



## MEMORIA DE ANÁLISIS DE IMPACTO NORMATIVO

**REF<sup>a</sup>:** Proyecto de “Orden del Presidente del Servicio Regional de Empleo y Formación, de modificación parcial de la *“Orden de 5 de julio de 2013, del Presidente del Servicio Regional de Empleo y Formación, por la que se regula la formación de oferta dirigida prioritariamente a trabajadores desempleados, mediante la ejecución de acciones y proyectos de formación y la realización de prácticas profesionales no laborales, y se establecen las bases reguladoras de subvenciones destinadas a tal fin, en el ámbito de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia”*”.

### 1.- JUSTIFICACIÓN DE LA MAIN ABREVIADA.

Se estima que, de la presente propuesta normativa, no se derivan impactos apreciables en los siguientes ámbitos:

- En cuanto a las cargas administrativas, no se modifican las tareas de naturaleza administrativa que vienen llevando a cabo las empresas y los ciudadanos para cumplir con las obligaciones derivadas de la norma.
- En cuanto al impacto económico de este proyecto normativo, no se aprecian posibles repercusiones en los aspectos económicos relacionados con la garantía de la unidad de mercado, los precios de productos y servicios, PYMES, consumidores, empleo, etc.

Por este motivo se opta por elaborar una MAIN abreviada, que contendrá el contenido mínimo a que se refiere la Guía Metodológica para la elaboración de la Memoria de Análisis de Impacto Normativo aprobada por Acuerdo del Consejo de Gobierno de 6 de febrero de 2015.

### 2.- OPORTUNIDAD Y MOTIVACIÓN TÉCNICA.

La Orden del Presidente del Servicio Regional de Empleo y Formación de 5 de julio de 2013, por la que se regula el procedimiento de concesión y justificación de subvenciones destinadas al desarrollo de la formación de oferta dirigida prioritariamente a trabajadores desempleados, en el ámbito de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia (BORM nº 159, de 11 de julio), modificada parcialmente por la Orden de 23 de junio de 2014 (BORM nº 149, de 1 de julio), la Orden de 3 de agosto de 2015 (BORM nº 191, de 20 de agosto), la Orden 23 de mayo de 2016 (BORM nº134, de 11 de junio), la Orden 4 de agosto de 2016 (BORM nº185, de 10 de agosto ) y la Orden 23 de noviembre de 2017 (BORM nº278, de 1 de diciembre), establece que el pago de la subvención se realizará siempre previa justificación de los gastos ocasionados mediante aportación de cuenta justificativa junto con los justificantes de gasto, entendiéndose que, previo al pago, deben ser objeto de comprobación las facturas o documentos de valor probatorio análogo. No obstante, no se detalla en qué consistirá dicha comprobación documental.

De la misma manera, y con la modificación acometida mediante Orden de 3 de agosto de 2015 (BORM nº 191, de 20 de agosto) se adecua el régimen del pago anticipado a lo dispuesto en la Ley 30/2015, de 9 de septiembre, por la que se regula el Sistema de Formación Profesional para el empleo en el ámbito laboral. Por su parte, la Orden 23 de mayo de 2016 (BORM nº134, de 11 de junio) determina que los pagos restantes que





deba realizar la Administración se harán efectivos en el plazo máximo de doce meses, desde la presentación de la justificación final de la actividad objeto de subvención.

Conforme establece el apartado 1 del artículo 84 del Reglamento de la LGS (RD 887/2006), las bases reguladoras deben recoger un método para la comprobación de la justificación documental de la subvención, consistente en la revisión de la documentación que obligatoriamente deba aportar el beneficiario o la entidad colaboradora. A este respecto, el artículo 15.2.b) de la Orden TAS/718/2008 señala que cuando la modalidad de justificación consista en *cuenta justificativa con aportación de justificantes de gastos*, las convocatorias podrán establecer el método con arreglo al cual el órgano concedente de la subvención llevará a cabo la comprobación de la justificación documental de la subvención.

En este sentido, en las bases reguladoras de la ayuda, aprobada mediante Orden del Presidente del Servicio Regional de Empleo y Formación de 5 de julio de 2013, no se especificaba ninguna singularidad respecto al alcance de la revisión de la documentación que debe aportar el beneficiario para el cobro de la ayuda, aplicándose la previsión general prevista en el artículo 15.5 de la Orden TAS/718/2008.

