

INFORME AJ-CEFTA 2021/101 PROYECTO DE ORDEN DE APROBACIÓN DE LAS BASES REGULADORAS PARA LA CONCESIÓN DE SUBVENCIONES EN RÉGIMEN DE CONCURRENCIA NO COMPETITIVA DESTINADOS A LA MODERNIZACIÓN DIGITAL Y LA MEJORA DE LA COMPETITIVIDAD DE LAS PERSONAS TRABAJADORAS POR CUENTA PROPIA O AUTÓNOMAS, MUTUALISTAS Y DIVERSAS ENTIDADES DE ECONOMÍA SOCIAL.

Asunto: Empleo. Disposiciones generales. Orden. Bases reguladoras subvención concurrencia no competitiva.

Habiendo sido solicitado por el Ilmo. Secretario General Técnico de la Consejería de Empleo, Formación y Trabajo Autónomo informe preceptivo y no vinculante sobre el asunto arriba referenciado, de conformidad con la documentación que nos ha sido enviada y al amparo de lo dispuesto en los artículos 76 y siguientes del Reglamento aprobado por Decreto 450/2000 de 26 de diciembre de Organización y Funciones del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía y del Cuerpo de Letrados de la Junta de Andalucía, se procede a la emisión del mismo en base a los siguientes:

ANTECEDENTES

ÚNICO.- Para la adecuada comprensión del informe, resulta de interés reproducir la consulta planteada:

“De conformidad con el artículo 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, aprobado por Decreto 450/2000, de 26 de diciembre, y con lo establecido en el artículo 36.1 del Decreto-ley 3/2021, de 16 de febrero, por el que se adoptan medidas de agilización administrativa y racionalización de los recursos para el impulso y resiliencia en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía, adjunto se remite el texto del PROYECTO DE ORDEN DE APROBACIÓN DE BASES REGULADORAS PARA LA CONCESIÓN DE SUBVENCIONES EN RÉGIMEN DE CONCURRENCIA NO COMPETITIVA DESTINADAS A LA MODERNIZACIÓN DIGITAL Y LA MEJORA DE LA COMPETITIVIDAD DE LAS PERSONAS TRABAJADORAS POR CUENTA PROPIA O AUTÓNOMAS, MUTUALISTAS Y DIVERSAS ENTIDADES DE ECONOMÍA SOCIAL, a fin de que se emita el preceptivo informe.


Se acompaña la siguiente documentación:

- Acuerdo de Inicio y modificación del mismo.*
- Informe sobre la realización de la consulta pública previa, conforme a lo previsto en el artículo 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.*
- Memoria Justificativa (incluye valoración relativa al cumplimiento de los principios de buena regulación).*



Código Seguro de verificación:6j8dMbGYe2wUOfvHkAc3cQ==. Permite la verificación de la integridad de una copia de este documento electrónico en la dirección: <https://www.juntadeandalucia.es/economiainnovacionyciencia/verifirma2>
Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de firma electrónica.

FIRMADO POR	ARACELI MORATO PEREZ		FECHA	15/09/2021
ID. FIRMA	ws029.juntadeandalucia.es	6j8dMbGYe2wUOfvHkAc3cQ==	PÁGINA	1/13



6j8dMbGYe2wUOfvHkAc3cQ==



- Memoria complementaria justificativa.
- Memoria Económica y Anexos.
- Manual de funciones y procedimientos. Programa Operativo FEDER de Andalucía 2014-2020.
- Informe de prevalencia de normativa comunitaria.
- Anexo I de impacto sobre la competencia.
- Informe de evaluación de impacto de género.
- Memoria de Garantía del Principio de Protección de Datos Personales desde el Diseño y por Defecto.
- Observaciones del Servicio de Presupuestos y Gestión Económica de la Secretaría General Técnica remitido a la Dirección General de Trabajo Autónomo y Economía Social en fecha 13 de julio de 2021.
- Correo electrónico remitido por el Servicio de Presupuestos y Gestión Económica de la Secretaría General Técnica, de fecha 15 de julio de 2021, con la documentación corregida conforme a las observaciones realizadas (texto del borrador, Memoria Económica y Anexos).
- Texto del borrador corregido conforme a las observaciones del Servicio de Presupuestos y Gestión Económica.
- Anexos I a IV de la Memoria Económica corregidos, de fecha 14 de julio de 2021.
- Memoria complementaria a la Memoria Económica, de fecha 14 de julio de 2021.
- Informe de la Intervención General.
- Informe de la Dirección General de Fondos Europeos de la Consejería de Hacienda y Financiación Europea, al texto del proyecto de orden.
- Informe de la Dirección General de Fondos Europeos de la Consejería de Hacienda y Financiación Europea, al Manual de Gestión.
- Informe de la Dirección General de Presupuestos de la Consejería de Hacienda y Financiación Europea.
- Relación de organismos para cumplimentación del trámite de audiencia, remitidos por comunicación interior de fecha 8 de julio de 2021.
- Respuesta al trámite de audiencia efectuado por las siguientes entidades:
 - Asociación de Trabajadores Autónomos de Andalucía (ATA).
 - Unión de Profesionales y Trabajadores Autónomos de Andalucía (UPTA-Andalucía).
 - Acuses de recibo de las audiencias realizadas a las entidades que a continuación se relacionan, de las que, a día de la fecha, no consta respuesta alguna en esta Secretaría General Técnica (Servicio de Legislación y Recursos):
 - AndalucíaEScoop.
 - Cooperativas Agroalimentarias de Andalucía.
 - Federación Andaluza de Empresas Cooperativas de Trabajo (FAECTA).
 - Federación de Mutualidades de Previsión Social de Andalucía.
 - Unión de Asociaciones de Trabajadores Autónomos y Emprendedores (UATAEANDALUCIA).
- Respecto a la entidad Asociación Empresarial de Sociedades Laborales y Empresas participadas de Andalucía, habiendo sido devuelto el acuse de recibo, siendo el motivo de la devolución «Desconocido», el servicio proponente remite correo electrónico al representante de la entidad, a fin de que se persone en las dependencias del Servicio de Legislación y Recursos de esta Secretaría General Técnica, a fin de que retire la documentación obrante para cursar dicho trámite de audiencia. La entidad se persona en fecha 22 de julio de 2021, se adjunta la siguiente

