

INFORME AJ-CSMAEA 2023/123 ORDEN POR LA QUE SE APRUEBAN LAS BASES REGULADORAS DE LAS SUBVENCIONES, EN RÉGIMEN DE CONCURRENCIA NO COMPETITIVA, DESTINADAS A LOS AYUNTAMIENTOS DE LOS MUNICIPIOS SITUADOS EN LAS ÁREAS DE INFLUENCIA SOCIOECONÓMICA DE LOS PARQUES NACIONALES DE ANDALUCÍA CON CARGO A LA COMPONENTE 4 INVERSIÓN 2 DEL PLAN DE RECUPERACIÓN, TRANSFORMACIÓN Y RESILIENCIA Y SE EFECTÚA LA CONVOCATORIA DEL AÑO 2023

Asunto: Disposiciones de carácter general. Orden. Bases reguladoras. Medio Ambiente. Plan de recuperación, transformación y resiliencia. Fondos Next Generation. Parques Nacionales. Área de Influencia Socioeconómica.

Habiendo sido solicitado por parte de la Ilma. Sra. Secretaria General Técnica, petición de informe sobre el asunto arriba referenciado de acuerdo con lo previsto en el artículo 78.3 del Reglamento de Organización y Funciones del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía y del Cuerpo de Letrados de la Junta de Andalucía, aprobado por Decreto 450/2000, de 26 de diciembre, cúmpleme evacuar el mismo en base a los siguientes

ANTECEDENTES

PRIMERO.- Ha sido remitida para su informe *ORDEN POR LA QUE SE APRUEBAN LAS BASES REGULADORAS DE LAS SUBVENCIONES, EN RÉGIMEN DE CONCURRENCIA NO COMPETITIVA, DESTINADAS A LOS AYUNTAMIENTOS DE LOS MUNICIPIOS SITUADOS EN LAS ÁREAS DE INFLUENCIA SOCIOECONÓMICA DE LOS PARQUES NACIONALES DE ANDALUCÍA CON CARGO A LA COMPONENTE 4 INVERSIÓN 2 DEL PLAN DE RECUPERACIÓN, TRANSFORMACIÓN Y RESILIENCIA Y SE EFECTÚA LA CONVOCATORIA DEL AÑO 2023*

Se remite copia del expediente administrativo.

SEGUNDO.- Se resalta el carácter preceptivo del presente informe de conformidad con lo previsto en el artículo 78.2.a) del Decreto 450/2000, de 26 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía y del Cuerpo de Letrados de la Junta de Andalucía, al tratarse de un proyecto de disposición de carácter general.

TERCERO.- Debemos añadir además que el presente informe se emite con carácter prioritario, anteponiéndolo en su despacho a otras peticiones de informe recibidas con anterioridad en esta Asesoría Jurídica, puesto que las subvenciones cuyas bases reguladoras vamos a examinar se encuentran financiadas al 100% con cargo a los Fondos “Next Generation” de la Unión Europea. Efectivamente, al tratarse de una actuación financiada íntegramente con cargo a fondos del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, resulta de aplicación lo dispuesto en el artículo 6.2 del Decreto-ley 3/2021, de 16 de febrero, por el que se adoptan medidas de agilización administrativa y racionalización de los recursos para el impulso a la recuperación y resiliencia en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía, a tenor del cual:



Firmado por: ORTIZ SANCHEZ MARIA MONICA		12/07/2023 11:24	PÁGINA 1 / 15
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	



“(…) se declara el despacho prioritario de los procedimientos administrativos relativos a la gestión de proyectos financiables con fondos europeos, sin perjuicio del despacho prioritario de otros procedimientos para los que se haya acordado la tramitación de urgencia y el titular de la unidad administrativa haya dado orden motivada al respecto, de la que quede constancia”.

En efecto, las actuaciones que se pretende incentivar vienen a incardinarse como medida de implementación del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, aprobado por Acuerdo del Consejo de Ministros de 27 de abril de 2021. Este Plan contempla la ejecución de una agenda de inversiones y reformas estructurales, para atender a las necesidades generadas por la pandemia de COVID-19, con cargo al nuevo instrumento de financiación comunitaria “Next Generation”.

Mediante Acuerdo de la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente celebrada en 9 de julio de 2021 se aprobaron los criterios objetivos de distribución territorial y bases reguladoras para la financiación de las subvenciones en áreas de influencia socioeconómica de los parques nacionales con cargo a la componente 4, inversión 2 (C4.I2) “Conservación de la biodiversidad terrestre y marina” del PRTR. Dichos criterios fueron propuestos el 28 de abril de 2021 por el Comité de Colaboración y Coordinación de la Red de Parques Nacionales que fue informada por el Consejo de la Red de Parques Nacionales. Estos criterios de distribución territorial, que son conformes al Real Decreto 1229/2005, de 13 de octubre, por el que se regulan las subvenciones públicas en las áreas de influencia socioeconómica de los Parques Nacionales, han tenido en cuenta la superficie del parque y la zona periférica de protección, las hectáreas marinas con un factor de corrección y la incorporación en 2019 del Parque Nacional de Cabrera y del Parque Nacional Sierra de las Nieves declarado por la Ley 9/2021, de 1 de julio y, por último, para evitar que los parques nacionales más pequeños resultasen representados en porcentajes excesivamente bajos y de imposible gestión, el 40% se reparte de forma lineal entre todos los parques, y el 60% restante se reparte en función de la superficie total y de la superficie de la ZPP/3 con el factor de corrección de las aguas marinas exteriores.

