

INFORME AJ-CEHFE 2026/25 PROYECTO DE ORDEN POR LA QUE SE APRUEBAN LAS BASES REGULADORAS PARA LA CONCESIÓN DE SUBVENCIONES EN RÉGIMEN DE CONCURRENCIA NO COMPETITIVA PARA EL PAGO DE LAS COMISIONES DE LOS AVALES Y DE LOS GASTOS FINANCIEROS DE LOS PRÉSTAMOS GARANTIZADOS POR LOS AVALES PRESTADOS POR LAS SOCIEDADES DE GARANTÍA RECÍPROCA (SGR) QUE OPEREN EN ANDALUCÍA, CON CARGO AL FONDO PÚBLICO ANDALUZ PARA LA FINANCIACIÓN EMPRESARIAL Y EL DESARROLLO ECONÓMICO, POR PARTE DE LA AGENCIA EMPRESARIAL PARA LA TRANSFORMACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO (TRADE)

Disposición de carácter general. Orden por la que se aprueban las bases reguladoras de subvenciones. Adecuación a derecho. Algunas observaciones sustantivas y de índole formal.

Habiéndose solicitado por la Ilma. Sra. Secretaria General Técnica informe preceptivo de esta asesoría jurídica sobre el asunto arriba referido, 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 (en adelante, ROFGJ), se procede a su emisión sobre la base de los siguientes

ANTECEDENTES

PRIMERO. - Reproducimos íntegramente la petición de informe sobre el proyecto de orden que nos ocupa:

“Se remite documentación relativa al proyecto de Orden por la que se aprueban las Bases Reguladoras para la concesión de subvenciones en régimen de concurrencia no competitiva para el pago de las comisiones de los avales y de los gastos financieros de los préstamos garantizados por los avales prestados por las sociedades de garantía recíproca (SGR) que operen en Andalucía, con cargo al Fondo Público Andaluz para la Financiación Empresarial y el Desarrollo Económico, por parte de la Agencia Empresarial para la Transformación y el Desarrollo Económico (TRADE), al objeto de que se emita informe preceptivo, conforme a lo dispuesto en el artículo 78.2 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 mediante Decreto 450/2000, de 26 de diciembre.

Se comunica que con fecha de hoy se da traslado del proyecto de Orden a la Intervención General de la Junta de Andalucía para su preceptivo informe”.

SEGUNDO. - El presente informe tiene carácter preceptivo, de conformidad con lo previsto en el artículo 78.2.a) del ROFGJ, al ser la orden que constituye su objeto una disposición de carácter general.





CONSIDERACIONES JURÍDICAS

PRIMERA.- La presente orden tiene naturaleza de disposición de carácter general, lo que exige que su tramitación se ajuste a lo previsto en el artículo 45 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre de Gobierno de Andalucía, sobre el procedimiento de elaboración de las disposiciones reglamentarias, y le serán también aplicables las disposiciones contenidas en el Título VI de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones públicas (en adelante, LPACAP), dedicadas a “La iniciativa legislativa y de la potestad para dictar reglamentos y otras disposiciones”.

En este sentido, es de especial relevancia el artículo 129 de la citada LPACAP, relativo a los principios de buena regulación, según el cual:

“1. En el ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria, las Administraciones Públicas actuarán de acuerdo con los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, y eficiencia. En la exposición de motivos o en el preámbulo, según se trate, respectivamente, de anteproyectos de ley o de proyectos de reglamento, quedará suficientemente justificada su adecuación a dichos principios.

2. En virtud de los principios de necesidad y eficacia, la iniciativa normativa debe estar justificada por una razón de interés general, basarse en una identificación clara de los fines perseguidos y ser el instrumento más adecuado para garantizar su consecución.

3. En virtud del principio de proporcionalidad, la iniciativa que se proponga deberá contener la regulación imprescindible para atender la necesidad a cubrir con la norma, tras constatar que no existen otras medidas menos restrictivas de derechos, o que impongan menos obligaciones a los destinatarios.

4. A fin de garantizar el principio de seguridad jurídica, la iniciativa normativa se ejercerá de manera coherente con el resto del ordenamiento jurídico, nacional y de la Unión Europea, para generar un marco normativo estable, predecible, integrado, claro y de certidumbre, que facilite su conocimiento y comprensión y, en consecuencia, la actuación y toma de decisiones de las personas y empresas.

Cuando en materia de procedimiento administrativo la iniciativa normativa establezca trámites adicionales o distintos a los contemplados en esta Ley, éstos deberán ser justificados atendiendo a la singularidad de la materia o a los fines perseguidos por la propuesta.

