

Ref.: JV/ARA/21\_25

Asunto: INFORME PROYECTO DE ORDEN.

María Elena Lobillo Chacón  
SECRETARIA GENERAL TÉCNICA  
Consejería de Empleo, Empresa y  
Trabajo Autónomo  
C/ Albert Einstein, n.º 4, Edif. World  
Trade Center,  
Isla de la Cartuja.  
41092- Sevilla

Respecto a su solicitud de informe sobre el proyecto de ORDEN POR LA QUE SE APRUEBAN LAS BASES REGULADORAS PARA LA CONCESIÓN DE SUBVENCIONES, EN RÉGIMEN DE CONCURRENCIA NO COMPETITIVA, DEL PLAN DE CHOQUE PARA EL FOMENTO TERRITORIAL DEL EMPLEO Y LA INSERCIÓN LABORAL EN LOS MUNICIPIOS DE LA PROVINCIA DE JAÉN. PROGRAMA IMPULSA-T JAÉN, se realizan las siguientes consideraciones:

Con fecha 15 de marzo de 2024, esta Secretaría General de Acción Exterior y Unión Europea evacuó un informe sobre el PROYECTO DE ORDEN DE LA CONSEJERÍA DE EMPLEO, EMPRESA Y TRABAJO AUTÓNOMO POR LA QUE SE APRUEBAN LAS BASES REGULADORAS PARA LA CONCESIÓN DE SUBVENCIONES, EN RÉGIMEN DE CONCURRENCIA NO COMPETITIVA, PARA EL FOMENTO DEL EMPLEO EN EL ÁMBITO LOCAL, PROGRAMA ANDALUCÍA ACTIVA, cuyo contenido normativo era muy similar al proyecto enviado en este momento. Se remite, como anexo a este oficio, una copia del mismo.

El texto remitido para el Plan de choque para el fomento territorial del empleo y la inserción laboral en los municipios de la provincia de Jaén, en la exposición de motivos, afirma lo siguiente: *Por otra parte, estas subvenciones no tienen carácter de ayuda de Estado conforme al artículo 107.1 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, dado que las corporaciones locales no concurren a un mercado con otras entidades participantes privadas y las personas beneficiarias indirectas, desempleadas, no tienen carácter de empresa.*


En función del análisis anterior realizado por el Centro directivo encargado de la gestión de las ayudas, esta Secretaría no tiene observaciones que realizar sobre el proyecto remitido. No obstante, en vista de la similitud del contenido con el proyecto remitido en el año 2024, en orden a aclarar cualquier cuestión relativa a su relación con las normas de ayuda de estado, puede consultar el contenido del informe de 15 de marzo de 2024

Sin otro particular, reciba un cordial saludo

El Secretario General de Acción Exterior y Unión Europea  
José Enrique Millo Rocher

Avda. de la Guardia Civil, 1 (Casa Rosa)  
41013 - Sevilla  
T: 955035155  
[sgacex.cpai@juntadeandalucia.es](mailto:sgacex.cpai@juntadeandalucia.es)



Puede verificar la integridad de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección [REDACTED] indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	JOSE ENRIQUE MILLO ROCHER	15/07/2025	
VERIFICACIÓN	[REDACTED]	PÁG. 1/1	

# INFORME PARA LA CONSEJERÍA DE EMPLEO, EMPRESA Y TRABAJO AUTÓNOMO

**INFORME SOBRE EL PROYECTO DE ORDEN DE LA CONSEJERÍA DE EMPLEO, EMPRESA Y TRABAJO AUTÓNOMO POR LA QUE SE APRUEBAN LAS BASES REGULADORAS PARA LA CONCESIÓN DE SUBVENCIONES, EN RÉGIMEN DE CONCURRENCIA NO COMPETITIVA, PARA EL FOMENTO DEL EMPLEO EN EL ÁMBITO LOCAL, PROGRAMA ANDALUCÍA ACTIVA»,**

**Expte: 01/24**

**Nº Ref. JV/ASO. Exp.01/2024**

En relación con la consulta realizada desde la Secretaría General Técnica de la Consejería de Empleo, Empresa y Trabajo Autónomo, se emite el presente informe con base en las competencias atribuidas a esta Secretaría General de Acción Exterior. En función de lo anterior, se indica que:

1. El presente informe **se centra en el análisis** de la información recibida, a la vista de la normativa europea de competencia y, en concreto, **de las normas reguladoras de las ayudas de Estado** que recoge el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea en sus artículos 107, 108 y 109 (antiguos artículos 87, 88 y 89 TCE).
2. La competencia exclusiva para determinar lo que es ayuda de Estado corresponde exclusivamente