En el citado Acuerdo también se establece que, a través de las actuaciones de conservación de la biodiversidad, objeto de subvención en Andalucía, se deberán cubrir 1.558 hectáreas en el año 2026 para contribuir al logro del Objetivo 69 «Superficie de conservación de la biodiversidad».

CONSIDERACIONES

PREVIA.- Una cuestión que frecuentemente se plantea al examinar bases reguladoras de subvenciones, y que no debemos soslayar en el presente caso, es si su naturaleza jurídica es la de una disposición reglamentaria, o se trata meramente de un acto administrativo dirigido a una pluralidad indeterminada de personas destinatarias.

Para dilucidar esta cuestión, utilizaremos como parámetro el denominado “criterio ordinamental”, que viene siendo empleado desde hace varias décadas por la jurisprudencia del Tribunal Supremo - y más recientemente, también por los Tribunales Superiores de Justicia - como fundamento para distinguir entre los actos administrativos y las disposiciones administrativas de carácter general.

A la luz de dicho criterio, entendemos que la Orden sometida a nuestro informe debería configurarse como un acto administrativo, y no como una disposición general, si no viene a innovar el ordenamiento jurídico,

Firmado por: ORTIZ SANCHEZ MARIA MONICA		12/07/2023 11:24	PÁGINA 2 / 15
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	



no tiene vocación de permanencia ni es susceptible de diversas aplicaciones en el tiempo, sino que se configura como el instrumento a través del cual va a articularse una medida de fomento individualizada y concreta, prevista en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. Si por el contrario se aprueban estas bases, que podrán dar lugar a sucesivas convocatorias, entonces nos encontramos en el marco de una disposición general. Y para evitar cualquier tipo de confusión, de ser la intención de esta Administración la de aprobar unas bases reguladoras que permanezcan en el tiempo y realizar varias convocatorias, debería separarse en dos órdenes distintas el contenido del proyecto remitido, una dedicada a las bases con naturaleza de disposición general y otra destinada a la convocatoria, con naturaleza de acto administrativo. No obstante, se recuerda la posibilidad que otorga expresamente el art. 61.1 del Real Decreto Ley 36/2020, de 30 de diciembre, por el que se aprueban medidas para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, de incorporar la convocatoria a las bases reguladoras.

PRIMERA.- El texto remitido tiene por objeto aprobar las bases reguladoras, para la concesión de subvenciones en régimen de concurrencia no competitiva destinadas a los Ayuntamientos de los municipios situados en las áreas de influencia socioeconómica de los Parques Nacionales de Andalucía con cargo a la Componente 4 Inversión 2 del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia y se efectúa la convocatoria del año 2023.

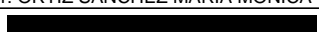
Siguiendo el orden lógico que demandan los informes sobre proyectos de disposiciones de carácter general, antes de examinar el contenido, debe precisarse el título competencial de la Consejería de que fundamenta la disposición proyectada, así como el procedimiento de elaboración de la misma.

SEGUNDA.- Título competencial y potestad reglamentaria

Como punto de partida deben tenerse en cuenta las previsiones contenidas en el Estatuto de Autonomía de Andalucía, reformado por Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo (en adelante, EAA), cuyo artículo 45.1 señala que: *“En las materias de su competencia, corresponde a la Comunidad Autónoma el ejercicio de la actividad de fomento, a cuyos efectos podrá otorgar subvenciones con cargo a fondos propios, regulando o, en su caso, desarrollando los objetivos y requisitos de otorgamiento y gestionando su tramitación y concesión”*.

Por lo que se refiere al título competencial ejercitado y a la concreta competencia de esta Consejería, debe estarse al artículo 48 del Estatuto de Autonomía para Andalucía, el cual atribuye a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de agricultura, ganadería, y desarrollo rural, de acuerdo con las bases y la ordenación de la actuación económica general, y en los términos de lo dispuesto en los artículos 38, 131, y 149.1. 11ª, 13ª, 16ª, 20ª y 23ª de la Constitución.

Asimismo, hay que tener en cuenta las competencias sectoriales en la materia que tiene asignadas a esta Consejería en virtud del Decreto 162/2022, de 9 de agosto, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Sostenibilidad, Medio Ambiente y Economía Azul, al ostentar la misma las competencias atribuidas a la Junta de Andalucía en materia de medio ambiente y desarrollo sostenible.

Firmado por: ORTIZ SANCHEZ MARIA MONICA		12/07/2023 11:24	PÁGINA 3 / 15
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	



Finalmente, en relación con la norma que nos ocupa, hay que estar al artículo 118.1. del 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, que atribuye a las personas titulares de las Consejerías la competencia para aprobar mediante Orden las normas reguladoras de las subvenciones y ayudas públicas, así como al artículo 44.2 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, que dispone que las personas titulares de las Consejerías tienen potestad reglamentaria en lo relativo a las materias internas de las mismas y, fuera de esos supuestos, en los casos en que sean específicamente habilitadas para ello por una ley o por un reglamento del Consejo de Gobierno.

En el mismo sentido, el artículo 26.2 de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de Administración de la Junta de Andalucía, en virtud del cual a las personas titulares de las Consejerías les corresponde “ejercer la potestad reglamentaria en los términos previstos en la Ley del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía”.