Las habilitaciones para el desarrollo reglamentario de una ley serán conferidas, con carácter general, al Gobierno o Consejo de Gobierno respectivo. La atribución directa a los titulares de los departamentos ministeriales o de las consejerías del Gobierno, o a otros órganos dependientes o subordinados de ellos, tendrá carácter excepcional y deberá justificarse en la ley habilitante.

Las leyes podrán habilitar directamente a Autoridades Independientes u otros organismos que tengan atribuida esta potestad para aprobar normas en desarrollo o aplicación de las mismas, cuando la naturaleza de la materia así lo exija.

5. En aplicación del principio de transparencia, las Administraciones Públicas posibilitarán el acceso sencillo, universal y actualizado a la normativa en vigor y los documentos propios de su proceso de elaboración, en los términos establecidos en el artículo 7 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno; definirán claramente los objetivos de las iniciativas normativas y su justificación en el preámbulo o exposición de motivos; y posibilitarán que los potenciales destinatarios tengan una participación activa en la elaboración de las normas.



6. En aplicación del principio de eficiencia, la iniciativa normativa debe evitar cargas administrativas innecesarias o accesorias y racionalizar, en su aplicación, la gestión de los recursos públicos.

7. Cuando la iniciativa normativa afecte a los gastos o ingresos públicos presentes o futuros, se deberán cuantificar y valorar sus repercusiones y efectos, y supeditarse al cumplimiento de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera”.

Pues bien, examinado el expediente y el texto del borrador de orden, se aprecia que figura en aquél una Memoria de análisis de impacto normativo (MAIN) del proyecto de orden firmada por el Director General de Planificación, Política Económica y Financiera, cuyo apartado 3º lleva como rúbrica “Justificación de adecuación de la norma a los principios de buena regulación”, siendo además incorporada una referencia a estos principios en los últimos párrafos del preámbulo del texto del propio proyecto de orden.

SEGUNDA- Somos conscientes de que las bases del proyecto de orden han tomado como modelo unas bases-tipo y que su Cuadro-Resumen sigue también un modelo preestablecido, estandarizado y que contempla una multiplicidad de situaciones y circunstancias.

Con todo, y precisamente en atención a algunos de los principios de buena regulación a que antes hacíamos referencia (concretamente, al principio de proporcionalidad), entendemos que la redacción debería ser lo más sencilla y breve posible.

Por ello, y en línea con muchas de las observaciones formuladas en el informe de la Secretaría General de la Función Pública obrante en el expediente, entendemos que, si ello fuese posible, sería conveniente la supresión, reducción o simplificación los siguientes artículos (de las bases) o epígrafes (del Cuadro-Resumen):

-Los artículos 2.2 y 6.2 de las bases se destinan al mismo fin: designar los reglamentos comunitarios que rigen las subvenciones a minimis. Es evidente que la articulación de la “colaboración” entre bases y Cuadro-Resumen justifica que determinados contenidos se repitan en aquellas y en este; en cambio, a nuestro entender carece de justificación que un mismo contenido sea reproducido en dos artículos de las bases reguladoras.

-El artículo 4.1 dispone que la forma de concretar la cuantía y el importe máximo de la subvención será la especificada en el apartado 5.a) del Cuadro Resumen, en el cual ciertamente encontramos fijadas ambas cuestiones. Y el apartado 8 del citado artículo 4 también se dedica a fijar la cuantía máxima de la subvención.

Pues bien, aunque ya se ha dicho que es razonable que muchos contenidos se reproduzcan en las bases y en el Cuadro-Resumen, al tratarse aquí de la especificación o concreción de una cantidad exacta, entendemos ésta podría insertarse exclusivamente en el Cuadro-Resumen, por lo que el apartado 8 del precepto se convertiría en innecesario (en esta observación somos conscientes de que discrepamos del criterio sostenido en la Nota redactada por la Secretaría General de Hacienda obrante en el expediente).

-El artículo 8 se limita a señalar que no cabe la subcontratación de la ejecución de la actividad subvencionada, siendo ello repetido en el epígrafe 9 del Cuadro-Resumen. Se trata de una determinación a nuestro entender superflua -para empezar, porque en sentido estricto no existe una concreta y definida actividad en cuyo seno se pueda plantear esa subcontratación- y que no aporta nada, por lo que sugerimos su supresión.

-Los artículos 10 y 11 de las bases tienen contenidos parcialmente idénticos. Así, en sus respectivos apartados 1 se señala la dirección electrónica a la que deben ser dirigidas las solicitudes, y que los



representantes de los solicitantes deberán tener firma electrónica. Cabría plantearse, por razones de economía, la fusión parcial de estos apartados.

-El artículo 21 de las bases dispone que *“El procedimiento de concesión no podrá finalizar mediante acuerdo entre el órgano concedente y la persona o entidad interesada sobre la determinación de la cuantía de la subvención a conceder”*, siendo ello reflejado también en el epígrafe 17 del Cuadro-Resumen. Se trata, a nuestro juicio, de una determinación del todo innecesaria -por obvia- y que podría ser suprimida en ambas partes de la orden.

