

INFORME JURÍDICO SSCC 100/2023 PRECEPTIVO SOBRE EL PROYECTO DE DECRETO PARA UNA TRANSICIÓN JUSTA A TRAVÉS DEL IMPULSO DE ECOSISTEMAS INDUSTRIALES SOSTENIBLES EN LAS PROVINCIAS DE ALMERÍA, CÁDIZ Y CÓRDOBA.

Asunto: Disposiciones de carácter general: Decreto: Competencia. Cuestiones de mejora técnica. Necesidad de dictamen del Consejo Consultivo de Andalucía al llevarse a cabo un desarrollo de la normativa comunitaria existente en la materia.

Remitido por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Industria, Energía y Minas el proyecto de Decreto referenciado para la emisión de informe preceptivo, conforme al artículo 78.a) 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, se formulan los siguientes:

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

PRIMERA.- El presente informe jurídico tiene por objeto el borrador de Decreto por el que se articulan diversas medidas (de apoyo económico financiero, facilitadoras del desarrollo económico e industrial, y de gobernanza) de Transición Justa a través del impulso de ecosistemas industriales sostenibles en las provincias de Almería, Cádiz y Córdoba, al ser las más afectadas en Andalucía por el proceso de transición hacia los objetivos de la Unión para 2030 en materia de energía y clima y una economía de la Unión climáticamente neutra de aquí a 2050, todo ello en el marco de la estrategia industrial europea «*El momento de Europa: reparar y prepararse para la próxima generación*», COM(2020) 456 final y SWD(2020) 98 final adjunto».

El decreto establece el marco regulador de dichas medidas de impulso de los ecosistemas industriales, ordenando la intervención de las distintas unidades administrativas de la Junta de Andalucía y facilitando la coordinación en la ejecución del Fondo de Transición Justa.

SEGUNDA.- Desde el punto de vista competencial, el dictado del presente proyecto de Decreto se enmarca en la competencia sobre el fomento y la planificación de la actividad económica en Andalucía y sobre la industria (salvo las competencias del Estado por razones de seguridad, sanitarias o de interés de la defensa) que corresponden a la Comunidad Autónoma de Andalucía de conformidad con el artículo 58.2.1º y 3º del Estatuto de Autonomía para Andalucía, siendo una competencia compartida; y 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 149.1.11.ª y 13.ª de la Constitución.



FIRMADO POR	EUFRASIO JAVIER LOMAS OYA	21/11/2023	PÁGINA 1/18
VERIFICACIÓN	Pk2jmCXR77PJUKAMZCC5PMKE4G76VE	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



También se enmarca en las previsiones de los artículos 112 y 119.3 del Estatuto de Autonomía para Andalucía respecto del ejercicio de la potestad reglamentaria por parte del Consejo de Gobierno en el ámbito de las competencias de la Comunidad Autónoma, todo ello de conformidad con lo establecido tanto en el Decreto del Presidente 10/2022, de 25 de julio sobre reestructuración de Consejerías, modificado por el Decreto del Presidente 13/2022, de 8 de agosto, que estableció la creación de nuevas Consejerías y determinó su orden de prelación, asignando un reparto competencial entre las mismas, de conformidad con lo establecido por el artículo 10.1.h) de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, así como en las previsiones del Decreto 163/2022, de 9 de agosto, recoge entre otras, en el artículo 1.1, las competencias atribuidas a la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de actividades industriales, mineras y energéticas, y establece en su artículo 5.1.a), que a la Secretaría General de Industria y Minas le corresponden todas las funciones relacionadas con la dirección, impulso y coordinación para la formulación, desarrollo, aplicación, seguimiento y evaluación de la política industrial y minera.

TERCERA.- En relación al marco jurídico de referencia habría que considerar lo establecido en el Reglamento (UE) 2021/1056 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de junio de 2021, por el que se establece el Fondo de Transición Justa, así como el Plan Territorial de Transición Justa de España 2021 – 2027, que adoptó la Comisión Europea en su decisión de 20 de diciembre de 2022, en el que se describen las medidas específicas que deben adoptarse para abordar las consecuencias socioeconómicas y medioambientales de dicha transición en diversas provincias España, incluidas las provincias andaluzas incorporadas en el Plan, anteriormente aludidas, que han sufrido recientemente un grave impacto económico y en el empleo por causa del cierre de centrales térmicas de carbón.

Así mismo, respecto de las medidas de apoyo económico financiero, habría que considerar lo establecido en Texto Refundido de Ley de Hacienda Pública de Andalucía aprobado por Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de marzo; y respecto de las medidas facilitadoras y de gobernanza lo establecido la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público en materia de órganos colegiados (en sus artículos 15-18), en la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de Administración de la Junta de Andalucía (artículos 31.4 y 89) y en la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de Andalucía (artículo 27.8), conforme a los cuales, corresponde al Consejo de Gobierno aprobar las disposiciones reglamentarias que procedan así como la creación de los órganos de la Administración de la Junta de Andalucía, incluidos las comisiones interdepartamentales y los órganos de participación ciudadana.

CUARTA.- Respecto de la estructura, que se estima adecuada a los fines regulatorios pretendidos, el proyecto normativo remitido consta de un Título Preliminar y tres Títulos, desglosados en sendos Capítulos, así como tres Disposiciones Adicionales y dos Finales. También incorpora un Anexo.

QUINTA.- Sobre la tramitación procedimental, prevista con carácter general para la elaboración de reglamentos en el título VI de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en el que se regula *“la iniciativa legislativa y la potestad para dictar reglamentos y otras disposiciones”*) así como en el artículo 45 de la ya citada Ley 6/2006 de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, es dable considerar que en el presente caso se ha cumplimentado debidamente

FIRMADO POR	EUFRASIO JAVIER LOMAS OYA		21/11/2023	PÁGINA 2/18
VERIFICACIÓN	Pk2jmCXR77PJUKAMZCC5PMKE4G76VE	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma		



hasta ahora, tal y como resulta del Informe de la Secretaría General Técnica de fecha 18-8-2023 que obra en el expediente administrativo remitido, habiéndose incorporado al texto definitivo del proyecto normativo las consideraciones efectuadas en fase de informe, tal y como resulta de sendos Anexos incorporados al expediente.

Ello no obstante, se aprecia la ausencia del informe del Consejo Andaluz de Gobiernos Locales, del que consta su petición (en el mes de julio).

Por otro lado, en lo sucesivo, sería necesario someter este Decreto a dictamen del Consejo Consultivo de Andalucía en cuanto órgano competente para enjuiciar los parámetros de legalidad correspondientes, toda vez que el Decreto que nos ocupa efectúa una labor de desarrollo de la normativa comunitaria existente en la materia, a saber, el Reglamento UE 2021/1056 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de junio de 2021, por el que se establece el Fondo de Transición Justa, estableciendo las líneas generales (ámbito subjetivo y objetivo de los incentivos convocatorias, etc.) del marco jurídico regulador de unas subvenciones y complementando de este modo las determinaciones del citado Reglamento para configurar el régimen de las ayudas que pueden otorgar los órganos de la Administración autonómica con fondos de la Unión Europea en relación con las actividades objeto de la regulación (ya que, como señala la parte expositiva del Decreto, *“En el título I se incorporan los incentivos para la transición justa, e incluye, asimismo, la figura de los proyectos tractores como vehículo para articular las inversiones que facilitarán el crecimiento de los nuevos o renovados ecosistemas industriales que se persigue como respuesta a la pérdida de industria y de empleo industrial”*).