Conforme al elenco normativo expuesto, entendemos suficiente el título competencial ejercitado por esta Consejería para el dictado de la presente disposición de carácter general.

TERCERA.- Régimen Jurídico

Si bien el régimen jurídico al que se sujetan estas ayudas está perfectamente definido en el artículo 2 de las Bases reguladoras, conviene destacar por su relevancia y especialidad las siguientes normas europeas, nacionales y autonómicas:

- Reglamento (UE) 2020/2094 del Consejo, de 14 de diciembre de 2020, por el que se establece un Instrumento de Recuperación de la Unión Europea para apoyar la recuperación tras la crisis de la COVID-1.

- Reglamento (UE) 2020/852, del Parlamento Europeo y del Consejo de 18 de junio de 2020, relativo al establecimiento de un marco para facilitar las inversiones sostenibles y por el que se modifica el Reglamento (UE) 2019/2088.

- Reglamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de febrero de 2021 por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, así como el resto de normas de la Unión Europea sobre la materia y estatales de desarrollo o trasposición de aquellas.

- Directiva (UE) 2017/1371, sobre la lucha contra el fraude que afecta a los intereses financieros de la Unión a través del Derecho penal (Directiva PIF).

-El Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, por el que se aprueban medidas para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. Esta norma recoge las especialidades en materia de gestión de subvenciones, simplificando su tramitación, previéndose la posible tramitación del procedimiento de urgencia, al tiempo que se eliminan requisitos de informes y autorizaciones preceptivas. Se establece que las convocatorias de las subvenciones relacionadas con el uso de estos fondos incorporen la regulación de las bases de concesión de las mismas, simplificando los requisitos internos para su aprobación, así como la documentación a presentar por los

Firmado por: ORTIZ SANCHEZ MARIA MONICA		12/07/2023 11:24	PÁGINA 4 / 15
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	



posibles beneficiarios. Y se prevé la posibilidad de otorgar subvenciones de concurrencia no competitiva, con cargo al Fondo de Recuperación, para aquellas subvenciones cuyo objeto sea financiar actuaciones o situaciones concretas que no requieran de valoración comparativa con otras propuestas, entre otras medidas. Igualmente, se simplifica la documentación que tienen que presentar los beneficiarios de las subvenciones para justificar la aplicación de las mismas, recogiendo, entre otras, medidas tales como la elevación del umbral económico para la presentación de una cuenta justificativa simplificada y para la acreditación de que se encuentran al corriente en el cumplimiento de las obligaciones tributarias y de la Seguridad Social, o la posibilidad de realizar compensaciones entre los conceptos presupuestados, siempre que se dirijan a alcanzar el fin de la subvención, en las memorias económicas a presentar (arts. 60 a 3).

- En Andalucía destaca el Decreto-ley 3/2021, de 16 de febrero, por el que se adoptan medidas de agilización administrativa y racionalización de los recursos para el impulso a la recuperación y resiliencia en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía también incorpora las siguientes normas que por su interés reproducimos:

Artículo 35. Autorización para la tramitación de subvenciones financiadas con fondos europeos.

En la concesión de subvenciones y ayudas incluidas en el ámbito de aplicación de esta disposición a las que resulte de aplicación la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, no será exigible la autorización del Consejo de Gobierno prevista en el artículo 115.2 del Texto Refundido de la Ley General de la Hacienda Pública de la Junta de Andalucía.

Artículo 36. Bases reguladoras de subvenciones financiadas con fondos europeos

1. Para la tramitación de la aprobación de las bases reguladoras de subvenciones financiadas con fondos europeos en el procedimiento de elaboración de las mismas solo serán exigibles, con carácter previo a su aprobación los siguientes informes: informe de la Dirección General competente en materia de Fondos Europeos previsto en el párrafo b) del artículo 4.3 del Reglamento de los Procedimientos de Concesión de Subvenciones de la Administración de la Junta de Andalucía, aprobado mediante el Decreto 282/2010, de 4 de mayo; informe del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía, salvo que se ajusten a las bases tipo, y de la Intervención General de la Junta de Andalucía previstos en los párrafos a) y d) del artículo 4.2 del Reglamento anterior; e informe de la Dirección General de Presupuestos previsto en el Decreto 162/2006, de 12 de septiembre, por el que se regulan la memoria económica y el informe en las actuaciones con incidencia económico-financiera.

2. Las bases reguladoras de las subvenciones financiadas con fondos europeos establecerán preferentemente, siempre que se cumpla con los requisitos del artículo 76.1 del Reglamento de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, aprobado por Real Decreto 887/2006, de 21 de julio, el régimen de concesión y justificación a través de módulos, íntimamente ligados a los objetivos que persigan las actuaciones subvencionadas.

3. Si la forma de justificación prevista por las bases reguladoras fuera la cuenta justificativa, podrá preverse la justificación a través de la cuenta justificativa simplificada regulada en el artículo 75 del

Firmado por: ORTIZ SANCHEZ MARIA MONICA		12/07/2023 11:24	PÁGINA 5 / 15
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	



Reglamento de la Ley General de Subvenciones, para subvenciones concedidas por importe inferior a 100.000 euros.

Artículo 37. Justificación de la aplicación de subvenciones.

