

INFORME AJ-CTRJAL 2025/00045. PRECEPTIVO. ORDEN POR LA QUE SE APRUEBAN LAS BASES REGULADORAS PARA LA CONCESIÓN DE SUBVENCIONES EN MATERIA DE TURISMO, EN RÉGIMEN DE CONCURRENCIA COMPETITIVA, DIRIGIDAS A LA RECUPERACIÓN MEDIOAMBIENTAL Y USO SOSTENIBLE DE LAS PLAYAS DEL LITORAL ANDALUZ, EN EL MARCO DEL PLAN ESTRATÉGICO DE LA POLÍTICA AGRARIA COMÚN (PEPAC 2023-2027) INTERVENCIÓN 6872_01.

Asunto: Preceptivo. Orden por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de subvenciones, en régimen de concurrencia no competitiva, a entidades locales del litoral andaluz. Naturaleza jurídica. Análisis competencial, procedimental y del contenido. Informe favorable.

Por parte del Ilmo. Sr. Secretario General Técnico (Consejería de Turismo y Andalucía Exterior) se ha solicitado informe sobre la cuestión reflejada en el título y asunto del presente informe. De conformidad con lo establecido en los artículos 76 y 78 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 el Decreto 450/2000, de 26 de diciembre, procedo a emitirlo sobre la base de las siguientes

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

PREVIA.- CARÁCTER PRECEPTIVO DEL INFORME Y ALCANCE DEL MISMO.

Comenzaremos resaltando el carácter preceptivo del presente informe ya que se solicita en relación con una cuestión incluida en el listado de supuestos en los que el Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía debe informar obligatoriamente ex artículo 78.2.j) del Decreto 450/2000, de 26 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía y del Cuerpo de Letrados de la Junta de Andalucía (al que nos referiremos, en adelante, como “ROFGJA”), esto es, “en los demás asuntos en los que una norma de la Comunidad Autónoma lo establezca”. Y dicha norma es el artículo 4.2.c) del Decreto 282/2010, de 4 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de los Procedimientos de Concesión de Subvenciones de la Administración de la Junta de Andalucía (al que nos referiremos en lo sucesivo como “RPCSA”) que exige que con carácter previo a la aprobación de las bases reguladoras para la concesión de subvenciones -mediante Orden del titular de la Consejería-, el previo informe de la Intervención General de la Junta de Andalucía así como del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía.

A estos efectos, comenzaremos reproduciendo íntegramente el texto de la consulta realizada, a tenor del cual:

“A los efectos de la emisión del correspondiente informe preceptivo, de acuerdo con lo que dispone el artículo 78.2 a) del Reglamento de Organización y Funciones del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía



Puede verificar la integridad de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR		07/11/2025	
VERIFICACIÓN		PÁG. 1/14	



y del Cuerpo de Letrados de la Junta de Andalucía, aprobado mediante el Decreto 450/2000, de 26 de diciembre, se pone a disposición de la Asesoría Jurídica el proyecto de “Orden por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de subvenciones en materia de turismo, en régimen de concurrencia competitiva, destinadas a la recuperación medioambiental y uso sostenible de las playas del litoral andaluz, en el marco de la Política Agrícola Común (PEPAC 2023- 2027) Intervención 6872_01”.

Puede accederse al expediente completo a través del siguiente enlace de Consigna:

<https://consigna.juntadeandalucia.es/2646be560737651c408ab3b84a9cc766>”

Ha de tenerse en cuenta, además, que el artículo 4.2 Reglamento 282/2010, de 4 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de los procedimientos de concesión de subvenciones de la Administración de la Junta de Andalucía (“RSJA”, en lo sucesivo) dispone que “mediante Orden de la Consejería competente en materia de Administración Pública se aprobarán, previo informe de la Intervención General de la Junta de Andalucía y del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía, unas bases reguladoras tipo para la concesión de subvenciones de concurrencia competitiva, y otras para las de concurrencia no competitiva. Cuando las Consejerías las utilicen en sus proyectos de bases reguladoras y se ajusten a ellas, sin exigir que junto a la solicitud de subvención las personas interesadas aporten ningún otro documento, no se solicitarán los informes previstos en los párrafos c) y d) del presente apartado. En caso contrario, las Consejerías tendrán que solicitar dichos informes”.

