

**INFORME AJ-CSMAEA 54/2025 PROYECTO DE ORDEN POR LA QUE SE APRUEBAN LAS BASES REGULADORAS PARA LA CONCESIÓN DE AYUDAS EN RÉGIMEN DE CONCURRENCIA COMPETITIVA, DESTINADAS A COFINANCIAR LA ADQUISICIÓN DE VEHÍCULOS PARA LA RECOGIDA DE BIORRESIDUOS**

**Asunto: Medio Ambiente. Disposición de carácter general. Proyecto de Orden por la que se aprueban Bases Reguladoras. Bases Tipo. No necesidad de solicitar informe del Gabinete Jurídico ex Art. 4.2. d) 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. Informe No preceptivo.**

Habiendo sido solicitada por parte del Ilmo. Sr. Secretario General Técnico, petición de informe sobre el asunto arriba referenciado de acuerdo con lo previsto en el artículo 78.3 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, cúmpleme evacuar el mismo en base a los siguientes

**ANTECEDENTES**

**PRIMERO.-** Creemos conveniente comenzar nuestra exposición transcribiendo la solicitud recibida en esta asesoría jurídica:

*“De conformidad con lo establecido en el artículo 78.2.a) 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, adjunto se remite el Proyecto de orden de referencia, a los efectos de emisión del informe preceptivo por parte de la asesoría jurídica de esta Consejería.*

*Documentación que se adjunta:*

- Acuerdo de inicio de fecha 29-11-2024
- Borrador Proyecto de Orden de fecha 07-04-2025.
- MAIN de fecha 07-04-2025.

*Persona encargada de la coordinación del expediente:*

*Manuel Gómez del Pino, Coordinador de Economía Circular, Ext.303423 (955003423). Correo: manuel.gomez.pino@juntadeandalucia.es*

**EL SECRETARIO GENERAL TÉCNICO”**



Firmado por: HERNANDEZ GUTIERREZ MARIA TERESA	24/04/2025 13:58	PÁGINA 1 / 6
VERIFICACIN		<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/</a>



**SEGUNDO.-** Sin perjuicio de lo que se dirá en la Consideración Jurídica Única, se solicita el presente informe con carácter preceptivo de conformidad con lo previsto en el artículo 78.2.a) 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 tratarse de un proyecto de disposición de carácter general.

**TERCERO.-** Ha de advertirse que, salvo el Acuerdo de Inicio, la Memoria de Análisis de Impacto Normativo Abreviada ( en adelante, MAIN) y el proyecto de Orden, no se ha adjuntado a la solicitud del presente informe el expediente de elaboración de la Orden, con sus diferentes trámites, por lo que no podemos pronunciarnos en cuanto a su efectiva cumplimentación y contenido, más allá de lo manifestado en la propia MAIN, en la que se sostiene que se ha dado cumplimiento a todos ellos, entre otros, a los trámites de audiencia e información pública.

### CONSIDERACIONES JURÍDICAS

**PREVIA.-** Una cuestión que frecuentemente se plantea al examinar bases reguladoras de subvenciones, y que no debemos soslayar en el presente caso, es si su naturaleza jurídica es la de una disposición reglamentaria, o se trata meramente de un acto administrativo dirigido a una pluralidad indeterminada de personas destinatarias.

Para dilucidar esta cuestión, utilizaremos como parámetro el denominado “criterio ordinamental”, que viene siendo empleado desde hace varias décadas por la jurisprudencia del Tribunal Supremo - y más recientemente, también por los Tribunales Superiores de Justicia - como fundamento para distinguir entre los actos administrativos y las disposiciones administrativas de carácter general.

A la luz de dicho criterio, una Orden de Bases reguladora se configura como un acto administrativo, y no como una disposición general, si no viene a innovar el ordenamiento jurídico, no tiene vocación de permanencia ni es susceptible de diversas aplicaciones en el tiempo, sino que se configura como el instrumento a través del cual va a articularse una medida de fomento individualizada y concreta, agotándose con su cumplimiento.

Si por el contrario se aprueban estas bases, que podrán dar lugar a sucesivas convocatorias con vocación de permanencia, entonces nos encontramos en el marco de una disposición general. Éste parece ser el caso del proyecto de Orden sometido a informe.

Por lo tanto, de ser la intención de esta Administración la de aprobar unas bases reguladoras que permanezcan en el tiempo y realizar varias convocatorias, la orden dedicada a las bases tendría naturaleza de disposición general y la orden dedicada a la convocatoria, naturaleza de acto administrativo. El este caso el proyecto sometido a informe parece limitarse a aprobar las bases, en los términos indicados, sin llevar a cabo ninguna convocatoria concreta, pues tampoco se hace constar así en el título.



Firmado por: HERNANDEZ GUTIERREZ MARIA TERESA		24/04/2025 13:58	PÁGINA 2 / 6
VERIFICACION		<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/</a>	



**ÚNICA.-** Antes de proceder a la emisión del informe solicitado con carácter preceptivo, entendemos necesario realizar una precisión en cuanto al carácter y necesidad del presente informe, a la luz del contenido del proyecto de Orden que se somete a nuestro informe.

