

**INFORME AJ-CEETA 2025/4 SOBRE EL PROYECTO DE ORDEN POR LA QUE SE APRUEBAN LAS BASES REGULADORAS PARA LA CONCESIÓN DE SUBVENCIONES PÚBLICAS, EN RÉGIMEN DE CONCURRENCIA NO COMPETITIVA, DIRIGIDAS A LA INCLUSIÓN LABORAL DE LAS PERSONAS PERTENECIENTES A COLECTIVOS EN RIESGO O SITUACIÓN DE EXCLUSIÓN SOCIAL EN EMPRESAS DE INSERCIÓN Y EN EL MERCADO ORDINARIO DE TRABAJO EN ANDALUCÍA.**

**Asunto: Disposiciones de carácter general. Empleo. Bases reguladoras. Empresas de inserción.**

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		14/02/2025 11:52	PÁGINA 1 / 6
VERIFICACIÓN			



## **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, 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

Firmado por: CORNEJO PINEDA ANTONIO JOSE		14/02/2025 11:52	PÁGINA 2 / 6
VERIFICACIÓN			



virtud del cual a las personas titulares de las Consejerías les corresponde “ejercer la potestad reglamentaria en los términos previstos en la Ley del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía”.

### **TERCERA.- Procedimiento de elaboración.**

En relación con lo anterior y en cuanto al procedimiento de elaboración de las bases reguladoras, el artículo 4 del Reglamento de concesión de subvenciones de la Administración de la Junta de Andalucía establece que:

*“1. La elaboración de las bases reguladoras de la concesión de subvenciones regladas se tramitará con arreglo a las disposiciones contenidas en el presente artículo.*

*2. Con carácter previo a la aprobación de las bases reguladoras para la concesión de subvenciones, se solicitará la emisión de informe a:*

*a) La Intervención General de la Junta de Andalucía, conforme a lo dispuesto en el artículo 118.2 del Texto Refundido de la Ley General de la Hacienda Pública de la Junta de Andalucía. La solicitud de informe irá acompañada de una memoria económica expresiva de los aspectos económico-presupuestarios del proyecto.*

*b) La correspondiente Secretaría General Técnica.*

*c) La Consejería competente en materia de Administración Pública, a través de la Dirección General que tenga atribuida la competencia en materia de procedimiento, organización y de tramitación electrónica.*

*d) El Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía.*

*No obstante, mediante Orden de la Consejería competente en materia de Administración Pública se aprobarán, previo informe de la Intervención General de la Junta de Andalucía y del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía, unas bases reguladoras tipo para la concesión de subvenciones de concurrencia competitiva, y otras para las de concurrencia no competitiva. Cuando las Consejerías las utilicen en sus proyectos de bases reguladoras y se ajusten a ellas, sin exigir que junto a la solicitud de subvención las personas interesadas aporten ningún otro documento, no se solicitarán los informes previstos en los párrafos c) y d) del presente apartado. En caso contrario, las Consejerías tendrán que solicitar dichos informes.*

*3. En los supuestos que se indican a continuación, se solicitarán, además, los siguientes informes:*

*a) Si las bases reguladoras de la concesión contemplan el compromiso de pago de las subvenciones en una fecha determinada, se recabará informe de la Dirección General competente en materia de tesorería cuando el pago deba ordenarse por dicha Dirección General, por las Delegaciones Provinciales de la Consejería competente en materia de Hacienda o por la tesorería propia de las agencias. Dicho informe, que deberá emitirse en el plazo de diez días, tendrá carácter vinculante y versará exclusivamente sobre la posibilidad de materializar el pago en las fechas previstas en el proyecto, indicando, en caso de imposibilidad, las fechas más próximas. En la solicitud de informe se justificará la causa de tal previsión indicándose la tesorería que resultaría afectada.*