Por razones de eficiencia en el uso de los recursos técnicos y humanos disponibles para la gestión de las ayudas, así como en el logro una gestión ágil y eficaz del pago de las ayudas a los beneficiarios, que previamente han debido hacer frente como mínimo al pago del 40 por ciento de los gastos, si han solicitado anticipos y, en este caso, al coste del correspondiente aval, es necesario establecer un método para la comprobación de la justificación documental de la subvención consecuente con ambos objetivos.

A este respecto, el apartado 2 artículo 84 del Reglamento de la LGS citado señala un método de comprobación formal para la liquidación de la subvención en los casos en los que el pago de la subvención se realice previa aportación de la cuenta justificativa, en los términos previstos en el artículo 72 del citado Reglamento de la LGS, cual es el caso de la cuenta justificativa regulada para esta ayuda en las bases reguladoras. En concreto, esta comprobación formal para la liquidación de la subvención se limita al examen de la memoria de actuación justificativa del cumplimiento de las condiciones de la ayuda, de la relación clasificada de los gastos e inversiones de la actividad y del detalle de otros ingresos o subvenciones que hayan financiado la actividad subvencionada, quedando la revisión de las facturas o documentos de valor probatorio análogo que, en su caso, formen parte de la cuenta justificativa pospuesta a una revisión posterior sobre la base de una muestra representativa, que deberá llevarse a cabo en los cuatro años siguientes.

Por los motivos expresados se justifica la necesidad de un nuevo Proyecto de Orden del Presidente del Servicio Regional de Empleo y Formación, de modificación parcial de la *“Orden del Presidente del Servicio Regional de Empleo y Formación de 5 de julio de 2013, por la que se regula el procedimiento de concesión y justificación de subvenciones destinadas al desarrollo de la formación de oferta dirigida prioritariamente a trabajadores desempleados, en el ámbito de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia”*.

El texto de la Orden se estructura en un artículo único que propone la modificación de la citada Orden 5/2013, de 11 de julio y una disposición final única que regula su entrada en vigor.





### 3.- MOTIVACIÓN Y ANÁLISIS JURÍDICO.

La Orden del Presidente del Servicio Regional de Empleo y Formación de 5 de julio de 2013, por la que se regula el procedimiento de concesión y justificación de subvenciones destinadas al desarrollo de la formación de oferta dirigida prioritariamente a trabajadores desempleados, en el ámbito de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia (BORM nº 159, de 11 de julio), en el artículo 53.2, prevé, como modalidad para la justificación por el beneficiario del cumplimiento de las condiciones y objetivos de la subvención, cuenta justificativa con aportación de justificantes de gasto. Con respecto a la comprobación de la adecuada justificación de la subvención, estas bases reguladoras no entran a detallar en qué consistirá dicha comprobación. En la práctica, el método que se viene aplicando es la revisión de la cuenta justificativa y de las facturas o documentos de valor probatorio análogo de la totalidad de los expedientes de subvención a liquidar.

En cuanto a los plazos, hasta la modificación de estas bases reguladoras acometida mediante Orden de 23 de mayo de 2016 (BORM nº 134, de 11 de junio), sólo se aplica lo recogido en el artículo 39 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones que establece que prescribirá a los cuatro años.

La modalidad de justificación, el método de comprobación y el plazo de prescripción indicados anteriormente han convivido con la posibilidad de solicitar el anticipo del 100 por cien de la subvención (artículo 59.4) hasta la modificación de estas bases reguladoras realizada mediante Orden de 3 de agosto de 2015 (BORM nº 191, de 20 de agosto) que, afectando a las convocatorias publicadas del ejercicio presupuestario de 2015 y siguientes, limitan la solicitud del anticipo hasta un 60 por ciento como máximo (un 25 por ciento tras la concesión más un 35 por ciento tras el inicio de la actividad subvencionada), lo que supone que como mínimo un 40 por ciento del importe concedido no se hará efectivo hasta una vez finalizada y justificada la actividad formativa subvencionada.