A este respecto es dable considerar lo establecido en el artículo 17.3 de la Ley 4/2005, de 8 de abril, del Consejo Consultivo de Andalucía así como lo señalado por el propio Consejo Consultivo de Andalucía (en su Dictamen 191/2001, de fecha 18-10-2001, relativo a un proyecto de Decreto por el que se establecen las ayudas de la Junta de Andalucía a los sectores agrícola, ganadero y forestal incluidas en el Programa Operativo Integrado Regional de Andalucía para el desarrollo del Marco Comunitario de Apoyo 2000-2006): *“Antes de concluir este primer Fundamento Jurídico hay que referirse a la propia competencia de este Consejo Consultivo. Desde el dictamen 24/1994, este Órgano viene afirmando su competencia para examinar los Proyectos de Decreto que llevan a cabo el desarrollo y la ejecución de la normativa comunitaria, pues, de acuerdo con la función que el artículo 1 de la Ley 8/1993 le atribuye (velar por la observancia de la Constitución, el Estatuto de Autonomía y el resto del ordenamiento jurídico), no puede negarse que le incumbe efectuar el examen previo de legalidad de la norma consultada. En efecto, su adecuación a la Constitución, así como a la normativa comunitaria (con la particular naturaleza que ésta presenta), se sitúa en el plano de la preservación del principio de legalidad, al igual que en los supuestos en que la consulta se produce en el ámbito estricto de la relación entre Ley y reglamento de ejecución de la misma. Así se recuerda en la Resolución de la Presidencia del Consejo Consultivo de 8 de enero de 2001, por la que se dispone la publicación de la relación, aprobada por el Pleno, de las disposiciones que preceptúan la audiencia de este Órgano consultivo.”*

SEXTA.- Descendiendo ya al texto sometido a informe jurídico es dable efectuar las siguientes consideraciones sobre su contenido.

6.1.- SOBRE LA PARTE EXPOSITIVA.

FIRMADO POR	EUFRASIO JAVIER LOMAS OYA		21/11/2023	PÁGINA 3/18
VERIFICACIÓN	Pk2jmCXR77PJUKAMZCC5PMKE4G76VE	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma		



En relación con la **parte expositiva**, al hilo de las consideraciones que contiene en torno a las competencias de la Consejería de Política Industrial y Energía, actual Consejería de Industria, Energía y Minas en materia de actividades industriales, mineras y energéticas, así como la cooperación económica y el fomento de las iniciativas y acciones en dichos campos (ex Decreto del Presidente 10/2022, de 25 de julio, sobre reestructuración de Consejerías), y en materia de gestión de incentivos para el impulso de programas de promoción y modernización industrial y de la minería, el desarrollo económico regional y la transición justa (ex artículo 5.1.d del Decreto 163/2022, de 9 de agosto, por el que se regula la estructura orgánica de la citada Consejería), resultaría aconsejable efectuar algunas consideraciones complementarias en torno al encaje de dichas previsiones con las contenidas en el Acuerdo del Consejo de Gobierno, de 18 de julio de 2023, por el que se aprueba la Estrategia de Especialización Inteligente para la Sostenibilidad de Andalucía 2021-2027 - S4ANDALUCIA- (citada en el artículo 2 del Decreto), en el que se faculta al Consejero de Universidad, Investigación e Innovación para dictar las disposiciones necesarias para el desarrollo y ejecución del citado acuerdo, teniendo en cuenta que el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía aprobó, el 26 de enero de 2021, la formulación de dicha Estrategia S4ANDALUCIA con la finalidad de establecer un documento estratégico de planificación, ejecución, desarrollo y evaluación de las actuaciones públicas que se desarrollen en materia de Investigación, Innovación y Transición Industrial, con una perspectiva transversal de lucha contra el Cambio Climático, en el Marco Europeo de Cohesión 2021-2027, en coordinación, en su caso, con las estrategias específicas referentes a estas materias y en respuesta a los requerimientos exigidos por la Condición Habilitante del Objetivo 1 del Programa Operativo Andalucía del Fondo Europeo de Desarrollo Regional 2021-2027, siguiendo las directrices de la Comisión Europea y la Autoridad de Gestión FEDER del Reino de España.

Por otro lado y al objeto de dar cobertura a las previsiones del articulado (artículo 3.1.a) en torno a la transformación ecológica y digital de la industria, incluyéndose la economía circular, resultaría de interés incluir una cita a la Comunicación (de 2-3-2022) de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones titulada “*Hacia una economía ecológica, digital y resiliente: nuestro modelo europeo de crecimiento*” en la que se afirma que “*La transición digital contribuirá a los objetivos ecológicos, con sinergias en muchos ámbitos de una economía circular inteligente*” y que “*La adopción de soluciones digitales innovadoras puede ayudar a alcanzar los objetivos de sostenibilidad en diversos sectores de la economía*”.

6.2.- SOBRE EL ARTICULADO.

En el **artículo 1**, relativo al objeto, en el apartado 1, a los efectos de una mayor claridad expositiva en la delimitación de los territorios afectados por las medidas que el Decreto regula y teniendo en cuenta que en el Anexo D del Informe País 2020 que publicó la Comisión Europea en el marco de las orientaciones del semestre europeo se identifica a Almería, Cádiz y Córdoba entre las ocho provincias más afectadas en España por la transición a la neutralidad climática a causa, fundamentalmente, del desmantelamiento de las centrales térmicas de carbón de Carboneras en Almería, Los Barrios en Cádiz y Puente Nuevo en el Valle del Guadiato de Córdoba, en el marco del espíritu y finalidad que preside el Plan Territorial de Transición Justa de España 2021-2027, resultaría aconsejable introducir una mención específica a los territorios destinatarios del presente Decreto añadiendo a la cita que contiene a las “*provincias de transición justa en Andalucía*” (en torno a las cuales se ha articulado, efectivamente, el mencionado Plan Territorial de Transición Justa de

FIRMADO POR	EUFRASIO JAVIER LOMAS OYA	21/11/2023	PÁGINA 4/18
VERIFICACIÓN	Pk2jmCXR77PJUKAMZCC5PMKE4G76VE	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



España) una especial atención “a los municipios más directamente afectados por el proceso de transición a la neutralidad climática”, todo ello con la finalidad de garantizar que el desarrollo de nuevos o renovados ecosistemas industriales en las citadas provincias, que es el fin perseguido por el presente Decreto, tenga siempre una especial incidencia en los municipios más directamente afectados (o dicho en otros términos, a fin de garantizar que las medidas que -en la práctica- sean adoptadas en el marco del presente Decreto alcanzan en todo caso a los aludidos municipios evitando así la eventualidad de medidas adoptadas en el marco territorial de las citadas provincias pero que no alcanzan a los citados municipios más directamente afectados por el proceso de transición a la neutralidad climática, algo que conforme a la redacción actual resultaría posible).

En el apartado 2 de este artículo 1, y como mejora técnica, en lugar de aludir a los “tipos de operaciones” sería conveniente aludir a los “tipos de acciones”, tal y como prevé el Anexo y por armonía con el mismo.

Por otro lado y respecto de la salvedad contenida en este apartado 2 en relación a la consideración de nuevos ecosistemas industriales o tipos de operaciones o sectores industriales “que deriven de las modificaciones que tengan lugar en relación con el referido Plan y Programa, de conformidad con el artículo 24 del Reglamento (UE) núm. 2021/1060 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de junio de 2021”, es dable tener en cuenta que tales modificaciones se encuentran condicionadas al compromiso de aplicar el objetivo de lograr una Unión climáticamente neutra de aquí a 2050, ex artículo 7.3 del Reglamento (UE) 2021/1056, de 24 de junio (según el cual “3. Tan pronto como un Estado miembro se haya comprometido a aplicar el objetivo de lograr una Unión climáticamente neutra de aquí a 2050, podrá presentar una solicitud de modificación de cada programa financiado por el FTJ de conformidad con el artículo 24 del Reglamento (UE) 2021/1060 y podrá incluir las asignaciones no programadas que no hayan sido liberadas”), resultando por ello aconsejable efectuar una mención específica a dicho condicionante, a los efectos de una mayor seguridad jurídica para los operadores.

