

INFORME AJ-CSMAEA 20/2026 ORDEN POR LA QUE SE APRUEBAN LAS BASES REGULADORAS PARA LA CONCESIÓN DE SUBVENCIONES COMPLEMENTARIAS, EN RÉGIMEN DE CONCURRENCIA NO COMPETITIVA, PARA FOMENTAR ACTUACIONES DIRIGIDAS A LA RENATURALIZACIÓN Y RESTAURACIÓN ECOLÓGICA EN EL ÁMBITO AGRARIO Y FORESTAL, EN EL AMBITO DE APLICACIÓN DEL PLAN ESPECIAL DE ORDENACIÓN DE LAS ZONAS DE REGADÍOS UBICADAS AL NORTE DE LA CORONA FORESTAL DE DOÑANA

Asunto: Disposiciones de carácter general. Orden. Bases reguladoras. Medio Ambiente. Subvenciones complementarias de las reguladas en Orden TED del Ministerio. Competencia para la instrucción a la vista de la orden de delegación de competencias de la Consejería.

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 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, adjunto se remite el “proyecto de Orden por la que se aprueban bases reguladoras para la concesión de subvenciones complementarias, en régimen de concurrencia no competitiva, para fomentar actuaciones dirigidas a la renaturalización y restauración ecológica en el ámbito agrario y forestal, en el ámbito de aplicación del Plan Especial de Ordenación de las zonas de regadío ubicadas al norte de la Corona Forestal de Doñana”, a los efectos de la emisión del informe preceptivo por la asesoría jurídica de esta Consejería. A fin de facilitar la emisión de dicho informe, se adjunta la siguiente documentación, que puede descargarse mediante el siguiente enlace: <https://consigna.juntadeandalucia.es/dcc1fc09c6f850c6d86bd78515c7825a>

Persona encargada de la coordinación del expediente:

- Jaime González Seco
- Coordinador General de la Dirección General de Política Forestal y Biodiversidad



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	MIGUEL JESÚS SÁNCHEZ CARMONA	12/03/2026	
VERIFICACIÓN	TNZJRB71C8C528B8566201AE6B9D10	PÁG. 1/7	



- Teléfono: 30.34.36
- Correo: jaime.gonzalez.seco@juntadeandalucia.es

EL SECRETARIO GENERAL TÉCNICO
(P.A. art.4.3 Decreto 170/2024, de 26 de agosto)
El Viceconsejero
Fdo.: Sergio Arjona Jiménez”

SEGUNDO.- Se resalta el carácter preceptivo del presente informe de conformidad con lo previsto en los artículos 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 (en adelante ROFGJ), al tratarse de un proyecto de disposición de carácter general, y 78.2 j) ROFGJ en relación con el 4.2 d) del Reglamento de los Procedimientos de Concesión de Subvenciones de la Administración de la Junta de Andalucía, aprobado Decreto 282/2010, de 4 de mayo, que contempla este informe como uno de los hitos procedimentales.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

PRIMERA.- 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, entendemos que la Orden sometida a nuestro informe debería configurarse 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. Si por el contrario se aprueban estas bases, que podrán dar lugar a sucesivas convocatorias, entonces nos encontramos en el marco de una disposición general.

En el caso que nos ocupa, el proyecto de Orden tendría el carácter de disposición de carácter general al reunir los caracteres de vocación de permanencia, innovación del ordenamiento jurídico y ser susceptible de diversas aplicaciones en el tiempo, a través de las convocatorias que, en su caso, se aprueben.

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



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	MIGUEL JESÚS SÁNCHEZ CARMONA	12/03/2026	
VERIFICACIÓN	TNZJRB71C8C528B8566201AE6B9D10	PÁG. 2/7	



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. También resulta aplicable 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 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”*.

A la vista de lo anterior, el título competencial para la aprobación de las bases objeto del presente informe sería suficiente.



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	MIGUEL JESÚS SÁNCHEZ CARMONA	12/03/2026	
VERIFICACIÓN	TNZJRB71C8C528B8566201AE6B9D10	PÁG. 3/7	



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

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

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

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

b) La correspondiente Secretaría General Técnica.

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

d) El Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía.

No obstante, mediante Orden de la Consejería competente en materia de Administración Pública se aprobarán, previo informe de la Intervención General de la Junta de Andalucía y del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía, unas bases reguladoras tipo para la concesión de subvenciones de concurrencia competitiva, y otras para las de concurrencia no competitiva. Cuando las Consejerías las utilicen en sus proyectos de bases reguladoras y se ajusten a ellas, sin exigir que junto a la solicitud de subvención las personas interesadas aporten ningún otro documento, no se solicitarán los informes previstos en los párrafos c) y d) del presente apartado. En caso contrario, las Consejerías tendrán que solicitar dichos informes.

