

INFORME AJ-CEETA 2024/91 SOBRE EL PROYECTO DE ORDEN POR LA QUE SE APRUEBAN LAS BASES REGULADORAS PARA LA CONCESIÓN DE SUBVENCIONES, EN RÉGIMEN DE CONCURRENCIA NO COMPETITIVA, PARA LA INSERCIÓN LABORAL Y EL FOMENTO DE LA CONTRATACIÓN EN EL ÁMBITO DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA, PROGRAMA EMPLEA-T.

Asunto: Disposiciones de carácter general. Empleo. Bases reguladoras. Procedimiento de concurrencia no competitiva. Medio de justificación.

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.

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.



Firmado por: CORNEJO PINEDA ANTONIO JOSE		13/09/2024 11:30	PÁGINA 1 / 6
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	



SEGUNDA.- Régimen jurídico aplicable.

El régimen jurídico de las bases reguladoras de toda subvención viene determinado, principalmente, 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 (en adelante, RLGs), cuya naturaleza básica aparece determinada en su disposición final primera.

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

Por otra parte, y en cuanto a la habilitación legal para el ejercicio de la potestad reglamentaria para el desarrollo de la normativa reguladora de la concesión de subvenciones, se encuentra actualmente en el artículo 118 del vigente Texto Refundido de la Ley General de la Hacienda Pública de la Junta de Andalucía, aprobado por Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de marzo (en adelante, TRLHPCA), en el que se establece que las normas reguladoras de subvenciones se aprobarán por las personas titulares de las Consejerías correspondientes. De igual modo, el artículo 44.2 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma, se contempla la potestad reglamentaria de dichas personas titulares cuando sean específicamente habilitadas para ello por una ley o por un reglamento del Consejo de Gobierno. En el mismo sentido, el artículo 26.2 de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de Administración de la Junta de Andalucía, en virtud del cual a las personas titulares de las Consejerías les corresponde *“ejercer la potestad reglamentaria en los términos previstos en la Ley del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía”*.

Firmado por: CORNEJO PINEDA ANTONIO JOSE		13/09/2024 11:30	PÁGINA 2 / 6
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	



TERCERA.- Procedimiento de elaboración.

En relación con lo anterior y en cuanto al procedimiento de elaboración de las bases reguladoras, se ha tenido en cuenta en su tramitación lo dispuesto en el 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, donde se contienen medidas en materia de subvenciones en los artículos 35 a 37. En particular, deben destacarse las medidas de agilización contempladas en el artículo 36, en cuyo primer apartado se establecen los informes que deberán recabarse con carácter preceptivo, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 2.2.

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

CUARTA.- Contenido del borrador de Orden.

Respecto al contenido del borrador de Orden se realizan las siguientes apreciaciones:

a) Considerando el importe de la subvención susceptible de concederse, en cualquier caso inferior a 30.000 euros, resulta en consecuencia innecesaria la cita (contenida en el artículo 4.1 d) del borrador de Orden) del artículo 13.3 bis de la LGS, por cuanto no resultará de aplicación.

b) El artículo 4.3 del borrador de Orden exige que la contratación indefinida incentivada deberá suponer un incremento neto en la plantilla con contrato indefinido ordinario, cuyo concepto aparece contemplado en el artículo 3.16. Sin embargo, en lugar de establecer los términos de comparación que posibiliten definir el incremento neto de plantilla que se persigue con la actual subvención, se establece únicamente una regla de cómputo con arreglo a la cual se excluyen (de dicho cómputo) las extinciones de contratos producidas durante los tres meses anteriores y 15 días posteriores del inicio de la relación laboral, motivadas por despido disciplinario, colectivo, improcedente, causas objetivas, no superar el período de prueba, baja no voluntaria, u otras causas de baja no imputables a la persona beneficiaria. Por ello, ocupándose el artículo 3 de las definiciones, debe mejorarse la que se refiere al incremento neto de plantilla, incorporando los términos de comparación que permita su cálculo, que deberá venir marcado por el aumento de empleos indefinidos producidos desde que se solicita la subvención hasta que se produce la nueva contratación, sin perjuicio de que se excluya de su cómputo aquellas extinciones de contratos producidas en los términos señalados en el artículo 3.16.