Debería mejorarse la redacción del apartado 3 de este artículo 1, concretamente cuando alude a “Las medidas de apoyo, facilitadoras y de gobernanza reguladas en el presente decreto. aunque no reciban el apoyo del Fondo de Transición Justa, se dirigirán a impulsar la transición a una economía sostenible, climáticamente neutra y circular, o favorecerán el aumento de la eficiencia en el uso de recursos, de forma alineada con el objetivo único específico citado” (sic) al objeto de una mayor seguridad jurídica, dando sentido a la expresión “aunque no reciban el apoyo del Fondo de Transición Justa”, máxime cuando este apartado 3 del precepto viene encabezado por la expresión “Los incentivos y actuaciones que se financien con el Fondo de Transición Justa...”, resultando en consecuencia un tanto incoherente.

En el apartado 4, como mejora técnica y en coherencia con el resto del articulado, en lugar de aludir a “líneas de actuación” resultaría aconsejable aludir a “medidas de actuación” (así conceptuadas en el apartado 1 de este artículo 1), tales como las medidas de apoyo económico y financiero, las medidas facilitadoras y las medidas de coordinación y gobernanza.

En el **artículo 2**, que contiene diversas definiciones, en la relativa al «Ecosistema industrial» la mención al ámbito territorial del mismo debería circunscribirse más que al “conjunto de Andalucía” a las provincias (a las que alude expresamente el propio título del Decreto) y municipios específicos objeto de las

FIRMADO POR	EUFRASIO JAVIER LOMAS OYA	21/11/2023	PÁGINA 5/18
VERIFICACIÓN	Pk2jmCXR77PJUKAMZCC5PMKE4G76VE	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



medidas de transición justa, en los términos en que anteriormente se razonaba en torno al apartado 1 del artículo 1. Iguales consideraciones cabría efectuar respecto de la definición relativa a «*Proyecto tractor*», cuando alude *in fine* a “...bienes y servicios industriales que se desarrollan o puedan desarrollarse en Andalucía”.

En el **Título I**, que lleva por título “*Instrumentos de apoyo económico y financiero a los ecosistemas industriales*” sería aconsejable aludir, a fin de unificar terminología, a “*medidas de apoyo económico y financiero*” en coherencia de lo previsto en el artículo 1 y la denominación dada al Título II.

Por análogas razones, en el **Capítulo I del Título I**, que lleva por título “*Proyectos tractores de transición justa*”, puesto que aborda no solo este aspecto objetivo (objeto de regulación en el artículo 3) sino también el aspecto subjetivo de posibles beneficiarios (objeto de regulación en el artículo 4) susceptibles/destinatarios -respectivamente- de las medidas de apoyo económico y financiero que se regulan en dicho Título, a juicio del Letrado que suscribe resultaría más acorde a su contenido emplear el título de “*Ámbito objetivo y subjetivo de las medidas de apoyo económico y financiero*”, lo que constituiría una mejora técnica aportando una mayor claridad expositiva y seguridad jurídica a la estructura y contenido del Decreto.

En el **artículo 3**, al hilo de las anteriores consideraciones, el título “*Ámbito material de los proyectos tractores*” debería sustituirse por el de “*Ámbito objetivo de las medidas de apoyo*”, pudiéndose en su caso añadir una mención a los proyectos tractores si lo pretendido fuese articular sobre ellos la clave de bóveda del sistema de incentivos que se regula.

En el apartado 1 de este artículo 3, y conforme a las anteriores consideraciones, en lugar de aludir a que “*los proyectos tractores se dirigirán al impulso de ...*” habría de aludirse a que “*las medidas de apoyo se dirigirán al impulso de proyectos tractores*” si lo pretendido es, como apuntábamos, configurar los proyectos tractores como objeto del incentivo, tal y como parece desprende del resto del Decreto (al venir éstos conceptuados como el conjunto de proyectos o iniciativas industriales o servindustriales, centradas específicamente en un ecosistema industrial, y promovido por una o varias entidades o empresas públicas o privadas que contribuyan de manera relevante al crecimiento o fortalecimiento de las cadenas de valor de bienes y servicios industriales).

Por otro lado, en relación a esta cuestión del ámbito objetivo de las medidas de apoyo contempladas en el presente Decreto, a juicio del Letrado que suscribe habrían de tenerse en consideración no solo las previsiones contenidas en el Plan Territorial de Transición Justa de España, al que expresamente alude el Decreto que nos ocupa, en cuanto a las “...*actividades industriales específicas que se encuadran en alguno de los tipos de acciones y sectores industriales descritos en el Programa del Fondo y Plan Territorial de Transición Justa de España 2021 - 2027 para cada una de las provincias de transición justa*”, sino que también habrían de tenerse en consideración las previsiones contenidas en el Reglamento (UE) 2021/1056, de 24 de junio, que Establece el Fondo de Transición Justa, en cuyo artículo 8 se delimita el alcance del apoyo de dicho fondo previendo que “1. El FTJ solo apoyará actividades que estén directamente vinculadas a su objetivo específico, tal como se establece en el artículo 2, y que contribuyan a la ejecución de los planes territoriales de transición justa establecidos de conformidad con el artículo 11”, enumerando a continuación -el apartado 2- las actividades que, conforme al apartado 1, el FTJ apoyará “*exclusivamente*”, como por ejemplo a) inversiones productivas en pymes; b) inversiones en la creación de nuevas empresas; c) inversiones en actividades de

FIRMADO POR	EUFRASIO JAVIER LOMAS OYA	21/11/2023	PÁGINA 6/18
VERIFICACIÓN	Pk2jmCXR77PJUKAMZCC5PMKE4G76VE	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



investigación e innovación; d) inversiones en el despliegue de tecnologías; e) inversiones en energías renovables; etc. En consecuencia, a los efectos del debido encuadramiento del ámbito objetivo de las medidas de apoyo contempladas en el artículo 3 del presente Decreto, resultaría aconsejable dejar constancia en este apartado 1 que las medidas de apoyo que contempla se dirigirán al impulso de actividades que estén directamente vinculadas al objetivo específico del FTJ y que contribuyan a la ejecución de los planes territoriales de transición justa establecidos al efecto.

En este mismo apartado 1 de este artículo 3, a la mención “*para cada una de las provincias de transición justa*” cabría añadir “*de Andalucía*”, como mejora técnica.

En este apartado 1 *in fine* se incluye la mención “*La condición de proyecto tractor se adquirirá mediante acuerdo de la Comisión de Planificación y Seguimiento del artículo 18*” que, a juicio del Letrado que suscribe, resulta prescindible ya que esta cuestión es abordada, con mayor detalle, en el artículo 19.

La redacción del apartado 2 de este artículo 3 debe mejorarse a efectos de una mayor claridad expositiva y seguridad jurídica.

También debe mejorarse la redacción del apartado 3 de este artículo 3 cuando alude a que “*...puede abarcar el conjunto de las provincias de transición justa*”, pareciendo referirse a la posibilidad de que el ámbito geográfico de los proyectos incentivables pueda corresponderse al de las 3 provincias andaluzas de transición justa, consideradas conjuntamente.

En el apartado 4 de este artículo 3 se determinan “*entre otras*” (sic) y “*en función de alguna de las necesidades contempladas en el Programa y Plan Territorial de Transición Justa de España 2021 - 2027 para cada una de las provincias de transición justa*” una serie de aspectos o criterios a tener en cuenta por la Comisión de Planificación y Seguimiento a efectos de la correspondiente evaluación que, a juicio del Letrado que suscribe, no parecen corresponderse, en puridad, con las necesidades que vienen definidas en el Plan Territorial de Transición Justa de España, el cual, en su apartado 2.2, relativo a los “*Objetivos y necesidades de desarrollo de aquí a 2030 con vistas a alcanzar una economía de la Unión climáticamente neutra a más tardar en 2050*” se relaciona las “*principales necesidades de desarrollo identificadas, comunes a todos los territorios, y bajo las que se clasificarán las tipologías de actuaciones específicas de cada territorio*”, especificando que “*son las siguientes: 1. Transformación ecológica de la industria y fomento de la movilidad sostenible, la economía circular y la eficiencia energética. 2. Impulso a la cadena de valor de las energías renovables, el autoconsumo, el almacenamiento energético y el hidrógeno renovable. 3. Impulso a pymes y proyectos empresariales tractores para la diversificación económica de los territorios. 4. Fomento de la investigación, desarrollo e innovación (I+D+I), la integración de las TIC y la transformación digital. 5. Rehabilitación ambiental, conservación de la naturaleza, biodiversidad y ecosistemas, promoción del patrimonio histórico y cultural relacionado con la minería y la industria, y fomento del turismo sostenible. 6. Impulso a infraestructuras sociales, la economía social e iniciativas de formación y cualificación*”.