Código Seguro de verificación: 6j8dMbGYe2wUOfvHkAc3cQ==. Permite la verificación de la integridad de una copia de este documento electrónico en la dirección: <https://www.juntadeandalucia.es/economiainnovacionyciencia/verifirma2>
Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de firma electrónica.

FIRMADO POR	ARACELI MORATO PEREZ		FECHA	15/09/2021
ID. FIRMA	ws029.juntadeandalucia.es	6j8dMbGYe2wUOfvHkAc3cQ==	PÁGINA	2/13



6j8dMbGYe2wUOfvHkAc3cQ==



documentación:

- Acuse de recibo devuelto.
- Correo electrónico del Servicio proponente a la entidad.
- Recibí y DNI del representante de la entidad.
- Cuadro de las alegaciones y observaciones formuladas al borrador de Orden.
- Texto del borrador de Orden adaptado a las alegaciones e informes emitidos.

Se adjunta el fichero con toda la documentación del expediente, al que se puede acceder en el siguiente enlace de consigna: <https://consigna.juntadeandalucia.es/181a7c7c90bcdafd1075a1a31f4330e8>
Caduca: 07 de diciembre de 2021, 11:33h.

Se pone en su conocimiento que, por modificación del Acuerdo de la Viceconsejería de Empleo, Formación y Trabajo Autónomo, de fecha 9 de julio de 2021, se ha declarado la tramitación de urgencia del expediente de referencia.”

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

PRIMERA.- NATURALEZA JURÍDICA DEL BORRADOR DE ORDEN PROPUESTO.

La primera cuestión sobre la que debía versar el informe estriba en clarificar la naturaleza jurídica de la Orden remitida, en el sentido de determinar si la misma es una norma de carácter general o bien un acto administrativo.

Para esta labor deben aplicarse los criterios ordinamental y consuntivo, con arreglo a los cuales se afirma que mientras que un acto administrativo se caracteriza porque es un acto ordenado que se agota con su cumplimiento, la norma, por el contrario, no se agota con su cumplimiento, sino que es un instrumento ordenador que se integra en el ordenamiento jurídico con carácter normativo y de permanencia.

Estos criterios de distinción entre los actos administrativos y las normas han sido reconocidos por la jurisprudencia. Así lo establece la STS de 27 de julio de 2010 que, recogiendo la jurisprudencia sobre la materia, señala lo siguiente:

“El criterio ordinamental para la distinción entre las actuaciones administrativas calificables como actos administrativos y las que, con independencia de su forma, deben ser tenidas como actuaciones normativas, se recoge de forma constante en la jurisprudencia; por todas, en la sentencia de la Sala Tercera, Sección Sexta del Tribunal Supremo de 7 de junio de 2001 (recurso de casación núm. 2709/1997) cuando expresa:

<Primero.- Según el criterio diferencial entre acto y norma, acogido en nuestra jurisprudencia (así, aparte de las sentencias citadas de nuestra Sección, de 22 de enero (RJ 1991, 329) y 5 de febrero 1991,

Código Seguro de verificación:6j8dMbGYe2wUOfvHkAc3cQ==. Permite la verificación de la integridad de una copia de este documento electrónico en la dirección: <https://www.juntadeandalucia.es/economiainnovacionyciencia/verifirma2>
Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de firma electrónica.

FIRMADO POR	ARACELI MORATO PEREZ		FECHA	15/09/2021
ID. FIRMA	ws029.juntadeandalucia.es	6j8dMbGYe2wUOfvHkAc3cQ==	PÁGINA	3/13



6j8dMbGYe2wUOfvHkAc3cQ==



y la asimismo citada de la Sección 4ª de 14-11-1991, las de la antigua Sala 4ª de 21-3-1986 -F. 4ª-, 19-1-1987 -F. 3ª- y de la Sección Segunda de esta Sala Tercera de 7-2-1991 -f. 2ª.- entre otras) lo fundamental es decidir si nos hallamos ante la aplicación de una norma del ordenamiento -acto ordenado que, como tal, se integra en el ordenamiento jurídico, completándolo, y erigiéndose en pauta rectora de ulteriores relaciones y situaciones jurídicas, y cuya eficacia no se agota en una aplicación, sino que permanece, situada en un plano de abstracción, por encima de destinatarios individualizados y en una perspectiva temporal indefinida, como base de una pluralidad indeterminada de cumplimientos futuros->.

