



**CONSELL JURÍDIC CONSULTIU  
DE LA  
COMUNITAT VALENCIANA**

**Dictamen 683/2018**  
**Expediente 625/2018**

Presidenta  
Hble. Sra.  
D.<sup>a</sup> Margarita Soler Sánchez

Consellers y Consellers  
Ilmas. Sras. e Ilmos. Sres.  
D. Enrique Fliquete Lliso  
D. Faustino de Urquía Gómez  
D.<sup>a</sup> M.<sup>a</sup> Asunción Ventura Franch  
D.<sup>a</sup>M.<sup>a</sup> del Carmen Pérez Cascales  
D. Joan Carles Carbonell Mateu

Conseller nato  
Molt Hble. Sr.  
D. Francisco Camps Ortiz

Secretari General  
Ilmo. Sr.  
D. Joan Tamarit i Palacios

**Hble. Señor:**

El Pleno del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana, en sesión celebrada el día 6 de noviembre de 2018, bajo la Presidencia de la Hble. Sra. D.<sup>a</sup> Margarita Soler Sánchez, y con la asistencia de los señores y las señoras que al margen se expresan emitió, por unanimidad, el siguiente dictamen:

De conformidad con la comunicación de V.H., de 25 de octubre de 2018 (Registro de entrada de 26 de octubre), el Pleno del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana ha examinado el procedimiento instruido por la Conselleria de Economía Sostenible, Sectores Productivos, Comercio y Trabajo, para elaborar el proyecto de Orden, de la Conselleria, por la que se establecen las bases reguladoras de las compensaciones económicas y subvenciones públicas destinadas a la integración sociolaboral de personas trabajadoras en situación o riesgo de exclusión social en empresas de inserción y en empresas ordinarias de trabajo.

CSV:EEYZM4Z7-LL4RUXEP-9HUIFXSR URL de validació:<https://www.tramita.gva.es/csv-front/index.faces?cadena=EEYZM4Z7-LL4RUXEP-9HUIFXSR>

<u>ÁMBITO- PREFIJO</u>	<u>CÓDIGO SEGURO DE VERIFICACIÓN</u>	<u>FECHA Y HORA DEL DOCUMENTO</u>
ORVE	ORVE-d08b-3e7d-abe0-9ce8-063c-8899-30d5-3b05	2018-11-07 14:48:09
Nº registro	DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN	Validez del documento
000011505_18_0000510	<a href="https://sede.administracionespublicas.gob.es/valida/validar/servicio_csv_id/10/">https://sede.administracionespublicas.gob.es/valida/validar/servicio_csv_id/10/</a>	Original





## I ANTECEDENTES

Del examen del expediente administrativo remitido se desprende que:

### **Primero.- Documentación remitida.**

La titular de la Dirección General de Empleo y Formación del Servicio Valenciano de Empleo y Formación (en adelante, SERVEF), propuso iniciar la tramitación del Proyecto de Orden, con las bases reguladoras de estas subvenciones, el 23 de mayo de 2018, acordando el titular de la Conselleria de Economía Sostenible, Sectores Productivos, Comercio y Trabajo el inicio de la tramitación del proyecto normativo, en su resolución fechada el 24 de mayo del mismo año, encomendando su elaboración y tramitación al referido Centro directivo del SERVEF.

La citada Dirección General del SERVEF emitió el informe sobre la necesidad y oportunidad del Proyecto de Orden, la memoria económica, el informe de coordinación informática, el informe sobre el impacto de género, sobre la repercusión en el régimen jurídico de la familia y sobre el impacto en la infancia y en la adolescencia, casi todos ellos fechados el día 6 de agosto del mismo año.

Fueron consultadas la Presidencia de la Generalitat y la Vicepresidencia y Conselleria de Igualdad y Políticas Inclusivas, cuya Subsecretaría formuló sus alegaciones el 11 de septiembre de 2018.

