Junta de Andalucía

Consejería de Presidencia, Sanidad y Emergencias

Gabinete Jurídico

Asesoría Jurídica de la Consejería de Universidad, Industria, Energía e Innovación

INFORME AJ-CUIEI 2026/22 SOBRE EL PROYECTO DE ORDEN POR LA QUE SE MODIFICA LA ORDEN DE 22 DE NOVIEMBRE DE 2021, POR LA QUE SE APRUEBAN LAS BASES REGULADORAS PAREA LA CONCESIÓN DE INCENTIVOS COMPLEMENTARIOS DE LOS INCENTIVOS ECONÓMICOS REGIONALES PARA PROYECTOS TRACTORES DE GRANDES EMPRESAS DE LA INDUSTRIA MANUFACTURERA Y LA LOGÍSTICA AVANZADA EN ANDALUCÍA.

Asunto: Disposiciones de carácter general. Industria e Innovación. Incentivos complementarios. Plazo máximo para el pago del precio.

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

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

PRIMERA.- Naturaleza jurídica de la Orden sometida a informe.

A la vista del borrador de Orden sometido a consulta, una primera consideración debe efectuarse en relación con el carácter del presente informe, el cual se solicita por la Secretaría General Técnica como informe de carácter preceptivo conforme a lo dispuesto en el art. 78.2.a) del Reglamento de Organización y Funciones del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía y del Cuerpo de Letrados de la Junta de Andalucía, señalándose en dicho precepto que el Gabinete Jurídico habrá de ser consultado preceptivamente en los supuestos de Anteproyectos de Ley, Proyectos de Decretos Legislativos y disposiciones de carácter general.

El borrador de Orden que se somete a consulta reviste la naturaleza de disposición de carácter general, y no de acto administrativo, ya que tiene vocación de quedar incorporada de forma permanente al ordenamiento jurídico. Al objeto de resolver el problema de delimitación conceptual aquí suscitado el Tribunal Supremo maneja dos criterios, que se completan entre sí, para determinar si cabe apreciar la existencia de una norma jurídica o, por el contrario, nos encontramos ante un acto de aplicación del ordenamiento: un criterio de consunción, es decir si la regulación tiene una voluntad de permanencia; y un criterio ordinamentalista, en el sentido de si innova o no el ordenamiento jurídico.

Es copia auténtica de documento electrónico

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	ANTONIO CORNEJO PINEDA	29/10/2026
VERIFICACIÓN	TNZJRE7AE71F7684B042CE048D480B	PÁG. 1/8

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 por las siguientes normas:

Como punto de partida deben tenerse en cuenta las previsiones contenidas en el Estatuto de Autonomía de Andalucía, reformado por Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo (en adelante, EAA), cuyo artículo 45.1 señala que: "*En las materias de su competencia, corresponde a la Comunidad Autónoma el ejercicio de la actividad de fomento, a cuyos efectos podrá otorgar subvenciones con cargo a fondos propios, regulando o, en su caso, desarrollando los objetivos y requisitos de otorgamiento y gestionando su tramitación y concesión".*

Por otro lado, el artículo 74.1.1ª del EAA, que atribuye a la Comunidad Autónoma de Andalucía la competencia exclusiva sobre *"El procedimiento administrativo derivado de las especialidades de la organización propia de la Comunidad Autónoma, la estructura y regulación de los órganos administrativos públicos de Andalucía y de sus organismos autónomos"*.

Sobre el otorgamiento de subvenciones, en general, se habrá de estar, partiendo del ordenamiento estatal, a la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (en adelante, LGS), de aplicación directa en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía en función del carácter básico de alguno de sus preceptos, de conformidad con lo previsto en su disposición final primera. Así como el Reglamento de la Ley General de Subvenciones, aprobado por Real Decreto 887/2006, de 21 de julio, cuya naturaleza básica aparece determinada en su disposición final primera.