Igualmente, y respecto al comentado requisito, ocurre que el artículo 4.4 establece que *“El cumplimiento de los requisitos señalados en los apartados anteriores se comprobarán con carácter previo a la*

Firmado por: CORNEJO PINEDA ANTONIO JOSE		13/09/2024 11:30	PÁGINA 3 / 6
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	



resolución de concesión”, entre los cuales debe contemplarse el requisito relativo al incremento neto de plantilla. Sin embargo, si para comprobar el requisito relativo al el incremento neto de plantilla debe esperarse al menos al transcurso de 15 días desde el inicio de la relación laboral incentivada (conforme al comentado artículo 4.3), no resultará posible pueda comprobarse dicho con carácter previo a la resolución de concesión si la formalización llega a producirse tras la notificación de la resolución de concesión.

En este sentido, y acerca del momento en que debe producirse la formalización del contrato incentivado, aunque el artículo 4.2 del borrador de Orden parece aceptar la subvencionalidad de gastos ya realizados (al aludir al carácter retroactivo del acto de convocatoria, lo que permitiría contemplar la financiación de contratos ya celebrados al tiempo en que se apruebe la convocatoria, dejando a salvo las formalizaciones que se lleven a cabo al amparo de la línea 7 que, en todo caso, deberán tener lugar tras la notificación de la resolución de concesión, conforme lo dispuesto en el artículo 6.2 f) del borrador de Orden), las bases de la convocatoria deben ser más claras en este apartado, declarando sin ambages que podrá financiarse la formalización de contratos celebrados antes y después de la fecha de aprobación del acto de convocatoria, a través del cual se definirá el plazo de ejecución o de formalización de esos contratos.

c) Debe matizarse el cumplimiento del requisito exigido en el artículo 7.1, párrafo segundo, del borrador de Orden que requiere, en caso de sustitución, el mantenimiento del grupo de cotización, el cual debe requerirse en exclusiva para la línea 7, en la cual se subvencionan las contrataciones en los grupos de cotización del 1 al 3 según impone el artículo 29.3, lo que no se exige para el resto de líneas.

d) Aunque, al amparo de lo dispuesto en el artículo 13.2 de la LGS y 116.2 del TRLHPCA, *“por la naturaleza de la subvención”*, puede exceptuarse la prohibición para obtener la condición de ser beneficiario de la subvención, lo que se prevé para las entidades beneficiarias de la línea 7 en caso de las circunstancias contempladas en el artículo 13.2 e) y g) de la LGS, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 30.2 del borrador de Orden, debe al menos en el acuerdo de inicio o memoria justificativa explicar las razones que motivan por la naturaleza de la subvención dicha excepción.

e) En relación a la obligación específica de la persona o entidad beneficiaria de las subvenciones correspondientes a las líneas 6 y 7, por la que *“se comprometen a verificar que la persona contratada es menor de 30 años de edad, está inscrita y es beneficiaria del Sistema Nacional de Garantía Juvenil”*, según el artículo 13.3 13º del borrador de Orden, no sólo debe regir al *“día anterior al inicio de la relación laboral”*, sino también *“a la fecha del inicio de mecanismo de búsqueda de candidaturas por parte de las oficinas de empleo correspondientes”*, de acuerdo con lo dispuesto en los artículo 26.2 y 29.2 del borrador de Orden.

f) En cuanto al lugar de presentación de la solicitud, regulado en el artículo 35 del borrador de Orden, conviene aclarar que debe admitirse igualmente el empleo de medios electrónicos que permitan la presentación de solicitudes alguno de los registros autorizados conforme el artículo 16.4 a) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPACAP), que no sólo admite su presentación en el registro electrónico de la Administración u Organismo al

Firmado por: CORNEJO PINEDA ANTONIO JOSE		13/09/2024 11:30	PÁGINA 4 / 6
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	



que se dirijan, sino también “en los restantes registros electrónicos de cualquiera de los sujetos a los que se refiera el artículo 2.1”.

g)En el mismo sentido, el artículo 38.2 del borrador de Orden no puede imponer la presentación del escrito por el que se efectúe la subsanación o desistimiento de la solicitud exclusivamente en el Registro Electrónico Único de la Junta de Andalucía. Igualmente, dicho comentario debe proyectarse en cuanto al medio establecido en el artículo 41.5 del borrador de Orden, a efectos de presentación de recurso, que habilita al Registro Electrónico Único de la Administración de la Junta de Andalucía.