Y así, mismo, el criterio consuntivo de distinción entre acto administrativo y acto de contenido normativo es reiterado por la doctrina jurisprudencial; como por toda, se recoge en la sentencia de la propia Sala Tercera-Sección Primera, del Tribunal Supremo, de 24 de octubre de 1989 (recurso de apelación sin signatura), y se reitera en la de 7 de junio de 2001 (Recurso de casación núm. 2709/1997):

<Tercero: Tal razonamiento es válido para desestimar la excepción de inadmisibilidad alegada por la propia parte y por la representación de la Generalidad, porque el recurso se había interpuesto sin deducir previamente el de reposición, si bien para llegar a conclusión tal hemos de partir de consideraciones específicas atinentes a si el Decreto impugnado constituía una disposición de carácter general o un acto administrativo y, en la primera hipótesis, si era o no de las que pueden ser cumplidas sin necesidad de un previo requerimiento ya que sólo son las primera las que, según el apartado e) del art. 53 de la Ley Reguladora de esta Jurisdicción, están exceptuadas de tal presupuesto procesal, y aquella interrogante ha de ser resuelta en el sentido de negarle el primero de dichos caracteres pues, no teniendo más finalidad que la de aprobar o denegar la segregación territorial que es objeto del expediente, carece en absoluto del contenido normativo que esencialmente condiciona a las disposiciones de referencia, por lo mismo que exclusivamente competía al órgano correspondiente fiscalizar, controlar y averar, en suma, si, al efecto, se habían cumplido las exigencias formales y sustantivas impuestas por una normativa preexistente distinta, inalterable y de obligado cumplimiento por los creadores del Decreto, siendo oportuno explicar, con la Sentencia de esta Sala de 21 de marzo de 1986 que, para distinguir tales disposiciones de los simples actos, resoluciones o acuerdos administrativos, ni siquiera ha de estarse a la forma como la norma se adopte, sino a su contenido (sentencia de 25 de febrero de 1980) y principalmente a las particularidades que la caracterizan y en razón de sus destinatarios (sentencia de 11 de marzo de 1982); precisa acudir a la consuntividad y ordinamentación del precepto, en el sentido de que generalmente al acto administrativo se caracteriza porque su cumplimiento agota el acto y por el contrario, la norma, con su cumplimiento, no se agota y, por otro lado, el acto administrativo, bien tenga contenido particular o general -referido a una pluralidad indeterminada de sujetos- es un acto ordenado, y el acto norma, al estar imbuido de un carácter ordinamental, se integra en el ordenamiento (sentencia de 26 de noviembre de 1979), característica especial esta última que, como esencialmente diferenciadora, se destaca por la sentencia de 20 de mayo de 1981, según la cual las disposiciones de carácter general tienen una finalidad normativa y se integran en el Ordenamiento jurídico, en tanto que los actos administrativos, tengan por destinatario un solo sujeto o una pluralidad de ellos, siempre persiguen una finalidad particularizada.>”

Código Seguro de verificación:6j8dMbGYe2wUOfvHkAc3cQ==. Permite la verificación de la integridad de una copia de este documento electrónico en la dirección: <https://www.juntadeandalucia.es/economiainnovacionyciencia/verifirma2>
Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de firma electrónica.

FIRMADO POR	ARACELI MORATO PEREZ	FECHA	15/09/2021
ID. FIRMA	ws029.juntadeandalucia.es	PÁGINA	4/13



6j8dMbGYe2wUOfvHkAc3cQ==



La aplicación de ambos criterios obliga a concluir que mediante la referida Orden, que si bien justifica su nacimiento en la pandemia mundial en la que nos encontramos inmersos y la necesidad que ello ha provocado de mejorar y generar transformación digital lo cual provocaría pensar que su naturaleza puntual y coyuntural, no referencia datos de convocatoria específica dejando expedita la convocatoria o convocatorias subsiguientes sin que se pueda evidenciar de forma contundente si se está pues ante una norma jurídica en sentido estricto, que se integra en el ordenamiento jurídico innovándolo con vocación de permanencia, o si se trata más bien de un acto-orden ad hoc que agota su eficacia en la propia aplicación. No obstante a la luz de la documental aportada adjunta a la presente petición de informe, se evidencia que la tramitación seguida es la propia de una disposición de carácter general.

A su vez se advierte que la pretensión ahora planteada ya fue objeto de intento por la vía de un borrador del Decreto Ley que fue sometido a estudio e informe jurídico del Gabinete y que tuvo por respuesta el informe SSCC 2021/48 a cuyas consideraciones nos debemos remitir en todo lo susceptible de implementación en el borrador en que ahora se trabaja. Se señala que a los fines de la valoración de la naturaleza jurídica antes expuesta, en ese momento precedente si era clara la pretensión puntual y coyunturalizada de la pretensión existente tras la subvención pretendida.

Se recuerda pues que la naturaleza facultativa o preceptiva en tal sentido del presente informe pende de esa vocación de innovación y permanencia de la Orden en el ordenamiento jurídico.


