

**INFORME AJ-CEETA 2024/96 SOBRE EL PROYECTO DE ORDEN POR LA QUE SE APRUEBAN LAS BASES REGULADORAS PARA LA CONCESIÓN DE SUBVENCIONES, EN RÉGIMEN DE CONCURRENCIA NO COMPETITIVA, DEL PLAN DE CHOQUE PARA EL FOMENTO TERRITORIAL DEL EMPLEO Y LA INSERCIÓN LABORAL EN LOS MUNICIPIOS SITUADOS EN LA ZONA DEL CAMPO DE GIBRALTAR Y MUNICIPIOS LIMÍTROFES COSTEROS DE LA PROVINCIA DE CÁDIZ. PROGRAMA CONSTRUYENDO FUTURO EN EL CAMPO DE GIBRALTAR.**

**Asunto: Disposiciones de carácter general. Empleo. Bases reguladoras. Procedimiento de concurrencia no competitiva.**

Habiéndose solicitado informe por parte de la Secretaría General Técnica sobre el borrador de Orden mencionado, cúmpleme realizar las siguientes

**CONSIDERACIONES JURÍDICAS**

**PRIMERA.-** Naturaleza jurídica de la Orden sometida a informe.

A la vista del borrador de Orden sometido a consulta, una primera consideración debe efectuarse en relación con el carácter del presente informe, el cual se solicita por la Secretaría General Técnica como informe de carácter preceptivo conforme a lo dispuesto en el art. 78.2.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, señalándose en dicho precepto que el Gabinete Jurídico habrá de ser consultado preceptivamente en los supuestos de Anteproyectos de Ley, Proyectos de Decretos Legislativos y disposiciones de carácter general.

El borrador de Orden que se somete a consulta reviste la naturaleza de disposición de carácter general, y no de acto administrativo, ya que tiene vocación de quedar incorporada de forma permanente al ordenamiento jurídico. Al objeto de resolver el problema de delimitación conceptual aquí suscitado el Tribunal Supremo maneja dos criterios, que se completan entre sí, para determinar si cabe apreciar la existencia de una norma jurídica o, por el contrario, nos encontramos ante un acto de aplicación del ordenamiento: un criterio de consunción, es decir si la regulación tiene una voluntad de permanencia; y un criterio ordinalista, en el sentido de si innova o no el ordenamiento jurídico.

Pues bien, trasladando esta doctrina al caso que nos ocupa, de acuerdo con la regulación que hace el proyecto de orden, marcada por su continuidad o permanencia, en atención al primero de los criterios señalados, podemos afirmar su naturaleza de disposición de carácter general.



Firmado por: CORNEJO PINEDA ANTONIO JOSE		03/10/2024 10:10	PÁGINA 1 / 6
VERIFICACIÓN			



Es por ello que el presente informe tendría carácter preceptivo de conformidad con el artículo 78.1 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.

**SEGUNDA.- Régimen jurídico aplicable.**

El régimen jurídico de las bases reguladoras de toda subvención viene determinado, principalmente, por las siguientes normas:

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 otro lado, el artículo 74.1.1ª del EAA, que atribuye a la Comunidad Autónoma de Andalucía la competencia exclusiva sobre *“El procedimiento administrativo derivado de las especialidades de la organización propia de la Comunidad Autónoma, la estructura y regulación de los órganos administrativos públicos de Andalucía y de sus organismos autónomos”*.

Sobre el otorgamiento de subvenciones, en general, se habrá de estar, partiendo del ordenamiento estatal, a la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (en adelante, LGS), de aplicación directa en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía en función del carácter básico de alguno de sus preceptos, de conformidad con lo previsto en su disposición final primera. Así como el Reglamento de la Ley General de Subvenciones, aprobado por Real Decreto 887/2006, de 21 de julio (en adelante, RLGs), cuya naturaleza básica aparece determinada en su disposición final primera.

En el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía el régimen jurídico de la subvenciones se encuentra recogido en el Texto Refundido de la Ley General de la Hacienda Pública de la Junta de Andalucía aprobado por el Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de marzo (en adelante, TRLHPCA), cuyo Título VII lleva por rubrica *“De las subvenciones”*; asimismo, debe citarse el Reglamento de los Procedimientos de Concesión de Subvenciones de la Administración de la Junta de Andalucía, aprobado por Decreto 282/2010, de 4 mayo.