h)El artículo 40.6 del borrador de Orden señala que “En los supuestos de imposibilidad material de obtener la información por dichas vías, el órgano gestor podrá requerir a la persona solicitante su presentación, o, en su defecto, la acreditación por otros medios, sin que ello modifique el orden de prelación que se siga para la resolución de la solicitud”. En su virtud, y a sensu contrario, en caso de subsanación de la solicitud por otros motivos sí debería tener efectos sobre el tiempo en que se presenta la solicitud por los efectos que genera sobre la resolución del procedimiento que atiende al orden cronológico de presentación de solicitudes, lo que debería reflejarse en consecuencia (y a fin de evitar interpretaciones que indujeran a confusión) en el texto del borrador de Orden.

i)Asimismo, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 44.5 del borrador de Orden se exceptúa, para las subvenciones reguladas en la línea 7, la aplicación de la limitación contenida en el artículo 124.2 del TRLHPCA, en virtud de lo dispuesto en el párrafo segundo de ese mismo precepto, al concurrir circunstancias de interés social. No obstante, dado que el artículo 124.2, párrafo segundo del TRLHPCA permite la exceptuación si se acompaña motivación suficiente, debería al menos justificarse en la parte expositiva las especiales circunstancias de interés social que justifican la exceptuación en la aplicación de la limitación contenida en el artículo 124.2.

j)Las bases reguladoras de la subvención deberían pronunciarse sobre el régimen de justificación para las líneas 1 a 6, lo que contrasta con lo establecido para la línea 7, respecto de la cual se especifica, en el artículo 47.2 del borrador de Orden, el medio de justificación que deberá realizarse a través de un certificado de la intervención de la entidad correspondiente. Considerando el procedimiento de concesión no sujeto a concurrencia no competitiva, resultaría de aplicación el artículo 30.7 de la LGS que dispone: “Las subvenciones que se concedan en atención a la concurrencia de una determinada situación en el perceptor no requerirán otra justificación que la acreditación por cualquier medio admisible en derecho de dicha situación previamente a la concesión, sin perjuicio de los controles que pudieran establecerse para verificar su existencia”; asimismo, el artículo 88 del RLGS establece que “Cuando la subvención se conceda en atención a la concurrencia de una determinada situación en el perceptor no se requerirá otra justificación que la acreditación conforme a los medios que establezca la normativa reguladora”. En su virtud, las bases reguladoras de la subvención podrían declarar la no aportación de los justificantes de gastos, limitándose a señalar el medio de justificación de la situación que legitima la concesión de la subvención, lo que excluiría en cualquier caso la eventual aplicación de lo dispuesto en el artículo 30.2, párrafo segundo, de la LGS que declara “A falta de

Firmado por: CORNEJO PINEDA ANTONIO JOSE		13/09/2024 11:30	PÁGINA 5 / 6
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	



previsión de las bases reguladoras , la cuenta deberá incluir declaración de las actividades realizadas que han sido financiadas con la subvención y su coste , con el desglose de cada uno de los gastos incurridos , y su presentación se realizará , como máximo, en el plazo de tres meses desde la finalización del plazo para la realización de la actividad”. Además, mediante una declaración expresa sobre el medio de justificación, se evita el error o confusión que puede llegar a inducir lo establecido en el artículo 46.4 del borrador de Orden, que reproduce lo dispuesto en el artículo 75.3 del RLGs, referido a la “cuenta justificativa simplificada”, cuyo medio de justificación sin embargo no se contempla expresamente en el texto de la Orden, a los efectos de acreditar la justificación de las subvenciones correspondientes a las líneas 1 a 6.

En conclusión, y por los motivos anteriores, se recomienda que las bases reguladoras se pronuncien sobre el régimen de justificación de las subvenciones correspondientes a las líneas 1 a 6 (fuera del supuesto en que se produce la sustitución del trabajador contratado, lo que aparece regulado en el artículo 47.2), las cuales podrán declarar expresamente que no requiere la aportación de más documental si se considera que la situación que legitima la concesión de la subvención puede ser verificada mediante la comprobación de oficio de los requisitos y condiciones exigibles, amén de poder establecer controles posteriores acerca de la comprobación real del gasto incurrido.

k) Si bien se establecen criterios de graduación de los posibles incumplimientos de las condiciones impuestas con motivo de la concesión de las subvenciones correspondientes a la línea 7 , con arreglo a lo dispuesto en el artículo 49, sin embargo, no se aprecia la incorporación de otros criterios que permitan modular el reintegro de subvenciones conforme al principio de proporcionalidad establecido en el artículo 37.2 de la LGS para las subvenciones correspondientes a las líneas 1 a 6.

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

Firmado por: CORNEJO PINEDA ANTONIO JOSE		13/09/2024 11:30	PÁGINA 6 / 6
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	