Firmado por: CORNEJO PINEDA ANTONIO JOSE		14/02/2025 11:52	PÁGINA 3 / 6
VERIFICACIÓN			



b) Si las bases reguladoras contemplan la financiación de las subvenciones con fondos provenientes de la Unión Europea, deberá solicitarse informe a la Dirección General competente en dichos fondos sobre la subvencionalidad de los gastos establecidos para los mismos, sobre la coherencia de las políticas horizontales de la Unión Europea y sobre el cumplimiento de la normativa comunitaria de gestión y verificación.

c) Si se trata de bases reguladoras de subvenciones a personas físicas o jurídicas que requieran, con arreglo a la normativa comunitaria y demás normativa de aplicación, el sometimiento a la decisión de la Comisión Europea, deberá constar en el expediente la correspondiente decisión de la referida Comisión sobre su compatibilidad con el mercado interior o, en todo caso, la comunicación hecha a la citada institución.

A estos efectos, los proyectos de bases reguladoras de la concesión se remitirán a la Consejería competente en materia de coordinación de la acción exterior de la Junta de Andalucía, para su comunicación a la Comisión Europea por los conductos correspondientes.

4. Los informes previstos en este artículo serán solicitados por el órgano directivo que, a estos efectos, haya designado cada Consejería.

5. Los formularios de solicitud y, en su caso, de otros trámites a realizar por las personas solicitantes de subvenciones estarán adaptados a los formularios tipo que, mediante Orden, establezca la Consejería competente en materia de Administración Pública. Deberán aprobarse por las Consejerías respectivas, siendo publicados conjuntamente con su convocatoria. Cada Consejería promoverá, respecto de los formularios de solicitudes que apruebe, su inscripción en el correspondiente registro.

6. Las bases reguladoras de la concesión de subvenciones serán aprobadas mediante Orden de la persona titular de la correspondiente Consejería o, en su caso, mediante Decreto del Consejo de Gobierno, y publicadas en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía.”

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

**CUARTA.-** Contenido del borrador de Orden.

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

a) Con arreglo a lo previsto en el artículo 3.2 del borrador de Orden se declara: “Si la empresa de inserción estuviere incurso en un procedimiento de descalificación, no se dictará resolución hasta que haya concluido, en vía administrativa, el procedimiento de cancelación de la calificación”. El precepto transcrito pretende evitar la concesión de la subvención a solicitudes respecto de las cuales pende un procedimiento de descalificación, por cuanto la correspondiente resolución de pérdida de la calificación implica, una vez devenga firme en vía administrativa, efectos de baja registral (artículo 10.2 d) del Decreto 193/2010, de 20 de abril, por el que se regula la calificación y se crea el Registro de Empresas de Inserción en Andalucía), con lo

Firmado por: CORNEJO PINEDA ANTONIO JOSE		14/02/2025 11:52	PÁGINA 4 / 6
VERIFICACIÓN			



que no quedaría justificado el requisito subjetivo requerido en el artículo 3 para ser considerado persona beneficiaria de las subvenciones previstas en las líneas 1,2, 3 y 4.1 °, que lo restringe a *“las empresas de inserción calificadas e inscritas en el Registro de Empresas de Inserción de la Comunidad Autónoma de Andalucía dentro del período subvencionado y que hayan mantenido su calificación con carácter previo a la resolución de concesión”*.

Sin embargo, no procede declarar la suspensión del procedimiento por la citada causa considerando la plenitud de efectos que el Decreto 193/2010 otorga a la calificación mientras no adquiera firmeza la resolución que declare la descalificación. Además, dicho supuesto que entraña la suspensión del plazo para resolver no encaja entre los casos establecidos en el artículo 22 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Por último, el precepto comentado puede entrar en contradicción con lo dispuesto en el artículo 40. 2 en cuya letra a) se ordena el reintegro total de la subvención *“cuando con posterioridad a obtener la subvención se haya resuelto la descalificación de la empresa de inserción, afectando la causa determinante de la misma al período incentivado”*, por lo que se admite la concesión de la subvención mientras penda un procedimiento de descalificación, sin perjuicio de que después pueda declararse el reintegro total de la subvención por la circunstancia sobrevenida de haber perdido la calificación como empresa de inserción.