En consecuencia, en la redacción de este apartado 4 deberían tenerse en consideración las aludidas necesidades, teniendo en cuenta además -a efectos teleológicos- la previsión del tan citado Plan en torno a que “*Abordando estas necesidades, la implementación de las actuaciones previstas en el Plan de Transición Justa en España (detalladas en el apartado 2.4.) tiene como objetivo común a todos los territorios absorber a la*

FIRMADO POR	EUFRASIO JAVIER LOMAS OYA	21/11/2023	PÁGINA 7/18
VERIFICACIÓN	Pk2jmCXR77PJUKAMZCC5PMKE4G76VE	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



población trabajadora excedente de las actividades en declive y en transformación, y mantener el empleo existente, con especial atención a mujeres, jóvenes, mayores de 55 años y personas con discapacidad; así como generar nuevas actividades empresariales y ampliar las existentes para diversificar el tejido económico de las zonas; reduciendo al mismo tiempo las emisiones de gases de efecto invernadero gracias al cierre definitivo del carbón y la transformación de actividades altamente emisoras”.

Del mismo modo, en la redacción de este apartado 4 deberían tenerse en consideración los objetivos perseguidos por el Plan Territorial de Transición Justa de España, de contribuir a cumplir con los objetivos fijados en la Estrategia de Transición Justa y su Plan de Acción Urgente de que los cierres generen a medio plazo un impacto cero en población y empleo; de apoyar los proyectos que ya han ido surgiendo en las zonas afectadas y contribuir a su diversificación económica; de servir para que en las zonas donde hay empresas con altas emisiones industriales se dinamice su proceso de descarbonización y renovación industrial: de encontrar soluciones ad hoc en los territorios con más dificultades y más ruralizados: de apoyar proyectos empresariales que permitan una mejor sostenibilidad económica de las zonas; de ampliar el radio de acción desde las zonas de los Convenios de Transición Justa al ámbito provincial; de atraer inversiones que generen rentas salariales similares a las que se han perdido; de apoyar soluciones de innovación energética ad hoc adaptadas a los territorios afectados; de consolidar la identidad de las zonas, poniendo en valor su patrimonio minero e industrial; de completar el apoyo a los trabajadores afectados y a la población desempleada a través de actuaciones de formación profesional y recualificación; y de hacer un uso eficiente de los recursos de todas las administraciones implicadas.

En el **artículo 4**, al hilo de las anteriores consideraciones sobre la denominación del Título y Capítulo en que se incardina, el título “*Entidades participantes en los proyectos tractores*” debería sustituirse por el de “*Ámbito subjetivo de las medidas de apoyo*”.

La redacción del apartado 1 de este artículo 4 resulta un tanto confusa (quizá a resultas de lo indicado sobre el título del precepto), debiendo centrarse en determinar quiénes pueden resultar beneficiarios de las aludidas medidas de apoyo (v. gr. empresas o entidades participantes en proyectos tractores de transición justa).

Más confusa resulta aún la redacción del apartado 2 de este precepto, de la que parece desprenderse que la condición de entidad participante y, por tanto, de posible beneficiaria de las medidas de apoyo o incentivo que el Decreto contempla, se adquiere por el mero hecho de haber manifestado su interés, sin mayor justificación al respecto.

En definitiva, debe efectuarse una nueva y mejor redacción de este artículo 4 a los efectos de una mayor claridad expositiva y de la debida seguridad jurídica, deficiente conforme a la actual redacción.

Por otro lado, se somete a consideración la conveniencia de introducir alguna mención -si quiera sucinta- en este precepto (dado su objeto) a los ámbitos subjetivos de exclusión del Fondo de Transición Justa contemplados en el Reglamento (UE) 2021/1056, cuyo artículo 9 enumera los “Ámbitos excluidos del alcance del apoyo” señalando que “*El FTJ no apoyará: a) el desmantelamiento o la construcción de centrales nucleares; b) la fabricación, la transformación y la comercialización de tabaco y productos del tabaco; c) una empresa en crisis, tal como se define en el artículo 2, punto 18 , del Reglamento (UE) n.º 651/2014 de la Comisión (LCEur 2014,*

FIRMADO POR	EUFRASIO JAVIER LOMAS OYA	21/11/2023	PÁGINA 8/18
VERIFICACIÓN	Pk2jmCXR77PJUKAMZCC5PMKE4G76VE	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



1199) (18), a menos que esté autorizada en virtud de normas temporales sobre ayudas estatales establecidas para hacer frente a circunstancias excepcionales o en el marco de ayudas de minimis para apoyar inversiones que reduzcan los costes energéticos en el contexto del proceso de transición energética”.

En el **Capítulo II del Título I**, que lleva por título “*Incentivos de transición justa*” cabría añadir, a efectos de una mayor precisión “*para ecosistemas industriales*”, al objeto de diferenciarlos de otros incentivos, como por ejemplo los de desplazamiento de trabajadores regulados en el Título II.

En el **artículo 5**, en su apartado 1, debería aludirse a la persona titular de la Consejería competente en materia de actividades industriales, suprimiendo la mención “*y energéticas*”, a fin de evitar que en caso de eventuales reestructuraciones de la actual Consejería de Industria, Energía y Minas se susciten dudas en materia de competencia, todo ello en base a la consideración de que la clave de bóveda del FTS es la rama industrial y no la energética de la actual Consejería (ex artículo 5 del Decreto 163/2022, de 9 de agosto, que Regula la estructura orgánica de la Consejería).

En el apartado 2 de este precepto se contempla la posibilidad de que los incentivos de transición justa sean financiados “*a través de las fuentes de financiación que se especifiquen en las bases reguladoras y convocatorias, las cuales podrán incluir al Fondo de Transición Justa*”, expresión ésta última con la que se parece atribuir al citado fondo un carácter residual, lo que no parece corresponderse con el resto de previsiones del texto, por lo que debería mejorarse la redacción.

En el apartado 3 de este precepto se prevé, tras establecer que el procedimiento de concesión de subvenciones que se adoptará en los incentivos de transición justa será el de concurrencia competitiva, que “*Los criterios que se establezcan para esta concurrencia habrán de estar en consonancia con los criterios de priorización establecidos en el documento de criterios y procedimientos para la selección de operaciones del programa*”, mención ésta última que, por la falta de precisión, arroja notables dudas en torno a cuáles sean estos criterios de priorización a que alude, debiendo mejorarse su redacción por elementales razones de seguridad jurídica.

En el apartado 6 de este precepto se prevé que “*La selección de los ecosistemas industriales y tipos de operaciones o sectores industriales objeto de las convocatorias, así como los destinatarios y ámbito territorial que abarcan se realizará en base a los acuerdos adoptados por la Comisión de Planificación y Seguimiento, regulada en el artículo 18*”, resultando aconsejable sustituir la expresión “*en base a...*” por la de “*teniendo en consideración los...*” si lo pretendido es evitar atribuir carácter vinculante a dichos acuerdos de la citada Comisión.