Así, mediante Orden de 20 de diciembre de 2019, se aprobaron las bases reguladoras tipo y los formularios tipo de la Administración de la Junta de Andalucía para la concesión de subvenciones en régimen de concurrencia competitiva¹, en la línea del artículo 118.1 del Texto Refundido de la Ley de Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma de Andalucía, aprobado mediante Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de marzo (“TRLHPCAA”, en sucesivas referencias), según el cual “las normas reguladoras de

¹ Según se establece en la DISPOSICIÓN ADICIONAL PRIMERA de las ORDEN DE 20 DE DICIEMBRE DE 2019, POR LA QUE SE APRUEBAN LAS BASES REGULADORAS TIPO Y LOS FORMULARIOS TIPO DE LA ADMINISTRACIÓN DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA PARA LA CONCESIÓN DE SUBVENCIONES EN RÉGIMEN DE CONCURRENCIA COMPETITIVA, las normas mediante las que se aprueben las bases reguladoras de subvenciones que se ajusten a las bases reguladoras tipo aprobadas por estas órdenes estarán compuestas por un texto articulado, que será el incorporado en las mismas, además de por el cuadro resumen específico de la línea de subvención regulada.

Con el fin de evitar que el citado texto articulado haya de ser publicado repetidamente, se establece que las normas que aprueben las concretas bases reguladoras deberán hacer una remisión a la orden y al correspondiente Boletín Oficial de la Junta de Andalucía donde se haya publicado.

Al objeto facilitar a la ciudadanía el acceso al contenido del texto articulado de la base reguladora de la subvención en la que esté interesada se pone a su disposición los siguientes enlaces en función del régimen de concesión que se haya establecido.

Asimismo, se da publicidad a los actuales formularios tipo que vienen a sustituir a los publicados en las citadas Órdenes de 20 de diciembre de 2019.

Puede verificar la integridad de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR		07/11/2025	
VERIFICACIÓN		PÁG. 2/14	



subvenciones se aprobarán por las personas titulares de las Consejerías correspondientes y serán publicadas en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía”.

Sin embargo, se comprueba (i) que las bases no se remiten a las bases reguladoras tipo, dada la singularidad de la subvenciones en cuanto sujetas a normativa reguladora de la Política Agrícola Común, lo que nos obliga a un análisis completo de su contenido, y (ii) no se concretan los aspectos o cuestiones que a juicio del órgano peticionario requieren un pronunciamiento en Derecho, por lo que efectuaremos un análisis genérico de la orden aprobatoria de las bases reguladoras remitidas, examinando su naturaleza, la competencia y el procedimiento seguido para su dictado, entre otras cuestiones interrelacionadas que se puedan suscitar.

PRIMERA.- NATURALEZA JURÍDICA DE LA ORDEN APROBATORIA DE LAS BASES REGULADORAS.

Comenzaremos citando la doctrina² acerca de la trascendencia que revisten las bases reguladoras para el otorgamiento de subvenciones de que se trate:

“Una gran importancia en la configuración del régimen jurídico de las subvenciones públicas lo tienen las «bases reguladoras», cuya trascendencia en la actividad subvencional es tal que las hace merecedoras de una consideración especial, como especial es la atención que les presta tanto la LGS como el RLGS, a lo largo de sus respectivos articulados.

A tenor del artículo 9 LGS, con carácter previo al otorgamiento de las subvenciones, deberán aprobarse las normas que establezcan las bases reguladoras de concesión en los términos establecidos en la presente Ley. La exigencia de que se establezcan dichas bases se justifica por la gran variedad de subvenciones que conoce la acción de los poderes públicos y la consiguiente necesidad de adaptar a cada tipo las condiciones y principios generales establecidos en la LGS. Las normas de aprobación de las bases constituyen reglamentos. Dicho carácter y su diferencia de naturaleza con la orden o resolución de convocatoria son patentes, tanto si se atiende al procedimiento de elaboración, como a su contenido. Su duración, si no se dispone o se deduce lo contrario de su contenido, tendrá carácter indefinido, debiendo extenderse a todas las subvenciones de un mismo tipo (art. 9.3 LGS), es decir, no son un acto meramente aplicativo sino innovador del ordenamiento, susceptible de una pluralidad indefinida de cumplimientos.

Contrariamente, la convocatoria, aunque su contenido se refiera a una pluralidad indeterminada de sujetos, es un acto ordenado, producido en el seno del ordenamiento y por éste previsto como aplicación del mismo; en definitiva, es un mero acto administrativo y, como tal, se agota en su cumplimiento.”

²José Pascual García, Antonio Ramón Rodríguez Castaño, José Ignacio Valero Escribano “RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS SUBVENCIONES PÚBLICAS”. Edición adaptada a la Ley General de Subvenciones y al Reglamento para su aplicación 7ª edición BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO. Páginas 86 y 87.