Además, también presentaron recomendaciones, consejos y sugerencias la organización sindical de CCOO, la organización sindical de UGT y la Asociación Valenciana de Empresas de Inserción, que fueron informadas por la Dirección General de Empleo y Formación, con fecha 4 de octubre de 2018, que reconoció que muchas de ellas se habían incorporado al texto del proyecto normativo.

El Servicio de Política Regional de la Unión Europea y la Comunitat Valenciana analizó la compatibilidad de estas ayudas públicas con el mercado único interior europeo, en el informe suscrito el 9 de julio de 2018.

ÁMBITO- PREFIJO	CÓDIGO SEGURO DE VERIFICACIÓN	FECHA Y HORA DEL DOCUMENTO
ORVE	ORVE-d08b-3e7d-abe0-9ce8-063c-8899-30d5-3b05	2018-11-07 14:48:09
Nº registro	DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN	Validez del documento
000011505_18_0000510	<a href="https://sede.administracionespublicas.gob.es/valida/validar/servicio_csv_id/10/">https://sede.administracionespublicas.gob.es/valida/validar/servicio_csv_id/10/</a>	Original





El Centro directivo encargado de la tramitación refiere, en el informe de 6 de agosto de 2018, que esta línea de ayudas está prevista en el Plan Estratégico de Subvenciones del SERVEF, y en su informe de 21 de agosto del mismo año, que en el trámite de audiencia e información pública verificado mediante la inserción del anuncio pertinente en el *Diari Oficial de la Generalitat Valenciana* núm. 8353, del día 2 de agosto de 2018 (página 33013), no se presentaron alegaciones ni sugerencias.

El Servicio de Organización y Coordinación Jurídico Administrativa del SERVEF remitió la oportuna documentación a la Dirección General de Financiación y Fondos Europeos, en oficio de 27 de agosto de 2018, a los efectos del Decreto del Consell 128/2017, de 29 de septiembre, por el que se regula el procedimiento de notificación y comunicación a la Comisión Europea de los proyectos de la Generalitat dirigidos a establecer, conceder o modificar ayudas públicas, por lo que la Dirección General de Fondos Europeos de la Conselleria competente en materia de hacienda emitió su informe sobre la compatibilidad de estas ayudas públicas el 27 de septiembre de 2018.

La Dirección General de Presupuestos de la Conselleria con competencia en materia de hacienda pública suscribió su informe favorable, el 12 de septiembre de 2018.

La Subsecretaría de la Conselleria ahora consultante solicitó el parecer de la Abogacía General de la Generalitat, que emitió su informe favorable el 12 de septiembre de 2018, siendo también favorable el informe fiscal suscrito el 22 de octubre del mismo año.

La Dirección General de Empleo y Formación del SERVEF especifica en su informe de 4 de octubre de 2018, que todas las recomendaciones de la Dirección General de Financiación y Fondos Europeos y de la Abogacía General de la Generalitat se han incorporado al texto del Proyecto de Orden, del que solo se ha remitido el texto de la versión definitiva, sin fechar.

Y encontrándose en el estado descrito la tramitación del procedimiento, el Hble. Sr. Conseller de Economía Sostenible, Sectores Productivos, Comercio y Trabajo, por oficio de 25 de octubre de 2018, que se registró de entrada por este Órgano Consultivo el día siguiente, 26 de octubre del mismo año, remitió el expediente con las actuaciones, en formato electrónico, por medio del Sistema de Interconexión de Registros y precedido de un índice de los documentos, para Dictamen por esta Institución Consultiva, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 10.4 de la

ÁMBITO- PREFIJO	CÓDIGO SEGURO DE VERIFICACIÓN	FECHA Y HORA DEL DOCUMENTO
ORVE	ORVE-d08b-3e7d-abe0-9ce8-063c-8899-30d5-3b05	2018-11-07 14:48:09
Nº registro	DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN	Validez del documento
000011505_18_0000510	<a href="https://sede.administracionespublicas.gob.es/valida/validar/servicio_csv_id/10/">https://sede.administracionespublicas.gob.es/valida/validar/servicio_csv_id/10/</a>	Original





Ley de la Generalitat 10/1994, de 19 de diciembre, de Creación del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana, y siendo de resaltar que la solicitud de este Dictamen se ha formulado con el carácter de urgencia.