Por otra parte, y en cuanto a la habilitación legal para el ejercicio de la potestad reglamentaria para el desarrollo de la normativa reguladora de la concesión de subvenciones, se encuentra actualmente en el artículo 118 del vigente Texto Refundido de la Ley General de la Hacienda Pública de la Junta de Andalucía, aprobado por Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de marzo (en adelante, TRLHPCA), en el que se establece que las normas reguladoras de subvenciones se aprobarán por las personas titulares de las Consejerías correspondientes. De igual modo, el artículo 44.2 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma, se contempla la potestad reglamentaria de dichas personas titulares cuando sean

Firmado por: CORNEJO PINEDA ANTONIO JOSE		03/10/2024 10:10	PÁGINA 2 / 6
VERIFICACIÓN			



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”.

### **TERCERA.- Procedimiento de elaboración.**

En relación con lo anterior y en cuanto al procedimiento de elaboración de las bases reguladoras, el artículo 4 del Reglamento de concesión de subvenciones de la Administración de la Junta de Andalucía establece que:

*“1. La elaboración de las bases reguladoras de la concesión de subvenciones regladas se tramitará con arreglo a las disposiciones contenidas en el presente artículo.*

*2. Con carácter previo a la aprobación de las bases reguladoras para la concesión de subvenciones, se solicitará la emisión de informe a:*

*a) La Intervención General de la Junta de Andalucía, conforme a lo dispuesto en el artículo 118.2 del Texto Refundido de la Ley General de la Hacienda Pública de la Junta de Andalucía. La solicitud de informe irá acompañada de una memoria económica expresiva de los aspectos económico-presupuestarios del proyecto.*

*b) La correspondiente Secretaría General Técnica.*

*c) La Consejería competente en materia de Administración Pública, a través de la Dirección General que tenga atribuida la competencia en materia de procedimiento, organización y de tramitación electrónica.*

*d) El Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía.*

*No obstante, 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.*

*3. En los supuestos que se indican a continuación, se solicitarán, además, los siguientes informes:*

*a) Si las bases reguladoras de la concesión contemplan el compromiso de pago de las subvenciones en una fecha determinada, se recabará informe de la Dirección General competente en materia de tesorería cuando el pago deba ordenarse por dicha Dirección General, por las Delegaciones Provinciales de la Consejería competente en materia de Hacienda o por la tesorería propia de las agencias. Dicho informe, que deberá emitirse en el plazo de diez días, tendrá carácter vinculante y versará exclusivamente sobre la posibilidad de materializar el pago en*

Firmado por: CORNEJO PINEDA ANTONIO JOSE		03/10/2024 10:10	PÁGINA 3 / 6
VERIFICACIÓN			



las fechas previstas en el proyecto, indicando, en caso de imposibilidad, las fechas más próximas. En la solicitud de informe se justificará la causa de tal previsión indicándose la tesorería que resultaría afectada.

b) Si las bases reguladoras contemplan la financiación de las subvenciones con fondos provenientes de la Unión Europea, deberá solicitarse informe a la Dirección General competente en dichos fondos sobre la subvencionalidad de los gastos establecidos para los mismos, sobre la coherencia de las políticas horizontales de la Unión Europea y sobre el cumplimiento de la normativa comunitaria de gestión y verificación.

c) Si se trata de bases reguladoras de subvenciones a personas físicas o jurídicas que requieran, con arreglo a la normativa comunitaria y demás normativa de aplicación, el sometimiento a la decisión de la Comisión Europea, deberá constar en el expediente la correspondiente decisión de la referida Comisión sobre su compatibilidad con el mercado interior o, en todo caso, la comunicación hecha a la citada institución.

A estos efectos, los proyectos de bases reguladoras de la concesión se remitirán a la Consejería competente en materia de coordinación de la acción exterior de la Junta de Andalucía, para su comunicación a la Comisión Europea por los conductos correspondientes.

4. Los informes previstos en este artículo serán solicitados por el órgano directivo que, a estos efectos, haya designado cada Consejería.

5. Los formularios de solicitud y, en su caso, de otros trámites a realizar por las personas solicitantes de subvenciones estarán adaptados a los formularios tipo que, mediante Orden, establezca la Consejería competente en materia de Administración Pública. Deberán aprobarse por las Consejerías respectivas, siendo publicados conjuntamente con su convocatoria. Cada Consejería promoverá, respecto de los formularios de solicitudes que apruebe, su inscripción en el correspondiente registro.

6. Las bases reguladoras de la concesión de subvenciones serán aprobadas mediante Orden de la persona titular de la correspondiente Consejería o, en su caso, mediante Decreto del Consejo de Gobierno, y publicadas en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía.”

A la vista de la documentación remitida a esta Asesoría Jurídica, podemos concluir que la tramitación procedimental ha sido adecuada; no obstante, la tramitación seguida obliga corregir la cita contenida en el artículo 2, sobre 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, por cuanto no le resultan de aplicación las normas para la tramitación de subvenciones contempladas en los artículos 35 a 37.