Con respecto al plazo, si bien sigue aplicando en cuanto a la prescripción lo establecido por la LGS, la modificación mediante Orden de 23 de mayo de 2016 (BORM nº 134, de 11 de junio) determina un máximo de doce meses para realizar los pagos restantes no anticipados, que se reduce a seis meses cuando en el caso de que se aplique el régimen de concesión y justificación a través de módulos. Esta modificación de las bases reguladoras se realizó tras la publicación de la Ley 30/2015, de 9 de septiembre, para la reforma urgente del Sistema de Formación Profesional para el Empleo en el ámbito laboral (BOE nº 217, de 10 de septiembre) que, aún estando pendiente de desarrollo reglamentario, establece un régimen transitorio en materia de formación profesional cuya aplicación ha sido inmediata en todo el Estado Español al tratarse de legislación dictada al amparo de lo dispuesto en los artículos 149.1.7ª y 149.1.13ª de la Constitución, que atribuyen al Estado la competencia exclusiva en esa materia. Dicha aplicación inmediata es la recogida en la Disposición transitoria primera de la Ley y afecta, básicamente, al régimen de concurrencia competitiva abierta sólo a entidades de formación acreditadas y/o inscritas en el correspondiente registro, a la regulación de la subcontratación, a los pagos anticipados de las subvenciones y a la limitación de los costes indirectos de ejecución.





En la práctica, la verificación de la justificación de los ejercicios anteriores a 2015, con un plazo de prescripción de 4 años, se ha solapado con las justificaciones de los ejercicios de 2015 y siguientes cuyo plazo de liquidación es de 12 meses (situación agravada por los efectos del plan de pagos CARM de 2012), aplicando el mismo método de comprobación de la justificación de las subvenciones, es decir, la revisión previa de la cuenta justificativa y de los documentos probatorios. Los recursos técnicos y humanos, siempre limitados, destinados a estas verificaciones han demostrado ser insuficientes para acometerlas en el plazo de liquidación de 12 meses establecido por la Ley 30/2015, por lo que las comprobaciones de las subvenciones concedidas al amparo de las convocatorias del ejercicio económico de 2015 ya han superado ampliamente dicho plazo, al igual que está sucediendo con las del ejercicio 2016, empieza a ocurrir con las del ejercicio 2017.

Como consecuencia, aunque el plazo de prescripción de las posibles obligaciones que puedan surgir por razón de reintegros es de 4 años, se está incurriendo en la generación de intereses de demora frente a las entidades beneficiarias que están demandando, así como a la posibilidad de tener que enfrenarse a reclamaciones por responsabilidad patrimonial por los daños y perjuicios ocasionados por el funcionamiento de la Administración, al repercutir directamente sobre la solvencia financiera de las entidades colaboradoras, lo que redundará en menores niveles de ejecución presupuestaria, en la reducción de la oferta formativa disponible para los trabajadores desempleados y ocupados de la Región de Murcia y, en definitiva, en la obtención de menores ventajas económicas y sociales.

Esta situación está afectando a todas las Administraciones. El Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social ha establecido, por primera vez, la aplicación de una comprobación formal de la cuenta justificativa para realizar el pago de las cantidades restantes de las subvenciones concedidas, estableciendo un plazo de cuatro años para la *revisión de las facturas o documentos análogos que formen parte de la cuenta justificativas* [apartados 6 y 7 del artículo 21 de la Resolución de 11 de mayo de 2018, del Servicio Público de Empleo Estatal, por la que se aprueba la convocatoria para la concesión, con cargo al ejercicio presupuestario de 2018, de subvenciones públicas para la ejecución de programas de formación de ámbito estatal, para la adquisición y mejora de competencias profesionales relacionadas con los cambios tecnológicos y la transformación digital, dirigidos prioritariamente a las personas ocupadas (BOE 128, de 26 de mayo)].

En el mismo sentido, el *Informe de fiscalización de la gestión de reintegros de subvenciones en determinados ministerios y organismos autónomos correspondientes al área de la administración económica del estado. Ejercicios 2014 y 2015* (nº 1.186), del Tribunal de Cuentas, recoge como buena práctica la realización de una comprobación formal que debería realizarse en un breve periodo de tiempo, siendo esta el punto de partida para la comprobación material de facturas y otros documentos probatorios.