Así, el objeto del presente informe es un proyecto de Orden de la Consejería de Sostenibilidad y Medioambiente por la que se aprueban las Bases Reguladoras para la concesión de ayudas, en régimen de concurrencia competitiva, destinadas a cofinanciar la adquisición de vehículos para la recogida separada de biorresiduos.

En su artículo único se indica lo siguiente:

*“Artículo único. Aprobación de las bases reguladoras*

*1. Se aprueban las bases reguladoras para la concesión de subvenciones, en régimen de concurrencia competitiva, destinadas a Municipios u otras Entidades Locales en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el apoyo a la financiación en la adquisición de vehículos para la recogida separada de biorresiduos.*

*2. Las bases reguladoras para la concesión de subvenciones se encuentran integradas por:*

*a) Un texto articulado, que es el aprobado mediante 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 (BOJA núm. 249, 30 diciembre de 2019)*

*b) Un Cuadro Resumen correspondiente a las subvenciones destinadas al apoyo a la financiación en la adquisición de vehículos para la recogida separada de biorresiduos.”*

Es decir, el proyecto de bases reguladoras que se somete a informe no contiene propiamente el texto articulado, sino que se remite a las bases reguladoras tipo, y se limita a precisar el contenido distintivo particular en un Cuadro resumen.

Pues bien, conforme al art.4 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, en estos caso no se recabará informe del Gabinete Jurídico.

Así, el citado art. 4 del Decreto 282/2010, de 4 de mayo, dedicado al Procedimiento de elaboración de las bases reguladoras de la concesión, presenta el siguiente tenor:

*“Artículo 4 Procedimiento de elaboración de las bases reguladoras de la concesión*



Firmado por: HERNANDEZ GUTIERREZ MARIA TERESA	24/04/2025 13:58	PÁGINA 3 / 6
VERIFICACIN		<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/</a>



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 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.



Firmado por: HERNANDEZ GUTIERREZ MARIA TERESA	24/04/2025 13:58	PÁGINA 4 / 6
VERIFICACIN		<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/</a>



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.”

**Por lo tanto, tratándose de un Proyecto de orden que se remite a las bases reguladoras tipo que ya han sido aprobadas e informadas, es decir, a la 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, ajustándose a las mismas sin exigir que junto a la solicitud de subvención las personas interesadas aporten ningún otro documento, no es necesaria en la tramitación el informe del Gabinete Jurídico al que se refiere el art. 4.2.d) del Decreto 282/2010, de 4 de mayo, aplicable por razón de la materia.**

**Llamamos la atención acerca del carácter imperativo con que se expresa el artículo 4.2 del Decreto 282/2010, de 4 de mayo sobre este particular, al indicar que en estos casos “no se solicitarán los informes previstos en los párrafos c) y d) del presente apartado”**

Ello conecta con la Exposición de Motivos o Preámbulo de la Orden de Consejería de la Presidencia, Administración Pública e Interior, de 20 diciembre 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, en la cual se justifica su elaboración entre otras razones, en atención a la “Simplificación y agilización que igualmente tienen lugar respecto de los procedimientos de elaboración de las normas impulsadas por las distintas Consejerías en las que aprueben bases reguladoras de subvenciones



Firmado por: HERNANDEZ GUTIERREZ MARIA TERESA	24/04/2025 13:58	PÁGINA 5 / 6
VERIFICACIN		<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/</a>



*ajustadas a estas bases tipo, dado que en tal caso, como dispone el Decreto 282/2010, de 4 de mayo, **no se solicitarán los dos informes antes referidos***

La Memoria de Análisis de Impacto Normativo Abreviada (en adelante, MAIN) aportada, no se pronuncia sobre la normativa expuesta, y la petición de informe la solicitud se formula al amparo de un precepto (art. 78.2.a) del Decreto 450/2000, de 26 de diciembre) que no resulta aplicable en virtud del principio de especialidad.

Así, el art. 78.2.a) del Decreto 450/2000, de 26 de diciembre, efectivamente dispone que el Gabinete Jurídico será consultado preceptivamente cuando se trate de disposiciones de carácter general, como es el caso de las presentes bases reguladoras, pero este precepto queda desplazado en su aplicación por lo dispuesto en el art. 4.2. d) 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, que es una norma posterior, del mismo rango reglamentario y de carácter especial, porque regula la elaboración del tipo de disposición general específica sometida a informe. Y como hemos expuesto, dicho precepto dispone imperativamente que cuando concurren determinadas circunstancias (como sucede en el presente caso) no se recabará el informe del Gabinete Jurídico ni el informe de la Consejería competente en materia de Administración Pública.

Expuesto lo anterior, se emite el presente informe en este sentido, sin perjuicio de que, una vez conocida la normativa expuesta, el Centro Directivo opte por solicitar un informe de carácter facultativo en relación con el proyecto de Orden sometido a informe, mediante petición en la que se exprese la duda jurídica concreta o el extremo sobre el que se solicita, fundamentando la conveniencia de reclamarlo, conforme establece el art. 76.2 del Decreto 450/2000.

Es todo cuanto tengo el honor de informar a Vd., quedando sometida a cualquier otra consideración mejor fundada en Derecho.

LA LETRADA DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA

Fdo. María Teresa Hernández Gutiérrez



Firmado por: HERNANDEZ GUTIERREZ MARIA TERESA	24/04/2025 13:58	PÁGINA 6 / 6
VERIFICACION		<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/</a>