1. En caso de haberse determinado por las bases reguladoras la justificación a través de módulos, se aplicarán los artículos 78 y 79 del Reglamento de la Ley General de Subvenciones, sin que, en ningún caso, la acreditación del número de unidades físicas consideradas como módulo a la que se refiere el artículo 78.2.a) del mencionado Reglamento pueda sustituirse por una declaración del beneficiario al respecto.

2. Si, en defecto de lo dispuesto en el apartado anterior, la justificación se realiza a través de la cuenta justificativa regulada en los artículos 72 y 73 del Reglamento de la Ley General de Subvenciones, las bases reguladoras podrán eximir de la obligación de presentar aquellas facturas que tengan un importe inferior a 3.000 euros, sin perjuicio de que las mismas se conserven por el beneficiario a efectos de cualquier control financiero posterior.

3. Para los supuestos en que las solicitudes de concesión de subvenciones deban venir acompañadas de memorias económicas, se flexibilizarán los compromisos plasmados en las mismas, en el sentido de que se permitan compensaciones entre los conceptos presupuestados, siempre que se dirijan a alcanzar el fin de la subvención y ello no comprometa la financiación europea de los gastos subvencionados.

- También procede invocar el Reglamento de los procedimientos de concesión de subvenciones de la Administración de la Junta de Andalucía, aprobado por Decreto 282/2010, de 4 de mayo (en posteriores menciones RSJA), que en su artículo 4.2 establece que:

(...) mediante Orden de la Consejería competente en materia de Administración Pública se aprobarán, previo informe de la Intervención General de la Junta de Andalucía y del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía, unas bases reguladoras tipo para la concesión de subvenciones de concurrencia competitiva, y otras para las de concurrencia no competitiva. Cuando las Consejerías las utilicen en sus proyectos de bases reguladoras y se ajusten a ellas, sin exigir que junto a la solicitud de subvención las personas interesadas aporten ningún otro documento, no se solicitarán los informes previstos en los párrafos c) y d) del presente apartado. En caso contrario, las Consejerías tendrán que solicitar dichos informes.

En este sentido, mediante Orden de la entonces Consejería de la Presidencia, Administración Pública e Interior de 20 de diciembre de 2019 fueron aprobadas las bases reguladoras tipo y los formularios tipo de la Administración de la Junta de Andalucía para la concesión de subvenciones en régimen de concurrencia competitiva.

Sin embargo, las bases reguladoras que vamos a examinar no se ajustan a dichas bases tipo y contienen un articulado autónomo, en el cual se recogen numerosas especialidades tanto en lo relativo al procedimiento de concesión como a la gestión y control de las subvenciones que se regulan debidas fundamentalmente a la especificidad de los Fondos “Next Generation” con cargo a los cuales van a ser financiadas. Podría, no obstante, preverse la aplicación, con carácter supletorio, de las referidas bases tipo.

Firmado por: ORTIZ SANCHEZ MARIA MONICA		12/07/2023 11:24	PÁGINA 6 / 15
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	



CUARTA.- En cuanto a la estructura del texto está constituido por un artículo único que aprueba las bases, y dos disposiciones adicionales, una que regula la convocatoria y otra la habilitación, y una disposición final única.

QUINTA.- Por lo que se refiere al procedimiento de elaboración de la norma debe sujetarse a la tramitación establecida en el artículo 45 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía (en lo sucesivo LAJA). Igualmente han de tenerse en cuenta lo dispuesto en los artículos 129 y siguientes de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Junto a ello ha de tenerse en cuenta la normativa específica aprobada por el Estado y la Junta de Andalucía indicada en la consideración jurídica tercera que agiliza su tramitación.

No obstante, el acuerdo de inicio del procedimiento para la aprobación de la disposición que se informa declara la urgencia de la tramitación de conformidad con lo previsto en el artículo 6 del Decreto Ley 3/2021, de 16 de febrero, por el que se adoptan medidas de agilización administrativa y racionalización de los recursos para el impulso a la recuperación y resiliencia en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Por otra parte, debe tenerse en cuenta que el artículo 36.1 del Decreto Ley 3/2021 dispone que:

Para la tramitación de la aprobación de las bases reguladoras de subvenciones financiables con fondos europeos en el procedimiento de elaboración de las mismas solo serán exigibles, con carácter previo a su aprobación los siguientes informes: informe del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía, salvo que se ajusten a las bases tipo, y de la Intervención General de la Junta de Andalucía previstos en los párrafos a) y d) del artículo 4.2 del Reglamento anterior; e informe de la Dirección General de Presupuestos previsto en el Decreto 162/2006, de 12 de septiembre, por el que se regulan la memoria económica y el informe en las actuaciones con incidencia económico-financiera”.