FIRMADO POR	JOSE ENRIQUE MILLO ROCHER	15/03/2024	PÁGINA 1/6
VERIFICACIÓN	JAVIER VISUS ARBESU		



a la Comisión Europea, de conformidad con el artículo 108.3 del TFUE. Por tanto, **este informe no tiene más valor que el de orientar sobre la concurrencia o no, en los incentivos objeto de estudio, de los elementos que determinan la aplicación del artículo 107 del TFUE.** Por consiguiente, en caso de duda sobre la concurrencia de los elementos señalados en este documento, siempre podrá practicarse una notificación a la Comisión Europea para que dicha institución determine si la medida es constitutiva o no de ayuda de Estado y para que, en caso de serlo, analice su compatibilidad con el Tratado.

3. El proyecto de Orden que se remite tiene por objeto la concesión de subvenciones para la adquisición de experiencia laboral vinculada a una ocupación, a través de una contratación, para la realización de proyectos puestos en marcha por ayuntamientos y entidades locales autónomas de Andalucía. Este objetivo se concreta en dos líneas: Línea 1 Subvenciones para el fomento del empleo en el ámbito local y la mejora de la empleabilidad en ayuntamientos de hasta 50.000 habitantes y en sus entidades locales autónomas, para la contratación de personas en los grupos de edad entre los 18 y 35 años, ambos inclusive, y de 45 años de edad o más. Línea 2. Subvenciones para el fomento del empleo en el ámbito local y la mejora de la empleabilidad en ayuntamientos de más de 50.000 habitantes y en sus entidades locales autónomas, para la contratación de personas de 45 años de edad o más. El concepto subvencionable se concreta en la contratación de personas desempleadas e inscritas como demandantes de empleo no ocupadas en el Servicio Andaluz de Empleo. Estas subvenciones se refieren a gastos que han de estar vinculados a programas de activación para el empleo, por lo que las corporaciones locales habrán de presentar un proyecto con una duración máxima de doce meses que podrá estar compuesto por diferentes obras y servicios. El proyecto se concretará en una memoria descriptiva, que se integrará en la solicitud.

### CRITERIOS PARA QUE LAS MEDIDAS SEAN CALIFICADAS COMO AYUDAS DE ESTADO

4. En el artículo 4 proyecto de Orden, se señalan a los ayuntamientos como beneficiarios de las ayudas: hasta 50 mil habitantes en la línea 1 y más de 50 mil en la línea 2. No obstante, el artículo 5 establece cuáles son las personas destinatarias del plan de empleo, en consecuencia, nos encontramos antes unos beneficiarios indirectos: en la línea 1, personas entre 18 y 35 años, ambos inclusive; en la segunda, de 45 o más años. Esta circunstancia, implica que, en cada uno de los aspectos que se analizan en el presente informe, tengamos que diferenciar a cada uno de estos dos destinatarios: El beneficiario directo: las entidades locales y el beneficiario indirecto, las personas desempleadas que se acogen al programa.
5. Para que una medida **tenga carácter de ayuda de Estado**, conforme al artículo 107.1 del Tratado, **es necesario que concurren en la misma la totalidad de las condiciones** que se señalan a continuación:
  - 5.1. Que la medida constituya una transferencia de recursos públicos. En la ayuda objeto de análisis, en la medida en que se otorga una subvención a los beneficiarios, está clara la concurrencia de esta condición. El artículo 7 dispone que la financiación sería a través de fondos propios de la Junta de

FIRMADO POR	JOSE ENRIQUE MILLO ROCHER	15/03/2024	PÁGINA 2/6
	JAVIER VISUS ARBESU		
VERIFICACIÓN			



Andalucía y aportaciones finalistas del Estado. Por consiguiente, esta condición parece cumplirse tanto respecto a los beneficiarios directos (municipios) como indirectos (desempleados entre 18 y 35 años y 45 o más).

5.2. Que exista una ventaja que la empresa no hubiera obtenido en el desempeño normal de su actividad. A continuación, se facilitan los criterios para el análisis de la concurrencia o no de este requisito en el presente caso:

5.2.1. Empresa: en primer término, ha de señalarse que el Derecho Comunitario califica de empresa a toda persona o entidad que realice una actividad económica, independientemente de su estatuto jurídico y de su modo de financiación.

El concepto de actividad económica engloba *“toda actividad consistente en ofrecer bienes y servicios en un determinado mercado y que podría, en principio, ser desarrollada por un operador privado con el fin de obtener beneficios”* (Conclusiones del Abogado General Sr. Jacobs de 13.09.2001, en el asunto C-218/00 Císal di Battistello Venancio y C. Cámara).

