

2024-068

INFORME AL PROYECTO DE ORDEN POR LA QUE SE APRUEBAN LAS BASES REGULADORAS PARA LA CONCESIÓN DE SUBVENCIONES, 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.

Con fecha 30 de julio de 2024 se recibe petición de informe del proyecto de Orden arriba referenciado suscrita por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Empleo, Empresa y Trabajo Autónomo.

I.- COMPETENCIA.

El presente informe se emite en cumplimiento de lo establecido en el artículo 33 de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía, y en el artículo 8.1 del Decreto 622/2019, de 27 de diciembre, de administración electrónica, simplificación de procedimientos y racionalización organizativa de la Junta de Andalucía, en relación con el artículo 8.2.l) del Decreto 164/2022, de 9 de agosto, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Justicia, Administración Local y Función Pública, así como en el artículo 4.2.c) del Reglamento de los procedimientos de concesión de subvenciones de la Administración de la Junta de Andalucía, aprobado por Decreto 282/2010, de 4 de mayo.

II.- CONSIDERACIONES GENERALES.

Primera.- Sobre el contenido del proyecto y su ámbito jurídico.

El proyecto tiene por objeto aprobar las bases reguladoras para la concesión de unas subvenciones, en régimen de concurrencia no competitiva, para incentivar la inclusión laboral de las personas pertenecientes a colectivos en riesgo o situación de exclusión social, divididas en cuatro líneas.

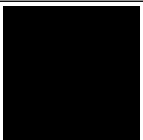

El proyecto cuenta con 42 artículos, dos disposiciones adicionales, una transitoria, una derogatoria y una final. El borrador no está identificado. El oficio de petición viene acompañado del Informe sobre la consulta pública previa y la Memoria de análisis de impacto normativo (en adelante, MAIN), suscritos por la Directora General de incentivos para el empleo y competitividad empresarial el 6 de junio de 2024 y el 19 de julio de 2024, respectivamente.

El proyecto deroga la Orden de 17 de noviembre de 2018, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones, en régimen de concurrencia no competitiva, dirigidas a la integración sociolaboral de las personas pertenecientes a colectivos en situación de exclusión social a través de Empresas de Inserción en Andalucía.

Segunda.- Sobre el contenido de la MAIN relacionado con el ámbito de este informe.

Tras analizar el contenido de la MAIN del proyecto, se realizan las siguientes observaciones:



Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN				
FIRMADO POR	ARTURO ENRIQUE DOMINGUEZ FERNANDEZ	FECHA	09/08/2024	
VERIFICACIÓN		PÁGINA	1/7	



1º) Diseño funcional del procedimiento: la memoria se limita a cumplimentar el anexo IV de la Guía Metodológica para la elaboración de la Memoria de Análisis de Impacto Normativo (en adelante, la Guía Metodológica), aprobado mediante Acuerdo de 14 de mayo de 2024, del Consejo de Gobierno.

Este anexo sirve de base para aplicar una pequeña parte del artículo 7.bis.1.b).4.º del Decreto 622/2019, de 27 de diciembre, que dispone: “Cuando se regule un procedimiento administrativo, se expondrán los factores tenidos en cuenta para fijar su plazo máximo de duración, así como una previsión de su impacto organizativo y de los recursos de personal para su óptima gestión. El análisis del procedimiento administrativo deberá contener los criterios empleados en el diseño funcional del mismo, a fin de someterlos a un cribado de técnicas de simplificación, evaluación de cargas administrativas, de factibilidad de su digitalización y automatización, y a la evaluación sobre el cumplimiento de la normativa vigente en materia de Administración electrónica. Asimismo, deberá incorporar, en la memoria o de forma independiente, el código de identificación del nuevo procedimiento”.

En este sentido, la Guía Metodológica en su apartado 2.3.2.d).1 expone que “el diseño funcional esquematiza el flujo del procedimiento, con sus distintas fases, trámites o actuaciones que conforman cada fase y órganos o unidades competentes en cada fase o trámite. Se realizará conforme al anexo IV, con las adaptaciones al procedimiento concreto”. Además, el apartado 2.3.2.d).3 de la Guía Metodológica especifica que “el análisis del procedimiento incluirá en todo caso el plazo máximo de duración y su justificación”.

Por tanto, el diseño del procedimiento de la MAIN deberá completarse al menos con la siguiente información:

- Justificación de los factores para fijar el plazo máximo de duración, que en el proyecto se duplica al pasar, de los tres meses establecidos en la Orden de 17 de noviembre de 2018, a seis meses para todas las líneas, a pesar de requerir la documentación junto con la solicitud y manifestar que se cuenta con los medios para una tramitación exclusivamente electrónica con actuaciones administrativas automatizadas.
- Comparativa con la Orden de 17 de noviembre de 2018 en cuanto a sus características (ámbito de aplicación, documentos, trámites, plazos intermedios, etc.) y las cargas administrativas, destacando los cambios más significativos.

Por otra parte, la existencia de una norma vigente desde 2018 facilita la disponibilidad de datos de población afectada por el proyecto que son especialmente útiles para la medición de las cargas administrativas.

2º) Determinación del tipo de procedimiento: en el anexo IV, recogido en el apartado 3.1 de la MAIN, se observa las siguientes cuestiones:

- Se indica que se trata de un procedimiento iniciado de oficio mediante convocatoria cuando se está regulando un procedimiento que se inicia a solicitud de persona interesada, al tratarse de unas subvenciones en régimen de concurrencia no competitiva, tal como se establece correctamente en el artículo 26 del proyecto.
- No se recoge el trámite de subsanación de solicitudes, que se encuentra regulado en el artículo 32 del proyecto.
- No se indican los artículos del proyecto que se corresponden con cada uno de los trámites indicados en la tabla.

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN				
FIRMADO POR	ARTURO ENRIQUE DOMINGUEZ FERNANDEZ	FECHA	09/08/2024	
VERIFICACIÓN		PÁGINA	2/7	



3º) Análisis de cargas administrativas: este análisis se ha limitado a la cumplimentación del anexo V de la Guía Metodológica, sin tener en cuenta que este anexo únicamente se propone “para facilitar la labor de simplificación procedimental y reducción de cargas” (apartado 2.3.2.d).2).

En este anexo se observan algunas inexactitudes y se afirma la adopción de medidas de simplificación procedimental sin llegar a desarrollarlas o concretarlas, como sucede en:

- Apartado 2: se afirma que no se eliminan procedimientos previos cuando se va a derogar una Orden que regula actualmente estas subvenciones.
- Apartado 3: no se facilita la programación temporal de la tramitación del procedimiento.
- Apartado 4: se afirma que es posible reducir el plazo máximo establecido en la propuesta, cuando se va a doblar el plazo de duración con respecto a la norma vigente.
- Apartado 6: no se identifican los trámites suprimidos, acumulados o simplificados.
- Apartado 14: se cumplimenta el apartado del supuesto de presentación de la documentación en el trámite de audiencia cuando el proyecto obliga a la presentación de la documentación junto con la solicitud.

Por otra parte, se advierten algunas disparidades entre lo expuesto en el anexo y el contenido del proyecto:

- Apartado 11 del anexo: las declaraciones responsables que se recogen en el proyecto (artículo 28) **no** habilitan para el reconocimiento de un derecho o el inicio de una actividad, sustituyendo a un procedimiento de autorización, licencia o inscripción en un registro.
- Apartado 27: al igual que en el caso anterior, se afirma que no es factible la automatización del procedimiento, cuando parte de sus actuaciones se dice que estarán automatizadas.

4º) Evaluación y medición de cargas administrativas: el anexo VI de la Guía Metodológica (anexo C de la MAIN del proyecto) sirve de base para la evaluación y medición de las cargas administrativas.

En esta MAIN se observan las siguientes carencias al cumplimentar el anexo:

- No se realiza la identificación y medición de las cargas de la normativa vigente (Orden de 17 de noviembre de 2018) para poder obtener una correcta evaluación del alcance de las cargas que podría suponer el proyecto con respecto a la situación actual.
- Puesto que el ámbito de aplicación, el objeto y parte de la documentación exigida no es el mismo para todas las líneas, la repercusión de las cargas cambia para cada subvención, por lo que debería cumplimentarse una tabla por línea de subvención en atención a la población destinataria y la documentación necesaria para cada línea.
- No se ha cumplimentado el campo de “Otras medidas de agilización y simplificación” a pesar de que se afirma que se ha mejorado el procedimiento y su tramitación.
- Al existir una situación comparativa entre los datos y resultados de las subvenciones vigentes y las previsibles del proyecto, podría cumplimentarse el cuadro de “Resultados de la medición de cargas”.

III.- CONSIDERACIONES PARTICULARES.

A la vista del texto de proyecto, se plantean las siguientes consideraciones particulares:

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN				
FIRMADO POR	ARTURO ENRIQUE DOMINGUEZ FERNANDEZ	FECHA	09/08/2024	
VERIFICACIÓN		PÁGINA	3/7	



Preámbulo

Párrafo decimoquinto.

Se exponen los motivos por los que el proyecto, a diferencia de la Orden de 17 de noviembre de 2018, no se atiene a las bases reguladoras tipo para la concesión de subvenciones en régimen de concurrencia no competitiva, aduciendo “*que al contener varias líneas de ayudas se ha considerado más adecuado prescindir del modelo de cuadro resumen tipo para conseguir una mayor transparencia en la aplicación de la normativa y una mejor comprensión*”.

Sin entrar a valorar estos motivos, la regulación del procedimiento del proyecto no podría ajustarse a las bases reguladoras tipo al exigir la presentación de la documentación junto con la solicitud.

Artículo 5. Requisitos comunes.

Apartado 2.c).

En el segundo párrafo de esta letra se hace un alusión general a “*consulta a los registros y bases de datos públicas que correspondan*”.

Por motivos de seguridad jurídica, se debería sustituir esta mención genérica por una remisión al artículo 34.4 del proyecto donde se relacionan los datos necesarios para resolver el procedimiento y el medio de consulta para su verificación en cada caso.

Esta consideración es aplicable al resto de referencias genéricas de este tipo recogidas en el articulado del proyecto.

Artículo 27. Obligaciones de las personas beneficiarias.

En la relación de obligaciones de este artículo se propone incluir las siguientes:

- La obligación de proceder al reintegro de los fondos públicos percibidos (artículo 14.1.i) de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre).
- En coherencia con el artículo 34.4.h) del proyecto, debería incluirse la obligación de las fundaciones prevista en el artículo 36.3 de la Ley 10/2005, de 31 de mayo, de Fundaciones de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Artículo 28. Solicitud.

Apartado 1.

En este apartado se establece: “*Las solicitudes se cumplimentarán de forma telemática en los formularios que se publicarán en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía con la convocatoria y que estarán disponibles en la sede electrónica general de la Administración de la Junta de Andalucía, a la que se podrá acceder a través del Catálogo de Procedimientos y Servicios, apartado «Servicios y Trámites» disponible en las direcciones electrónicas que se indicarán en las correspondientes convocatorias e irán dirigidas a la persona titular de la Dirección General competente en materia de incentivos para el empleo*”.

Deberá mejorarse la redacción, pues en los términos actuales se puede interpretar que se accede a la Sede electrónica general de la Administración de la Junta de Andalucía a través del Catálogo de Procedi-

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN				
FIRMADO POR	ARTURO ENRIQUE DOMINGUEZ FERNANDEZ	FECHA	09/08/2024	
VERIFICACIÓN		PÁGINA	4/7	



mientos y Servicios(CPS), cuando es justamente al contrario, pues el CPS es uno de los contenidos de la Sede electrónica general de la AJA.

Apartado 4.

Se dispone: *“Respecto de los documentos que se aporten, será aplicable la regulación contenida en los apartados 3 a 7 del artículo 28 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre”.*

Sorprende que se excluya al apartado 2 del artículo 28, siendo el que regula el derecho de las personas interesadas a la no aportación de documentos y los mecanismos de consulta, recabación y comprobación de las Administraciones Públicas.

Artículo 32. Subsanción de solicitudes.

Puesto que se establece la obligación de la presentación electrónica de la solicitud, debería realizarse mención a lo dispuesto en el artículo 68.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, sobre las consecuencias de la presentación presencial a los sujetos obligados a relacionarse electrónicamente con la Administración.

Artículo 33. Órgano competente para la ordenación, instrucción y resolución.

1º) Se aprecia errata al estar numerado el único párrafo del artículo.

2º) Se dispone que *“el órgano competente para la ordenación, instrucción y resolución del procedimiento de concesión será la Dirección General que tenga atribuida la competencia en materia de incentivos para el empleo, que actuará por delegación de la persona titular de la Consejería”.*

A este respecto, el artículo 16.1.a) del Reglamento de los Procedimientos de Concesión de Subvenciones de la Administración de la Junta de Andalucía, aprobado mediante Decreto 282/2010, de 4 de mayo (en adelante, RPCS), dispone que las bases reguladoras contendrán *“los órganos competentes para la instrucción y resolución del procedimiento”*, independientemente de las delegaciones que se puedan producir.

3º) Debe especificarse el órgano que ejercerá las funciones que se atribuyen al “órgano gestor”.

Artículo 34. Tramitación y actuación administrativa automatizada.

Apartado 2.

En este apartado se dispone: *“La instrucción y resolución de las solicitudes presentadas se tramitarán, en cada una de las líneas, de manera individual, por orden de la fecha de entrada en el Registro Electrónico Único de la Administración de la Junta de Andalucía, y hasta el límite de la consignación presupuestaria prevista para cada una de las mencionadas líneas, salvo aquellas que tuvieran que ser objeto de subsanción conforme a lo previsto en el artículo 32. Respecto a estas, a los efectos de determinar el orden de prelación que se siga para su resolución, se tomará en consideración la fecha en que las solicitudes reúnan la documentación requerida”.*

Esta previsión podría tener consecuencias contrarias a lo prescrito en el artículo 71 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, cuando impone que *“en el despacho de los expedientes se guardará el orden riguroso de incoación en asuntos de naturaleza homogénea”.*

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN				
FIRMADO POR	ARTURO ENRIQUE DOMINGUEZ FERNANDEZ	FECHA	09/08/2024	
VERIFICACIÓN		PÁGINA	5/7	



Lo que determina el artículo 34.2 del proyecto puede suponer que el procedimiento iniciado por una solicitud que tenga entrada en el Registro Electrónico Único de la Administración de la Junta de Andalucía (solicitud A) días antes que la solicitud B, sea tramitado y resuelto *después* que el procedimiento iniciado por la solicitud B, y ello aunque el solicitante A haya atendido *en plazo* el requerimiento de subsanación, lo que entendemos que puede perjudicar al primer solicitante -porque puede agotarse la cuantía máxima destinada en la convocatoria- careciendo de cobertura legal para ello, por lo que se estima que debe suprimirse la salvedad para las solicitudes que requieran subsanación.

Apartado 5.

En coherencia con lo expresado anteriormente, debería suprimirse el siguiente inciso: “...sin que ello modifique el orden de prelación que se siga para la resolución de la solicitud”.

Artículo 35. Resolución del procedimiento.

Apartado 1.

Se dispone que “La Dirección General en materia de incentivos para el empleo dictará resolución, que deberá ser motivada, con el contenido mínimo establecido en el artículo 28.1 del Reglamento de los Procedimientos de Concesión de Subvenciones de la Administración de la Junta de Andalucía”.