No obstante, con posterioridad se ha aprobado el Decreto-ley 26/2021, de 14 de diciembre, por el que se adoptan medidas de simplificación administrativa y mejora de la calidad regulatoria para la reactivación económica en Andalucía que elimina la necesidad del informe de la Dirección General de Fondos Europeos

Artículo 21. Modificación del Decreto-ley 3/2021, de 16 de febrero, por el que se adoptan medidas de agilización administrativa y racionalización de los recursos para el impulso a la recuperación y resiliencia en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía. Se modifica el apartado 2 del artículo 2 del Decreto-ley 3/2021, de 16 de febrero, por el que se adoptan medidas de agilización administrativa y racionalización de los recursos para el impulso a la recuperación y resiliencia en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía, que queda redactado como sigue:

«2. Las disposiciones de este Decreto-ley serán de aplicación a las actuaciones financiables con los fondos europeos del Instrumento de Recuperación de la Unión Europea y a los fondos europeos del periodo de programación 2014-2020: Fondo Europeo de Desarrollo Regional, Fondo Social Europeo,

Firmado por: ORTIZ SANCHEZ MARIA MONICA		12/07/2023 11:24	PÁGINA 7 / 15
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	



Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural y Fondo Europeo Marítimo y de Pesca. No obstante, el informe de la Dirección General competente en materia de Fondos Europeos a que se refiere el apartado 1 del artículo 36 no será exigible en la tramitación de la aprobación de las bases reguladoras de subvenciones financiadas con el Instrumento de Recuperación de la Unión Europea y las previsiones contenidas en el apartado 2 del artículo 37, referido a la justificación de la aplicación de subvenciones, se aplicarán exclusivamente a las subvenciones que se financien a través del referido Instrumento, siempre que la normativa comunitaria reguladora del correspondiente Fondo lo permita.»

Analizado el expediente se cumple con la tramitación prevista en la normativa de aplicación citada.

SEXTA.- Igualmente se recuerda la necesidad de cumplir con las obligaciones en materia de transparencia previstas en la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía.

SÉPTIMA.- Empezaremos formulando varias observaciones de carácter general:

- i. Para evitar posibles confusiones, las numerosas referencias que a lo largo del texto se efectúan a “la presente Orden” o “esta Orden” deberían hacerse con mayor exactitud a “las presentes bases reguladoras”.
- ii. Con el fin de evitar posibles confusiones terminológicas, sugerimos que las abundantes remisiones a “las ayudas” se hagan a “las subvenciones” objeto de las bases reguladoras.
- iii. Cuando se cita por primera vez una norma, ya sea comunitaria europea o nacional, debería reproducirse su título completo, y no sólo su número y fecha de aprobación. Las citas posteriores de la misma norma sí pueden hacerse de forma abreviada.
- iv. Cuando un apartado se divide en dos o más párrafos, para facilitar la identificación y cita de los mismos, sería conveniente señalarlos con letras minúsculas. Las subdivisiones de estos párrafos, a su vez, deberían numerarse con ordinales arábigos.
- v. En algunas ocasiones la norma se refiere a Ayuntamientos y otras a entidades locales, siendo deseable su unificación.

OCTAVA.- Entrando ya a examinar de forma pormenorizada el contenido del borrador de Orden, cabe señalar lo siguiente respecto de la **CONVOCATORIA**:

Según el art. 23.2. LGS 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. b) Créditos presupuestarios a los que se imputa la subvención y cuantía total máxima de las subvenciones convocadas dentro de los créditos disponibles o, en su defecto, cuantía estimada de las subvenciones. c) Objeto, condiciones y finalidad de la concesión de la subvención. d) Expresión de que la concesión se efectúa

Firmado por: ORTIZ SANCHEZ MARIA MONICA		12/07/2023 11:24	PÁGINA 8 / 15
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	



mediante un régimen de concurrencia competitiva. e) Requisitos para solicitar la subvención y forma de acreditarlos. f) Indicación de los órganos competentes para la instrucción y resolución del procedimiento. g) Plazo de presentación de solicitudes, a las que serán de aplicación las previsiones contenidas en el apartado 3 de este artículo. h) Plazo de resolución y notificación. i) Documentos e informaciones que deben acompañarse a la petición. j) En su caso, posibilidad de reformulación de solicitudes de conformidad con lo dispuesto en el artículo 27 de esta ley. k) Indicación de si la resolución pone fin a la vía administrativa y, en caso contrario, órgano ante el que ha de interponerse recurso de alzada. l) Criterios de valoración de las solicitudes. m) Medio de notificación o publicación, de conformidad con lo previsto en el artículo 59 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

El hecho de que la convocatoria haya de tener todo este contenido no significa que deba ser de forma extensa puesto que puede ser que parte de la misma se encuentre ya en las bases reguladoras siendo suficiente una remisión a las mismas.

En este sentido se aprecia duplicidad de apartados entre la convocatoria y las bases reguladoras en los siguientes apartados de la convocatoria: 8 (párrafos primer y tercero), 9, y 10.

En el apartado 3 de la convocatoria debe realizarse un esfuerzo de orden, numeración y claridad en la exposición de su contenido.

La disposición adicional primera debería ser el artículo 2, pues la orden aprueba las bases (artículo 1) y realiza la convocatoria (debería ser el artículo 2). La disposición adicional segunda debe ser una disposición final dado su contenido.

NOVENA.- Pasando al análisis del Anexo I, en el que se recogen las **BASES REGULADORAS** cabe indicar en primer lugar que en lo que respecta al contenido de las mismas, debe tomarse como referencia, además de la normativa europea específica, la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (en lo sucesivo, LGS), buena parte de cuyas normas tiene el carácter de legislación básica, conforme a lo previsto en su disposición final primera.

La LGS dedica a las bases reguladoras de la concesión de subvenciones su artículo 17, el cual determina en el apartado 3 el contenido que, como mínimo, deberán recoger las citadas bases reguladoras:

La norma reguladora de las bases de concesión de las subvenciones concretará, como mínimo, los siguientes extremos:

a) Definición del objeto de la subvención.

b) Requisitos que deberán reunir los beneficiarios para la obtención de la subvención y, en su caso, los miembros de las entidades contempladas en el apartado 2 y segundo párrafo del apartado 3 del artículo 11 de esta Ley; diario oficial en el que se publicará el extracto de la convocatoria, una vez que se haya presentado ante ésta el texto de la convocatoria y la información requerida para su publicación; y forma y plazo en que deben presentarse las solicitudes.

