

INFORME AJ-CSMAEA 226/2023 URGENTE ORDEN DE BASES REGULADORAS PARA LA CONCESIÓN DE SUBVENCIONES EN LAS ÁREAS DE INFLUENCIA SOCIOECONÓMICA DE LOS PARQUES NACIONALES DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA

Asunto: Disposiciones de carácter general. Orden. Bases reguladoras. Medio Ambiente. Parques Nacionales. Área de Influencia Socioeconómica.

Habiendo sido solicitada por parte de la Ilma. Sra. Secretaria General Técnica, 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, cúmplase evacuar el mismo en base a los siguientes

ANTECEDENTES

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

“Adjunta remito para su preceptivo informe, el proyecto de “Orden de Bases Reguladoras para la concesión de subvenciones en las Áreas de Influencia Socioeconómica de los Parques Nacionales de la Comunidad Autónoma de Andalucía”, de conformidad con 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. La documentación de dicho proyecto normativo se encuentra a su disposición en Consigna a través del siguiente enlace: <https://consigna.juntadeandalucia.es/63e829e01389e9ebeb371a6ba07fc96f>

Le comunicamos que ha sido declarado urgente.

Todos los documentos del expediente de elaboración del proyecto normativo de referencia se encuentra en la aplicación REDMINE Proyectos Normativos núm. #1427041.

La Secretaria General Técnica”

SEGUNDO.- Se resalta el carácter preceptivo del presente informe 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.



Firmado por: SANCHEZ CARMONA MIGUEL JESUS	11/12/2023 11:52	PÁGINA 1 / 6
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/



TERCERO.- Debemos añadir además que el presente informe se emite con carácter prioritario, anteponiéndolo en su despacho a otras peticiones de informe recibidas con anterioridad en esta Asesoría Jurídica, puesto que su tramitación se ha declarado urgente de conformidad con los artículos 21.6 y 45 bis Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

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, entendemos que la Orden sometida a nuestro informe, por la que se aprueban estas bases que podrán dar lugar a sucesivas convocatorias, entonces nos encontramos en el marco de una disposición general. Y para evitar cualquier tipo de confusión, de ser la intención de esta Administración la de aprobar unas bases reguladoras que permanezcan en el tiempo y realizar varias convocatorias, debería separarse en dos órdenes distintas el contenido del proyecto remitido, una dedicada a las bases con naturaleza de disposición general y otra destinada a la convocatoria, con naturaleza de acto administrativo.

PRIMERA.- El texto remitido tiene por objeto aprobar las bases reguladoras, para la concesión de subvenciones en régimen de concurrencia competitiva y no competitiva para la realización de actividades y acciones en las áreas de influencia socioeconómica de los Parques Nacionales de Andalucía, de conformidad a lo dispuesto en el Real Decreto 1229/2005, de 13 de octubre, por el que se regulan las subvenciones públicas con cargo a los Presupuestos Generales del Estado en las áreas de influencia socioeconómica de los Parques Nacionales.

Siguiendo el orden lógico que demandan los informes sobre proyectos de disposiciones de carácter general, antes de examinar el contenido, debe precisarse el título competencial de la Consejería de que fundamenta la disposición proyectada, así como el procedimiento de elaboración de la misma.

SEGUNDA.- Título competencial y potestad reglamentaria

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



Firmado por: SANCHEZ CARMONA MIGUEL JESUS		11/12/2023 11:52	PÁGINA 2 / 6
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	



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 lo que se refiere al título competencial ejercitado y a la concreta competencia de esta Consejería, debe estar al artículo 57.1.e) del Estatuto de Autonomía de Andalucía, que establece que corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 149.1.23.^a de la Constitución Española, en materia de delimitación, regulación, ordenación y gestión integral de los espacios naturales protegidos, incluyendo los que afecten a las aguas marítimas de su jurisdicción, corredores biológicos, y hábitats en el territorio de Andalucía. Asimismo, el apartado 4 del artículo 57 del Estatuto de Autonomía especifica que la gestión de los espacios naturales dotados de un régimen de protección estatal, situados íntegramente en el territorio de Andalucía, corresponde a la Comunidad Autónoma.