En el **artículo 6**, en su apartado 3, se prevé que “*El alcance y ámbito de las convocatorias de incentivos de transición justa, de acuerdo con los apartados 1 y 2 de este artículo, se determinarán mediante acuerdo de la Comisión de Planificación y Seguimiento del artículo 18*”, resultando aconsejable sustituir la expresión “*mediante acuerdo*” por la de “*teniendo en consideración la propuesta de*” si lo pretendido es evitar atribuir carácter vinculante a dichos acuerdos de la citada Comisión, máxime teniendo en cuenta que el Decreto 163/2022, de 9 de agosto, que Regula la estructura orgánica de la Consejería, atribuye a la Secretaría General de Industria y Minas la “*gestión de incentivos para el impulso de programas de promoción y modernización industrial y de la minería, el desarrollo económico regional y la transición justa*” (artículo 5.1.d).

FIRMADO POR	EUFRASIO JAVIER LOMAS OYA		21/11/2023	PÁGINA 9/18
VERIFICACIÓN	Pk2jmCXR77PJUKAMZCC5PMKE4G76VE	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma		



En el apartado 4 de este artículo se establece una previsión normativa de alcance limitado (*“En relación con la adaptación y mitigación frente al cambio climático y con el resto de objetivos medioambientales de la taxonomía europea”*) que debería ser objeto de una mayor justificación, máxime habida cuenta las imbricaciones que otros sectores como el digital o el de la economía circular pueden tener en el medio ambiente -a que anteriormente aludíamos- apuntadas en la Comunicación (de 2-3-2022) de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones titulada *“Hacia una economía ecológica, digital y resiliente: nuestro modelo europeo de crecimiento”*.

Por otro lado, y a efectos de una mejor sistemática, cabría considerar la posibilidad de incluir esta previsión del apartado 4 en el artículo 5.3 relativo a las bases reguladoras de las subvenciones.

En el **artículo 7** se aborda el apoyo del Fondo de Transición Justa a inversiones productivas de grandes empresas *“de conformidad con lo previsto en el Programa del Fondo y el Plan Territorial de Transición Justa de España 2021–2027”*, lo que supone que (en el marco del artículo 11.2.h del Reglamento UE) *“En lo que se refiere a las inversiones productivas en empresas distintas de las pymes, la lista propuesta de proyectos prevista en el Reglamento FTJ será elaborada en base al resultado de las convocatorias que lanzarán las CCAA interesadas una vez aprobado el programa. Estas ayudas priorizarán operaciones que cumplan con los siguientes criterios: • Que el proyecto cuente con la participación de alguna pyme. • Que el proyecto incluya alguna actuación de formación para personas trabajadoras y/o población local. • Que el proyecto incluya alguna actuación en las zonas de Transición Justa. En cualquier caso, el apoyo a estas operaciones estará sujeto a su aprobación por parte de la Comisión Europea para garantizar que se cumplen los criterios del artículo 11, apartado 2, letra h), siendo incluidas en el Plan y Programa mediante reprogramación”*.

Ahora bien, es dable considerar la necesidad de atender también las previsiones del tan citado Reglamento UE 2021/1056, de 24 de junio, del que se derivan diversos requisitos/criterios/condicionantes a tener en cuenta para apoyar inversiones productivas en empresas distintas de las pymes que habrán de ser necesariamente tenidos en cuenta, debiendo quedar reflejados, siquiera por remisión, en el presente Decreto.

Concretamente, el mencionado Reglamento (UE), prevé en su artículo 8.2 que *“Además, en zonas designadas como asistidas a efectos del artículo 107, apartado 3, letras a) y c), del TFUE (RCL 2009, 2300), el FTJ podrá apoyar inversiones productivas en empresas distintas de las pymes, a condición de que dichas inversiones se hayan aprobado como parte del plan territorial de transición justa basado en la información requerida en el artículo 11, apartado 2, letra h), del presente Reglamento. Estas inversiones solo serán admisibles si son necesarias para la ejecución del plan territorial de transición justa, cuando contribuyan a la transición a una economía de la Unión climáticamente neutra de aquí a 2050 y a lograr objetivos medioambientales conexos, cuando su apoyo sea necesario para la creación de empleo en el territorio identificado y cuando no conduzcan a reubicaciones, tal como se definen en el artículo 2, punto 27, del Reglamento (UE) 2021/1060”*.

También prevé el citado Reglamento (UE) en su artículo 11.2 que *“Los planes territoriales de transición justa contendrán los siguientes elementos: (...) h) cuando vaya a concederse ayuda para inversiones productivas en empresas que no sean pymes, una lista indicativa de las operaciones y empresas que vayan a recibir ayuda, así como una justificación de la necesidad de dicha ayuda a través de un análisis de las carencias que demuestre*

FIRMADO POR	EUFRASIO JAVIER LOMAS OYA		21/11/2023	PÁGINA 10/18
VERIFICACIÓN	Pk2jmCXR77PJUKAMZCC5PMKE4G76VE	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma		



que, en ausencia de la inversión, las pérdidas esperadas de puestos de trabajo superarían el número previsto de puestos de trabajo creados”, siendo éste un requisito que se ha de tener en cuenta para poder apoyar inversiones productivas en empresas distintas de las pymes y del que debería dejarse constancia, siquiera por remisión, en el Decreto que nos ocupa.

Finalmente es dable considerar la previsión del Reglamento (UE) según la cual “La cuantía máxima total de la ayuda a inversiones (productivas y no productivas) de empresas distintas de las pymes y a instalaciones ETS no podrá superar en su conjunto el 30% de la dotación total de ayuda del Programa”, siendo éste un criterio/requisito que también se ha de tener en cuenta para poder apoyar inversiones productivas en empresas distintas de las pymes y del que, en consecuencia, se debería dejar constancia, siquiera por remisión, en el Decreto.

En el **artículo 8**, en su apartado 1, resultaría aconsejable identificar al “órgano directivo central de rango superior con competencias en la gestión de incentivos para la transición justa” con el titular de la Secretaría General de Industria y Minas (ex artículo 5 del Decreto 163/2022, de 9 de agosto, que Regula la estructura orgánica de la Consejería de Política Industrial y Energía).

En este mismo apartado, sería conveniente definir las aludidas “convocatorias de manifestaciones de interés” siquiera calificándolas como consultas públicas abiertas y no vinculantes realizadas con el objetivo de recabar información precisa y directa proporcionada por el tejido empresarial y la sociedad civil sobre proyectos con potencial a fin de optimizar el diseño de los instrumentos, líneas de apoyo u otros mecanismos que se habiliten posteriormente, tales como las convocatorias de incentivos para la transición justa a que se alude en este precepto.

La mención *in fine* de este apartado 1 (“Para evaluar este alcance, se considerarán igualmente, las manifestaciones de interés que, en el marco de la transición justa en Andalucía, hayan sido (añadir) ya realizadas a través de las Resoluciones de 2 de junio de 2022, de la Secretaría General de Industria y Minas, por la que se realiza convocatoria para la presentación de manifestaciones de interés para la realización de inversiones industriales por parte de grandes empresas y entidades titulares de instalaciones industriales sujetas a comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero interesadas en recibir apoyo del Fondo de Transición Justa en las provincia de Cádiz, Almería y Córdoba”) no reviste, propiamente, un contenido normativo, resultando por ello aconsejable trasladarla, en su caso, a la parte expositiva del Decreto que nos ocupa.

La redacción del apartado 2 de este artículo 8 resulta un tanto confusa, debiendo mejorarse su redacción.