Por otro lado, el tiempo con el que se cuenta para el estudio jurídico es muy breve y no sólo porque la tramitación del presente expediente se desarrolla con los plazos del trámite urgente, sino porque se han recibido varios requerimientos telefónicos desde la Consejería a los fines de contar con este informe con la máxima de las celeridades.

Dado la naturaleza de la petición sin concretar, los precedentes y el margen temporal con el que se cuenta y atendiendo a la vocación de colaboración de esta Asesoría Jurídica, procederemos a efectuar consideraciones muy generales a expensas siempre de que, a su criterio subsistan dudas jurídicas no analizadas y merecedoras de estudio más detenido.

SEGUNDA.- TÍTULOS COMPETENCIALES.

Se recoge en el apartado III del texto dispositivo del proyecto de orden sus fundamentos competenciales: El artículo 58.1.4^a del Estatuto de Autonomía para Andalucía, que atribuye competencias a la Comunidad Autónoma en materia de fomento, ordenación y organización de cooperativas y de entidades de economía social, y el 58.2.1^o que dispone que Andalucía asume competencias exclusivas de acuerdo con las bases y la ordenación de la actuación económica general en materia de fomento y planificación de la actividad económica de Andalucía.

Código Seguro de verificación:6j8dMbGYe2wUOfvHkAc3cQ==. Permite la verificación de la integridad de una copia de este documento electrónico en la dirección: <https://www.juntadeandalucia.es/economiainnovacionyciencia/verifirma2>
Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de firma electrónica.

FIRMADO POR	ARACELI MORATO PEREZ		FECHA	15/09/2021
ID. FIRMA	ws029.juntadeandalucia.es	6j8dMbGYe2wUOfvHkAc3cQ==	PÁGINA	5/13
				
6j8dMbGYe2wUOfvHkAc3cQ==				



Asimismo se recoge la fundamentación para la competencia material que se encuentra en el Decreto 100/2019 de 12 de febrero, modificado por Decreto 115/2019, de 8 de septiembre, que establece como competencias de la Consejería de Empleo, Formación y Trabajo Autónomo las relativas al fomento y promoción del trabajo autónomo y del autoempleo; la economía social, y en especial, las cooperativas y sociedades laborales.

Por otra parte, el marco normativo en que se inserta el proyecto está constituido, fundamentalmente, por la Ley General de Subvenciones (en adelante LGS), Ley 38/2003 de 17 de noviembre, y su Reglamento General aprobado en virtud del Real Decreto 887/2006, de 21 de julio, en ambos casos de aplicación directa o supletoria en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía en función del carácter básico o no de sus preceptos (Disposición Final Primera de la LGS y del Reglamento mencionado), el Título VII del Texto Refundido de la Ley General de Hacienda Pública de la Junta de Andalucía aprobado en virtud del Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de marzo, las previsiones en materia de subvenciones incorporadas cada año a la Ley de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Andalucía y el Decreto 282/2010, de 4 de mayo por el que se aprueba el Reglamento que regula los procedimientos para la concesión de subvenciones de la Administración de la Junta de Andalucía.

Asimismo resultan de aplicación: El Reglamento (UE) 1301/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, sobre el Fondo Europeo de Desarrollo Regional y sobre disposiciones específicas relativas al objetivo de inversión en crecimiento y empleo y por el que se deroga el Reglamento (CE) núm. 1080/2006. El Reglamento (UE) 2020/2221 del Parlamento Europeo y del Consejo de 23 de diciembre de 2020 por el que se modifica el Reglamento (UE) n. 1303/2013 en lo que respecta a los recursos adicionales y las disposiciones de ejecución a fin de prestar asistencia para favorecer la reparación de la crisis en el contexto de la pandemia de COVID-19 y sus consecuencias sociales y para preparar una recuperación verde, digital y resiliente de la economía (REACT UE).

TERCERA.- PROCEDIMIENTO A SEGUIR Y JUSTIFICACIONES.

3.1 Procedimiento.

La tramitación de esta Orden se ha de ajustar a lo dispuesto en la Sección 3ª del Capítulo I y al Capítulo V del Decreto-ley 3/2021, de 16 de febrero, por el que se adoptan medidas de agilización administrativa y racionalización de los recursos para el impulso a la recuperación y resiliencia en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía, y a la Instrucción 1/2020, de 10 de septiembre, de la Viceconsejería de Empleo, Formación y Trabajo Autónomo, por la que se establece el procedimiento para la elaboración de disposiciones de carácter general, de acuerdos de Consejo de Gobierno, de Convenios de Colaboración y otros procedimientos administrativos en el ámbito de esta Consejería.

3.2 En atención a la finalidad de la orden, que no es otra que el establecimiento de bases reguladoras de subvenciones (sin previsión de convocatoria más allá de la delegación en tal sentido contenida en la Disposición adicional primera del borrador), igualmente debe tenerse en cuenta las

Código Seguro de verificación:6j8dMbGYe2wUOfvHkAc3cQ==. Permite la verificación de la integridad de una copia de este documento electrónico en la dirección: <https://www.juntadeandalucia.es/economiainnovacionyciencia/verifirma2>
Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de firma electrónica.

FIRMADO POR	ARACELI MORATO PEREZ	FECHA	15/09/2021
ID. FIRMA	ws029.juntadeandalucia.es	PÁGINA	6/13



6j8dMbGYe2wUOfvHkAc3cQ==



previsiones 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.