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

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



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	MIGUEL JESÚS SÁNCHEZ CARMONA	12/03/2026	
VERIFICACIÓN	TNZJRB71C8C528B8566201AE6B9D10	PÁG. 4/7	



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, hemos de entender cumplido el procedimiento referido, informado favorablemente por la SGT el 12/02/2026, sin perjuicio de las observaciones recogidas en dicho informe, que entendemos adecuadas, y en el presente informe.

CUARTA.- Entrando en el análisis del borrador, y dejando al lado la necesidad de hacer una revisión general de carácter sintáctico del texto para garantizar su corrección y coherencia, y por lo que se refiere al art. 3, “requisitos de las personas beneficiarias”, teniendo en cuenta que en el apartado 2 de dicho artículo se prevé que ha de tratarse de “personas o entidades que tengan la condición de beneficiarias de subvenciones concedidas por la Fundación Biodiversidad F.S.P como resultado de convocatorias derivadas de la Orden TED/870/2025, de 5 de agosto, del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico”, se recomendaría que la redacción del apartado 1 del citado art. 3 se ajustase a la equivalente del art. 2 de la mencionada Orden TED, a fin de evitar incoherencias. En particular, por lo que se refiere a las agrupaciones de personas físicas y jurídicas, se advierte que la Orden establece obligaciones adicionales como la formalización de un acuerdo, que no figura en estas bases.

QUINTA.- Las presentes bases establecen subvenciones complementarias de las previstas en la Orden TED referida. Dicha orden contemplaba en su artículo 10 la compatibilidad de dichas ayudas con otras, siempre que, aisladamente o en concurrencia con otras subvenciones, ayudas, ingresos o recursos, no supere el coste total de la actividad objeto de la subvención. En este sentido, vemos que el art. 5 b) de las bases contempla igualmente que: “El importe de la subvención regulado en la presente orden, en ningún caso



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	MIGUEL JESÚS SÁNCHEZ CARMONA	12/03/2026	
VERIFICACIÓN	TNZJRB71C8C528B8566201AE6B9D10	PÁG. 5/7	



podrá ser de tal cuantía que, en concurrencia con subvenciones de otras Administraciones Públicas, o de otros entes públicos o privados, nacionales o internacionales, supere el coste de mantenimiento previsto en la convocatoria de las ayudas.” El art. 7.3 contiene una previsión similar.

Por otra parte, se advierte que en el art. 5 c) se indica que el importe de la subvención tendrá una cuantía máxima de 20.000 euros/hectárea, distribuido en las anualidades que se indiquen “en la convocatoria de estas bases reguladoras”, pareciendo más correcto indicar que se distribuirá en las anualidades que se indiquen “en las convocatorias de las subvenciones sujetas a las presentes bases reguladoras.”

SEXTA.- En el informe de la Agencia de la Competencia y de la Regulación Económica de Andalucía, de 28/01/2026 se indica que: *“las ayudas se circunscriben al ámbito territorial del Plan Especial de Ordenación de las Zonas de Regadío al norte de la Corona Forestal de Doñana, en los municipios de Almonte, Bonares, Lucena del Puerto, Moguer y Rociana del Condado. Además, presentan un carácter estrictamente accesorio y complementario de las ayudas estatales. Solo pueden resultar beneficiarias las personas o entidades que hayan obtenido previamente la subvención estatal. (...) La Orden no amplía el perímetro material ni subjetivo de la intervención estatal, sino que incrementa su intensidad financiera en un ámbito territorial más restringido.”* Este ámbito territorial se concreta en el art. 4 c) y se corresponde con la contemplada en el art. 4 del Plan Especial de Ordenación de las Zonas de Regadío al norte de la Corona Forestal de Doñana.

SÉPTIMA.- En el art. 6.4 se hace una remisión al art. 29.2 de la Ley 7/2024 de Presupuestos de Andalucía para 2025, siendo conveniente hacer dicha remisión al art. 29.2 pero de la Ley 8/2025, de 22 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2026.

OCTAVA.- El art. 8, aparte de concretar expresamente que cabrá subcontratar hasta el 100% de la actividad objeto de la subvención, se limita a transcribir prácticamente en su integridad el art. 28 LGS. A fin de evitar esta reiteración, se recomendaría dejar la referencia al 100% y remitirse en lo demás al citado artículo. En cualquier caso, esa remisión se añade como cláusula de cierre en el art. 8 de las Bases Reguladoras.