En el **artículo 9** se aprecia una redacción confusa que debería mejorarse, a efectos de una mayor seguridad jurídica, pudiendo indicarse (a modo de ejemplo) que “Los proyectos de inversión que sean objeto de incentivos de transición justa previa la correspondiente convocatoria, serán considerados preferentes en la propuesta que haga la Consejería competente en materia de actividades industriales a la Comisión General de Viceconsejeros y Viceconsejeras para su asignación a la Unidad Aceleradora de Proyectos en el marco de lo establecido en el artículo 8.5 del Decreto-ley 4/2019, de 10 de diciembre, siempre que el proyecto en cuestión, además de tratarse de una iniciativa que por su importancia o naturaleza contribuya al logro de los objetivos

FIRMADO POR	EUFRASIO JAVIER LOMAS OYA		21/11/2023	PÁGINA 11/18
VERIFICACIÓN	Pk2jmCXR77PJUKAMZCC5PMKE4G76VE	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma		



básicos de la Comunidad Autónoma de Andalucía establecidos en el artículo 10 del Estatuto de Autonomía para Andalucía, cumpla las siguientes condiciones: (...)”.

El **artículo 10**, relativo a los “*Efectos en la tramitación*” de los proyectos anteriormente citados, resulta prescindible en su totalidad, ya que las previsiones de sus dos apartados ya aparecen contempladas en el aludido artículo 8 (apartados 5 y 1, respectivamente) del Decreto-ley 4/2019, sin que este artículo 10 introduzca ninguna especialidad en dicho régimen jurídico.

En el **artículo 11**, la redacción del apartado 2 resulta confusa, pudiendo indicarse (a modo de ejemplo) que “*Las labores de identificación de las necesidades formativas del mercado laboral en las provincias de transición justa o municipios de las mismas se podrán sufragar con cargo al Fondo de Transición Justa...*”, tal y como se hace en el artículo 12.3 para convocatorias de ayudas por desplazamiento o financiación de convenios; en el artículo 13.3 para las convocatorias de evaluación y acreditación de las competencias profesionales; o en el artículo 14.2 para las convocatorias de subvención o licitaciones en materia de formación para el empleo.

En cualquier caso habrá de velarse porque esta eventual financiación de forma complementaria al «*Plan de integración y coordinación de los servicios de formación y empleo en el estudio de necesidades formativas*» desarrollado por la Consejería con competencias en formación profesional para el empleo, a que alude este precepto, se desarrolle efectivamente de forma complementaria y no se produzca un solapamiento de fuentes de financiación, pudiendo dejar constancia expresa de ello en el texto del Decreto.

En el **artículo 12**, la redacción de su apartado 3 debe mejorarse toda vez que los proyectos a que alude (los referidos en el apartado 2 de este artículo) han de llevarse a efecto “*en el marco del presente Decreto*”, por así preverlo el apartado 1.

En el apartado 5 de este artículo 12, conforme a lo ya apuntado, resulta aconsejable sustituir la expresión “*en base a*” por la de “*teniendo en consideración los*” si lo pretendido es evitar atribuir carácter vinculante a dichos acuerdos de la citada Comisión.

En el **artículo 13**, en su apartado 1, resulta aconsejable mejorar su redacción, particularmente cuando alude a “*justifica el desarrollo de convocatorias de evaluación y acreditación ...*”.

En el apartado 5 de este artículo 13, conforme a lo ya apuntado, resulta aconsejable sustituir la expresión “*en base a*” por la de “*teniendo en consideración los*” si lo pretendido es evitar atribuir carácter vinculante a dichos acuerdos de la citada Comisión.

En el **artículo 14** cabe dar por reproducidas las anteriores consideraciones en torno a la sustitución de la expresión “*en base a*” (apartado 4).

En el **artículo 15**, relativo al objeto y organización de la Oficina técnica de transición justa, sería necesario comenzar la regulación de esta Oficina precisando su naturaleza jurídica de servicio administrativo con gestión diferenciada conforme a lo previsto en el artículo 15 de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de

FIRMADO POR	EUFRASIO JAVIER LOMAS OYA		21/11/2023	PÁGINA 12/18
VERIFICACIÓN	Pk2jmCXR77PJUKAMZCC5PMKE4G76VE	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma		



Administración de la Junta de Andalucía, según el cual “1. Por decreto del Consejo de Gobierno podrán crearse servicios administrativos con gestión diferenciada por razones de especialización funcional, para la identificación singular del servicio público ante la ciudadanía u otros motivos justificados. 2. Los servicios administrativos con gestión diferenciada podrán agrupar un conjunto de órganos o unidades de una misma Consejería. Carecerán de personalidad jurídica independiente y estarán, en todo caso, adscritos a una Consejería. Su denominación, estructura y competencias se definirán en el correspondiente decreto de creación de los mismos”.

Por otro lado, habría que definir con mayor precisión su estructura (v. gr. director -órgano ejecutivo o de gestión; comisión técnica -órgano consultivo y de apoyo al director), teniendo en cuenta a tales efectos que el modelo escogido es el de integración de estas oficinas dentro de las unidades administrativas de las delegaciones territoriales de las provincias de transición justa; y considerando a tales efectos las numerosas funciones que tiene atribuidas en el artículo 16 del Decreto.

En el **Título III**, que lleva por título “*Gobernanza de la transición justa*”, sería aconsejable aludir, a fin de unificar terminología, a “*Medidas de Gobernanza de la transición justa*” en coherencia de lo previsto en el artículo 1 y la denominación dada al Título II.

En el **Capítulo I del Título III**, que lleva por título “*Partenariados para la transición justa*” sería aconsejable aludir a “*Medidas de coordinación y participación para la Transición Justa*”, al objeto no solo de unificar la terminología (como anteriormente apuntábamos) sino también y de identificar debidamente su contenido, máxime teniendo en cuenta que sobre la expresión “*partenariado*” el diccionario panhispánico de dudas señala que “*Igualmente, se recomienda evitar la voz partenariado, calco del inglés partnership o adaptación del francés partenariat, usada en diversos ámbitos, en especial en el de la cooperación y el desarrollo, para referirse al acuerdo de colaboración entre dos o más organizaciones independientes para la consecución de objetivos comunes. Existen voces españolas tradicionales por las que puede sustituirse, como alianza, asociación, colaboración, cooperación, sociedad u otras análogas, según el contexto; así, en «Esta agencia [...] constituiría un buen ejemplo de partenariado entre los sectores público y privado en la búsqueda de un sistema sanitario más eficiente y equitativo» (País [Esp.] 13.9.2005) pudo muy bien decirse asociación, colaboración o cooperación*”.

En el **artículo 17**, que lleva por título “*Constitución y objetivo*” de los aludidos “*Partenariados para la transición justa*”, se prevé que “1. Se constituyen tres partenariados para la transición justa, uno por cada provincia de transición justa de Andalucía, que se denominan: (...)”. A juicio del Letrado que suscribe debe suprimirse cualquier referencia constitutiva ya que, por un lado, el “*partenariado*” carece de entidad jurídica propia al tratarse de una técnica administrativa de colaboración (no de una institución administrativa), no estando pues necesitada de constitución; y por otro lado, su existencia deviene innecesaria en la medida en que en el apartado 2 de este artículo 17 prevé que el objetivo pretendido es el de “*establecer un marco de estrecha cooperación entre la Administración de la Junta de Andalucía, el resto de Administraciones Públicas, los agentes económicos y sociales y los organismos que representan a la sociedad civil*”, siendo así que para conseguir este objetivo el Decreto ya contempla la existencia de la Comisión de Planificación y Seguimiento y de sendas Comisiones de Participación (en cada una de las provincias de Transición Justa), que se configuran propiamente como órganos administrativos -de colaboración y de participación- que tienen perfecto encaje

FIRMADO POR	EUFRASIO JAVIER LOMAS OYA		21/11/2023	PÁGINA 13/18
VERIFICACIÓN	Pk2jmCXR77PJUKAMZCC5PMKE4G76VE	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma		



en nuestro marco institucional y jurídico (Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público y Ley 9/2007, de 22 de octubre, de Administración de la Junta de Andalucía).

En este apartado 2 del artículo 17 se prevé que el marco de cooperación se extienda a *“la preparación, ejecución, el seguimiento y la evaluación del Plan Territorial de Transición Justa de España 2021 – 2027 en Andalucía”*, debiendo suprimirse de dicha previsión la expresión *“preparación”* toda vez que dicho Plan ya se encuentra aprobado, pendiente de ejecución y seguimiento.