Así el artículo 4.2 del Decreto señala que “*Con carácter previo a la aprobación de las bases reguladoras para la concesión de subvenciones, se solicitará la emisión de informe a (...) d) El Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía.*”

Pero añade el mencionado artículo lo siguiente : “*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.*”

Dicha previsión normativa, se motiva específicamente en la parte dispositiva del Decreto en el siguiente sentido: (...) “*la norma potencia la simplificación del procedimiento de concesión de subvenciones a través del empleo sistemático de las declaraciones responsables a suscribir por las personas solicitantes relativas al cumplimiento de los requisitos establecidos, en lugar de la presentación masiva de los documentos acreditativos por todas las personas interesadas en el momento inicial del procedimiento, como igualmente lo es la incorporación de datos, memorias y demás información en los formularios de solicitud a aprobar por cada Consejería, puestos a disposición de las personas interesadas al efectuarse las convocatorias, evitándole aportar los correspondientes documentos.*”

Así, en aplicación del citado artículo 4 interpretado de acuerdo con el propio texto dispositivo del Decreto 282/2010, de 4 de mayo, el proyecto de Orden que se informa justifica la no utilización de bases tipo con la siguiente frase: “*dada la conveniencia de aportar parte de la documentación desde el inicio del procedimiento, en orden a seleccionar los proyectos que pudieran ser subvencionables*”.

En efecto, a diferencia de lo previsto en las Bases Tipo que prevén en su artículo 10.5 que “*Para acreditar que ostentan los requisitos exigidos en estas bases reguladoras, las personas o entidades solicitantes tendrán que presentar los documentos indicados en el artículo 17, pudiendo optar:*

a) *Por aportarlos con la solicitud, en los términos previstos en dicho artículo.*

b) *Por limitarse a cumplimentar en la solicitud la declaración responsable contemplada en el apartado 1.d) de este artículo, con el compromiso de aportarlos en el trámite de audiencia, en los términos del artículo 17.”*

Sin embargo, en el proyecto de bases reguladoras que se informa se recoge expresamente la necesidad de presentar en todo caso, junto a la solicitud (...) la documentación enumerada en el artículo

Código Seguro de verificación:6j8dMbGYe2wUOfvHkAc3cQ==. Permite la verificación de la integridad de una copia de este documento electrónico en la dirección: <https://www.juntadeandalucia.es/economiainnovacionyciencia/verifirma2>
Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de firma electrónica.

FIRMADO POR	ARACELI MORATO PEREZ	FECHA	15/09/2021
ID. FIRMA	ws029.juntadeandalucia.es	PÁGINA	7/13



6j8dMbGYe2wUOfvHkAc3cQ==



13.4 y que está relacionada tanto con la documentación acreditativa del cumplimiento de los requisitos que deben reunir las personas trabajadoras por cuenta propia o autónomas, mutualistas y entidades solicitantes para la obtención de las subvenciones, como con los concretos proyectos de inversión a subvencionar.

Queda justificada el no acudir a la Orden tipo por requerir documentación en el momento inicial pero quizás no quede suficientemente motivado el porqué en el presente caso ese reclamo de documentación previa y masiva se hace imprescindible.

Cuestión adición a plantearse es si con dicha petición anticipada de documentación se está cumpliendo en sus justos términos con las finalidades previstas en el Decreto 282/ 2010, de 4 de mayo. Y es que el propio Decreto 282/2010 (...) “potencia la simplificación del procedimiento de concesión de subvenciones a través del empleo sistemático de las declaraciones responsables a suscribir por las personas solicitantes relativas al cumplimiento de los requisitos establecidos, en lugar de la presentación masiva de los documentos acreditativos por todas las personas interesadas en el momento inicial del procedimiento, como igualmente lo es la incorporación de datos, memorias y demás información en los formularios de solicitud a aprobar por cada Consejería, puestos a disposición de las personas interesadas al efectuarse las convocatorias, evitándole aportar los correspondientes documentos.”

En cuanto a la concreta competencia del titular de la Consejería, hay que tener en cuenta que de acuerdo con el artículo 44.2 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, corresponde al Consejero el ejercicio de la potestad reglamentaria. 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”*.

CUARTA.- ANÁLISIS DEL TEXTO DEL PROYECTO DE ORDEN.

El texto de las bases reguladoras presentadas en este proyecto de orden es esencialmente el mismo de las bases reguladoras que formaban parte del Proyecto de Decreto-Ley por el que se establecían medidas urgentes para la modernización digital y mejora social para el mantenimiento de la actividad como consecuencia de la situación ocasionada por el coronavirus y que fueron en su momento informadas jurídicamente.

Dicho Proyecto fue objeto de informe CEFTA SSCC 2021/48 cuya consideración segunda ha de considerarse aplicable al texto de este proyecto de orden, si bien deben hacerse las correspondientes adaptaciones tanto a las referencias expresas a la numeración de los artículos del primer borrador visto que no se corresponden con exactitud con el presentado en este momento, como al contenido de las modificaciones llevadas a cabo en el texto articulado de las bases reguladoras y teniendo en cuenta que en este momento no se nos han puntualizado los cambios concretos o novedades efectuados en los borradores de bases y que facilitarían la concreción del presente estudio.