Puede verificar la integridad de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR		07/11/2025	
VERIFICACIÓN		PÁG. 3/14	



Ciertamente, como el Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía ha puesto de manifiesto en varios Informes, hay ocasiones en que las Bases reguladoras revisten el carácter de acto administrativo de carácter general o plúrimo. Así, en el Informe 2022/00046 de la entonces Consejería de Turismo, Regeneración, Justicia y Administración Local³, de 29 de abril de 2022, nos remitíamos al Informe SSCC 2022/00024, de 28 de octubre⁴, dictado con ocasión de las subvenciones sobre Planes territoriales de Sostenibilidad Turística en Destino, donde al cuestionar la idoneidad de la técnica del Decreto-ley para instrumentar las ayudas a entidades locales ejecutoras de este tipo de Planes se decía:

“(…) En definitiva (...) se echa en falta una justificación comparativa de la insuficiencia de otra alternativa para la concesión de estas subvenciones con la agilidad precisa, y muy especialmente la falta de valoración de la improcedencia, a estos mismos efectos de subvenir a una situación que reclama celeridad, del procedimiento de concesión en régimen de concurrencia no competitiva, mediante la aprobación de unas bases para una única convocatoria, con naturaleza de acto administrativo, ajustándose a las bases tipo, y mediante el procedimiento simplificado previsto en el Decreto-ley 3/2021.

En efecto, el proyecto habla en la parte expositiva de que la adopción de la medida extraordinaria “requiere una acción normativa inmediata en un plazo más breve que el requerido por la vía normal o por el procedimiento de urgencia para la tramitación parlamentaria de las leyes” o expresiones similares, pero refiriéndose siempre a la tramitación del procedimiento parlamentario ordinario o urgente, incompatible uno y otro con la perentoriedad de allegar los fondos a beneficiarios predeterminados en los proyectos acogidos al MRR. Se obvia la alternativa de aprobar unas bases reguladoras en concurrencia no competitiva que no requiere la tramitación de una norma con rango formal de Ley (no existe reserva legal al respecto), sino un procedimiento de elaboración de reglamentos o disposiciones administrativas de carácter general, naturaleza que reviste con carácter general las Bases reguladoras de subvenciones, cuya aprobación compete al titular de la Consejería. Ítem más, cabe la aprobación y convocatoria de las subvenciones con naturaleza de acto administrativo, teniendo en cuenta el criterio establecido por el Tribunal Supremo que distingue entre aquellas bases reguladoras que participan de la naturaleza de norma jurídica de las que no tienen este carácter, estableciendo esa diferencia según que la convocatoria sea única o no. Resulta ilustrativa de esta doctrina la Sentencia del Tribunal Supremo,

³ INFORME AJ-CTRJAL 2022/00046. preceptivo. ORDEN POR LA QUE SE APRUEBAN LAS BASES REGULADORAS PARA LA CONCESIÓN DE SUBVENCIONES, EN RÉGIMEN DE CONCURRENCIA NO COMPETITIVA, A ENTIDADES LOCALES PARA LA EJECUCIÓN DE LOS PLANES DE SOSTENIBILIDAD TURÍSTICA EN DESTINO, DENTRO DEL PLAN TERRITORIAL DE SOSTENIBILIDAD TURÍSTICA DE ANDALUCÍA 2021, EN EL MARCO DEL PLAN DE RECUPERACIÓN, TRANSFORMACIÓN Y RESILIENCIA (C14.I1.2); Y SE EFECTÚA SU CONVOCATORIA, solicitado por el Ilmo. Secretario General para el Turismo.

⁴ INFORME SSCC 2022/00024 FACULTATIVO. “PROYECTO DE DECRETO LEY XXX POR EL QUE SE MODIFICA 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”, de 28 de marzo de 2022, a petición del Viceconsejero de Hacienda y Financiación Europea.

Puede verificar la integridad de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR		07/11/2025	
VERIFICACIÓN		PÁG. 4/14	



Sala Tercera, del Contencioso-administrativo, Sección 3ª, Sentencia 1873/2017, de 30 Noviembre de 2017, Rec.1253/2015 [LALEY 171108/2017], en cuyo Fundamento Jurídico cuarto in fine, declara:

“(…) Que unas bases reguladoras de una concesión de subvenciones sean una disposición general o un simple acto administrativo singular, aunque plúrimo, dependerá de su contenido, es decir, de si tales bases tienen una validez para sucesivas convocatorias y se incorporan al ordenamiento jurídico para un determinado período de tiempo o de forma indefinida o si, por el contrario, son unas bases exclusivas para una sola convocatoria y sólo válidas para su aplicación única pero plúrima en dicha ocasión. Precisión esta que no contradice la jurisprudencia de este Tribunal que se cita por la Sala de instancia y que se pronuncia sobre el supuesto habitual de convocatorias y bases para una aplicación singular y que habría que considerar actos singulares de aplicación plúrima.

