

INFORME AJ-CEETA 2026/10 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 DE LA PROVINCIA DE JAÉN, PROGRAMA IMPULSA -T JAÉN.

Asunto: Disposiciones de carácter general. Empleo. Bases reguladoras. Selección de las personas destinatarias. Criterios opuestos a los principios de igualdad, mérito y capacidad. Reintegro de la subvención. Aplicación del principio de proporcionalidad.

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

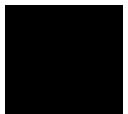
CONSIDERACIONES JURÍDICAS

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.



Puede verificar la integridad de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección [REDACTED] indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	ANTONIO CORNEJO PINEDA	03/02/2026	
VERIFICACIÓN	[REDACTED]	PÁG. 1/7	



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.

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, TRLRHA), 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

Puede verificar la integridad de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección [REDACTED] indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	ANTONIO CORNEJO PINEDA	03/02/2026	
VERIFICACIÓN	[REDACTED]	PÁG. 2/7	



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 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:

Puede verificar la integridad de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección [REDACTED] indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	ANTONIO CORNEJO PINEDA	03/02/2026	
VERIFICACIÓN	[REDACTED]	PÁG. 3/7	



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.

CUARTA.- Contenido del borrador de Orden.

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

Puede verificar la integridad de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección [REDACTED] indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	ANTONIO CORNEJO PINEDA	03/02/2026	
VERIFICACIÓN	[REDACTED]	PÁG. 4/7	



a) A través del artículo 9 se regula el sistema de selección de personas participantes, que obliga a la entidad beneficiaria comunicar la oferta al Servicio Andaluz de Empleo, quien deberá proporcionar a la entidad contratante dos personas candidatas por cada puesto de trabajo solicitado, las cuales serán preseleccionadas teniendo en cuenta determinados criterios de prelación que aparecen consignados en el citado artículo 9.

No obstante, la Ley 3/2023, de 28 de febrero, de Empleo, en su Disposición Adicional Novena, subordina la formalización de los contratos vinculados a programas de políticas activas de empleo a que los procesos de selección observen los principios de igualdad, mérito y capacidad, por lo que deberán respetarse la aplicación de esos principios en los procesos de selección de las personas que puedan ser destinatarias de los contratos subvencionables al amparo del presente Proyecto de Orden. Pero, entre los criterios de prelación empleados por el artículo 9, aparecen algunos que no respetan esos principios; así, la exigencia de un determinado lugar de residencia no acredita ningún mérito ni mayor capacidad, y quebranta la igualdad con el resto de posibles participantes del programa; y lo mismo ocurre con el resto de criterios de prelación dispuestos en la Orden que no se adecuan a los principios mencionados y que vendrían a corresponderse con la integración de personas candidatas en algunos de los colectivos contemplados en el artículo 9.1. Repárese que esos colectivos no aparecen comprendidos entre las llamadas personas destinatarias de la actuación subvencionable según el artículo 1.2 o 6.1, que sólo exige que sean personas desempleadas e inscritas como demandantes de empleo no ocupadas en el Servicio Andaluz de Empleo, de 30 años de edad o más, por lo que no queda justificado que esas personas deban gozar de mayor preferencia en un proceso de selección. Por ello, al no constituir criterios de prelación que se adecúen correctamente a los principios de mérito, igualdad o capacidad deben ser rechazados.

El Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª), en Sentencia núm. 47/2024 de 15 enero, dictada en el Recurso de Casación núm.: 3387/2022 ha podido valorar la adecuación de la oferta de Empleo publicada por el SAE (de un puesto del Cuerpo Técnico de Grado Medio, opción arquitectura técnica (A2.2001), mediante un contrato de interinidad), oferta que se regía conforme a la Instrucción 1/2021 de la Dirección-Gerencia del Servicio Andaluz de Empleo, por la que se establecen los criterios de ordenación general para la gestión de candidaturas en ofertas registradas en el sistema de intermediación laboral del Servicio Andaluz de Empleo y se modifica la Instrucción 3/2020, de la Dirección-Gerencia del Servicio Andaluz de Empleo, por la que se establece el procedimiento para la gestión de las ofertas públicas de empleo, que permite la ponderación de las solicitudes, en primer lugar, mediante la evaluación de criterios registrados como valorables; después se procedía a la evaluación de la disponibilidad, ordenándose las candidaturas atendiendo al mayor porcentaje de disponibilidad, en relación con la ausencia de rechazos a ofertas de empleo; y por último, se acude a un criterio de desempate entre candidaturas que cumplan los requisitos imprescindibles de la oferta y tengan el mismo porcentaje de disponibilidad, atendiendo a *“la fecha de solicitud de la ocupación requerida en la oferta; y si la oferta se gestiona sin ocupación, se atenderá a la fecha de inscripción de la demanda, anteponiéndose las fechas anteriores a las más recientes”*.

