

INFORME AJ-CEETA 2025/88 SOBRE EL PROYECTO DE ORDEN POR LA QUE SE APRUEBAN LAS BASES REGULADORAS PARA LA CONCESIÓN DE SUBVENCIONES, EN RÉGIMEN DE CONCURRENCIA NO COMPETITIVA, PARA FOMENTAR LA INSERCIÓN LABORAL DE PERSONAS JÓVENES DESEMPLEADAS EN EL ÁMBITO LOCAL, PROGRAMA ACTIVA-T JOVEN.

Asunto: Disposiciones de carácter general. Empleo. Bases reguladoras.

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 ordinamentalista, 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		30/07/2025 13:25	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, 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

Firmado por: CORNEJO PINEDA ANTONIO JOSE		30/07/2025 13:25	PÁGINA 2 / 6
VERIFICACIÓN			



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 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:

Firmado por: CORNEJO PINEDA ANTONIO JOSE		30/07/2025 13:25	PÁGINA 3 / 6
VERIFICACIÓN			



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 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.

Firmado por: CORNEJO PINEDA ANTONIO JOSE		30/07/2025 13:25	PÁGINA 4 / 6
VERIFICACIÓN			



CUARTA.- Contenido del borrador de Orden.

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

a) Dedicado el artículo 7 a la regulación de la financiación y limitaciones presupuestarias, aunque el apartado tercero de ese precepto remite en cuanto afecta al “reparto territorial”, entre otros extremos, a lo que disponga el acto de convocatoria, se contempla la posibilidad de que el sobrante del crédito de ayuntamientos o entidades locales autónomas (por no acudir a la convocatoria o solicitar una cuantía inferior a la máxima autorizada) pueda aplicarse a la ejecución de las actuaciones complementarias definidas por las entidades beneficiarias en los proyectos presentados. No obstante, las bases reguladoras no deberían contener ninguna alusión a la reserva o garantía de créditos a favor de Ayuntamientos o entidades locales autónomos (en correspondencia con la expresión utilizada de “créditos de Ayuntamientos o entidades locales autónomas), los cuales deberán distribuirse por el orden de presentación de solicitudes sin perjuicio que deba considerarse el reparto territorial del crédito según se defina en el acto de convocatoria.

b) En cuanto al lugar de presentación de la solicitud, regulado en el artículo 12 del borrador de Orden, conviene aclarar que debe admitirse, además del Registro Electrónico Único de la Administración de la Junta de Andalucía, 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) En cuanto a la competencia del órgano respecto del cual se prevé su delegación a favor de las Delegaciones Territoriales, conforme el artículo 15, debería aprovecharse la propia Orden para que contenga una norma o disposición expresa que atribuya la competencia por delegación a favor de las Delegaciones Territoriales.

d) Debe matizarse la expresión contenida en el artículo 17.3 sobre la prohibición de que concurren en el tiempo la tramitación del recurso potestativo de reposición y el recurso contencioso-administrativo, donde se declara que ambos no podrán simultanearse, a tenor de lo dispuesto en el artículo 123.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, por cuanto podrá acudir a la vía judicial “*desde que sea resuelto expresamente o se haya producido la desestimación presunta del recurso de reposición interpuesto*”, lo que no excluye la obligación de resolver para la Administración para el caso en que se entienda desestimado por silencio el recurso. Es decir, desde que se entienda desestimado por silencio podrá interponerse recurso contencioso-administrativo, sin perjuicio de que la Administración tenga la obligación de resolver el recurso administrativo.

e) Habiéndose exigido un período de mantenimiento de seis meses, de conformidad con lo establecido en el artículo 21.2, párrafo primero, no aporta sino que confunde la mención contenida en el párrafo segundo por la que se declara “*No se computarán, a estos efectos, los períodos durante los cuales el*

Firmado por: CORNEJO PINEDA ANTONIO JOSE		30/07/2025 13:25	PÁGINA 5 / 6
VERIFICACIÓN			



puesto de trabajo haya permanecido vacante por inexistencia de relación laboral con la persona trabajadora". La obligación específica sobre el mantenimiento de la relación laboral, regulada en el artículo 21, debe ponerse en relación con el régimen que, para los supuestos de reintegro, se prevé en el artículo 29, donde se contempla el reintegro parcial si el período de mantenimiento alcanza, al menos, 150 días pero resulta inferior a los 6 meses, el cual se interrumpe por la extinción o cese por causa no imputable de la entidad local; frente a los supuestos en que el período de mantenimiento se interrumpe por suspensión temporal de la relación laboral, para la cual no se exige un número mínimo de días de mantenimiento de esa relación laboral, por lo que el cálculo del reintegro parcial será proporcional al número de días de vigencia de la relación laboral, salvo que se hubiera acudido y realizado la correspondiente sustitución conforme a lo previsto en el artículo 21.

No obstante lo anterior, y a fin de establecer correctamente el nivel de cumplimiento del deber de mantenimiento, debe revisarse las consecuencias previstas en el artículo 29 para los supuestos en que la relación laboral no alcance el mínimo de 150 días, con el fin de diferenciarlo del otro supuesto que aboca al reintegro si se mantiene la relación laboral al menos por 150 días, por cuanto para ambos casos se establece el mismo efecto, el cual vendrá determinado por el reintegro parcial de la subvención, lo que no resulta congruente; es decir, si se establece un mínimo a partir del cual el reintegro debe ser parcial y no total, conforme el artículo 29.4, en supuestos en que no se llegue a ese mínimo la consecuencia debería ser la adopción de un reintegro que abarque todo el importe correspondiente a la contratación incentivada respecto de la cual se produce el incumplimiento (lo que no es expresa así por el artículo 29.3); y ocurrirá lo mismo para el resto de supuestos incardinados en el artículo 29.3, para los que se ha previsto el reintegro parcial, sin definir con exactitud las consecuencias del incumplimiento.

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		30/07/2025 13:25	PÁGINA 6 / 6
VERIFICACIÓN			