**CUARTA.-** Contenido del borrador de Orden.

Respecto al contenido del borrador de Orden se realizan las siguientes apreciaciones:

Firmado por: CORNEJO PINEDA ANTONIO JOSE		03/10/2024 10:10	PÁGINA 4 / 6
VERIFICACIÓN			



a) Debe matizarse la duración del nuevo contrato que debe formalizarse en caso cese y de sustitución de la persona inicialmente contratada que, según el artículo 10.1, tendrá *“una duración máxima igual al tiempo restante para la finalización del proyecto al cual se incorpora”*, al admitirse en el artículo 10.2 la celebración de contratos *“que conllevarían superar la duración máxima del proyecto”*. Es decir, la regla general es que, en caso de cese y sustitución de la persona contratada, debe celebrarse un nuevo contrato por el tiempo que reste para la finalización del contrato inicial (artículo 10.1, párrafo segundo), pero no necesariamente condicionada a la fecha de terminación del proyecto, por cuanto si el nuevo contrato debe celebrarse por un tiempo que excede de la fecha de finalización del proyecto provocaría la ampliación automática del mismo.

b) En cuanto al lugar de presentación de la solicitud, regulado en el artículo 14 del borrador de Orden, conviene aclarar que debe admitirse igualmente el empleo de medios electrónicos que permitan la presentación de solicitudes en alguno de los registros autorizados conforme el artículo 16.4 a) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPACAP), que no sólo admite su presentación en el registro electrónico de la Administración u Organismo al que se dirijan, sino también *“en los restantes registros electrónicos de cualquiera de los sujetos a los que se refiera el artículo 2.1”*.

c) A través del artículo 27, apartado primero, se regulan las causas determinantes del reintegro total de la subvención, entre las cuales se contempla bajo la letra f) la relativa al incumplimiento de las obligaciones correspondientes a la realización de las sustituciones obligatorias, al declarar: *“En el supuesto de incumplimiento de la realización de las sustituciones obligatorias, procederá un reintegro por la totalidad de la subvención cuando la duración del contrato haya sido inferior al 75%”*. No obstante, dado que más adelante, en el apartado segundo del mismo precepto, se establece el reintegro parcial para incumplimientos de obligaciones de las sustituciones obligatorias, siempre que se hubiera alcanzado al menos el 75 % de la duración del contrato, practicándose en proporción *“al tiempo que reste del tiempo del cómputo global del contrato inicial”*, por lo que se examina la causa del incumplimiento respecto al específico contrato donde tiene lugar la sustitución, si trasladamos dicho razonamiento a la causa del reintegro ex artículo 27.1 f), podría plantearse y, por tanto debe aclararse, si el incumplimiento de las obligaciones de sustitución *(cuando la duración del contrato haya sido inferior al 75%)* afecta a todas las actuaciones o formalizaciones de los contratos subvencionables, o solo al contrato cuya sustitución no se hubiera realizado en los términos exigidos.

d) Por último, y en referencia a lo dispuesto en el apartado sexto de la Disposición Adicional Tercera, que califica al procedimiento con carácter automatizado, debe aclararse, con arreglo a lo previsto en el artículo 41 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, que las actuaciones administrativas automatizadas se corresponden con *“cualquier acto o actuación realizada íntegramente a través de medios electrónicos por una Administración Pública en el marco de un procedimiento administrativo y en la que no hayan intervenido de forma directa un empleado público”*. Asimismo, en el apartado segundo se establece: *“En caso de actuación administrativa automatizada deberá establecerse previamente le órgano*

Firmado por: CORNEJO PINEDA ANTONIO JOSE		03/10/2024 10:10	PÁGINA 5 / 6
VERIFICACIÓN			



*u órganos según los casos, para la definición de las especificaciones, programación, mantenimiento, supervisión y control de calidad y, en su caso, auditoría del sistema de información y de su código fuente. Asimismo, se indicará el órgano que debe ser considerado responsable a efectos de impugnación". En su virtud, conviene matizar entonces que las actuaciones administrativas automatizadas no alteran la naturaleza del procedimiento administrativo convirtiéndolo en "automatizado", sino que en dicho procedimiento se van a realizar actuaciones automatizadas.*

Es cuanto tengo el honor de someter a su consideración.

EL LETRADO DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA

JEFE DE LA ASESORÍA JURÍDICA

Fdo.- Antonio J. Cornejo Pineda

Firmado por: CORNEJO PINEDA ANTONIO JOSE		03/10/2024 10:10	PÁGINA 6 / 6
VERIFICACIÓN			