Firmado por: ORTIZ SANCHEZ MARIA MONICA		12/07/2023 11:24	PÁGINA 9 / 15
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	



c) Condiciones de solvencia y eficacia que hayan de reunir las personas jurídicas a las que se refiere el apartado 2 del artículo 12 de esta Ley.

d) Procedimiento de concesión de la subvención.

e) Criterios objetivos de otorgamiento de la subvención y, en su caso, ponderación de los mismos.

f) Cuantía individualizada de la subvención o criterios para su determinación.

g) Órganos competentes para la ordenación, instrucción y resolución del procedimiento de concesión de la subvención y el plazo en que será notificada la resolución.

h) Determinación, en su caso, de los libros y registros contables específicos para garantizar la adecuada justificación de la subvención.

i) Plazo y forma de justificación por parte del beneficiario o de 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.

j) Medidas de garantía que, en su caso, se considere preciso constituir a favor del órgano concedente, medios de constitución y procedimiento de cancelación.

k) Posibilidad de efectuar pagos anticipados y abonos a cuenta, así como el régimen de garantías que, en su caso, deberán aportar los beneficiarios.

l) Circunstancias que, como consecuencia de la alteración de las condiciones tenidas en cuenta para la concesión de la subvención, podrán dar lugar a la modificación de la resolución.

m) 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.

n) 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 deberán responder al principio de proporcionalidad.

En nuestro ordenamiento autonómico, el artículo 119 TRLHPJA determina también el contenido mínimo que habrán de incluir las bases reguladoras, reproduciendo el contenido de la norma básica estatal y añadiendo otras determinaciones adicionales, como la especificación de que la concesión de las subvenciones estará limitada por las disponibilidades presupuestarias existentes. Pues bien, constatamos que las presentes bases reguladoras recogen todas las previsiones exigidas por la normativa de aplicación, si

Firmado por: ORTIZ SANCHEZ MARIA MONICA		12/07/2023 11:24	PÁGINA 10 / 15
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	



bien alguna de ella debe ser objeto de una mejor y más clara regulación, como luego indicaremos de forma detallada, afectando dicha falta de concreción al contenido previsto en las letras b), i), l), m) y n).

Descendiendo ya al contenido de las bases procede realizar las siguientes consideraciones:

9.1. Debe citarse en el **artículo 1.2** de forma completa el PRTR haciendo alusión a la Decisión de Ejecución del consejo de 13 de julio de 2021.

Por otra parte, se sugiere valorar si las subvenciones están dirigidas sólo a Ayuntamientos, o si podrían ser beneficiarios las entidades locales menores y las mancomunidades como sugiere el Anexo II del Acuerdo de la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente de 1 de julio de 2021, por el que se aprobaron los criterios objetivos de distribución territorial y bases reguladoras para la financiación de las subvenciones en áreas de influencia socioeconómica de los parques nacionales con cargo a la componente 4, inversión 2 (C4.I2) “Conservación de la biodiversidad terrestre y marina” del PRTR (en lo sucesivo “el Acuerdo”).

9.2. **Artículo 1.3.** Se indica, en relación a los conceptos subvencionables, el 31 de enero de 2021 como la fecha de inicio del plazo dentro del cual pueden haberse realizado las actuaciones subvencionables, pero no se indica la fecha fin siendo recomendable incluirla en este apartado, y ello aunque más tarde en el texto sí se haga referencia a dicho plazo. En este sentido se recuerda que el Acuerdo anteriormente citado fija como fecha fin del plazo de ejecución el 31 de mayo de 2026, especificando el 31 de marzo de 2023 como fecha límite para los compromisos de gasto y de ejecución al menos del 50% de la inversión prevista.

9.3. **Artículo 1.4.** El apartado de los requisitos que deben reunir las actuaciones debería ser objeto de revisión puesto que, desde un punto de vista formal no está bien estructurado en apartados y subapartados que faciliten la ubicación de su información y desde un punto de vista material precisa de mayor claridad en algunos aspectos que en el mismo se contienen como la explicación del hito 69.

Cuando el punto 2 hace alusión al objetivo 69 debe citarse el mismo de forma más clara aludiendo al instrumento que lo regula. Igualmente debe incorporarse el enlace en internet al documento del Ministerio con los criterios de cumplimiento de los objetivos 69 y 71.

9.4. **Artículo 2.** Se valora muy positivamente la agrupación de las normas según la fuente de origen, si bien se sugiere revisar si deben ser objeto de inclusión todas las que figuran, especialmente en el ámbito nacional y autonómico. En todo caso están duplicadas las siguientes:

- Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

- Real Decreto 130/2019, de 8 de marzo, por el que se regula la Base de Datos Nacional de Subvenciones y la publicidad de las subvenciones y demás ayudas públicas.

Además, el Documento de Criterios que figura al final de la normativa autonómica es un documento estatal.

Firmado por: ORTIZ SANCHEZ MARIA MONICA		12/07/2023 11:24	PÁGINA 11 / 15
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	



También se sugiere valorar si podrán aplicarse supletoriamente las bases reguladoras tipo de 2019 para las lagunas que puedan surgir.