Por otra parte, resulta irrelevante para la naturaleza singular o general de una base la forma de orden ministerial (o autonómica en su caso), puesto que dicha forma deriva del órgano que adopta la decisión y es común tanto para disposiciones generales como para actos administrativos, como expresamente establece para la Administración del Estado el artículo 24 de la Ley del Gobierno (Ley 50/1997, de 27 de noviembre)”.

Del examen pormenorizado de las bases sometidas a informe, de su procedimiento de aprobación, y de sus efectos o vocación de integrarse en el ordenamiento jurídico y mantener su validez para sucesivas convocatorias⁵, resulta indubitada su naturaleza de norma reglamentaria, esto es, de disposición administrativa de carácter general. Tal y como analiza el Informe de validación del Servicio de Legislación y Recursos de la Secretaría General Técnica, queda patente su diferencia con los actos administrativos.

La norma aprobatoria de las bases complementa la Ley y regula el tipo de subvención a que se refiere⁶, que en algún aspecto puede revestir, incluso, carácter extra legem, en la medida en que puede establecer subvenciones no creadas previamente por ninguna norma de rango legal. Su duración, si no se dispone o se deduce lo contrario de su contenido, tendrá carácter indefinido,

⁵ Disposición adicional única. Vigencia, convocatorias y ámbito de aplicación.

1. Las presentes bases reguladoras tienen una vigencia indefinida.

...
⁶ Excepcionalmente las bases reguladoras de las Entidades locales pueden ser aplicables a todas las subvenciones que otorgue la Entidad, en el supuesto de que se opte por la aprobación de una ordenanza general de subvenciones o por su inclusión en las bases de ejecución del Presupuesto.

Puede verificar la integridad de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR		07/11/2025	
VERIFICACIÓN		PÁG. 5/14	



SEGUNDA.- COMPETENCIA DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA PARA DICTAR LAS BASES REGULADORAS

Aclarada con carácter previo la naturaleza normativa del proyecto de Orden, pasamos a determinar el fundamento competencial del mismo, a cuyos efectos hemos de comenzar invocando el artículo 37 del del Estatuto de Autonomía para Andalucía, aprobado por Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo (en adelante, “EAA”) conforme al cual, la Comunidad Autónoma orientará sus políticas públicas a garantizar y asegurar el ejercicio de los derechos (...) y alcanzar los objetivos básicos establecidos en el artículo 10 mediante la aplicación efectiva, entre otros principios rectores, del fomento del sector turístico, como elemento económico estratégico de Andalucía.

Por su parte, el artículo 45 del EAA, bajo el rótulo de “fomento” dispone que:

“1. 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.

2. En el caso de las competencias exclusivas, la Comunidad Autónoma especificará los objetivos a los que se destinen las subvenciones territorializables de la Administración central y las de la Unión Europea, así como la regulación de las condiciones de otorgamiento y la gestión de su tramitación y concesión. En las competencias compartidas, la Comunidad Autónoma precisará los objetivos de las subvenciones territorializables de la Administración central y de la Unión Europea, completando las condiciones de otorgamiento, y asumiendo toda la gestión incluyendo la tramitación y la concesión. En las competencias ejecutivas, corresponderá a la Comunidad Autónoma la gestión de las subvenciones territorializables, que incluye su tramitación y concesión.

3. La Comunidad Autónoma participa, en los términos que fije el Estado, en la determinación del carácter noterritorializable de las subvenciones estatales y comunitarias y en su gestión y tramitación”.

Este precepto estatutario debe ponerse en conexión con lo dispuesto en el artículo 71 a tenor del cual “corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de turismo, que incluye, en todo caso: (...) la regulación de las condiciones y la ejecución y el control de las líneas públicas de ayuda y promoción del turismo”, pese a que la promoción del turismo se define como competencia propia de los municipios andaluces, ex artículo 92.k) EAA.

Puede verificar la integridad de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR		07/11/2025	
VERIFICACIÓN		PÁG. 6/14	



Sin olvidar que el artículo 197, entre los principios y objetivos básicos en materia de política económica, establece en materia de “Producción y desarrollo sostenible”:

“1. En el marco de sus competencias, los poderes públicos de Andalucía orientarán sus políticas especialmente al desarrollo de la agricultura ecológica, el turismo sostenible, la protección del litoral y la red de espacios naturales protegidos, así como al fomento de una tecnología eficiente y limpia. Todos los sectores económicos vinculados al desarrollo sostenible cumplen un papel relevante en la defensa del medio ambiente.

2. Los poderes públicos de Andalucía impulsarán las políticas y dispondrán los instrumentos adecuados para hacer compatible la actividad económica con la óptima calidad ambiental, velando porque los sectores productivos protejan de forma efectiva el medio ambiente.