En el apartado 3 del artículo 17 se prevé la constitución de los anteriormente aludidos órganos (la Comisión de Planificación y Seguimiento y una Comisión de Participación para cada una de las provincias) *“de conformidad con el principio de gobernanza en varios niveles y un enfoque ascendente de acuerdo con el artículo 8 del Reglamento (UE) 2021/1060 del Parlamento Europeo y del Consejo de 24 de junio de 2021”*. Ello no obstante, a juicio del Letrado que suscribe, se aprecia que este principio está previsto en dicho precepto para la figura del *“acuerdo de asociación”* (definido en el citado Reglamento en los siguientes términos: *“18) El acuerdo de asociación, elaborado por cada Estado miembro, debe ser un documento conciso de carácter estratégico que guíe las negociaciones entre la Comisión y el Estado miembro de que se trate sobre el diseño de los programas en el marco del FEDER, el FSE+, el Fondo de Cohesión, el FTJ y el FEMPA”*), no resultando en consecuencia trasladable al presente caso ni la figura ni los principios que rigen el mencionado *“acuerdo de asociación”*, al tratarse éste (conforme al considerando 18 del citado Reglamento) del *“documento de carácter estratégico, elaborado por cada uno de los Estados miembros, y que recoge el planteamiento básico y las prioridades de inversión del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), el Fondo Social Europeo Plus (FSE+), el Fondo Europeo Marítimo, de Pesca y de Acuicultura (FEMPA), y el Fondo de Transición Justa (FTJ) para el período 2021-2027”*.

Finalmente, las previsiones del apartado 4 de este precepto resultan igualmente prescindibles, al descansar sobre el presupuesto de un modelo asociativo no trasladable al presente caso, por las razones anteriormente expuestas.

En el **artículo 18**, en apartado 1, se prevé la creación de la Comisión de Planificación y Seguimiento de transición justa en Andalucía, remitiéndose en cuanto a su régimen jurídico y de funcionamiento a lo dispuesto en *“el artículo 31 y en la sección 1ª del Capítulo II del Título IV de la Ley 9/2007, de 22 de octubre”*, resultando aconsejable acotar la cita del artículo 31 al apartado que regula los *“Órganos interdepartamentales”*, concretamente a su apartado 3 según el cual *“3. Asimismo, se podrán crear, con carácter temporal o permanente, comisiones interdepartamentales con la misión de coordinar la actuación administrativa en asuntos de ámbito concreto y específico que afecten a varias Consejerías”* habida cuenta la naturaleza y composición de la citada Comisión, en la que están representadas varias Consejerías.

Por otro lado, la mención del apartado de este artículo 18 a la adscripción a *“la Consejería competente en materia de actividades industriales y energéticas”* debería quedar limitada al primer ámbito competencial (en la medida en que, como ha quedado ya expuesto, la clave de bóveda del FTS es la rama industrial y no la energética de la actual Consejería, ex artículo 5 del Decreto 163/2022, de 9 de agosto, que Regula la estructura orgánica de la Consejería). Del mismo modo y por idénticas razones, en el apartado 3.i) debería suprimirse la expresión *“minas y energía”*.

FIRMADO POR	EUFRASIO JAVIER LOMAS OYA	21/11/2023	PÁGINA 14/18
VERIFICACIÓN	Pk2jmCXr77PJUKAMZCC5PMKE4G76VE	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



En el **artículo 19** se abordan en su apartado 1 las funciones de la citada Comisión de Planificación y Seguimiento, resultando necesario incluir una mención, junto a la efectuada al “*artículo 31.2 de la Ley 9/2007*” al apartado 3 del mencionado artículo 31, el cual atribuye a la misma “*la misión de coordinar la actuación administrativa en asuntos de ámbito concreto y específico que afecten a varias Consejerías*”, como es el caso que nos ocupa.

Por otro lado, la mención de este apartado 1 de “*...no coincidir con las de otros órganos o unidades administrativas existentes, conforme a lo dispuesto en el artículo 22.2 de la referida norma*” resulta prescindible puesto que el legislador considera que sea en el expediente de su creación donde quede acreditado que sus funciones y atribuciones les corresponden como propias, por no coincidir con las de otros órganos o unidades administrativas existentes.

En el apartado a) se señala como una de estas funciones la de “*a) Adoptar acuerdos acerca de la realización de las convocatorias de incentivos de transición justa, así como las convocatorias o licitaciones de formación o acreditación de competencias profesionales que se propongan realizar en el marco del impulso a los ecosistemas industriales en las provincias de transición justa, con excepción de los correspondientes a la prioridad de asistencia técnica. Y ello sin perjuicio de las funciones atribuidas al Organismo Intermedio delegadas por la Autoridad de Gestión, en particular, en lo relativo a la selección y alta de operaciones*”. Debe mejorarse la redacción de la función propiamente dicha, pudiendo aludirse -a título de ejemplo- para una mayor claridad expositiva y seguridad jurídica a la función de propuesta de las aludidas convocatorias, que no corresponden, desde luego, a un órgano de coordinación de la actuación administrativa en asuntos de ámbito concreto y específico que afecten a varias Consejerías, como el que nos ocupa, salvo que tengan encaje en lo previsto en el artículo 31.2.c), que atribuye a las comisiones interdepartamentales las funciones de “*adopción de acuerdos en materias o asuntos que les puedan ser delegados por las Consejerías que las integren*”. También debe mejorarse la mención “*con excepción de los correspondientes a la prioridad de asistencia técnica*”, que genera una notable inseguridad jurídica habida cuenta su falta de concreción; como también ocurre con la expresión final “*Y ello sin perjuicio de las funciones atribuidas al Organismo Intermedio delegadas por la Autoridad de Gestión, en particular, en lo relativo a la selección y alta de operaciones*”.

En el apartado b) se alude a la función de “*b) Acordar la condición de proyectos tractores de transición justa...*”, pudiendo trasladarse las anteriores consideraciones en torno a la calificación como propias de estas funciones ya que suponen la adopción de acuerdos, como en el caso anterior, no existiendo constancia expresa de esta delegación.

En el **artículo 20** se aborda la “*Coordinación de los partenariados*”, debiendo traerse a colación lo anteriormente señalado respecto de los citados “*partenariados*”, resultando en consecuencia prescindible dicho artículo toda vez que la labor de coordinación de las distintas Consejerías a que alude corresponde a la Comisión de Planificación y Seguimiento en su condición de comisión Interdepartamental ex art 31.3 de la Ley 9/2007.

En el **artículo 21**, en apartado 1, se prevé la creación de sendas Comisiones de Participación para cada una de las provincias de transición justa, como órganos colegiados de participación social, remitiéndose en su apartado 2, en cuanto a su régimen jurídico y de funcionamiento a lo dispuesto en “*en el artículo 31 y en la sección 1ª del Capítulo II del Título IV de la Ley 9/2007, de 22 de octubre*”. Ello no obstante se aprecia que el

FIRMADO POR	EUFRASIO JAVIER LOMAS OYA		21/11/2023	PÁGINA 15/18
VERIFICACIÓN	Pk2jmCXR77PJUKAMZCC5PMKE4G76VE	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma		



mencionado artículo 31 regula, como ha quedado ya expresado, las Comisiones interdepartamentales, entre las que no tienen encaje las Comisiones de Participación que ahora nos ocupan, cuyo régimen jurídico se ajusta más propiamente a lo dispuesto en el artículo 32 de la citada Ley 9/2007 relativo a “Órganos de participación ciudadana”, según el cual “1. Para hacer efectivos los principios de participación social en la mejora de la calidad de los servicios, se podrán crear en la Administración de la Junta de Andalucía órganos de participación con fines de información y asesoramiento en la elaboración de planes y programas o de actuaciones con gran incidencia social y de audiencia a sectores o colectivos determinados, que puedan resultar afectados por la elaboración de normas, la definición de políticas o alguna de las actuaciones mencionadas”.