**Segundo.- Estructura del proyecto de Orden.**

La estructura y la sistemática con la que se ha redactado el Proyecto de Orden, de la Conselleria de Economía Sostenible, Sectores Productivos, Comercio y Trabajo, por la que se establecen las bases reguladoras de las compensaciones económicas y subvenciones públicas destinadas a la integración sociolaboral de personas trabajadoras en situación o riesgo de exclusión social en empresas de inserción y en empresas ordinarias de trabajo, es la siguiente: el título de la disposición; el índice; el preámbulo, compuesto por 10 párrafos; la fórmula de aprobación; 52 artículos, que se han estructurado en 4 títulos y, los dos primeros de ellos, en capítulos, siendo de resaltar que un solo capítulo, el capítulo II del título II se ha dividido en 6 secciones; y habiéndose elaborado la parte final del Proyecto de Orden con cinco disposiciones adicionales, una disposición transitoria única y dos disposiciones finales.

Los preceptos de la parte articulada se han estructurado de esta forma: el capítulo I del título I regula las Disposiciones Generales (artículos 1 a 6); el capítulo II del mismo título I el Procedimiento general para la concesión de las compensaciones económicas y ayudas (artículos 7 a 14).

Por su parte el capítulo I del título II contempla los requisitos y obligaciones de las empresas de inserción del Programa de compensaciones económicas a empresas de inserción (artículos 15 y 16); el capítulo II de este mismo título II las Compensaciones económicas destinadas a las empresas de inserción, dentro del mismo programa (artículos 17 a 42, que se han dividido en 6 secciones); el título III regula el Programa de ayudas a las entidades promotoras de las empresas de inserción (artículos 43 a 46), y el título IV se destina al Programa de ayudas a empresas ordinarias (artículos 47 a 52).

Las disposiciones adicionales de la parte final prevén: la Normativa de aplicación (adicional primera), La situación de exclusión social (adicional segunda), la Compatibilidad con el Mercado Interior: requisitos y exclusiones (adicional tercera), la Repercusión presupuestaria (adicional cuarta) y los Modelos normalizados (adicional quinta).

ÁMBITO- PREFIJO	CÓDIGO SEGURO DE VERIFICACIÓN	FECHA Y HORA DEL DOCUMENTO
ORVE	ORVE-d08b-3e7d-abe0-9ce8-063c-8899-30d5-3b05	2018-11-07 14:48:09
Nº registro	DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN	Validez del documento
000011505_18_0000510	<a href="https://sede.administracionespublicas.gob.es/valida/validar/servicio_csv_id/10/">https://sede.administracionespublicas.gob.es/valida/validar/servicio_csv_id/10/</a>	Original





Además, la disposición transitoria única contempla la Excepción para la convocatoria del ejercicio 2018; y las disposiciones finales: las Facultades de ejecución (final primera) y la Entrada en vigor (final segunda).

**Tercero.- Justificación del proyecto normativo.**

Como ha expuesto la Dirección General de Empleo y Formación del SERVEF, en su informe sobre la necesidad y oportunidad de haber elaborado este Proyecto de Orden, este responde a la necesidad de promover y de facilitar la integración sociolaboral de personas en situación o en riesgo de exclusión social, para lo que se describen hasta tres medidas distintas.

En primer lugar, considerar que la actividad que desarrollan las empresas de inserción son actividades económicas que tienen la finalidad de conseguir la reintegración al mercado laboral de personas que pertenecen a grupos vulnerables, favoreciendo su inclusión social, por lo que se considera que la actividad que desarrollan estas empresas de inserción constituye un servicio económico general (SIEG), en cuanto hayan sido calificadas con carácter definitivo por el SERVEF y contraten a personas trabajadoras en situación o en riesgo de exclusión, de acuerdo con la regulación comunitaria y, más concretamente, en virtud del inciso c) del apartado 1º del artículo 2 de la Decisión de la Comisión, de 20 de diciembre de 2011, relativa a la aplicación de las disposiciones del artículo 106.2 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea a las ayudas estatales en forma de compensación por servicio público concedidas a algunas empresas encargadas de la gestión de servicios de interés económico general.

Por otro lado, mediante el establecimiento, en segundo lugar, de las compensaciones económicas oportunas por la prestación de dicho servicio público, por medio de un programa de ayudas públicas destinadas a la inserción de personas en situación o riesgo de exclusión social dentro de estas empresas de inserción, como paso previo a su inserción definitiva en el mundo laboral una empresa ordinaria.

Y, en tercer lugar, estableciendo un programa de ayudas destinadas a las promotoras de las Empresas de Inserción, para su colaboración en el apoyo laboral a las personas trabajadoras en situación o riesgo de exclusión social que hayan sido contratados por sus empresas de inserción, así como un programa de ayudas a las empresas ordinarias que contraten personas trabajadoras que procedan de las empresas de inserción.

ÁMBITO- PREFIJO	CÓDIGO SEGURO DE VERIFICACIÓN	FECHA Y HORA DEL DOCUMENTO
ORVE	ORVE-d08b-3e7d-abe0-9ce8-063c-8899-30d5-3b05	2018-11-07 14:48:09
Nº registro	DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN	Validez del documento
000011505_18_0000510	<a href="https://sede.administracionespublicas.gob.es/valida/validar/servicio_csv_id/10/">https://sede.administracionespublicas.gob.es/valida/validar/servicio_csv_id/10/</a>	Original





## II CONSIDERACIONES

### A) Aspectos formales y de procedimiento.

#### Primera.- La consulta remitida.

La persona titular de la Conselleria con competencia en las materias de economía sostenible y de sectores productivos, lo que incluye todo género e actividad industrial, ha solicitado el dictamen de esta Institución Consultiva con carácter preceptivo, según lo dispuesto en el apartado 4º del artículo 10 de la Ley de la Generalitat 10/1994, de 19 de diciembre, de Creación del Consell Juridic Consultiu de la Comunitat Valenciana.

En efecto, este precepto y apartado contienen la regla relativa a las consultas preceptivas que deben formularse a este Órgano Consultivo por el órgano competente respecto de los expedientes que tramite la Administración de la Generalitat que versen sobre los: “*Proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de leyes y sus modificaciones*”, lo que sin duda debe interpretarse como la exigencia de obtener el previo y preceptivo Dictamen respecto de los denominados “*reglamentos ejecutivos*”, es decir, los proyectos de aquellas disposiciones autonómicas de rango reglamentario que prevean desarrollar, completar o detallar lo dispuesto en una o en diversas disposiciones con rango formal de ley, si bien este desarrollo podrá tener mayor o menor extensión, por tratarse de un reglamento general o parcial, e igualmente una mayor o menor densidad, en el sentido que los contenidos del texto del proyecto pueden ser más o menos extensos o completos.

El Centro directivo responsable de la elaboración y de la tramitación de este Proyecto de Orden, de la Conselleria ahora consultante, ha sido la Dirección General de Empleo y Formación del Servicio Valenciano de Empleo y Formación (SERVEF), que es el Centro directivo de un organismo autónomo, de carácter administrativo, dependiente de la Conselleria competente en materia de empleo, al que se le atribuye el impulso y la ejecución de la política de la Generalitat en materia de intermediación en el mercado de trabajo y de orientación laboral y, gradualmente, las políticas activas de empleo y formación profesional, tanto ocupacional como continua, y con la previsión de líneas de apoyo especial para colectivos como la mujer desempleada y otros más discriminados, según las previsiones de los artículos 1 y 2 de la Ley de la Generalitat 3/2000, de 17 de abril, por la

ÁMBITO- PREFIJO	CÓDIGO SEGURO DE VERIFICACIÓN	FECHA Y HORA DEL DOCUMENTO
ORVE	ORVE-d08b-3e7d-abe0-9ce8-063c-8899-30d5-3b05	2018-11-07 14:48:09
Nº registro	DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN	Validez del documento
000011505_18_0000510	<a href="https://sede.administracionespublicas.gob.es/valida/validar/servicio_csv_id/10/">https://sede.administracionespublicas.gob.es/valida/validar/servicio_csv_id/10/</a>	Original





que se crea el Servicio Valenciano de Empleo y Formación (SERVEF), puestos en relación con las atribuciones de la Secretaría Autonómica de Empleo, en la que se integra la Dirección General del SERVEF, de acuerdo con las previsiones de los artículos 18 y siguientes del Decreto del Consell 104/2017, de 21 de julio, por el que se aprueba el Reglamento orgánico y funcional de la Conselleria de Economía Sostenible, Sectores Productivos, Comercio y Trabajo, que derogó de forma expresa el anterior Reglamento orgánico y funcional que había sido aprobado por el Decreto del Consell 157/2015, de 18 de septiembre.

La autoridad autonómica consultante de la Administración de empleo ha resuelto remitir la consulta preceptiva sin haber citado de forma expresa el apartado 2º del artículo 14 de la Ley de la Generalitat 10/1994, de 19 de diciembre, ya citada, aunque ha indicado explícitamente que la consulta se remite con el carácter de urgencia, lo que comporta una notable reducción del plazo ordinario para emitir el Dictamen.

**Segunda.- Procedimiento de elaboración.**

La elaboración del Proyecto de Orden remitido siguió, con carácter general, las previsiones establecidas en los artículos 7 y siguientes del Decreto del Consell 24/2009, de 13 de febrero, sobre la forma, la estructura y el procedimiento de elaboración de los proyectos normativos de la Generalitat, puestos en relación con las previsiones procedimentales del artículo 43 de la Ley de la Generalitat 5/1983, de 30 de diciembre, del Consell, y del artículo 165 de la Ley de la Generalitat 1/2015, de 6 de febrero, de Hacienda Pública, del Sector Público Instrumental y de Subvenciones.

A este respecto, consta en las actuaciones el informe sobre la necesidad y oportunidad del proyecto normativo, la memoria económica y los informes exigidos en la legislación sectorial sobre igualdad entre mujeres y hombres, de coordinación informática, y sobre la repercusión del proyecto en la infancia, la adolescencia y el régimen jurídico de las familias numerosas.

Fueron consultadas diversas de las Consellerias de la Administración del Consell, como también ciertas organizaciones empresariales con mayor representatividad, CCOO y UGT, y la Asociación Valenciana de Empresas de inserción, que formularon alegaciones y recomendaciones.

El Centro responsable de la tramitación del procedimiento también cumplimentó el trámite de audiencia e información pública, mediante la

ÁMBITO- PREFIJO	CÓDIGO SEGURO DE VERIFICACIÓN	FECHA Y HORA DEL DOCUMENTO
ORVE	ORVE-d08b-3e7d-abe0-9ce8-063c-8899-30d5-3b05	2018-11-07 14:48:09
Nº registro	DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN	Validez del documento
000011505_18_0000510	<a href="https://sede.administracionespublicas.gob.es/valida/validar/servicio_csv_id/10/">https://sede.administracionespublicas.gob.es/valida/validar/servicio_csv_id/10/</a>	Original





inserción del oportuno anuncio en el *Diari Oficial de la Generalitat Valenciana* núm. 8353, correspondiente al día 2 de agosto de 2018 (página 33013), habiéndose informado que durante el plazo concedido no se presentaron alegaciones, como tampoco sugerencias o recomendaciones.

Tanto el Servicio de Política Regional de la Unión Europea y la Comunitat Valenciana como la Dirección General de Fondos Europeos, ambos pertenecientes a la Conselleria competente en materia de hacienda pública, emitieron sus informes sobre la compatibilidad de estas ayudas públicas con el Derecho de la Competencia y el mercado interior único de la Unión Europea.

Emitieron sus informes favorables la Dirección General de Presupuestos de la Conselleria de Hacienda y Modelo Económico y la Abogacía General de la Generalitat. También consta el informe fiscal de conformidad, con sugerencias, que emitió la Intervención Delegada en el SERVEF.

Todas las alegaciones y, en particular, estas últimas, fueron analizadas por el Centro directivo responsable de la tramitación, e influyeron en la redacción del texto del Proyecto de Orden, del que solo nos consta la versión definitiva.

El Centro directivo no elaboró la memoria del análisis del impacto normativo, que se regula en el Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, cuya virtualidad radica en que resume las principales actuaciones relativas a la elaboración del proyecto normativo, los fines y objetivos que se persiguen con la regulación que se propone; el análisis de las posibles alternativas, incluyendo la justificación de la necesidad de la norma frente a la alternativa de no aprobar ninguna regulación; el examen de sus contenidos y su análisis jurídico, resumiendo las principales novedades, su engarce con el propio ordenamiento jurídico y el comentario, y elaborando un listado con las normas que quedarán derogadas; su impacto económico y presupuestario, que para el ejercicio del año 2018 se cuantifica en 22.317.000 euros y para el año 2019 en 4.500.000 euros, debido a la minoración por haberse propuesto una nueva línea de ayudas públicas destinadas al mantenimiento de puestos de trabajo en los Centros Especiales de Empleo; e igualmente el análisis de la relación coste-beneficio y, en el caso de no estar prevista su aprobación en el correspondiente Plan Normativo, su adecuada justificación.

En las actuaciones se ha dejado constancia de que estas ayudas públicas forman parte del Plan Estratégico de Subvenciones del Servicio

ÁMBITO- PREFIJO	CÓDIGO SEGURO DE VERIFICACIÓN	FECHA Y HORA DEL DOCUMENTO
ORVE	ORVE-d08b-3e7d-abe0-9ce8-063c-8899-30d5-3b05	2018-11-07 14:48:09
Nº registro	DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN	Validez del documento
000011505_18_0000510	<a href="https://sede.administracionespublicas.gob.es/valida/validar/servicio_csv_id/10/">https://sede.administracionespublicas.gob.es/valida/validar/servicio_csv_id/10/</a>	Original





Valenciano de Empleo y Formación (SERVEF) para 2014-2020, pero no que fueran incluidas en el Plan Normativo de la Generalitat para el año 2018.

**B) Aspectos sustantivos.**

**Tercera.- El marco legal y normativo.**

Nos hallamos ante unas ayudas públicas cuyas finalidades y objeto consisten, por un lado, en establecer un programa de ayudas públicas destinadas a promover y facilitar la reintegración en el mercado laboral y la protección e inclusión de grupos vulnerables, esto es, la integración sociolaboral de personas en situación o riesgo de exclusión social dentro de las empresas de inserción, como paso previo a su inserción definitiva en empresas ordinarias, así como la previsión de ayudas para las promotoras de empresas de inserción, para la contratación de personal técnico de apoyo sociolaboral, como también de ayudas públicas para las empresas ordinarias que contraten personal procedente de empresas de inserción, tal y como se proyecta en la actual redacción del artículo 1 del propio Proyecto de Orden remitido.

Por otro lado, también se reconoce como una característica primordial la atribución a las empresas de inserción de la ejecución del servicio de reintegración en el mercado laboral y la protección e inclusión de grupos vulnerables como un “servicio de interés económico general”, siempre que desarrollen su actividad en la Comunitat Valenciana y que hayan alcanzado la oportuna calificación definitiva por parte del SERVEF.