9.5. Artículo 4.1. Debe ser objeto de revisión en lo que respecta a los requisitos generales que deben cumplir las entidades solicitantes conforme a la LGS puesto que no se recogen todas las obligaciones que prevé la norma. Se advierte de que están siendo informadas de forma simultánea por esta Asesoría Jurídica varias bases reguladoras de fondos NEXT que tienen como destinatarios a entidades locales y se aprecia que en este punto difieren de forma notable unas de otras, debiendo homogeneizarse este apartado, velando porque, tratándose de entidades locales, cumplan todas con los mismos requisitos.

9.6. Artículo 6. Si bien las entidades pueden subcontratar el 100 de la actividad deberá tenerse en cuenta lo dispuesto en el art. 29, apartados 3 y 4, de la Ley 38/2003. Además, se incluyen unas recomendaciones de contratación mediante la remisión a Instrucciones aprobadas por la Dirección General de Contratación de la Junta de Andalucía. Esta base recoge tan sólo una recomendación lo que implica que el no seguir dichas instrucciones no habrá de tener repercusión alguna en la beneficiaria de la subvención. Por otra parte, debe valorarse si estando dichas instrucciones dirigidas a la Administración de la Junta de Andalucía pueden extrapolarse las mismas a los ayuntamientos que tienen su específico régimen de contratación en la LCSP. Si quieren establecerse concretos requisitos para llevar a cabo la subcontratación, como pudiera ser la exigencia de 3 ofertas en contratos menores, o de otro tipo, deberá consignarse expresamente en las bases reguladoras.

9.7. Artículo 7. En el apartado de adquisición de maquinaria se indica que tan sólo van a considerarse como gastos subvencionables las alternativas de mayor desempeño ambiental, sin embargo, luego se indica que deberá “evitarse” la adquisición de aquéllos que consuman combustibles fósiles, aludiendo el término evitarse a una mera posibilidad. Debe quedar perfectamente claro en las bases reguladoras cuáles son los gastos elegibles, y en este caso se plantean dudas razonables sobre cuándo podrá una maquinaria ser elegible o no.

Es fundamental incluir de forma clara un apartado que indique el periodo de tiempo dentro del cual el gasto para ser subvencionable se debe haber realizado, de conformidad con el MRR.

Igualmente ha de incorporarse el siguiente inciso: En ningún caso los bienes o servicios subvencionados podrán superar el valor de mercado.

9.8. Artículo 8. El procedimiento de concesión es de concurrencia no competitiva lo que implica que las solicitudes se resolverán sin aplicar criterios de valoración y comparación entre las mismas, y debiendo ser resueltas por orden de entrada en el registro. En este caso existe un importe fijo por Ayuntamiento, siendo necesario que cumplan el hito 69. Para facilitar dicho cumplimiento se recomienda establecer alguna previsión en el sentido de que las solicitudes presentadas por los Ayuntamientos, que pueden ser varias según los proyectos que presenten, y pueden no todas cumplir con el hito siendo suficiente con que una o algunas cumplan con el mismo, sean presentadas en un determinado orden. Sería recomendable que primero se presentasen las solicitudes relativas a los proyectos que permitan cumplir con el hito 69 de superficie para cada beneficiario, y luego las demás que pudieran no cumplir. De esta forma se garantizaría que la resolución

Firmado por: ORTIZ SANCHEZ MARIA MONICA		12/07/2023 11:24	PÁGINA 12 / 15
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	



de las solicitudes por la Administración se centraría en primer lugar en aquellos proyectos que cumplieren con el hito. Esto es importante dado que el hito se cumple de forma global para toda la línea por esta Administración.

9.9. **Artículo 11.** En relación con el apartado primero damos por reproducida la anterior consideración jurídica puesto que en una convocatoria de subvenciones en régimen de concurrencia no competitiva no cabe la “priorización” de solicitudes.

Debe indicarse que las solicitudes deberán ser presentadas por la persona que ostente la representación legal del Ayuntamiento (sería conveniente la presentación de documentación acreditativa de este extremo, además del acuerdo del órgano competente para solicitar la subvención), y que la presentación de la solicitud implica la aceptación expresa de las obligaciones y términos establecidos en las bases reguladoras.

En el apartado 4 se hace alusión al plazo de ejecución y aquí nos remitimos a lo indicado en la consideración jurídica 9.2. Se recuerda en este sentido que el plazo dentro del cual debe llevarse a cabo la ejecución de la actividad subvencionable, con indicación de su inicio y finalización, así como posibles prórrogas debe adaptarse al previsto en el MRR y en los instrumentos de ejecución del mismo siendo necesario aclarar este extremo.

En el Anexo de solicitud deben incorporarse todas las declaraciones responsables a las que se refiere el artículo 11.4.

9.10. Debe verificarse que la documentación a la que se refiere el **artículo 12** que debe acompañarse a la solicitud está enumerada en el Anexo de la solicitud.

9.11. **Artículo 14.** La Comisión de cada Parque Nacional prevista en este artículo para valorar las solicitudes y alegaciones debería concretarse con indicación del número y personal que la compondrá, y quién designará a sus miembros, por ello a estos efectos, debería incorporarse a este artículo parte del contenido del artículo 15 que lo regula por resultar sistemáticamente más adecuado este artículo.