Deberá indicarse que la Dirección General resuelve por delegación de la persona titular de la Consejería competente en materia de empleo.

Artículo 39. Modificación de la resolución de concesión.

Apartado 3.

Este apartado cuenta con la siguiente redacción: “El escrito por el que se inste la iniciación de oficio deberá estar suficientemente justificado, presentándose de forma inmediata a la aparición de las circunstancias que lo motiven. En el plazo máximo de quince días desde que el escrito haya tenido entrada en el registro electrónico único de la Administración de la Junta de Andalucía, este notificará a la persona interesada el acuerdo por el que se adopte la decisión de iniciar o no el procedimiento. La denegación deberá motivarse expresamente”.

Debería mejorarse la redacción indicando expresamente el órgano al que corresponde notificar a la persona interesada el acuerdo.

Artículo 42. Medidas de publicidad y transparencia pública sobre las subvenciones concedidas.

Apartado 2.

Dispone: “La convocatoria y su respectivo extracto se publicarán en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía, en atención a lo dispuesto en el artículo 17.3.b) de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre”.

1º) Se propone la supresión de este apartado por no guardar relación con el título del artículo, pues no versa sobre las subvenciones concedidas, y por reiterar lo regulado en el artículo 31.2 del proyecto.

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN				
FIRMADO POR	ARTURO ENRIQUE DOMINGUEZ FERNANDEZ	FECHA	09/08/2024	
VERIFICACIÓN		PÁGINA	6/7	



2º) En el caso de mantener el apartado, debería realizarse remisión al artículo 22.2 del RPCS, donde se regula la publicación de las convocatorias de subvenciones en el ámbito de la Administración de la Junta de Andalucía.

Disposición adicional primera. Procesos de automatización de procedimientos.

Párrafo segundo.

Cuenta con el siguiente literal: “Mediante resolución conjunta de la Dirección General competente en materia de incentivos para el empleo y de la Dirección General de Estrategia Digital, que se publicará en el Portal de la Junta de Andalucía, se autorizarán las actuaciones tal y como se recoge en el artículo 40 del Decreto 622/2019, de 27 de diciembre”.

1º) De conformidad con el último párrafo del artículo 40.3 del Decreto 622/2019, de 27 de diciembre, “la aprobación será objeto de publicación, al menos, en la sede electrónica correspondiente”, por lo que la indicación del Portal de la Junta de Andalucía deberá sustituirse por la de la Sede electrónica general de la Administración de la Junta de Andalucía.

2º) En atención a lo dispuesto en el artículo 40.3 del Decreto 622/2019, de 27 de diciembre, debería establecerse que mediante la resolución “se aprobarán” las actuaciones administrativas automatizadas.

Disposición adicional segunda. Desarrollo y ejecución.

Se dispone: “Se autoriza a la persona titular de la Dirección General competente en materia de incentivos para el empleo para dictar las disposiciones que, en el ámbito de sus competencias, sean necesarias en desarrollo y ejecución de la presente orden, así como para establecer la determinación de cualquier otra actuación administrativa automatizada no contemplada en la misma y para, en su caso, adaptar las cuantías de las subvenciones previstas en esta orden cuando se produzca la actualización de las cuantías de referencia previstas en el Real Decreto 818/2021, de 28 de septiembre”.

En relación a la autorización a la Dirección General para dictar disposiciones en desarrollo de la orden, habrá de tenerse en consideración el artículo 44.2 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, que dispone que “Las personas titulares de las Consejerías tienen potestad reglamentaria en lo relativo a la organización y materias internas de las mismas...”. Por tanto, aquellas normas de carácter reglamentario que se dicten en desarrollo del texto que se va a aprobar corresponde a la persona titular de la Consejería competente en la materia.

EL SECRETARIO GENERAL PARA LA
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Arturo E. Domínguez Fernández.

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN				
FIRMADO POR	ARTURO ENRIQUE DOMINGUEZ FERNANDEZ	FECHA	09/08/2024	
VERIFICACIÓN		PÁGINA	7/7	