-El artículo 28 de las bases reguladoras y el epígrafe 24 del cuadro resumen aluden a la inexistencia de medidas de garantía en favor de los intereses públicos; convendría suprimir ambos apartados, en la medida en que tampoco aportan nada.

-No se entiende por qué en el Cuadro-resumen aparece un epígrafe 0 (*“Identificación de la línea de subvención”*) en blanco; entendemos que podría suprimirse.

-Los gastos subvencionables son especificados, además de en el artículo 4.3 de las bases, en los epígrafes 2.a) y 5.b).1º del Cuadro-Resumen. Ya hemos dicho que la *“colaboración”* entre bases y Cuadro-Resumen justifica que determinados contenidos se repitan en aquellas y en este. En contraste, carece de toda justificación que en el mismo Cuadro-Resumen un determinado contenido se repita; en el caso que nos ocupa, es obvio que sería suficiente que tales gastos o conceptos subvencionables aparecieran en este cuadro una sola vez.

TERCERA. – En el artículo 4.3.b), dado que la subvención consiste en una entrega dineraria, esto es, de una cantidad concreta de dinero, no parece correcto que se aluda al tipo de interés remuneratorio como sumando de la subvención (o a determinados puntos de ese tipo de interés), sino que más bien debería aludirse a la cantidad en que se traduzca ese interés (o esa parte del tipo de interés) tras el pago de todas las cuotas del préstamo.

CUARTA. En el artículo 7, relativo a las entidades colaboradoras, su apartado 2 establece que *“Los requisitos señalados en el apartado anterior deberán mantenerse durante la vigencia del convenio de colaboración”*, sin que antes se haya hecho referencia alguna a dicho convenio.

Por su parte, en el apartado 5 del precepto se señala que *“Las particularidades y el contenido del convenio de colaboración o contrato, serán los establecidos...”*.

De otros pasajes de las bases o del Cuadro-Resumen se deduce inequívocamente la voluntad de que la relación entre la Sociedad de Garantía Recíproca y la Junta de Andalucía se canalice a través de un convenio.

Por todo ello, debería aludirse exclusivamente al convenio (sobraría la referencia al *“contrato”*); de igual modo, sobraría la expresión *“en su caso”* en el apartado 7 del precepto y, desde un punto de vista sistemático, consideramos que el hecho de que las citadas partes van a firmar un convenio podría ser objeto de un nuevo apartado 2 (pasando el actual apartado 2 a ser el apartado 3, si bien tal apartado 2 podría ser suprimido, ya que su contenido se reproduce -con más exactitud- en el epígrafe 8.c) del Cuadro-Resumen).

Finalmente, en el apartado 5 se afirma que en el artículo 4 del Decreto-ley andaluz 1/2018 se establecen las particularidades del convenio con la entidad colaboradora. Sin embargo, no constatamos la existencia de dicho contenido en el citado artículo 4 (*“Gobierno y gestión del Fondo”*).



QUINTA- En el artículo 16 relativo a la “Tramitación”, su apartado 5 alude a una “evaluación previa” que realizaría el órgano instructor y de la que no encontramos más referencias en el articulado de las bases, ni en el epígrafe 12 del Cuadro-Resumen; de hecho, en el apartado 7 del mismo precepto se dispone que dicho órgano instructor haría un “informe técnico” -que, en principio, no parece lo mismo que una “evaluación previa”-.

SEXTA- Según el artículo 7, las entidades colaboradoras son las sociedades de garantía recíproca (SGR) que van a conceder los avales.

Por ello, no se entiende que en el artículo 26.3 se diga que *“La entidad colaboradora procederá al pago de las subvenciones a las personas o entidades beneficiarias, o a la SGR en caso de cesión de derecho al cobro”*, y en uno los apartados del epígrafe 8.g) del Cuadro-Resumen se exprese que *“Una vez realizada por la Agencia TRADE la remisión de fondos a la entidad colaboradora, ésta procederá al pago de las subvenciones mediante transferencia bancaria a la persona o entidad beneficiaria en el plazo máximo de diez días hábiles a contar desde la recepción de los fondos, o bien mediante transferencia bancaria a la S.G.R en el caso de cesión de derecho al cobro de las subvenciones correspondientes a las comisiones de aval”* en tanto tales frases parecen implicar (sobre todo, la del Cuadro-Resumen) que la entidad colaboradora se va a hacer una transferencia bancaria a sí misma.