3. Los poderes públicos de Andalucía protegerán el ciclo integral del agua, y promoverán su uso sostenible, eficiente y responsable de acuerdo con el interés general”.

De manera más concreta el Decreto 166/2024, de 26 de agosto, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Turismo y Andalucía Exterior⁷, le atribuye en su artículo 1 las competencias para “la propuesta, desarrollo, ejecución, coordinación y control de las directrices generales del Consejo de Gobierno en relación con las competencias atribuidas por el Estatuto de Autonomía a la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de turismo” [letra a)]. En este ámbito sectorial específico del turismo se encuadra el dictado de las Bases reguladoras remitidas, cuya aprobación corresponde al titular de la Consejería ex artículo 118.1 del Decreto legislativo 1/2010, de 2 de marzo por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma andaluza (en lo sucesivo, TRLHPCAA), con independencia de la naturaleza jurídica que revista tal y como hemos apuntado en la consideración primera.

TERCERA.- ANÁLISIS PROCEDIMENTAL DEL PROYECTO DE ORDEN APROBATORIA DE BASES REGULADORAS DE SUBVENCIONES.

La tramitación del proyecto de Orden de Bases reguladoras remitido se ajusta con carácter general a los principios de buena regulación y demás trámites de los artículos 129 y siguientes de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC en adelante), y en especial al procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general, establecido en el artículo 458 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, de Gobierno de la Comunidad Autónoma

⁷ Modificado por el Decreto 161/2025, de 28 de octubre.

⁸ **Artículo 45. Procedimiento de elaboración de los reglamentos.**

1. La elaboración de los reglamentos se ajustará al siguiente procedimiento:

Puede verificar la integridad de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR		07/11/2025	
VERIFICACIÓN		PÁG. 7/14	



de Andalucía (“LGCAA”) que en su última redacción dada por el Decreto Ley 3/2004, de 6 de febrero, por el que se adoptan medidas de simplificación y racionalización administrativa para la mejora de las relaciones de los ciudadanos con la Administración de la Junta de Andalucía y el impulso de la actividad económica en Andalucía, incorpora las exigencias de las reglas de la LPACAP.

Adicionalmente, debe recordarse que el artículo 49 del Reglamento de procedimientos de concesión de subvenciones de la Junta de Andalucía, aprobado por Decreto 282/2010, de 4 de mayo

a) Con carácter previo a la elaboración del proyecto del reglamento se sustanciará una consulta pública en los términos establecidos en la normativa básica estatal y en la Ley 7/2017, de 27 diciembre, de Participación Ciudadana de Andalucía.

b) La iniciación del procedimiento de elaboración de un reglamento se llevará a cabo por el órgano directivo competente, previo acuerdo de la

la ~~entidad~~ titular de la Consejería, mediante la elaboración del correspondiente proyecto, al que se acompañará la MAIN, donde se recoja y la información sobre su justificación, oportunidad y necesidad, y se realice una estimación de los impactos que en diferentes ámbitos de la realidad

tendrá su aprobación. Dicha Memoria se elaborará conforme a lo establecido en la normativa vigente en materia de administración electrónica, simplificación de procedimientos y racionalización organizativa de la Administración de la Junta de Andalucía.

c) A lo largo del proceso de elaboración deberán recabarse, además de los informes, dictámenes y aprobaciones preceptivos, cuantos estudios

y

consultas se estimen convenientes para garantizar el acierto y la legalidad de la disposición.

d) Cuando una disposición afecte a los derechos e intereses legítimos de la ciudadanía, se le dará audiencia, durante un plazo razonable y no inferior a quince días hábiles, directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley que la agrupe o la represente y cuyos fines guarden relación directa con el objeto de la disposición. La decisión sobre el procedimiento escogido para dar audiencia a la ciudadanía

afectada será debidamente motivada en el expediente por el órgano que acuerde la apertura del trámite de audiencia.

Asimismo, dicha disposición será sometida a información pública durante el plazo indicado anteriormente, debiendo publicarse la iniciativa, al menos, en el Portal de la Junta de Andalucía. La participación de la ciudadanía podrá producirse por cualquier medio admisible en Derecho.

El trámite de audiencia y de información pública podrá ser abreviado hasta el mínimo de siete días hábiles cuando razones debidamente motivadas

así lo justifiquen.

e) No será necesario el trámite de audiencia previsto en la letra anterior, si las organizaciones o asociaciones mencionadas hubieran participado por medio de informes o consultas en el proceso de elaboración indicado en la letra c).

f) Los trámites de audiencia a la ciudadanía y de información pública, regulados en la letra d), no se aplicarán a las disposiciones de carácter presupuestario u organizativo del Gobierno y la Administración de la Junta de Andalucía o de las organizaciones dependientes o adscritas a ella, ni cuando concurran razones graves de interés público que lo justifiquen.

g) Junto a la memoria o informe sucintos que conforman el expediente de elaboración del reglamento se conservarán en el expediente todos

los

estudios y consultas evacuados y demás actuaciones practicadas, así como informe de valoración de las alegaciones planteadas en la tramitación del proyecto.