En consecuencia, debe precisarse con mayor rigor el marco jurídico de aplicación a estas Comisiones incluyendo una cita no solo al aludido artículo 32 sino también al artículo 20 de la Ley 9/2007 según el cual “Son órganos colegiados de participación administrativa o social aquellos en cuya composición se integran, junto a miembros de la Administración de la Junta de Andalucía, representantes de otras Administraciones Públicas, personas u organizaciones en representación de intereses, legalmente reconocidos, o personas en calidad de profesionales expertos”.

En este apartado 2 del artículo 21 se incluye la mención “...sin perjuicio de la facultad de la citada Comisión para elaborar sus propias normas de organización interna y funcionamiento”, debiendo tenerse en cuenta al respecto que el citado artículo 32.2 de la Ley 9/2007 prevé (en una suerte de congelación de rango normativo) que sean las normas de creación del órgano las que determinan su régimen interno de acuerdo con lo establecido en esta Ley (además de su adscripción concreta y, en su caso, dependencia administrativa, a los efectos de convocatoria y celebración de sesiones, adscripción de medios y tramitación de sus actuaciones).

En el apartado 3 de este artículo 21 se aborda la composición de la Comisión de Participación efectuando algunas menciones (v. gr. la persona titular de la Delegación Territorial competente en materia de actividades industriales y energéticas o en materia de cooperación económica y el fomento de las iniciativas y acciones en dichos campos) que en caso de una futura reestructuración de Consejerías podrían generar notables dificultades para la determinación del titular, resultando por ello aconsejable emplear el modelo previsto en el apartado e) en el que se alude a las personas titulares de las Delegaciones Territoriales de las Consejerías competentes en la materia en cuestión.

En el apartado 4 de este artículo 21 se prevé que “Se invitará a formar parte de la Comisión de Participación, al menos, a (...)”, debiendo mejorarse la redacción en el sentido de relacionar a quienes forman parte del órgano e integran su composición (ex artículo 20 de la Ley 9/2007: “Son órganos colegiados de participación administrativa o social aquellos en cuya composición se integran”...), y no en el sentido de efectuar invitaciones a participar. Así pues, las personas representantes de las organizaciones sindicales más representativas, de las organizaciones empresariales de carácter intersectorial más representativas y de cada una de las universidades establecidas en las provincias de transición justa (previstas en este apartado 4) deberían figurar como miembros que forman parte de la Comisión de Participación en el apartado 3 de este artículo 21.

FIRMADO POR	EUFRASIO JAVIER LOMAS OYA	21/11/2023	PÁGINA 16/18
VERIFICACIÓN	Pk2jmCXR77PJUKAMZCC5PMKE4G76VE	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



En el **artículo 22** se abordan las funciones de las citadas Comisiones de Participación, resultando aconsejable que, al igual que se hace en el artículo 19 respecto de las funciones de la Comisión de Planificación y Seguimiento, se introduzca una mención a las funciones previstas para este tipo de órganos colegiados, con carácter general, en el artículo 32.1 de la Ley 9/2007 (según el cual “*Para hacer efectivos los principios de participación social en la mejora de la calidad de los servicios, se podrán crear en la Administración de la Junta de Andalucía órganos de participación con fines de información y asesoramiento en la elaboración de planes y programas o de actuaciones con gran incidencia social y de audiencia a sectores o colectivos determinados, que puedan resultar afectados por la elaboración de normas, la definición de políticas o alguna de las actuaciones mencionadas*”).

La expresión del apartado 1.a) “*a) Proponer a la Comisión de Planificación y Seguimiento la condición de proyectos tractores de transición justa*” podría mejorarse apuntando al “reconocimiento de la condición de ...”; y la del apartado 1.d) “*d) Recibir información sobre el estado de tramitación de los proyectos de inversión...*” debería precisarse con mayor detalle. Finalmente, debería reflexionarse sobre la previsión del apartado 1.f) de “*f) Impulsar e informar sobre la ejecución de las medidas y actuaciones necesarias...*” en la medida en que este tipo de órganos de participación no tienen competencias decisorias ex artículo 32.2 de la Ley 9/2007.

En el apartado 2 de este artículo 22 se prevé la creación, en el seno de la Comisión de Participación y a modo de grupos de trabajo en la misma, de Mesas de Estrategia de Ecosistemas Industriales para apoyar el funcionamiento de esta Comisión de Participación desarrollando funciones de “*información, asesoramiento, seguimiento y cooperación*”. Estas previsiones deberían incluirse, a los efectos de una mejor sistemática, en el artículo 23 del proyecto de Decreto, que regula estas Mesas.

En el **artículo 23**, en su apartado 1, se prevé que “*La Comisión de Participación regulará la composición y funcionamiento de las Mesas de Estrategia, teniendo en consideración lo dispuesto en el artículo 4 del Reglamento Delegado (UE) núm. 240/2014, de 7 de enero de 2014, sobre la determinación de los socios pertinentes para los programas*”, si bien esta última mención resulta, por su escasa concreción y precisión, inadecuada toda vez que la composición de las citadas Mesas, en la medida en que se configuran a modo de grupos de trabajo en la Comisión de Participación, debe ajustarse a la composición de la citada Comisión, debiéndose descartar en consecuencia la presencia de terceros ajenos a los miembros que componen la Comisión (como podrían ser, a falta de mayor concreción, los representantes de los aludidos “socios”). Debe pues mejorarse la redacción de este apartado a los efectos de una mayor seguridad jurídica.

En el **artículo 24**, en su apartado 1, se aborda el “*Plan de comunicación en las provincias de transición justa*” en el contexto de garantizar la visibilidad de las actuaciones realizadas en el marco del Fondo de Transición Justa, aludiendo a “*todas las actividades relacionadas con las operaciones financiadas por el mismo, de acuerdo a lo establecido en el Programa del Fondo de Transición Justa de España 2021...*”, si bien se podría añadir también una consideración en torno a la visibilidad también de las convocatorias de manifestaciones de interés, también abordadas en el presente Decreto.

En el apartado 1 *in fine* se atribuye al Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía la determinación mediante Acuerdo de los órganos directivos de la Junta de Andalucía que participen en la elaboración, aprobación y ejecución de los referidos planes, si bien esta última previsión incurre en discrepancia con la

FIRMADO POR	EUFRASIO JAVIER LOMAS OYA	21/11/2023	PÁGINA 17/18
VERIFICACIÓN	Pk2jmCXR77PJUKAMZCC5PMKE4G76VE	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



contemplada en el apartado 3 de este mismo artículo en el que se designa al órgano directivo central de rango superior con competencia para la gestión de los incentivos para la transición justa, como órgano directivo al que corresponderá la ejecución de los planes de comunicación en cada una de las provincias de transición justa.

6.3.- SOBRE LAS DISPOSICIONES.

En la **Disposición Adicional Primera**, la cita a “... *la Consejería competente en materia de actividades industriales y energéticas*” debería depurarse, conforme se viene apuntando en el presente Informe Jurídico, suprimiendo la cita al ramo energético en atención a eventuales reorganizaciones administrativas, y por razones de una mayor seguridad jurídica.

En la **Disposición final primera** también debería depurarse la cita a “*la persona titular de la Consejería competente en materia de actividades industriales y energéticas*”.

Es cuanto me cumple someter a su consideración, sin perjuicio de la adecuada tramitación procedimental y presupuestaria.

El Letrado de la Junta de Andalucía.

En Sevilla, a la fecha de la firma.

FIRMADO POR	EUFRASIO JAVIER LOMAS OYA		21/11/2023	PÁGINA 18/18
VERIFICACIÓN	Pk2jmCXR77PJUKAMZCC5PMKE4G76VE	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma		