

INFORME SSCC2023/42 PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE MODIFICAN DIVERSOS DECRETOS POR LOS QUE SE ESTABLECE EL MARCO REGULADOR DE AYUDAS QUE SE CONCEDAN POR LA ADMINISTRACIÓN DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA Y SUS ENTIDADES INSTRUMENTALES A EMPRESAS.

Asunto: Disposiciones de carácter general: Reglamento. Competencia Administrativa: economía. **Modificación del Decreto 114/2014, de 22 de julio, Decreto 115/2014 de 22 de julio, Decreto 185/2014, de 30 de diciembre, y Decreto 303/2015, de 21 de julio.**

Remitido por el Ilma. Sra. Secretaria General Técnica de la Consejería de la Presidencia, Interior, Diálogo Social y Simplificación Administrativa, el proyecto de Decreto referenciado para su informe, conforme al 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, se formulan los siguientes:

ANTECEDENTES

ÚNICO.- Con fecha 8 de mayo de 2023 se ha recibido el proyecto de Decreto arriba referenciado, adjuntándose el expediente mediante consigna.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

PRIMERA.- El presente proyecto de Decreto tiene por objeto la modificación de diversos decretos por los que se establece el marco regulador de las ayudas que se concedan por la Administración de la Junta de Andalucía y sus entidades instrumentales a empresas. De acuerdo con la Parte Expositiva del proyecto de Decreto se trataría de modificar el artículo 3 de los Decretos afectados con la finalidad de extender a 31 de diciembre el plazo para la calificación de empresa en crisis, de acuerdo con la reforma incorporada al Reglamento (UE) núm. 651/2014 de la Comisión, de 17 de junio de 2014, por el que se declaran determinadas categorías de ayudas compatibles con el mercado interior en aplicación de los artículos 107 y 108 del Tratado (Reglamento General de Exención), en virtud del Reglamento (UE) 2021/1237 de la Comisión de 23 de julio de 2021, sin perjuicio de la aplicabilidad directa del éste último.

Asimismo, siguiendo la mencionada Parte Expositiva del proyecto de decreto, se introduce una modificación en el Anexo II del Decreto 114/2014, de 22 de julio, para acomodarlo a lo indicado en la Decisión de la Comisión Europea de 9 de marzo de 2023, relativa a la Ayuda estatal SA.106039(2023/N) por la que se establecen las intensidades de ayuda incrementadas para los territorios designados para recibir ayuda del Fondo de Transición Justa.



Firmado por: MEDEL GODOY ANA MARIA		12/06/2023 09:42	PÁGINA 1 / 7
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	



SEGUNDA.- Las competencias de la Comunidad Autónoma en cuya virtud se fundamenta el proyecto, se hallarían en el artículo 58.2 del Estatuto de Autonomía, el cual dispone que *“La Comunidad Autónoma de Andalucía asume competencias exclusivas de acuerdo con las bases y la ordenación de la actuación económica general, y en los términos de lo dispuesto en los artículos 38, 131 y 149.1.11.º y 13.º de la Constitución, sobre las siguientes materias: 1.º Fomento y planificación de la actividad económica en Andalucía”*.

Junto a este precepto estatutario atributivo de competencias, dada la especificidad del reglamento en cuestión que incorpora al ordenamiento autonómico previsiones del derecho comunitario, resulta conveniente citar el art. 42.2 del Estatuto, que atribuye a la Comunidad las competencias en relación con la aplicación del derecho comunitario, que comprendan el desarrollo y la ejecución de la normativa de la Unión Europea cuando afecte al ámbito de competencias de la Comunidad Autónoma.

Por otro lado, pudiendo consistir estas ayudas en subvenciones, sería también un fundamento competencial el artículo 45, sobre fomento, sin perjuicio de que se citen además aquellos títulos específicos o sectoriales que concurran en las materias específicas sobre las que se proyectaran algunas de las ayudas objeto de regulación, tales como las competencias relativas a investigación, desarrollo e innovación tecnológica (artículo 54 del Estatuto, en relación con el Decreto 185/2014), medio ambiente (artículo 57 del Estatuto, respecto al Decreto 303/2015), o energía (artículo 49 del Estatuto, también para el Decreto 303/2015).

TERCERA.- En primer lugar, como base esencial, se encuentran los artículos 107, 108 y 109 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. El artículo 107.1 lleva a cabo una definición de ayuda de estado, o lo intenta, pues ha sido la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea la que ha configurado este concepto a partir de una compleja casuística, declarándose incompatibles con el mercado interior aquéllas otorgadas por los Estados o mediante fondos estatales, bajo cualquier forma, que falseen o amenacen falsear la competencia, favoreciendo a determinadas empresas o producciones en la medida en que afecten a los intercambios comerciales entre Estados miembros.

Debe recordarse en este punto cómo el concepto de ayuda en la Unión Europea recoge una variedad de supuestos de fomento, mucho más amplio que la estricta modalidad subvencional recogida en la Ley General de Subvenciones. Por eso bajo el paraguas de ayudas de estado se encuentran instrumentos tan diversos como subvenciones, préstamos, deducciones fiscales, primas, etc...

Firmado por: MEDEL GODOY ANA MARIA		12/06/2023 09:42	PÁGINA 2 / 7
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	



Esta nota resulta importante de cara a resaltar la aplicación de la normativa de subvenciones de los Estados miembros a las ayudas de estado que adopten la forma de subvención, no siendo incompatibles ambos marcos normativos sino complementarios.

Junto a ello, el artículo 107.2 reconoce directamente determinadas ayudas como compatibles y el 107.3 establece otras que pueden ser declaradas compatibles a través de los procedimientos previstos en los artículos 108 y 109.

El artículo 109 habilita al Consejo para determinar las categorías de ayudas que quedan excluidas del procedimiento de notificación establecido con carácter general en el artículo 108.3, al mismo tiempo que se faculta a la Comisión en el artículo 108.4 para adoptar reglamentos relativos a tales categorías.

En concreto, los Decretos autonómicos proyectado y a modificar se dictaría y se habrían dictado, respectivamente, al amparo del Reglamento (UE) n.º 651/2014, de 17 de junio de 2014, de la Comisión, por el que se declaran determinadas categorías de ayudas compatibles con el mercado interior en aplicación de los artículos 107 y 108 del Tratado (DO L 187 de 26.06.2014, p.1).

Cabe destacar también el Reglamento (UE) 2020/972 de la Comisión de 2 de julio de 2020 por el que se modifican el Reglamento (UE) n.º 1407/2013 en lo que respecta a su prórroga y el Reglamento (UE) n.º 651/2014 en lo que respecta a su prórroga y los ajustes pertinentes. Así como finalmente el Reglamento (UE) 2021/1237, de la Comisión de 23 de julio de 2021, por el que se modifican el Reglamento (UE) n.º 1407/2013 en lo que respecta a su prórroga y el Reglamento (UE) n.º 651/2014 en lo que respecta a su prórroga y los ajustes pertinentes

CUARTA.- En cuanto a la estructura, que razonamos correcta, el borrador de Decreto consta de 4 artículos, una disposición transitoria, una disposición final.

QUINTA.- Entendemos que se ha cumplimentado hasta ahora la tramitación procedimental prevista con carácter general, para la elaboración de los reglamentos, en el artículo 45 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, sin perjuicio de lo indicado a continuación.

5.1.- En el expediente figuraría Memoria relativa a la no necesidad del trámite de consulta pública. Dicha excepción se justificaría en la aplicación del artículo 133.4.2º párrafo de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, precepto que sin embargo habría sido declarado contrario al orden constitucional de distribución de competencias y , por tanto, no aplicable a las Comunidades Autónomas (STC 55/2018, de 24 de mayo).

Firmado por: MEDEL GODOY ANA MARIA		12/06/2023 09:42	PÁGINA 3 / 7
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	



Por ello resultaría lo adecuado que tal excepción se fundamentara más bien en la aplicación del artículo 28.2 de la Ley 7/2017, de 27 de diciembre, de Participación Ciudadana de Andalucía, que en su tercer párrafo contemplaría los mismos supuestos de excepción que incorporó en su día el artículo 133.4.2º de la Ley 39/2015, de 1 de octubre.

5.2.- Por lo que se refiere al Informe de evaluación del enfoque o repercusión de los derechos de la infancia y la adolescencia del proyecto de decreto, si bien consta en el expediente el Informe de evaluación de enfoque de los derechos de la infancia y la familia, el mismo no contiene una mención expresa a la adolescencia, pareciéndonos que hubiera de tratarse de un único informe o memoria en el que se contemplase la posible repercusión del proyecto de decreto en ambos aspectos, infancia y adolescencia.

A este respecto, el artículo 139.1 de la Ley 18/2003, de 29 de diciembre, por la que se aprueban Medidas Fiscales y Administrativas, tras la modificación operada por la Disposición Final Primera de la Ley 4/2021, de 27 de julio, de la Infancia y Adolescencia, establece que:

“Todos los proyectos de ley, disposiciones de carácter general que apruebe el Consejo de Gobierno y las demás disposiciones generales dictadas en desarrollo de las anteriores deberán tener en cuenta, de forma efectiva, el objetivo de la igualdad por razón de género y del respeto a los derechos de las niñas, niños y adolescentes, según la Convención de los Derechos del Niño de Naciones Unidas, de 20 de noviembre de 1989, y su concreción en el resto de la normativa internacional, así como en la estatal y la autonómica que son aplicables en materia de menores. A tal fin, en la tramitación de las citadas disposiciones, deberá emitirse un informe de evaluación del impacto por razón de género y de evaluación de enfoque de los derechos de la infancia y la adolescencia sobre el contenido de las mismas”.

5.3.- Consideramos especialmente relevante que, de acuerdo con lo previsto en el artículo 45.1.c) de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, se motive debidamente en el expediente el procedimiento escogido para articular el trámite de audiencia así como el que dicho trámite de audiencia a la ciudadanía, cuyos derechos e intereses legítimos se han considerado afectados por el decreto proyectado, se haya conferido precisamente a través de cada una de las entidades reconocidas por la Ley que constan en el mismo, en cuanto se considere que la agrupen o la representen y que sus fines guardan relación directa con el objeto de la disposición.

5.4.- En el presente caso figuraría en el expediente una Memoria relativa a la ausencia de informes preceptivos específicos y alcance de la consulta pública. En dicho documento se indicaría que la audiencia habría de articularse a través de la CEA en su condición de más representativa en el territorio andaluz. Sin embargo nótese que el artículo 45 de la Ley de Gobierno de Andalucía no acotaría el trámite de audiencia a las entidades o asociaciones que revistan tal condición indicando en términos más amplios que “c) Cuando una disposición afecte a los derechos e intereses legítimos de la ciudadanía,

Firmado por: MEDEL GODOY ANA MARIA		12/06/2023 09:42	PÁGINA 4 / 7
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	



se le dará audiencia, durante un plazo razonable y no inferior a quince días hábiles, directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley que la agrupe o la represente y cuyos fines guarden relación directa con el objeto de la disposición.”

Tampoco desde el punto de vista del sentido que la jurisprudencia atribuye al trámite de audiencia, al vincularlo con la legitimación para impugnar un acto o disposición, la cual cabría atribuir o reconocer a una determinada entidad en el supuesto de que tal acto o disposición pudiera afectar a los intereses defendidos por la misma, parece que pudiera entenderse limitado o restringido el ámbito del trámite de audiencia a las asociaciones o entidades que tengan una mayor representatividad.

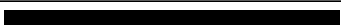
Así como dice la STSJ de Andalucía, Sede de Málaga, de 25 de febrero de 2011, Rec. Nº 278/2010, que reproduce extractos de Sentencias del Alto Tribunal:

“Ciertamente, y según se anticipaba, la simple aprobación de los Estatutos de la Agencia Tributaria no supone materialmente el vaciamiento de potestades administrativas, como tampoco incide directa e inmediatamente en la situación de los funcionarios públicos, como no afecta a los intereses defendidos por el sindicato recurrente la distribución competencial entre diversos departamentos.

No obstante, según ya indicamos, existe cierto nexo entre el interés defendido por el sindicato recurrente y el contenido de la disposición impugnada, nexo causal que le atribuye la legitimación activa en este proceso, pues aquél asume la defensa de los intereses de los funcionarios pertenecientes a cualquier Administración y, en cuanto se afecten los derechos e intereses legítimos de éstos, será preciso o, al menos, conveniente el trámite de audiencia, y así hemos declarado en otras ocasiones que la cuestión del trámite de audiencia está vinculada estrechamente a la legitimación para recurrir pues ese trámite es parte esencial de principio de participación pública, no sólo al sindicato de funcionarios recurrente sino también al resto de entidades que defiendan intereses afectados por el ámbito de actuación de la Administración demandada.

(...) La exigencia del trámite de audiencia en la elaboración de normas como la que nos ocupa, a la vista de la finalidad constitucional de la misma, permitiría, al menos, tener en consideración, antes de su aprobación, las alegaciones que formulen aquéllos que representen intereses afectos por el futuro de la Administración de la que dependen, aun más si se tienen en cuenta las dificultades posteriores de impugnar ante la jurisdicción contencioso-administrativa muchos de los actos aplicativos del Decreto, que son los que podrían consumir el riesgo temido por la parte que ahora impetra el auxilio judicial.”