En el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía el régimen jurídico de la subvenciones se encuentra recogido en el Texto Refundido de la Ley General de la Hacienda Pública de la Junta de Andalucía aprobado por el Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de marzo (en adelante, TRLHPCA), cuyo Título VII lleva por rubrica "De las subvenciones"; asimismo, debe citarse el Reglamento de los Procedimientos de Concesión de Subvenciones de la Administración de la Junta de Andalucía, aprobado por Decreto 282/2010, de 4 mayo.

Por otra parte, y en cuanto a la habilitación legal para el ejercicio de la potestad reglamentaria para el desarrollo de la normativa reguladora de la concesión de subvenciones, se encuentra actualmente en el

Es copia auténtica de documento electrónico

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	ANTONIO CORNEJO PINEDA	29/10/2026
VERIFICACIÓN	TNZJRE7AE71F7684B042CE048D480B	PÁG. 2/8

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 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.

Es copia auténtica de documento electrónico

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	ANTONIO CORNEJO PINEDA	29/10/2026
VERIFICACIÓN	TNZJRE7AE71F7684B042CE048D480B	PÁG. 3/8

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."

A la vista de la documentación remitida a esta Asesoría Jurídica, podemos concluir que la tramitación procedimental ha sido adecuada.

Es copia auténtica de documento electrónico

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	ANTONIO CORNEJO PINEDA	29/10/2026
VERIFICACIÓN	TNZJRE7AE71F7684B042CE048D480B	PÁG. 4/8

CUARTA.- Respecto al contenido del borrador de Orden, se realizan las siguientes apreciaciones:

a)A través del proyecto de borrador de bases reguladoras, se modifican diversos preceptos contenidos en la Orden de 22 de noviembre de 2021, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de incentivos complementarios de los incentivos económicos regionales para proyectos tractores de grandes empresas de la industria manufacturera y la logística avanzada en Andalucía, con el fin de conseguir -según se apunta en el preámbulo de la Orden- *"una mayor agilidad administrativa, preservando la seguridad jurídica, e intentar conseguir el mayor efecto incentivador sobre aquellos proyectos que puedan resultar beneficiarios".*

En aras de la consecución de ese objetivo, se habilita el examen y resolución de la solicitud correspondiente al incentivo complementario antes de que recaiga la resolución de concesión del incentivo económico regional, lo que supone una importante modificación respecto a las bases reguladoras en su versión originaria las cuales requieren, con carácter previo, que la entidad solicitante fuera perceptora como entidad solicitante de Incentivos Económicos Regionales en la zona de promoción económica de Andalucía, con arreglo a lo establecido en el artículo 10 de la Orden de 22 de noviembre de 2021.

De acuerdo con lo anterior, si no se supedita la concesión del incentivo complementario a que se haya registrado y concedido el incentivo económico regional, no queda suficientemente motivada la adición, a través del artículo único, Uno, de un párrafo segundo al apartado a) del artículo 3.1 de la Orden de 22 de noviembre de 2021, incardinado dentro del precepto dedicado a los requisitos de las entidades beneficiarias, con arreglo al cual pueden tener la condición de entidad beneficiaria de los incentivos complementarios aquellos *"cuya solicitud haya tenido entrada en el registro del ministerio competente en materia de Incentivos Económicos Regionales"*, por cuanto la solicitud de incentivos complementarios puede anticiparse (en congruencia con la finalidad perseguida por el proyecto de Orden) a la que vaya dirigida al Ministerio competente. En su virtud, debe reconocerse la posibilidad de adquirir la condición de entidad beneficiaria del incentivo complementario no sólo a quien ostente la condición de entidad beneficiaria de Incentivos Económicos Regionales, de conformidad con el párrafo primero del artículo 3.1 a) de la Orden de 22 de noviembre de 2021, sino también a la entidad que presente su solicitud ante la Administración de la Junta de Andalucía a través de la Oficina Virtual en los términos establecidos en el artículo 11 de la Orden que aprueba las bases reguladoras de la subvención, antes de que se presente la solicitud ante el Ministerio, por cuanto no es obligatoria (según se colige de lo dispuesto en el artículo 11 Orden y del borrador de Orden que la modifica) la presentación simultánea de solicitudes para la concesión de incentivos regionales y de incentivos complementarios.