Artículo 4. Procedimiento de elaboración de las bases reguladoras de la concesión.

2. En todo caso, los proyectos de reglamentos deberán ser informados por la Secretaría General Técnica respectiva, por el Gabinete Jurídico de

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.

la

Junta de Andalucía y de las organizaciones y demás órganos de la Junta de Andalucía que tengan carácter preceptivo conforme a las normas vigentes. Finalmente, será solicitado, en los casos que proceda, el dictamen del Consejo Consultivo de Andalucía.

3. La entrada en vigor de los reglamentos requiere su íntegra publicación en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía.

Puede verificar la integridad de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	ALICIA RUIZ DE CASTRO CACERES	07/11/2025	
VERIFICACIÓN	Pk2jmJEC4PS2Y7JSG6EFBV6SW8SQHJ	PÁG. 8/14	



(“RPSA”) exige los siguientes informes en el procedimiento de elaboración de las Bases reguladoras de la concesión de subvenciones: El de la intervención General de la Junta de Andalucía, el de la Secretaría General de Administración Pública, de la Secretaría general Técnica de la Consejería proponente y el del

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 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.

Puede verificar la integridad de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR		07/11/2025	
VERIFICACIÓN		PÁG. 9/14	



Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía. Asimismo, cuando la financiación se realice a cargo de fondos europeos, como es el caso, será necesario el informe de la Dirección General competente.

En este extremo, el Informe del Servicio de Legislación y Recursos analiza pormenorizadamente el cumplimiento de todos los trámites, tomando como base la última versión de la Memoria de Análisis de Impacto normativa que consta en el expediente, en distintas versiones en las que se han ido incorporando las sugerencias u observaciones formuladas en los distintos trámites (informes).

3.1.- Consulta pública previa.

Conforme a lo previsto en el apartado 1 del artículo 133 de la LPAC “Con carácter previo a la elaboración del proyecto o anteproyecto de ley o de reglamento, se sustanciará una consulta pública, a través del portal web de la Administración competente en la que se recabará la opinión de los sujetos y de las organizaciones más representativas potencialmente afectados por la futura norma”. En el mismo sentido, el artículo 45.a) de la LGCAA. Consulta previa que se sustanció y en la que no se recibieron propuestas.

3.2.- Memoria de Análisis de Impacto normativo, conforme a la Guía Metodológica para la elaboración de la Memoria de Análisis de Impacto Normativo aprobada por Acuerdo de 14 de mayo de 2024 del Consejo de Gobierno (BOJA n.º 95, de 17 de mayo de 2024).

A tenor de lo dispuesto en el artículo 129.1 de la LPAC “En el ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria, las Administraciones Públicas actuarán de acuerdo con los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, y eficiencia. En la exposición de motivos o en el preámbulo, según se trate, respectivamente, de anteproyectos de ley o de proyectos de reglamento, quedará suficientemente justificada su adecuación a dichos principios”.

Respecto a dicha exigencia, ya se pronunció el Consejo Consultivo de Andalucía en Dictamen n.º 242/2017, de 16 de mayo, indicando lo siguiente:

“(…) el Consejo Consultivo echa en falta una memoria justificativa en la que expresamente se valore el cumplimiento de los principios de buena regulación aplicables a las iniciativas normativas de las Administraciones Públicas (...) El artículo 129 de la Ley 39/2015 dispone que en la exposición de motivos o en el preámbulo, según se trate, respectivamente, de anteproyectos de ley o de proyectos de reglamento, quedará suficientemente justificada su adecuación a dichos principios. Sin embargo, dicha declaración no es una pura formalidad, sino que debe guardar coherencia con la documentación obrante en el expediente, en la que debe quedar constancia del análisis del cumplimiento de dichos principios. En este caso, como se indica en el anterior fundamento jurídico, no existe una memoria o documento equivalente que permita considerar efectuado dicho análisis y, por ende, resulta cuestionable la declaración que se formula en la exposición de motivos”.

Puede verificar la integridad de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR		07/11/2025	
VERIFICACIÓN		PÁG. 10/14	



En este sentido, se exige la elaboración de la Memoria de Análisis de impacto normativo, en que se justifican todos estos extremos y principios así como los informes necesarios.

3.3.- Trámites de audiencia a interesados y de información pública.