En cuanto a la entrada en vigor de la presente disposición, no existe impedimento en su aplicación retroactiva a las convocatorias del ejercicio 2015 y siguientes que ya han sido publicadas y resueltas en lo que respecta a 2015, 2016 y 2017, y sólo publicada la del ejercicio 2018. En el caso que nos ocupa, la modificación de bases reguladoras instrumentada a través de la presente Orden tiene claramente efectos favorables para los





beneficiarios y para la Administración, por cuanto desarrolla el método de comprobación formal para la liquidación de la subvención que ha de realizar el SEF, agilizándose el procedimiento de gestión del pago del resto de la subvención y, con ello, el cumplimiento del plazo normativamente exigido. Esta retroactividad no lesiona derechos o intereses legítimos de los beneficiarios afectados, en tanto no se les impone nuevas condiciones, ni las de otros beneficiarios, no conduce a un tratamiento desigual de los beneficiarios ni tiene efectos sobre la concurrencia competitiva.

En efecto, tal como previene el artículo 39.3 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, excepcionalmente, puede otorgarse eficacia retroactiva a los actos cuando produzcan efectos favorables al interesado, siempre que los supuestos de hecho necesarios existieran ya en la fecha a que se retrotraiga la eficacia del acto y ésta no lesione derechos o intereses legítimos de otras personas.

Todos los solicitantes concurren conociendo que el modelo de justificación económica es cuenta justificativa con presentación de los justificantes y que el pago de las cantidades restantes se deberá efectuar en un plazo máximo de 12 meses. Esta modificación no afecta a ninguno de los preceptos que regulan estos aspectos. El método de comprobación no está detallado en las bases reguladoras, por lo que se podría afirmar que es desconocido para las entidades participantes. Más bien al contrario, esta modificación contribuye a asegurar el cumplimiento por parte de la Administración de una de las condiciones fundamentales que repercute muy directamente sobre la decisión de participar de una convocatoria de estas características, a saber, el plazo del pago de la subvención.

Ya en la Orden de 23 de junio de 2014, del Presidente del Servicio Regional de Empleo y Formación, de modificación parcial de la Orden de 5 de julio de 2013, se aplicaron modificaciones con carácter retroactivo a convocatorias ya resueltas, que afectaban a preceptos relacionados con la justificación económica como la consideración de qué gastos son elegibles, el establecimiento de las condiciones de incumplimientos y las causas de pérdida del derecho al cobro o de reintegro de subvenciones, o la regulación de la subcontratación, sin considerar que se viese afectada la concurrencia competitiva.

Por su parte, el Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia, establece en su artículo 12.1.10 que corresponde a la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, en los términos que establezcan las leyes y las normas reglamentarias que en desarrollo de su legislación dicte el Estado, la función ejecutiva en materia laboral; y en el artículo 16.1, que corresponde también a la Comunidad Autónoma la competencia de desarrollo legislativo y ejecución de la enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 27 de la Constitución y leyes orgánicas que, conforme al apartado 1 del artículo 81 de la misma la desarrollen.

En desarrollo de estas competencias, la Ley de la Asamblea de la Región de Murcia 9/2002, de 11 de noviembre, crea el Servicio Regional de Empleo y Formación, como órgano encargado, entre otras actividades, de la formación para el empleo en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia. De acuerdo a lo establecido en su artículo 9, corresponde a su Presidente, que será el titular de la Consejería competente en materia de empleo (actualmente Consejería de Presidencia y





Empleo) la aprobación, mediante Orden, de las disposiciones de carácter general que sean materia de su competencia.

En su virtud, la Subdirección General de Formación del SEF, como órgano impulsor de este proyecto, propone la modificación de la citada Orden de Bases de 5 de julio de 2013, con el objeto de detallar el método de comprobación de la adecuada justificación de la subvención.

La siguiente tabla muestra un resumen del artículo afectado por los cambios que este proyecto pretende impulsar:

| Art. | Descripción                    | Motivo de la modificación                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
|------|--------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 59.4 | Forma de pago de la subvención | Establecer que el cálculo del pago restante se haga tras una comprobación formal de la cuenta justificativa de conformidad con el artículo 84.2 del Reglamento General de Subvenciones para mejorar la agilidad y eficacia del pago de las cantidades restantes y respetar el plazo máximo de 12 meses establecido normativamente. |

#### 4.- INFORME DE IMPACTO PRESUPUESTARIO.

Esta modificación normativa no supone ningún tipo de incremento de costes materiales o de personal, ni afecta a la creación, modificación o supresión de órganos, unidades o puestos de trabajo. Tampoco afecta a los presupuestos de otros departamentos, entes u organismos distintos del impulsor, ni tiene ningún tipo de impacto en el déficit público ya que, además de la inexistencia de incremento de costes, no hay operaciones de préstamo o anticipo.