SÉPTIMA- En el artículo 29.2.b) se alude a la memoria de actuación justificativa de que las operaciones financieras formalizadas y las personas avaladas lo han sido en ejecución del convenio que, en su caso, se suscriba con la entidad colaboradora, y en las condiciones previstas en el mismo. Ello es repetido en el epígrafe 25.f) 1º b) del Cuadro-Resumen. Aparte de que, según lo ya expuesto, debiera suprimirse el inciso “en su caso”, invitamos al órgano gestor a una reconsideración de esta determinación, porque no parece que el convenio a firmar con las SGR haya de establecer cuáles, y en qué condiciones, van a ser las operaciones financiadas a través de préstamos concedidos por las diferentes instituciones financieras.

OCTAVA- En el epígrafe 8.g) del Cuadro-Resumen, al final, la frase *“así como la que refleje las incidencias sobrevenidas en las operaciones subyacentes subsidiadas durante un período de cuatro años desde su cancelación y la documentación justificativa de la finalidad de subvención”* resulta ambigua y quizá demasiado exigente; en primer lugar, no se determina cuándo empezaría ese período de cuatro años; si es desde la cancelación del préstamo (que puede durar 15 años según el epígrafe 2º del Cuadro-Resumen), quizá sea un plazo excesivo; por otro lado, es también imprecisa la expresión “documentación justificativa de la finalidad de subvención”.

Finalmente, formulamos algunas observaciones sobre cuestiones de índole formal:

1. Preámbulo.

-En el párrafo 8º se dice *“que constituye el marco estratégico para desarrollar las actuaciones dirigidas a conseguir una Andalucía más inteligente y mejor especializada...”*, entendemos que “mejor” podría ser sustituido por “más”.

-En el párrafo relativo a los principios de buena regulación, se dice *“En cuanto al principio de transparencia, se han cumplido con los trámites”* entendemos que es más correcto decir “se ha cumplido”.

2. Bases reguladoras.



Artículo 4.3.b) el inciso “*y exista una vinculación real y efectiva en la empresa*” quedaría a nuestro juicio más claro si fuese sustituido por “*que tengan una vinculación real y efectiva con la empresa*”.

-En el artículo 16.5, la frase “*Los trámites que se dispongan seguirán los plazos y cómputos de estos, según lo dispuesto en los artículos 30 y 31 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre*” nos parece innecesariamente compleja. Proponemos la siguiente frase: “*Los diferentes trámites se regirán, en cuanto al cómputo de sus plazos, por los artículos 30 y 31 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre*”.

-En el artículo 17, al final, se debe decir “*toda la documentación*”.

-En el artículo 29.2, la entidad colaboradora lleva a cabo “*la justificación de la distribución de fondos y de su aplicación por las personas o entidades beneficiarias al pago de aquellos*”; se trata de un inciso innecesariamente ambiguo; entendemos que quedaría más claro si dijese “*la justificación de la distribución de fondos y de su aplicación por las personas o entidades beneficiarias al pago de los diferentes conceptos (o gastos) subvencionables...*”.

2. Cuadro-Resumen.

-En el epígrafe 12, según su sistemática, la expresión “**órgano colegiado**” no debería ir en negrita, pues es un subapartado del “**órgano competente para resolver**”, que sí debe ir en negrita); además, si las funciones enunciadas van a estar todas en blanco, convendría suprimirlas, si ello fuese posible; también procedería, a nuestro juicio, suprimir la última casilla (también en blanco) de este epígrafe 12 (otras funciones a desempeñar...”).

-En el epígrafe 20, relativo a la modificación de la resolución de concesión, convendría suprimir, si ello fuese posible, desde “*la modificación de las resoluciones podrá consistir...*” hasta el final del epígrafe, por las mismas razones ya mencionadas en otros apartados, es decir, porque tales casillas no contienen indicación alguna, y el hecho de que todas ellas aparezcan en blanco carece de sentido.

-En el epígrafe 23 (forma y secuencia de pago), podrían ser suprimidos, si ello fuese posible, los apartados a)1º y a)2º, pues son muy extensos y hacen referencia a dos mecanismos de pago que no van a concurrir en las subvenciones que nos ocupan.

-Por idénticas razones sugerimos, si ello fuese posible, la supresión, dentro del epígrafe 25.f) (modalidades de justificación) de la parte que va desde el apartado 25.f) 2º hasta el final del epígrafe inclusives, pues en esta parte se plantean diversas cuentas justificativas que no resultan de aplicación.

CONCLUSIÓN

Conforme a lo expuesto, y sin perjuicio de las observaciones formales formuladas, que habrán de ser valoradas como proceda por el órgano que ha elaborado las bases y el Cuadro-Resumen, procede informe favorable al proyecto de orden remitido.

El Letrado de la Junta de Andalucía.
Jefe de la Asesoría Jurídica.

Fdo. José Mª Castro Pascual.