Código Seguro de verificación:6j8dMbGYe2wUOfvHkAc3cQ==. Permite la verificación de la integridad de una copia de este documento electrónico en la dirección: <https://www.juntadeandalucia.es/economiainnovacionyciencia/verifirma2>
Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de firma electrónica.

FIRMADO POR	ARACELI MORATO PEREZ	FECHA	15/09/2021
ID. FIRMA	ws029.juntadeandalucia.es	PÁGINA	8/13



6j8dMbGYe2wUOfvHkAc3cQ==



Entrando en las disposiciones, las mismas recogen **las bases reguladoras de la concesión** de dos líneas de subvenciones en régimen de concurrencia no competitiva y previstas para una sólo convocatoria.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 5 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 sede de “ Estructura de las bases reguladoras.” y de acuerdo con el artículo 119 del Texto Refundido de la Ley General de la Hacienda Pública de la Junta de Andalucía, podemos mantener que en términos generales el texto propuesto respecta el contenido mínimo de las bases reguladoras de la concesión de las subvenciones regladas legalmente previsto. No obstante profundizaremos en el tratamiento concedido a los elementos que se consideran más esenciales:

4.1 Sobre la construcción misma de la figura de la subvención, en el desarrollo de potestades administrativas de fomento, toda ella debe tener una finalidad mediata consistente en la satisfacción general de un fin de interés público; por ello puede decirse que el objeto de la subvención es la expresión normativa de la condición principal que se impone al beneficiario de modo que las restantes condiciones son complementarias y auxiliares de aquélla, y dirigidas a garantizar el cumplimiento efectivo de la finalidad subvencional.

En el presente caso dicho objeto ya ha sido analizado con anterioridad y se resume en el artículo 1 del borrador remitido al que le puede servir de complementación las definiciones contenidas en el artículo 3.


4.2 La condición de beneficiario debe recaer, con carácter general en las personas físicas o jurídicas que se encuentren en la situación que fundamenta la concesión de la subvención en las que concurren circunstancias previstas en las bases reguladoras y en la convocatoria.

En el presente caso es el artículo 4 el que delimita la condición de beneficiaria agrupándolas en dos líneas distintas (una para lo que se entienden por personas físicas, esto es trabajadores por cuenta propia o autónomas y mutualistas en la que concurren una serie de requisitos tasados y una línea dos para sociedades cooperativas y sociedades laborales debidamente inscritas o calificadas). El precepto también regula las matizaciones y excepciones (que en todo caso han de quedar suficientemente justificadas en atención a la naturaleza de la subvención) y especifica que los requisitos requeridos deberán quedar acreditados a la fecha de presentación de las solicitudes, asimismo se aprecia que se manifiesta la obligatoriedad de mantener la concurrencia de esos mismos requisitos durante algún periodo específico:

Siguiendo el artículo 21 del borrador *Las personas beneficiarias de la línea 1 estarán obligadas a mantener ininterrumpidamente su situación de alta en el Régimen Especial de la Seguridad Social de los Trabajadores por Cuenta Propia o Autónomos, o mutualidad, durante al menos 1 año, a contar desde la fecha de la presentación de la solicitud.*

Y Las entidades beneficiarias de la línea 2 estarán obligadas a mantener ininterrumpidamente su inscripción en situación activa y calificación en el Registro de Sociedades Cooperativas Andaluzas y Registro de Sociedades Laborales de Andalucía, respectivamente, durante al menos 1 año, a contar desde la fecha de presentación de la solicitud.

Código Seguro de verificación:6j8dMbGYe2wUOfvHkAc3cQ==. Permite la verificación de la integridad de una copia de este documento electrónico en la dirección: <https://www.juntadeandalucia.es/economiainnovacionyciencia/verifirma2>
Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de firma electrónica.

FIRMADO POR	ARACELI MORATO PEREZ		FECHA	15/09/2021
ID. FIRMA	ws029.juntadeandalucia.es	6j8dMbGYe2wUOfvHkAc3cQ==	PÁGINA	9/13
				
6j8dMbGYe2wUOfvHkAc3cQ==				



Asimismo se observa que dicha exigencia va acompañada del correspondiente mecanismo de acreditación y control.

Se encuentra una referencia a la subcontratación en el artículo 9 del borrador, pero en el sentido de confirmar que todas las actuaciones subvencionables están todas ellas excluidas de la definición de subcontratación realizada por el artículo 29.1 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre.

4.3 El artículo 5 del borrador es el destinado a establecer la cuantía de la subvención fijando que será como máximo de 6.000€ pudiendo alcanzar hasta el 100% de la inversión (IVA excluido). Es el artículo 6 el que establece implícitamente una cuantía mínima de la subvención, al establecer que *En todo caso, para que el proyecto de inversión sea subvencionable éste deberá tener un coste mínimo de 1.000 euros.*

No obstante ese precepto debe ser entendido puesto en relación con el artículo 10 del mismo borrador, toda vez que el importe de la subvención en ningún caso podrá ser en cuantía tal que aislada o en concurrencia con otras subvenciones o ayudas (dado el régimen de compatibilidad admitido en el citado artículo 10) supere el importe del coste de la actividad subvencionada.