La modificación supone que el Servicio Regional de Empleo y Formación podrá cumplir con el precepto de la Ley 30/2015 que establece que el pago de las cantidades restantes se deberá efectuar en el plazo máximo de doce meses, desde la presentación de la justificación final de la actividad objeto de subvención.

Dicho lo anterior, esta modificación no implica un incremento en el importe de subvención y, por tanto, no tiene ningún impacto presupuestario, ni tan siquiera en lo que se refiere a las resoluciones de convocatorias de subvención.

#### 5.- INFORME DE IMPACTO POR RAZÓN DE GÉNERO.

El siguiente informe trata de evaluar el impacto en función del género de las medidas que se contemplan en el presente proyecto de Orden. A este respecto es necesario destacar y suscribir a la vez, las manifestaciones que a propósito de este tipo de informe realizó el Consejo Jurídico en su Dictamen nº 132/2004 -en el que reiteraba lo dicho en el Dictamen nº 81/2004- relativas a *“la carencia de los necesarios protocolos que marquen los concretos extremos que han de guiar esa reflexión previa sobre la disposición proyectada, de modo que pueda concluirse sobre el impacto que su contenido pudiera tener desde una óptica de género”*. En un sentido similar -continúa el Consejo Jurídico en su Dictamen 132/2004- se pronunció el Consejo de Estado, en la Memoria del año 2003, en la que a propósito del informe de impacto por razón de género, que fue introducido en nuestro Ordenamiento Jurídico por la Ley 30/2003, de 13





de octubre, “sugiere al gobierno la adopción de un mínimo desarrollo reglamentario sobre los criterios a seguir en la elaboración del informe sobre el impacto por razón de género y sobre el modo de formularlo y ofrecer sus condiciones o al menos que se faciliten unas guías técnicas sobre la puesta en práctica de este nuevo enfoque para identificar los problemas de género en la preparación de las medidas normativas.”

A este respecto y partiendo de las consideraciones que anteceden se INFORMA que en relación con el impacto por razón del género de las medidas que se establecen en este proyecto de Orden del Presidente del Servicio Regional de Empleo y Formación, de modificación parcial de la Orden de 5 de julio de 2013, del Presidente del Servicio Regional de Empleo y Formación, por la que se regula la formación de oferta dirigida prioritariamente a trabajadores desempleados, mediante la ejecución de acciones y proyectos de formación y la realización de prácticas profesionales no laborales, y se establecen las bases reguladoras de subvenciones destinadas a tal fin, en el ámbito de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, no incumbe en el impacto de género que se establece en la Orden a modificar, puesto que no afecta a que, tanto el hombre como la mujer, se encuentren en situación de igualdad respecto de su participación en el desarrollo de las acciones de formación recogidas en esta regulación.

Del mismo modo se mantiene, en cuanto al acceso a la formación, el texto de la Orden de 5 de julio de 2013, que plantea una discriminación positiva para la mujer en tanto que le asigna una prioridad para el acceso con carácter general en todas las acciones. Así, el artículo **40.4.2** establece:

*“4.2. Tanto para el acceso a las plazas reservadas, como para las libres, se dará prioridad a los alumnos con discapacidad o pertenecientes a otros colectivos en riesgo de exclusión social, a las víctimas de violencia de género y de forma general para todas las acciones tendrán prioridad las mujeres. En todo caso, se hará referencia a las prioridades establecidas por el FSE para cada uno de los programas cofinanciados.”*

Por todo lo expuesto, se considera que el impacto de la norma proyectada es nulo en cuanto al desarrollo de la formación, puesto que mujeres y hombres son reconocidos como trabajadores participantes en la formación sin ningún tipo de distinción, y positivo hacia la mujer en cuanto al acceso a la formación, intentando favorecer el acceso de esta a la formación profesional en busca de una mayor igualdad en las oportunidades de acceso y mejora del empleo.

EL SUBDIRECTOR GENERAL DE FORMACIÓN DEL  
SERVICIO REGIONAL DE EMPLEO Y FORMACIÓN

Fdo. José Tomás Piñera Lucas