Sobre la práctica del trámite de audiencia a diversas entidades, debe constar en el expediente su realización o el Informe de innecesariedad, todo ello de acuerdo con lo previsto en el artículo 45.1.d) de la Ley 6/2006 de 24 de octubre. Consta la realización de este trámite de audiencia a las entidades locales del litoral andaluz y otras entidades representativas del sector, Federación Andaluza de Municipios y Provincias (FAMP), Consejo Andaluz de Concertación Local y Diputaciones Provinciales de Huelva, Cádiz, Málaga, Granada y Almería. También se practicó el trámite de información pública mediante publicación de Resolución en el BOJA y en la Sección de Transparencia del Portal de la Junta de Andalucía, para conocimiento general de la ciudadanía. No se formularon alegaciones en ninguno de los dos casos.

3.4 Informe de la Unidad de Igualdad de Género sobre la Evaluación de Impacto de Género, de fecha 3 de junio de 2025, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 4.3 del Decreto 17/2012, de 7 de febrero, por el que se regula la elaboración del Informe de Evaluación del Impacto de Género, y, de conformidad con el Decreto 275/2010, de 27 de abril, por el que se regulan las Unidades de Igualdad de Género en la Administración de la Junta de Andalucía.

3.5 Informe de la Dirección General de Fondos Europeos.

De conformidad con el artículo 4.3.b) del RPCSA y en el ámbito de sus competencias sobre las intervenciones FEADER en Andalucía del Plan Estratégico de la PAC 2023-2027.

3.6 Informe de la Dirección General de Presupuestos,

Se recabó este informe si bien que la Dirección General de Presupuestos respondió que "de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 35.2 c) de la Ley 3/2004, de 28 de diciembre, de medidas tributarias, administrativas y financieras, se exceptúan de informe preceptivo de esta Dirección General las bases reguladoras de subvenciones financiadas con Fondos Europeos que sean informadas por la Dirección General de Fondos Europeos, conforme a la normativa de aplicación correspondiente, siempre que su financiación se realice exclusivamente con cargo a dicha fuente de financiación, como es el proyecto normativo que nos ocupa, motivo por el cual procede a su devolución."

No obstante, hay que enfatizar la observación formulada por el Informe de la jefa de Servicio de legislación y Recursos, en el sentido de que las subvenciones se financiación solo en un 85% con cargo

Puede verificar la integridad de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR		07/11/2025	
VERIFICACIÓN		PÁG. 11/14	



al FEAGA y al FEADER, correspondiendo en un 15% de financiación a cargo de los fondos de la Junta de Andalucía.

3.7 Informe de la Intervención General de la Junta de Andalucía, ex artículo 118.2 del TRLHPCAA y 4.2.c) del RPCSA.

3.8 Informe de la Secretaría General Técnica.

3.9.- No procede el Dictamen del Consejo Consultivo, ya que, desde el punto de vista formal, nos encontramos ante una norma que no desarrolla ni ejecuta una norma con rango de Ley.

CUARTA.- ANÁLISIS PORMENORIZADO DEL ARTICULADO DE LAS BASES REGULADORAS.

Al adentrarnos en el examen del contenido de las bases remitidas, podemos señalar que la Orden sigue la estructura de las habituales bases reguladoras de carácter normativo, de forma que también las bases que analizamos se abren con una, llamémosle, exposición de motivos en que se contextualiza todo el marco normativo para el reconocimiento de las mismas, reproduciendo en su práctica totalidad el contenido de la propia memoria justificativa. Sin negar, pues, su valor de contextualización de las ayudas y de servir en su momento como elemento de interpretación de dudas que en la ejecución de aquéllas se puedan plantear, se ha seguido la observación que en el primer informe de la Secretaría General Técnica (24 de abril de 2025) formuló en cuanto a la conveniencia de acortar su extensión, siguiendo las¹⁰ directrices de técnica normativa (aprobadas por Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005) en este punto. Por ello, nos parece adecuada.

En lo que concierne a la estructura y contenido cumple el mínimo establecido en el artículo 17 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (LGS), 119 del TRLHPCAA así como el artículo 511 del RPCSA.

¹⁰ Dichas Directrices de técnica normativa, aprobadas por Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005, al referirse precisamente a la exposición de motivos o preámbulo, indica:

“ Contenido.-La parte expositiva de la disposición cumplirá la función de describir su contenido, indicando su objeto y finalidad, sus antecedentes y las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta. Si es preciso, resumirá sucintamente el contenido de la disposición, a fin de lograr una mejor comprensión del texto, pero no contendrá partes del texto del articulado. Se evitarán las exhortaciones, las declaraciones didácticas o laudatorias u otras análogas.”

¹¹ Artículo 5. Estructura de las bases reguladoras.