Puede verificar la integridad de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección [REDACTED] indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	ANTONIO CORNEJO PINEDA	03/02/2026	
VERIFICACIÓN	[REDACTED]	PÁG. 5/7	



Pues bien, sobre el discutido criterio del desempate, el Alto Tribunal lo acepta porque solamente juega “entre quienes por titulación, formación, experiencia y disponibilidad alcanzan una misma valoración y nada impide que tal coincidencia se produzca entre solicitudes presentadas en distintos momentos dentro del plazo establecido ni que sean las últimas las que la reflejen en lugar de las primeras”.

Y añade: “En otras palabras, la aplicación de los criterios de la Instrucción coherentes con los principios constitucionales de constante cita, conduce a que determinadas solicitudes, con independencia de cuándo se presentaran dentro del plazo previsto para ello, reciban una misma valoración. No hay, pues, la desigualdad a la que se refiere el Ministerio Fiscal pues no se prevé la exclusión de ninguna solicitud por presentarse después que otras.

Si todas las solicitudes de empleo recibidas en plazo son sometidas a los criterios valorables y a la evaluación de disponibilidad, y como consecuencia de unos y otra, un determinado número de ellos obtiene la misma valoración, no parece que acudir al momento de su presentación para escoger las que sumen el número de las solicitadas por la oferente, bien inicialmente, bien en un momento posterior, merezca el reproche de ser contrario a los principios constitucionales. No la merece porque, precisamente, la igualdad que requiere el desempate se ha establecido mediante factores que no se discuten desde la perspectiva de la igualdad, el mérito y la capacidad. O sea, el desempate en virtud de la prioridad en la presentación de la solicitud no se traduce en preferencia para quien no deba tenerla sino entre solicitudes que, desde esos parámetros sustantivos, han recibido una misma valoración.

Otra cosa sería que los factores que llevan al empate no respondieran a ellos, pero no es esto lo que sucede según apreciación común de las partes”.

Es decir, la sentencia permite la aplicación del discutido criterio de desempate que depende del orden cronológico en la presentación de la solicitud, o inscripción de la demanda, entre quienes hayan sido valorados previamente mediante criterios que sí responden a los aludidos principios de mérito, igualdad y capacidad.

Por eso, no procede la aplicación de los criterios de prelación anunciados por el artículo 9, que no se ajustan a los principios constitucionales para el acceso al sector público, los cuales otorgan preferencia a quienes se integran en un colectivo específico.

Por tanto, la ordenación de las candidaturas debe realizarse conforme a los comentados principios de mérito, igualdad y capacidad, sin perjuicio de que, a igualdad en la valoración, se acuda a otros criterios de desempate (que no son técnicamente representativos de esos principios, como el orden en la presentación de solicitudes, el lugar de residencia o la integración en determinados colectivos) que no deben discutirse si previamente se ha efectuado una ponderación en base a criterios o factores que sean respetuosos con dichos principios.

Puede verificar la integridad de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección [REDACTED] indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	ANTONIO CORNEJO PINEDA	03/02/2026	
VERIFICACIÓN	[REDACTED]	PÁG. 6/7	



b) Considerando la obligación formal que tiene la entidad beneficiaria de comunicar el inicio de la relación laboral, conforme a los artículos 19 f) y 21.7 del Proyecto de Orden, deberían reflejarse en el apartado dedicado al reintegro (artículo 29) las consecuencias derivadas en su caso de su incumplimiento específico.

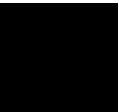
Asimismo, respecto al supuesto que justifica el reintegro total de la subvención, por incumplimiento del deber de llevar a cabo la selección de personas participantes conforme a lo dispuesto en el artículo 20, debería precisarse si el incumplimiento parcial de esa obligación (es decir, si se cumple para determinados candidatos pero se incumple para otros) determina igualmente el reintegro total de la subvención concedida.

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

Puede verificar la integridad de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección [REDACTED] indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	ANTONIO CORNEJO PINEDA	03/02/2026	
VERIFICACIÓN	[REDACTED]	PÁG. 7/7	