M^a Teresa Castilla Guerra.

LA JEFA DEL SERVICIO DE
ORGANIZACIÓN Y SIMPLIFICACIÓN
ADMINISTRATIVA

Fdo: Rosa M^a Cuenca Pacheco.

10/10/2023