Asimismo, hay que tener en cuenta las competencias sectoriales en la materia que tiene asignadas a esta Consejería en virtud del Decreto 162/2022, de 9 de agosto, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Sostenibilidad, Medio Ambiente y Economía Azul, al ostentar la misma las competencias atribuidas a la Junta de Andalucía en materia de medio ambiente y desarrollo sostenible.

Finalmente, en relación con la norma que nos ocupa, hay que estar al artículo 118.1. del 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, que atribuye a las personas titulares de las Consejerías la competencia para aprobar mediante Orden las normas reguladoras de las subvenciones y ayudas públicas, así como al artículo 44.2 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, que dispone que las personas titulares de las Consejerías tienen potestad reglamentaria en lo relativo a las materias internas de las mismas y, fuera de esos supuestos, en los casos en que 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*”.

Conforme al elenco normativo expuesto, entendemos suficiente el título competencial ejercitado por esta Consejería para el dictado de la presente disposición de carácter general.

TERCERA.- Régimen Jurídico

Aparece correctamente reflejado en el artículo 3 del borrador de orden objeto del presente informe.



Firmado por: SANCHEZ CARMONA MIGUEL JESUS		11/12/2023 11:52	PÁGINA 3 / 6
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	



CUARTA.- En cuanto a la estructura del texto, éste consta de parte dispositiva, 33 artículos, 1 Disposición Adicional, 1 Disposición Transitoria, 1 Disposición Derogatoria y 1 Disposición Final.

QUINTA.- Por lo que se refiere al procedimiento de elaboración de la norma debe sujetarse a la tramitación establecida en el artículo 45 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía. Igualmente han de tenerse en cuenta lo dispuesto en los artículos 129 y siguientes de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Junto a ello ha de tenerse en cuenta la normativa específica aprobada por el Estado y la Junta de Andalucía. No obstante, el acuerdo de inicio del procedimiento para la aprobación de la disposición que se informa declara la urgencia de la tramitación de conformidad con los artículos 21.6 y 45 bis Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Por tanto, en cuanto a la tramitación, aparentemente se han seguido los previstos en el artículo 45 Ley 6/2006, si bien no se observa informe sobre las alegaciones que hayan podido presentarse en el trámite de audiencia.

SEXTA.- Igualmente se recuerda la necesidad de cumplir con las obligaciones en materia de transparencia previstas en la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía.

SÉPTIMA.- Como observación de carácter general, advertiremos que para evitar posibles confusiones, las numerosas referencias que a lo largo del texto se efectúan a “la presente Orden” o “esta Orden” deberían hacerse con mayor exactitud a “las presentes bases reguladoras”.

OCTAVA.- Pasando al análisis de las **BASES REGULADORAS** cabe indicar en primer lugar que en lo que respecta al contenido de las mismas, debe tomarse como referencia la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (en lo sucesivo, LGS), buena parte de cuyas normas tiene el carácter de legislación básica, conforme a lo previsto en su disposición final primera.

“La norma reguladora de las bases de concesión de las subvenciones concretará, como mínimo, los siguientes extremos:

a) Definición del objeto de la subvención.

b) Requisitos que deberán reunir los beneficiarios para la obtención de la subvención y, en su caso, los miembros de las entidades contempladas en el apartado 2 y segundo párrafo del apartado 3 del artículo 11 de esta Ley; diario oficial en el que se publicará el extracto de la convocatoria, una vez que se haya presentado ante ésta el texto de la convocatoria y la información requerida para su publicación; y forma y plazo en que deben presentarse las solicitudes.

c) Condiciones de solvencia y eficacia que hayan de reunir las personas jurídicas a las que se refiere el apartado 2 del artículo 12 de esta Ley.