Desde la perspectiva del beneficiario directo, entidades locales, el centro directivo deberá valorar si los ayuntamientos y sus entidades locales autónomas realizan o podrían realizar algún tipo de actividad consistente en ofrecer bienes y servicios en un mercado en concurrencia con operadores privados con cargo a esta subvención.

En caso de respuesta afirmativa, las corporaciones locales serían consideradas como empresa a efectos de lo dispuesto en el artículo 107 del TFUE: de esta manera, habría que seguir comprobando la presencia de las otras exigencias que se analizan en los aportados siguientes del presente informe.

Si por el contrario, la Secretaría General Técnica de la Consejería de Empleo, Empresa y Trabajo Autónomo entendiera que no las corporaciones locales no concurren a un mercado con otros participantes privados, se podría entender que no se cumple el requisito de empresa y la medida quedaría al margen de lo dispuesto por el artículo 107 TFUE.

Respecto de los beneficiarios indirectos, desempleados, ya que los mismos no tienen carácter de empresa, puede descartarse el elemento ayuda de Estado en este nivel.

5.2.2. Ventaja: En materia de ayudas de Estado se entiende que existe una “ventaja” siempre que la situación financiera de una empresa mejore como resultado de la intervención estatal. Para evaluarla, debe compararse la situación financiera de la empresa a raíz de la medida con su situación financiera si no se hubiera introducido la medida (Asunto 173/73, Italia/Comisión, Rec. 1974, p. 709, apartado 13).

Desde la perspectiva de los beneficiarios directos, en la medida en que con cargo a la subvención se financian gastos de funcionamiento propios de las entidades que de otro modo deberían asumir las mismas para su mejor funcionamiento, parece concurrir el elemento

FIRMADO POR	JOSE ENRIQUE MILLO ROCHER		15/03/2024	PÁGINA 3/6
	JAVIER VISUS ARBESU			
VERIFICACIÓN				



ventaja. En tanto en cuanto a los destinatarios indirectos (desempleados dentro de unos rangos de edad prefijados) no se les puede calificar de empresa, tampoco se verifica este requisito, ni los siguientes.

- 5.3. Que tenga un carácter selectivo: en el presente caso, la medida parece tener un carácter selectivo en cuanto a que no afecta a todas las empresas de todos los sectores y de todo el territorio nacional, por lo que ha de considerarse cumplida la condición de selectividad.
- 5.4. Que tenga efecto sobre la competencia y los intercambios intracomunitarios: En relación con la concurrencia de este requisito, debe señalarse que si el beneficiario ejerce una actividad económica - conforme a lo indicado en el punto 5.2.1- y opera en un mercado en el que existen intercambios comerciales entre los Estados Miembros, la práctica de la Comisión Europea es entender que la medida tiene un efecto potencial en la competencia y en el comercio entre Estados Miembros.

Así la [Comunicación de la Comisión Europea \(2016/C\)](#), relativa al concepto de ayuda estatal conforme a lo dispuesto en el artículo 107, apartado 1, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, afirma en su punto 187 que *a todos los efectos prácticos, generalmente se considera que existe un falseamiento de la competencia a tenor del artículo 107, apartado 1, del Tratado cuando el Estado concede una ventaja financiera a una empresa en un sector liberalizado en el que hay, o podría haber, competencia*.

Asimismo, en cuanto a lo que se entiende por intercambios comerciales, la doctrina de la Comisión también mantiene un concepto de amplio y expansivo (punto 190): *El apoyo público a las empresas solo constituye ayuda estatal con arreglo al artículo 107, apartado 1, del Tratado si «afecta a los intercambios comerciales entre Estados miembros». A este respecto, no es necesario acreditar la incidencia real de la ayuda en los intercambios comerciales entre los Estados miembros, sino únicamente si la ayuda puede afectar a dichos intercambios*.

En consecuencia, en principio se presupone el falseamiento de la libre competencia conforme a la praxis comunitaria, salvo que pueda determinarse que la ayuda tiene un marcado carácter local conforme a lo indicado en los apartados 196 y 197 de la citada Comunicación.

- 6. En función de lo señalado anteriormente, puede diferenciarse entre:
  - 6.1. Ayuda en lo que a los beneficiarios directos (**ayuntamientos**) se refiere: **será el centro directivo quien ha de valorar si se verifican los requisitos de empresa y de afectación de la competencia y los intercambios intracomunitarios (puntos 5.2.1 y 5.4 presente informe)**. En caso de que considere que no se cumple alguna de las citadas condiciones, la medida no debería someterse al régimen de ayudas de estado. En el supuesto de que la medida cumpliera ambas condiciones la medida podría ser susceptible de ser calificada como ayuda de Estado y, por consiguiente, por razones de seguridad jurídica se aconseja se tenga en cuenta lo indicado en el punto 7 de este informe.
  - 6.2. Por lo que a los beneficiarios indirectos (**desempleados**) respecta, **la medida no es susceptible de**

FIRMADO POR	JOSE ENRIQUE MILLO ROCHER		15/03/2024	PÁGINA 4/6
	JAVIER VISUS ARBESU			
VERIFICACIÓN	[REDACTED]		[REDACTED]	



**ser calificada como ayuda de Estado** y, por consiguiente, debe quedar al margen de la normativa dictada al amparo del artículo 107 TFUE, ante la inexistencia del elemento empresa.