Por otro lado, teniendo en cuenta lo dispuesto en el artículo 23 del Real Decreto 899/2007, de 6 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de los incentivos regionales, de desarrollo de la Ley 50/1985, de 27 de diciembre, donde se establece que la solicitud de incentivos regionales *"se presentará en el órgano competente de la Comunidad Autónoma respectiva, a través de cualquiera de los lugares previstos en el artículo*

Es copia auténtica de documento electrónico

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	ANTONIO CORNEJO PINEDA	29/10/2026
VERIFICACIÓN	TNZJRE7AE71F7684B042CE048D480B	PÁG. 5/8

38.4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento administrativo común", no debe en su caso aludirse al registro del Ministerio sino a la solicitud dirigida al Ministerio competente.

Por su parte, debe rectificarse la referencia hecha al artículo 26.2 del RD 899/2007 que no se refiere al modo y lugar en que deben presentarse las solicitudes sino al plazo máximo para resolver.

b)Teniendo en cuenta el razonamiento anterior, que parte de la finalidad buscada por la norma a cuyo amparo puede tramitarse y resolverse la solicitud de incentivos complementarios antes de la concesión del correspondiente incentivo económico regional (máxime cuando en la parte expositiva del borrador de Orden se significa la intención de querer *"adelantar la concesión de los incentivos complementarios a la concesión del correspondiente Incentivo Económico Regional"*), no debería hacerse depender el cómputo del plazo máximo para resolver al momento en que se presentó la solicitud en el registro del Ministerio competente, como se señala en el artículo único, Quinto, sino de la presentación de la solicitud ante la Administración de la Junta de Andalucía; debiendo reiterar sobre el particular las puntualizaciones realizadas más arriba acerca del lugar de presentación de la solicitud de incentivos económicos regionales (en cuanto al registro en el Ministerio competente) y la cita al artículo 26.2 del RD 899/2007.

Sin perjuicio de lo anterior, y aunque pudiera desprenderse de lo dispuesto en el artículo 6 y 12 de la Orden, que aparecen ahora modificados por el artículo único, Tres y Cuarto del borrador de Orden, debe aclararse a qué órgano le corresponde la valoración de las solicitudes, lo que parece atribuirse según lo dispuesto en el artículo 6.6 modificado por el artículo único, Tres; y dado que no se hace una traslación de la valoración de las solicitudes según se hubiera otorgado en el expediente de Incentivos Económicos Regionales, sino que requiere una debida ponderación, debería revisarse en su caso el plazo máximo establecido en el artículo único Quinto para resolver por cuanto podría devenir exiguo.

c)Una de las obligaciones de las entidades beneficiarias, según el artículo 16.2 a), viene determinada por el mantenimiento de la condición de entidad beneficiaria de Incentivos Económicos Regionales. No obstante, mediante el artículo único, Sexto, se introduce la salvedad para *"aquellos casos en los que el incentivo complementario fuera concedido con antelación al correspondiente incentivo económico regional y el porcentaje o importe del incentivo complementario se haya calculado de acuerdo con el apartado c) del artículo 12.3".* Sin embargo, según se deduce del texto de la norma, el incentivo complementario no pierde su carácter accesorio y subordinado al Incentivo Económico regional, según se deduce (entre otros preceptos) del artículo 21.2 de la Orden de 22 de noviembre de 2021 (que no se modifica) el cual declara la procedencia del reintegro *"en el supuesto de declaración de incumplimiento de la ayuda de Incentivos Económicos Regionales"*, o del artículo único, Octavo, del borrador de Orden que ordena lo siguiente: *"La concesión del incentivo complementario no condicionará la del Incentivo Económico Regional, debiendo ajustarse el incentivo complementario al que correspondería de concederse con posterioridad",* por lo que debe matizarse la salvedad o excepción introducida a través del artículo único, Sexto, del borrador de Orden que excluye la necesidad de que se mantenga la consideración de entidad beneficiaria del incentivo económico regional, la