Por ello habríamos de advertir como existirían argumentos para que pudiera cuestionarse en este caso la adecuación de la designación de la entidad a través de la cual se habría concedido el trámite de audiencia. Ello salvo que se incorporara al expediente justificación de la inexistencia de otras

Firmado por: MEDEL GODOY ANA MARIA		12/06/2023 09:42	PÁGINA 5 / 7
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	



“organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley que la agrupe o la represente y cuyos fines guarden relación directa con el objeto de la disposición.” (en los términos del artículo 45.1 c) de la Ley 6/2006, de 24 de octubre) distintas de aquella a la que se ha concedido audiencia hasta el momento o, en otro caso, se subsanen las objeciones recientemente puestas de manifiesto concediendo audiencia a las mismas.

5.5.- Respecto al dictamen del Consejo Consultivo, el artículo 17.3 de la Ley 4/2005, de 8 de abril, que regula dicho órgano, establece que será consultado preceptivamente en los “Proyectos de reglamentos que se dicten en ejecución de las leyes y sus modificaciones”. Al tratarse de un reglamento que incorpora al ordenamiento autonómico algunos aspectos concretos del Reglamento europeo, pero que ni lo desarrolla ni lo complementa, ni tampoco constituye el desarrollo de una ley, constituye normativa autonómica propia y no resulta preceptivo el informe del Consejo Consultivo, si bien sí la transmisión a la Comisión Europea de la información correspondiente a su aprobación, si fuere procedente en cumplimiento así de la obligación establecida en el artículo 11 del Reglamento (UE) 651/2014. De este modo, apuntamos que ninguno de los Decretos que son objeto de modificación fue informado en su momento por el Consejo Consultivo.

SEXTA.- Entrando a analizar el borrador remitido haremos la siguientes observaciones.

6.1.- **Artículo primero. Dos.** Se modifica para incorporar mención a los concretos territorios designados para recibir ayuda del Fondo de Transición Justa.

Sobre el particular habríamos de advertir que tal previsión no resultaría en sentido estricto necesaria más allá de lo que razones de seguridad jurídica pudieran aconsejar, en la medida en que la Orden de 22 de marzo de 2022 por la que se modifica este mismo apartado 1 del Anexo II, en su artículo único, ya contemplaría que la intensidad de la ayuda se incrementará en 10 puntos en los territorios designados para recibir ayuda del Fondo de Transición Justa de conformidad con lo establecido en el Plan Nacional de Transición Justa que la Comisión Europea autorice a España.

Por otra parte, nótese que la Disposición Final Primera del Decreto que se modifica, Decreto 114/2014, de 22 de julio, que establece el Marco Regulador de las ayudas a empresas que se concedan por el Administración de la Junta de Andalucía para la realización de inversiones de Finalidad Regional, contempla una habilitación específica a la persona titular de la Consejería competente en materia de Acción Exterior para modificar, en su caso, el apartado 1 del Anexo II que nos ocupa. Por ello no se entiende la inclusión de tal previsión en el proyecto de decreto que se informa.

Firmado por: MEDEL GODOY ANA MARIA		12/06/2023 09:42	PÁGINA 6 / 7
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	



Para terminar indicaremos que tal previsión se habría introducido en el proyecto normativo cuando ya se habían evacuado todos los trámites para su elaboración, salvo el informe del Gabinete Jurídico. En relación con tal circunstancia advertiremos cómo no nos parece elevado el riesgo de que pudieran prosperar eventuales impugnaciones del decreto fundamentadas en que la misma pudiera constituir una modificación sustancial del proyecto inicial en los términos jurisprudenciales o doctrinales, no obstante poner de manifiesto desde aquí la existencia de dicho riesgo.

SÉPTIMA.- En cuanto a las consideraciones de técnica normativa se efectúan las siguientes:

7.1.- **Disposición Final.** Conforme a la Directriz 42.f) del Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005, *“La vacatio legis deberá posibilitar el conocimiento material de la norma y la adopción de las medidas necesarias para su aplicación, de manera que solo con carácter excepcional la nueva disposición entrará en vigor en el mismo momento de su publicación. En el caso de no establecerse ninguna indicación, la norma entrará en vigor a los 20 días de su publicación en el “Boletín Oficial del Estado”, de acuerdo con lo dispuesto en el Código Civil”*. Por tanto, recomendamos que debido a ese carácter excepcional, se motive la entrada en vigor al día siguiente de la publicación en BOJA.

Es cuanto me cumple someter a la consideración de V.I., sin perjuicio de que se cumplimente la debida tramitación procedimental y presupuestaria.

La Letrada de la Junta de Andalucía.
Fdo: Ana María Medel Godoy

Firmado por: MEDEL GODOY ANA MARIA		12/06/2023 09:42	PÁGINA 7 / 7
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	