Puede verificar la integridad de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR		07/11/2025	
VERIFICACIÓN		PÁG. 12/14	



Asimismo, siguiendo con la estructura, se sigue la misma de las bases tipo, esto es, unas bases reguladoras que abarcan 41 artículos (a las que se llama texto articulado) y un Cuadro resumen, que cumplen entre unas y otras el contenido mínimo exigido en las normas citadas supra. Algunas de las sugerencias realizadas, v. gr. por la Intervención General de la Junta de Andalucía y de la propia Secretaría General Técnica, en cuanto a la mención del Real Decreto 1085/2024, de 22 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de reutilización del agua y se modifican diversos Reales Decretos, se ha optado por incorporarlo al apartado 2 del cuadro resumen, en cuanto al Régimen jurídico específico de las Bases.

Por otro lado, en el texto de las bases reguladoras sobre el que versa el presente informe se han incorporado las acertadas observaciones del último y preceptivo Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería, tanto en lo referente a la correcta nomenclatura de las normas que cita el texto como sobre algunas cuestiones de trascendencia, tales como las excepciones establecidas para los municipios y Entidades locales del litoral que no estén al corriente de determinadas deudas tributarias o de otros ingresos de Derecho público, por lo que se estima correcta la reformulación, por ejemplo, del apartado 2, o del apartado 4.d) del cuadro resumen.

Con relación a la subcontratación de actuaciones, el apartado 9 del cuadro resumen permite la subcontratación del 100%. Esta previsión elimina ad radice alguna interpretación que obstaculizaría el control y la fiscalización para el pago, si se hubiera establecido un porcentaje inferior, y que ha dado lugar a varios informes de esta asesoría sobre el alcance de la subcontratación ex artículo 29 de la LGS, cuando la entidad beneficiaria es una Administración territorial -como es el caso de esta línea de ayudas-

De acuerdo con el artículo 119 del Texto Refundido de la Ley General de la Hacienda Pública de la Junta de Andalucía, el contenido mínimo de las bases reguladoras de la concesión de las subvenciones regladas será el previsto en esta sección, conforme a la siguiente estructura:

- a) Objeto.
- b) Régimen jurídico de las subvenciones.
- c) Requisitos de las personas beneficiarias y de las entidades colaboradoras.
- d) Cuantía de las subvenciones y gastos subvencionables.
- e) Limitaciones presupuestarias.
- f) Financiación y régimen de compatibilidad de las subvenciones.
- g) Entidades colaboradoras.
- h) Clase de procedimiento de concesión.
- i) Solicitudes.
- j) Criterios objetivos para la concesión de la subvención.
- k) Tramitación y resolución.
- l) Notificaciones.
- m) Obligaciones de las personas beneficiarias.
- n) Forma y secuencia del pago.
- ñ) Medidas de garantía.
- o) Justificación de la subvención.
- p) Posibilidad de modificar la resolución de concesión, prevista en el artículo 32.2.
- q) Causas de reintegro.
- r) Los criterios para graduar los posibles incumplimientos de condiciones impuestas con motivo de la concesión de las subvenciones.

Puede verificar la integridad de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR		07/11/2025	
VERIFICACIÓN		PÁG. 13/14	



En lo concerniente a los criterios de valoración de las solicitudes de subvenciones, del apartado 12 del cuadro resumen, en el CRITERIO I.E. Tener aprobado un Plan Local de Igualdad y, en su caso, estar vigente al día de finalización del Plazo de presentación de solicitudes, puede inducir a confusión, parece más lógico que se exija “tener aprobado y en vigor”, ya que la redacción actual pudiera dar lugar a que haya plena locales que se aprueben a última hora, pero que sea papel mojado. Lo que se formula a título de mejora técnica y no como objeción de ilegalidad.

00000

Recapitulando todas las ideas expuestas y resumiéndolas a modo de conclusiones, podemos afirmar que la Orden aprobatoria de las bases reguladoras para la concesión de subvenciones a las entidades locales para la recuperación ambiental y uso sostenible de las playas del litoral andaluz, es conforme a Derecho, al haberse dictado en ejercicio de las competencias que en materia de turismo ostenta la Comunidad autónoma andaluza y toda la específica normativa europea que se cita en la misma. En especial, la última versión remitida recoge las observaciones que los distintos órganos informantes y muy en particular la Secretaría General Técnica han ido formulando al texto.

Es cuanto me cumple informar a V.I. sin perjuicio de mejor criterio en Derecho.

En Sevilla, a 7 de noviembre de 2025.

La letrada de la Junta de Andalucía.

Fdo: Alicia Ruiz de Castro Cáceres.

Puede verificar la integridad de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR		07/11/2025	
VERIFICACIÓN		PÁG. 14/14	