Pudiera resultar disfuncional para la gestión y control el abono de cantidades antes del desarrollo y ejecución de los proyectos subvencionados y modula lo dispuesto en el art 34 LGS en cuanto a que sostiene que *“El pago de la subvención se realizará previa justificación, por el beneficiario, de la realización de la actividad, proyecto, objetivo o adopción del comportamiento para el que se concedió en los términos establecidos en la normativa reguladora de la subvención”*

Atendiendo a lo establecido en el Artículo 19 del Decreto 282/2010, las bases reguladoras deberán establecer la forma y secuencia del pago de la subvención atendiendo a las siguientes reglas:

- a) La regla general será efectuar el pago previa justificación por la persona beneficiaria de la realización de la actividad, proyecto o adopción del comportamiento que motivó su concesión.
- b) No obstante lo anterior, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 119.2.d) del Texto Refundido de la Ley General de la Hacienda Pública de la Junta de Andalucía, se podrá establecer la posibilidad de efectuar pagos anticipados. Las bases reguladoras determinarán la forma y cuantía de las garantías que, en su caso, habrán de aportar las personas beneficiarias.

No obstante se matiza que sin perjuicio de lo que puedan disponer las correspondientes leyes del Presupuesto de la Comunidad Autónoma, en las subvenciones cuya justificación se efectúe con posterioridad al cobro de la misma, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 124.3 del Texto Refundido de la Ley General de la Hacienda Pública de la Junta de Andalucía, las bases reguladoras deberán prever que no podrá abonarse a la persona beneficiaria un importe superior al 75 por 100 de la subvención, sin que se justifiquen previamente los pagos anteriores, excepto en los supuestos en que el importe de aquellas sea igual o inferior a seis mil cincuenta euros.

4.4 Esencial para el desarrollo del procedimiento subvencional es la óptima definición de las situaciones subvencionables que en el presente caso se recogen en el artículo 6 del borrador diferenciando dos modalidades (A) para implantación y desarrollo de soluciones de transformación digital en la gestión

Código Seguro de verificación:6j8dMbGYe2wUOfvHkAc3cQ==. Permite la verificación de la integridad de una copia de este documento electrónico en la dirección: <https://www.juntadeandalucia.es/economiainnovacionyciencia/verifirma2>
Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de firma electrónica.

FIRMADO POR	ARACELI MORATO PEREZ	FECHA	15/09/2021
ID. FIRMA	ws029.juntadeandalucia.es	PÁGINA	10/13



6j8dMbGYe2wUOfvHkAc3cQ==



empresarial y (B) de incorporación de estrategias de marketing digital en la actividad de la empresa requiriendo para que el proyecto en cuestión se considere subvencionable el efectuar una inversión mínima de 1000€).

Por otro lado, es el artículo 7 del borrador el que delimita los gastos considerados subvencionables para cada una de las modalidades y que se evidencian como los directamente relacionados con el propósito último de modernización digital pretendido atendiendo a las previsiones del artículo 31 Ley 38/2003 de 17 de noviembre (LGS).

Relevante son las limitaciones de mencionado artículo 7.4 d) del borrador en cuanto fija que *En los casos de ejecución parcial de proyectos de inversión del artículo 6.4, el gasto realizado por las actuaciones ejecutadas con anterioridad a la publicación del extracto de la convocatoria deberá haberse abonado en todo caso con posterioridad a dicha publicación y con anterioridad a la finalización del periodo de justificación.*

4.5 El procedimiento previsto para las concesiones se someten a los criterios de concurrencia no competitiva, previa solicitud de los interesados, por orden de las fechas de presentaciones y hasta agotar el crédito asignado sin comparar solicitudes ni fijar prelación entre las mismas, como dispone el artículo 11 del borrador remitido.

Queda previsto contenido mínimo, forma y requisitos de la solicitud y de la documentación anexa requerida (artículos 12, 13, 14 y 15 del borrador de norma analizado) sin perjuicio de la posibilidad de subsanar posibles deficiencias.

4.6 La tramitación del procedimiento queda expuesta en el presente caso en el artículo 17 del borrador.

El artículo 13 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 admite dicha posibilidad al regular el procedimiento de concesión en concurrencia competitiva, entendiéndose como tal el iniciado a solicitud de la persona interesada en las que se conceden en régimen de concurrencia no competitiva y en atención a la existencia de una determinada situación en la persona beneficiaria, sin que sea necesario establecer en tales casos la comparación de las solicitudes, ni la prelación entre las mismas, tramitándose y resolviéndose de forma independiente.

El procedimiento ordinario de concesión de subvenciones es la concurrencia competitiva, siendo por ello la no competitiva una excepción y por ello debiendo justificarse su empleo. En el presente caso y a tales efectos solo se nos manifiesta la inviabilidad de comparar las necesidades de los solicitantes y con ello sus proyectos dada la naturaleza, necesidades y diversidades de los propios solicitantes.

Atendiendo a las redacciones propuestas en el borrador que se analiza, no parece que estemos ante casos en los que se vaya a requerir aceptación expresa de la subvención por la entidad o persona beneficiaria.

Código Seguro de verificación:6j8dMbGYe2wUOfvHkAc3cQ==. Permite la verificación de la integridad de una copia de este documento electrónico en la dirección: <https://www.juntadeandalucia.es/economiainnovacionyciencia/verifirma2>
Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de firma electrónica.