7. **Si se llegara a la conclusión de que, a nivel de beneficiarios directos, nos encontramos ante un supuesto de ayuda de Estado**, la legalidad de la medida, y su compatibilidad con el marco normativo regulado en le artículo 107 del TFUE, dependería de su sometimiento a cualquiera de los dos regímenes normativos siguientes:

7.1. **REGLAMENTO (UE) 2023/2831 DE LA COMISIÓN de 13 de diciembre de 2023 relativo a la aplicación de los artículos 107 y 108 del Tratado de funcionamiento de la Unión Europea a las ayudas de minimis.**

7.1.1. En este supuesto, debería relacionar el mencionado reglamento entre las distintas normas que componen el régimen jurídico según el artículo 2 del proyecto de orden.

7.1.2. En virtud del artículo 3.2 del Reglamento (UE) 2023/2831, el importe total de las ayudas de minimis concedidas por un Estado miembro a una única empresa no excederá de 300 000 EUR durante cualquier período de tres años; en consecuencia, ese límite se aplica a cada uno de los posibles municipios beneficiarios en los tres años anteriores o posteriores desde el día de la concesión. Dentro de ese umbral, las ayudas podrán acumularse con otras de *minimis*.

7.1.3. Asimismo, se deberá velar por los requisitos de seguimiento y notificación del artículo 6 del reglamento comunitario.

7.2. **El artículo 32** (Ayudas para la contratación de trabajadores desfavorecidos del **REGLAMENTO (UE) nº 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**):

7.2.1. Para ello los beneficiarios indirectos (personas desempleadas destinatarias del Programa) deberían tener la condición de trabajadores desfavorecidos que el artículo 2. 4 del Reglamento 651/2014. En este sentido, se indica que este concepto no parece ajustarse exactamente a los parámetros previstos en el proyecto de orden sobre los destinatarios del plan de empleo del artículo 5.

7.2.2. Los costes subvencionables comprenderán un período máximo de 12 meses a partir de la contratación del trabajador desfavorecido

7.2.3. El contrato deberá suponer un incremento neto del número de trabajadores, salvo que la vacante sea imputable a dimisión discapacidad o jubilación.

7.2.4. En caso de que el período de empleo sea inferior a 12 meses, o a 24 meses en el caso de los trabajadores muy desfavorecidos, las ayudas se reducirán proporcionalmente

7.2.5. La intensidad de ayuda no deberá exceder del 50 % de los costes subvencionables.

7.2.6. Deberían tenerse en cuenta las condiciones señaladas en el Capítulo I del citado Reglamento (conforme al art. 32.1):

- Cumplir las condiciones señaladas en el ámbito de aplicación del artículo 1 del citado Reglamento.
- Que no se concedan ayudas por encima de los 5,5 millones EUR por empresa y por año,

FIRMADO POR	JOSE ENRIQUE MILLO ROCHER	15/03/2024	PÁGINA 5/6
	JAVIER VISUS ARBESU		
VERIFICACIÓN			



conforme al artículo 4.1.o del Reglamento.

- Las reglas de acumulación establecidas en el artículo 8.

En caso de optarse por esta vía, se traslada la conveniencia de realizar una acomodación del texto del proyecto de Orden a lo indicado en este apartado y requerir nuevo informe a este Centro Directivo para confirmar que el proyecto se ajusta al Reglamento UE 651/2014. En este sentido, ha de tenerse en cuenta que, si se optase por esta alternativa, se debería realizar la Comunicación a la Comisión Europea prevista en el artículo 11, comunicación que se realiza por medio de esta Secretaría General.

Sevilla, a fecha de la firma.

El Secretario General de Acción Exterior,  
Unión Europea y Cooperación  
Fdo. José Enrique Millo Rocher.

Vº Bº El Jefe de Servicio de Normativa  
Europea  
Fdo. Javier Visus Arbesú

FIRMADO POR	JOSE ENRIQUE MILLO ROCHER	15/03/2024	PÁGINA 6/6
	JAVIER VISUS ARBESU		
VERIFICACIÓN			