Es copia auténtica de documento electrónico

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	ANTONIO CORNEJO PINEDA	29/10/2026
VERIFICACIÓN	TNZJRE7AE71F7684B042CE048D480B	PÁG. 6/8

cual en su caso podría valer para el tiempo que transcurre entre la concesión del incentivo complementario y la concesión del incentivo económico regional.

d)A través del artículo único, Séptimo, del borrador de Orden se establece un plazo máximo de doce meses para el pago del incentivo contado desde la completa rendición de la cuenta justificativa. Sin embargo, dicha declaración se opone a lo dispuesto en el artículo 18 de la Orden de 22 de noviembre de 2021 (no modificado) que se redacta teniendo en cuenta lo dispuesto en el artículo 124 bis del Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de la Hacienda Pública de la Junta de Andalucía. Así, el artículo 18.1 dispone: *"1. El órgano concedente deberá efectuar la comprobación formal de la documentación justificativa del incentivo complementario en el plazo de seis meses a partir de su presentación. Para ello, llevará a cabo la comprobación de la justificación documental del incentivo, a cuyo fin revisará la documentación que obligatoriamente deba aportar la entidad beneficiaria. El pronunciamiento, en su caso, del órgano concedente en la comprobación formal se entenderá sin perjuicio de lo que resulte de las actuaciones de comprobación material y de control financiero. Una vez verificada la completitud de la justificación presentada, se procederá al pago del incentivo de acuerdo con lo establecido en el artículo 19 de la presente orden".*

En consecuencia, el plazo para efectuar el pago del incentivo debe ajustarse a lo especialmente establecido en el artículo 18 de la Orden, cuyo contenido se atiene a lo dispuesto en el artículo 124 y 124 bis del TRLHPCA, que requiere la comprobación de la documentación justificativa en el plazo máximo de seis meses, cuyo transcurso podrá dar lugar a la solicitud de intereses de demora desde dicho momento y hasta el pago de la subvención si el mismo, finalmente, procede; debiendo reservarse el artículo 19 a la regulación de la forma y secuencia del pago, ocupándose entonces del plazo para el pago el precitado artículo 18.

e)Por su parte, en el artículo único, Octavo, que modifica el artículo 20.2 de la Orden, pretende incorporar el supuesto que determinará la modificación de la resolución de concesión del incentivo complementario si, luego concedido el incentivo económico regional, se exceden de los límites máximos de ayuda, por referencia al artículo 12.4 de la Orden de 22 de noviembre de 2021. No obstante, el exceso sobre el límite máximo de la ayuda debe considerarse un supuesto que determina la pérdida del derecho al cobro o reintegro de la subvención, en virtud de lo establecido en el artículo 13.3 del Decreto 114/2014, de 22 de julio, por el que se establece el marco regulador de las ayudas a empresas que se concedan por la Administración de la Junta de Andalucía para la realización de Inversiones de Finalidad Regional.

f)Por último, debe advertirse de las consecuencias de la aplicación retroactiva de la modificación de las bases sobre los procedimientos de concesión de ayudas iniciados con anterioridad a su entrada en vigor, en cuanto supone la reducción significativa del plazo máximo para resolver, razón añadida para que se amplíe el plazo inicialmente establecido en el artículo único, Quinto del borrador de Orden.

Es copia auténtica de documento electrónico

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	ANTONIO CORNEJO PINEDA	29/10/2026
VERIFICACIÓN	TNZJRE7AE71F7684B042CE048D480B	PÁG. 7/8

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

Es copia auténtica de documento electrónico

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	ANTONIO CORNEJO PINEDA	29/10/2026
VERIFICACIÓN	TNZJRE7AE71F7684B042CE048D480B	PÁG. 8/8