NOVENA.- El art. 17 LGS contempla, entre el contenido obligatorio de las Bases Reguladoras, la indicación de “Órganos competentes para la ordenación, instrucción y resolución del procedimiento de concesión de la subvención y el plazo en que será notificada la resolución.” El art. 11 de las Bases Reguladoras señalan que “La Instrucción del procedimiento corresponderá a la figura del Comisionado Acuerdo Doñana, o unidad administrativa que lo sustituya.” Dicho comisionado es un puesto de libre designación, adscrito a la Viceconsejería. Ello contrasta con la previsión contemplada en el art. 10 de las bases reguladoras, de dirigir la solicitud a la Dirección General de Política Forestal y Biodiversidad, así como con la distribución de competencias en materia de subvenciones recogida en la Orden de 10/10/2024.

De esta última Orden se desprende la competencia de la Viceconsejería para resolver la concesión de las subvenciones de concesión directa, sobre la base de la propuesta emitida por el centro directivo competente por razón de la materia (art. 18 de la Orden). Por su parte, se delegan en el titular de la DG todas las competencias relativas a los procedimientos de concesión, seguimiento, justificación, reintegro, prescripción y demás facultades en el ámbito de estas subvenciones y ayudas, así como la gestión



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	MIGUEL JESÚS SÁNCHEZ CARMONA	12/03/2026	
VERIFICACIÓN	TNZJRB71C8C528B8566201AE6B9D10	PÁG. 6/7	



presupuestaria y económico administrativa asociada a las mismas, tanto en las subvenciones regladas (Art. 19 a) como directas (art. 19 b).

Pues bien, lo primero que debemos advertir es que, de acuerdo con el art. 2.2 b) del Reglamento de Subvenciones de Andalucía, estaríamos ante subvenciones regladas otorgadas en régimen de concurrencia no competitiva. Frente a ello, la indicación del art. 12 de las bases, de entender que la DG es competente para resolver la concesión con base en el art. 19 b) de la Orden de delegación no es correcto, ya que dicho artículo establece la delegación respecto de subvenciones directas (no regladas), que se contemplan en el art. 2.3 del Reglamento de Subvenciones de Andalucía. Estando en el ámbito de una subvención reglada otorgada en procedimiento de concurrencia no competitiva, habría de estarse a la delegación de competencias en la DG competente en relación con materia de acuerdo con el art. 19 a) de la Orden de delegación. Ahora bien, no parece justificado que las actuaciones de instrucción, que entrarían dentro del haz de competencias delegado en la DG, se atribuyan al titular de un puesto asignado a la Viceconsejería. Deben ajustarse correctamente las atribuciones competenciales en las Bases Reguladoras.

DÉCIMA.- En el art. 14.2 g) se hace una remisión al art. 21 de las mismas bases en relación con el reintegro de fondos. Se advierte que las causas de reintegro figuran en el art. 19, mientras que el referido art. 21 se refiere a la prevención del fraude y corrupción.

UNDÉCIMA.- En el art. 15.1 deberá sustituirse “En la justificación de las subvenciones complementarias será de aplicación lo previsto en la presente orden” por “En la justificación de las subvenciones complementarias será de aplicación lo previsto en las presentes bases reguladoras”.

DUODÉCIMA.- El art. 16.2 no está correctamente redactado, apreciándose errores sintácticos que hacen incomprensible su contenido y haciendo remisión al art. 20 de la orden en relación con la modificación de la resolución, cuando el citado art. 20 se refiere a régimen sancionador. Debe corregirse.

DÉCIMO TERCERA.- En el art. 18.6 c) de las bases reguladoras hacen una remisión al art. 30 de las mismas, no siendo ello correcto por cuanto sólo tienen 22 artículos.

DÉCIMO CUARTA.- En el art. 19.6 de las bases, la remisión al art. 42.4 LGS resulta un tanto equívoca en su redacción. Se recomienda sustituirla por la siguiente: “La incoación de un expediente de incumplimiento de la subvención Estatal podrá determinar, de acuerdo con el artículo 42.4 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, en relación con los artículos 22 y 87 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, la suspensión del plazo del expediente de reintegro incoado en las subvenciones complementarias hasta que la Administración General del Estado resuelva su procedimiento de incumplimiento.”

DÉCIMO QUINTA.- En el art. 20.1 se recomienda sustituir “concedidas al amparo de esta orden” por “concedidas al amparo de estas bases reguladoras”.

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



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	MIGUEL JESÚS SÁNCHEZ CARMONA	12/03/2026	
VERIFICACIÓN	TNZJRB71C8C528B8566201AE6B9D10	PÁG. 7/7	