FIRMADO POR	ARACELI MORATO PEREZ	FECHA	15/09/2021
ID. FIRMA	ws029.juntadeandalucia.es	PÁGINA	11/13



6j8dMbGYe2wUOfvHkAc3cQ==



4.7 En cuanto a la viabilidad de la modificación de la resolución se recuerda que en ningún caso será factible a los fines de variar el destino o finalidad de la subvención o alterar la actividad o proyecto para el que se concedió la subvención ni elevar la cuantía fijada en la resolución inicial de concesión, ni afectar a los aspectos propuestos por el beneficiario y que fueron razón de su concreto otorgamiento.

4.8 La tramitación del procedimiento queda expuesta en el presente caso en los artículos 17 y 18 del borrador.

Se advierte que en el punto 6 del artículo 18 y con apoyadura en el artículo 82.4 de la Ley 39/2015 excepciona la existencia de un trámite de audiencia frente a la propuesta de resolución. Efectivamente dicho precepto habilita que “*Se podrá prescindir de trámites anteriores (incluido entendemos, del trámite de audiencia)... cuando concurren las siguientes circunstancias (se desconoce si de forma cumulativa o alternativa y sería recomendable su aclaración):*

-que la propuesta lo sea por importe solicitado

-que la persona o entidad interesada hubiera presentado con la solicitud toda la documentación exigida en las presentes bases reguladoras

Si se acude a la lectura 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 se advierte que el trámite de audiencia aparece citado al tratar los procedimientos de concesión de subvenciones regladas (art.26, 27 y 30) en concurrencia competitiva y por remisión del art 33 también para los de concurrencia no competitiva.

El Tribunal Constitucional, en la Sentencia 144/1996, de 16 de septiembre, afirma que “*en un procedimiento administrativo lo verdaderamente decisivo es si el sujeto ha podido alegar y probar lo que estimase por conveniente en los aspectos esenciales del conflicto en el que se encuentra inmerso*” y sobre dicha previsión encontramos analizando derecho comparado de otras Comunidades Autónomas ejemplo de omisión del trámite atendiendo a las particularidades del caso (p.e Resolución de 11 de noviembre de 2020, del Presidente del Institut Valencià de Cultura, por la que se conceden ayudas a la organización y mantenimiento de asociaciones empresariales y de profesionales del sector audiovisual en 2020. [2020/9600] (DOGV núm. 8955 de 18.11.2020))

La posibilidad de la opción habilitada en el artículo 82.4 de la Ley 39/15 es referenciada también en el punto 5 del artículo 17 de la Orden de 20 de diciembre de 2019 de la Consejería de Presidencia, Administración Pública e Interior que aprueba las bases tipos para la concesión de subvenciones en régimen de concurrencia no competitiva, si bien allí se puntualiza que han de concurrir como circunstancias (en línea con lo propuesto en el borrador ahora manejado) que el interesado hubiere presentado con la solicitud toda la documentación exigida, que no quepa posibilidad de optar entre varias subvenciones propuestas y que la propuesta lo sea por el importe solicitado. Todo ello a los fines de agilizar el procedimiento sin conculcar derechos ni la seguridad jurídica del procedimiento.

Siendo una excepción a la regla general exige motivación encaminada a justificar que no contar con trámite de audiencia no provoca indefensión (STS 18 de julio de 2019 rec. n.º 1139/19) .

Código Seguro de verificación:6j8dMbGYe2wUOfvHkAc3cQ==. Permite la verificación de la integridad de una copia de este documento electrónico en la dirección: <https://www.juntadeandalucia.es/economiainnovacionyciencia/verifirma2>
Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de firma electrónica.

FIRMADO POR	ARACELI MORATO PEREZ	FECHA	15/09/2021
ID. FIRMA	ws029.juntadeandalucia.es	PÁGINA	12/13



6j8dMbGYe2wUOfvHkAc3cQ==



4.9 En cuanto a la viabilidad de la modificación de la resolución se recuerda que en ningún caso será factible a los fines de variar el destino o finalidad de la subvención o alterar la actividad o proyecto para el que se concedió la subvención ni elevar la cuantía fijada en la resolución inicial de concesión, ni afectar a los aspectos propuestos por el beneficiario y que fueron razón de su concreto otorgamiento.

Es cuanto tenemos el honor de someter a la consideración de Vd. atendiendo al margen temporal con el que se ha contado y a las apreciaciones realizadas al comienzo del presente escrito, sin perjuicio de la debida tramitación procedimental y a expensas de que se nos inste un específico estudio sobre alguna cuestión o extremo específico sobre lo que se requiera estudio jurídico concreto.

La letrada de la Junta de Andalucía

Jefa de la Asesoría Jurídica de la
Consejería de Empleo, Formación y
Trabajo Autónomo

Fdo.: Araceli Morato Pérez

Código Seguro de verificación:6j8dMbGYe2wUOfvHkAc3cQ==. Permite la verificación de la integridad de una copia de este documento electrónico en la dirección: <https://www.juntadeandalucia.es/economiainnovacionyciencia/verifirma2>
Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de firma electrónica.

FIRMADO POR	ARACELI MORATO PEREZ		FECHA	15/09/2021
ID. FIRMA	ws029.juntadeandalucia.es	6j8dMbGYe2wUOfvHkAc3cQ==	PÁGINA	13/13



6j8dMbGYe2wUOfvHkAc3cQ==