Firmado por: SANCHEZ CARMONA MIGUEL JESUS		11/12/2023 11:52	PÁGINA 4 / 6
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	



- d) *Procedimiento de concesión de la subvención.*
- e) *Criterios objetivos de otorgamiento de la subvención y, en su caso, ponderación de los mismos.*
- f) *Cuantía individualizada de la subvención o criterios para su determinación.*
- g) *Órganos competentes para la ordenación, instrucción y resolución del procedimiento de concesión de la subvención y el plazo en que será notificada la resolución.*
- h) *Determinación, en su caso, de los libros y registros contables específicos para garantizar la adecuada justificación de la subvención.*
- i) *Plazo y forma de justificación por parte del beneficiario o de la entidad colaboradora, en su caso, del cumplimiento de la finalidad para la que se concedió la subvención y de la aplicación de los fondos percibidos.*
- j) *Medidas de garantía que, en su caso, se considere preciso constituir a favor del órgano concedente, medios de constitución y procedimiento de cancelación.*
- k) *Posibilidad de efectuar pagos anticipados y abonos a cuenta, así como el régimen de garantías que, en su caso, deberán aportar los beneficiarios.*
- l) *Circunstancias que, como consecuencia de la alteración de las condiciones tenidas en cuenta para la concesión de la subvención, podrán dar lugar a la modificación de la resolución.*
- m) *Compatibilidad o incompatibilidad con otras subvenciones, ayudas, ingresos o recursos para la misma finalidad, procedentes de cualesquiera Administraciones o entes públicos o privados, nacionales, de la Unión Europea o de organismos internacionales.*
- n) *Criterios de graduación de los posibles incumplimientos de condiciones impuestas con motivo de la concesión de las subvenciones. Estos criterios resultarán de aplicación para determinar la cantidad que finalmente haya de percibir el beneficiario o, en su caso, el importe a reintegrar, y deberán responder al principio de proporcionalidad.”*

En nuestro ordenamiento autonómico, el artículo 119 TRLHPJA determina también el contenido mínimo que habrán de incluir las bases reguladoras, reproduciendo el contenido de la norma básica estatal y añadiendo otras determinaciones adicionales, como la especificación de que la concesión de las subvenciones estará limitada por las disponibilidades presupuestarias existentes.

Visto lo anterior, debemos hacer las siguientes observaciones:



Firmado por: SANCHEZ CARMONA MIGUEL JESUS		11/12/2023 11:52	PÁGINA 5 / 6
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	



- Se echan en falta en las BBRR las condiciones de solvencia y eficacia exigidas a las entidades colaboradoras (letra c).
- El art. 10.2 BBRR prevé que las convocatorias “podrán ampliar los criterios establecidos en el apartado anterior así como añadir criterios complementarios para la valoración de las solicitudes recibidas.” Ello no parece conforme con el artículo citado, que establece que son las BBRR las que han de recoger los criterios de valoración.
- También en relación con los criterios de valoración, se advierte que no se han concretado las puntuaciones correspondientes a cada uno de ellos criterios recogidos, ni tampoco se han incluido pautas orientativas acerca del modo de realizar dicha valoración. Téngase en cuenta que el artículo 15.1 del Decreto 282/2010 señala que: *“las bases reguladoras contendrán los criterios objetivos de otorgamiento de la subvención especificando, por orden decreciente de importancia, salvo que exista un solo criterio, su correspondiente ponderación.”*
- Igualmente, se recuerda que, conforme al 15.2 Decreto 282/2010, los criterios recogidos en dicho artículo habrán de incluirse *“salvo en aquellos casos en que por la naturaleza de la subvención o de las entidades solicitantes, se justifique expresamente en el procedimiento de elaboración de las bases reguladoras que no procede su incorporación.”*
- Salvo error, no se han recogido en las BBRR que sea preciso constituir garantías a favor el órgano concedente, lo que debería justificarse en el expediente (letras j y k)

Dada la premura con la que se solicita el presente informe, haciendo imposible un análisis más detallado de la documentación remitida, es todo cuanto tengo el honor de informar a Vd., quedando sometido a cualquier otra consideración mejor fundada en Derecho.



Firmado por: SANCHEZ CARMONA MIGUEL JESUS		11/12/2023 11:52	PÁGINA 6 / 6
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	