9.12. **Artículo 15.** Conforme a lo ya indicado anteriormente se sugiere ubicar en el artículo 14 la primera parte de este artículo relativa al órgano colegiado de valoración.

Resulta recomendable incluir criterios que permitan a las comisiones proponer un porcentaje concreto de financiación de los proyectos que se presenten, pues no se indica ninguno.

9.13. **Artículo 17.** En este apartado, tras la comunicación de la propuesta provisional de resolución es cuando generalmente las bases reguladoras exigen la presentación de determinada documentación que dará lugar a la propuesta definitiva. En este caso se prevé que el proyecto de la actuación se presente con posterioridad a la notificación de la resolución definitiva, y, salvo que se justifique en el expediente las razones para ello, lo lógico es la presentación de dicho proyecto antes de la resolución definitiva. Igualmente deberán preverse las consecuencias ante la falta de presentación de dicha documentación.

Firmado por: ORTIZ SANCHEZ MARIA MONICA		12/07/2023 11:24	PÁGINA 13 / 15
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	



Por ello se sugiere revisar en este extremo las bases para que resulte clara la documentación que ha de presentarse junto a la solicitud, y la documentación que ha de presentarse tras la propuesta provisional, así como la que sea necesario presentar junto a la solicitud de pago y para llevar a cabo la justificación.

9.14. **Artículo 21.** Debe regularse en apartados diferentes las obligaciones específicas de estas subvenciones del MRTR y las generales establecidas por la norma. Se aprecia la ausencia de algunas obligaciones de los beneficiarios de subvenciones de las generales establecidas en la Ley (art. 14.1. apartados d, e y f) por lo que se sugiere revisar el listado de la segunda parte de este artículo. También deberían distinguirse de las obligaciones impuestas por el art. 46 de la Ley 38/2003.

9.15. **Artículo 22.** Debería incorporarse alguna alusión en el artículo de la modificación en el sentido de que ésta deberá cumplir con todos los condicionantes y requisitos establecidos para la subvención previstos en el art. 4.2.

9.16. **Artículo 23.** Se sugiere ordenar el contenido de este artículo y enumerarlo de forma más correcta. Sería lógico exponer en primer lugar la cuenta justificativa simplificada y su contenido, y en segundo lugar la cuenta justificativa con informe de auditor por seguir el orden de su exposición.

Se sugiere incorporar un Anexo con la solicitud de pago y las declaraciones responsables que exige este artículo.

9.17. **Artículo 24.** No se señala cuál es el plazo de justificación. Esta omisión puede afectar de forma relevante al cómputo del plazo para el posible reintegro de la subvención, pues éste se inicia desde la finalización del plazo de justificación.

9.18. **Artículo 25.** Se advierte de que están siendo informadas de forma simultánea por esta Asesoría Jurídica varias bases reguladoras de fondos NEXT que tienen como destinatarios a entidades locales y que se aprecia que en este punto difieren de forma notable unas de otras, debiendo homogeneizarse este apartado, velando por que, tratándose de entidades locales, cumplan todas con los mismos requisitos.

9.19. **Artículo 27.2.b).** necesario concretar para esta línea qué se entiende por cumplimiento parcial que “se aproxime de modo significativo al cumplimiento”, pues sólo con esa concreción puede aplicarse el supuesto de hecho que contempla la norma, siendo excesivamente vagos los dos criterios incorporados sobre el grado de cumplimiento y el interés ambiental.

9.20. Se echan en falta artículos específicos dedicados a la financiación, al régimen de compatibilidad de subvenciones y a la publicidad y transparencia de las subvenciones concedidas.

9.21. Dado el carácter de urgencia con el que han sido examinadas estas bases se recomienda revisar los **Anexos** para adecuarlos a las anteriores consideraciones jurídicas y coordinar el contenido de las bases reguladoras con el contenido de los anexos para garantizar su coherencia, puesto que no permite el breve plazo otorgada por la norma entrar en un análisis detallado de los mismos, más allá de las referencias que ya se han realizado anteriormente.

Firmado por: ORTIZ SANCHEZ MARIA MONICA		12/07/2023 11:24	PÁGINA 14 / 15
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	




En este sentido se ha aconsejado incluir un anexo de solicitud de pago, y se indica que se cita en el art. 19 un Anexo V que no consta en el expediente remitido.

9.22. Igualmente debe velarse porque se cumpla con todas las exigencias y controles establecidos por el Estado para la tramitación de las actividades sufragadas por el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia recogidos en las disposiciones básicas siguientes: la Orden HFP/1030/2021, de 29 de septiembre, por la que se configura el sistema de gestión del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, la Orden HFP/1031/2021, de 29 de septiembre, por la que se establece el procedimiento y formato de la información a proporcionar por las Entidades del Sector Público Estatal, Autonómico y Local para el seguimiento del cumplimiento de hitos y objetivos y de ejecución presupuestaria y contable de las medidas de los componentes del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia y la Orden HFP/55/2023, de 24 de enero, relativa al análisis sistemático del riesgo de conflicto de interés en los procedimientos que ejecutan el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

Es cuanto tengo el honor de someter a la consideración de V.I., sin perjuicio de la adecuada tramitación procedimental de la disposición informada.

La Letrada de la Junta de Andalucía

Monica Ortiz Sánchez

Firmado por: ORTIZ SANCHEZ MARIA MONICA		12/07/2023 11:24	PÁGINA 15 / 15
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	