b) Debe mejorarse la definición dedicada a las “empresas privadas” contenida en el artículo 4.2, en el que se declara *que “son aquellas cuyo capital y control pertenece a particulares, bien sean personas físicas o bien otras empresas privadas”*, sin aludir a un determinado porcentaje o control mayoritario que determine esa intervención o influencia dominante de lo privado frente a lo público. Dicho concepto nace en contraposición de aquellas empresas o entidades que pertenecen al sector público, de acuerdo con la mayor participación (directa o indirecta) que ostente la Administración en su capital social, el control mayoritario en su gestión o representación mayoritaria en sus órganos de administración, dirección o vigilancia, por lo que esa influencia dominante o control mayoritario de uno o varios sujetos privados debe reflejarse en la definición referenciada.

c) No resulta correcta la justificación de la inversión efectuada mediante la aportación de la factura proforma según se establece en el artículo 11.2, por cuanto resulta contrario a lo dispuesto en el artículo 124.5 del Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de la Hacienda Pública de la Junta de Andalucía, aunque trate de subsanarse por la Orden mediante la necesaria aportación posterior de la factura que justifique el gasto realizado *“en el período máximo de un mes desde la notificación de la resolución de concesión de la subvención”*. Otra cosa es que, respecto a la admisión de la solicitud y con arreglo a lo previsto en el artículo 29 del borrador de Orden, se excepcione y no se exija la aportación de la factura reglamentariamente requerida para la justificación de la inversión realizada junto a la solicitud, sino en el plazo del mes desde la notificación de la resolución de concesión de la subvención.

d) A través de la línea 3 se contempla la concesión de Subvenciones por creación de puestos de trabajo de personal directivo en empresas de inserción, las cuales deberán ocupar el puesto de gerencia en empresas

Firmado por: CORNEJO PINEDA ANTONIO JOSE		14/02/2025 11:52	PÁGINA 5 / 6
VERIFICACIÓN			



de inserción que cuenten con cinco o más puestos de trabajo de personas en proceso de inserción, con el fin de facilitar su viabilidad técnica, económica o financiera, según señala el artículo 17. Por ello, dado que la subvención va dirigida a la creación de puestos directivos y no al personal subordinado integrado en un proceso de inserción, no procede que, en caso de extinción del contrato incentivo, deba sustituirse “por otra persona en riesgo o situación de exclusión social”, como establece el artículo 18.2, sino por otra persona que asuma la gerencia de la empresa de inserción.

e) En alusión al certificado de apoderamiento que será publicado en el anexo de la convocatoria, (artículo 27.2), debe advertirse (al desconocer la forma en que deberá extenderse ese certificado) que, con arreglo al artículo 5.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPACAP), no se admite cualquier medio de acreditación de la representación para la realización de actos o gestiones que no sean de mero trámite (para los cuales se presume la representación) conforme el artículo 5.3 de la Ley (entre los que se encuentra la presentación de la solicitud de una subvención) sino aquel que permita la constancia “fidedigna” de su existencia; por tanto, y aunque el precepto no relaciona una lista cerrada o tasada de medios de acreditación, deberá verificarse si el medio aportado reúne el carácter exigido por la norma. En este sentido, no deberá considerarse que la acreditación de la representación mediante un documento privado -sin legitimación de firmas intervenido por fedatario público- reúne el carácter de fidedigno (digno de fe y crédito, según la definición proporcionada por el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española), trayendo a colación lo dispuesto en los artículos 1225 y 1227 del Código Civil, porque no hace prueba del hecho que motiva su otorgamiento frente a terceros (entre los que cabe incardinar a la Administración) sino entre los que lo hubiesen suscrito y sus causahabientes.

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		14/02/2025 11:52	PÁGINA 6 / 6
VERIFICACIÓN			