Por tanto, nos hallamos ante dos títulos competenciales bastante precisos de los que se reconocen en nuestro Estatut d’Autonomia, como son la competencia exclusiva de la Generalitat para la gestión de las funciones del servicio público de empleo estatal en el ámbito del trabajo, empleo y formación, en el marco del artículo 149 de la Constitución (artículo 49.3.8ª del Estatut), e igualmente ante la potestad de gasto público que se reconoce en el mismo Estatut d’Autonomia cuando se faculta al Consell para elaborar los presupuestos de la Generalitat que deben debatirse y, en su caso aprobarse, por les Corts Valencianes, mediante Ley de la Generalitat (artículo 76 del mismo Estatut d’Autonomia).

En relación con la gestión de las funciones del servicio público de empleo, se constata que estas ayudas públicas se dirigen al impulso y ejecución de la política de la Generalitat de intermediación de oferta y demanda en el mercado de trabajo, como también la ejecución de las políticas activas de empleo y de formación profesional, en una de sus

ÁMBITO- PREFIJO	CÓDIGO SEGURO DE VERIFICACIÓN	FECHA Y HORA DEL DOCUMENTO
ORVE	ORVE-d08b-3e7d-abe0-9ce8-063c-8899-30d5-3b05	2018-11-07 14:48:09
Nº registro	DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN	Validez del documento
000011505_18_0000510	<a href="https://sede.administracionespublicas.gob.es/valida/validar/servicio_csv_id/10/">https://sede.administracionespublicas.gob.es/valida/validar/servicio_csv_id/10/</a>	Original





manifestaciones más necesarias, como lo es el apoyo especial para aquellos colectivos más discriminados, como puede ser la mujer discriminada o las personas trabajadoras en situación o en riesgo de exclusión social.

Por ello, también merecen una breve referencia ciertas previsiones contenidas en los artículos 10.3 y 80.5 del ya citado Estatut d'Autonomia. El primero de ellos porque uno de los ámbitos en los que la actuación de la Generalitat tiene que ser primordial consiste en la asistencia social a las personas que sufran marginación, pobreza o exclusión o discriminación social, así como potenciar la igualdad de mujeres y hombres en todos los ámbitos y, de forma particular, en la materia de empleo y trabajo.

Desde esta perspectiva, conviene poner de manifiesto nuestro marco legal autonómico, que desde la creación del Servicio Valenciano de Empleo y Formación (en virtud de la Ley de la Generalitat 3/2000, de 17 de abril), la regulación y el reconocimiento de las empresas de inserción como un medio de inserción sociolaboral de personas en situación de exclusión social o riesgo de padecerla (por la Ley de la Generalitat 1/2007, de 5 de febrero, que regula las empresas de inserción para fomentar la inclusión social en la Comunitat Valenciana, que se desarrolló por medio del Decreto del Consell 81/2009, de 12 de junio), y la más reciente regulación de los procedimientos de emergencia ciudadana en la Administración de la Comunitat Valenciana (por medio de la Ley de la Generalitat 9/2016, de 28 de octubre).

Además, en segundo lugar, las ciudadanas y ciudadanos valencianos tienen reconocido el derecho de acceso a los servicios públicos de empleo y formación profesional, de acuerdo con el apartado 5º del referido artículo 80 del Estatut d'Autonomia.

Respecto de la actuación de la potestad de gasto público, esta tiene el adecuado reflejo en la regulación de las bases reguladoras –y en su elaboración, aprobación, publicación y ejecución transparente-, a cuyos efectos el artículo 165.1 de la Ley de la Generalitat 1/2015, de 6 de febrero, de Hacienda Pública, del Sector Público Instrumental y de Subvenciones, en cuanto explicita que las bases reguladoras de la concesión de subvenciones serán aprobadas mediante orden de la persona titular de la Conselleria competente por razón de la materia, de acuerdo con el procedimiento previsto para la elaboración de disposiciones de carácter general, y debiendo publicarse en el *Diari Oficial de la Generalitat Valenciana*. En todo caso, será preceptivo el informe de la Abogacía General de la Generalitat y, de forma similar, el informe de la Intervención Delegada que corresponda, y todos los trámites del procedimiento elaboración de las bases reguladoras de la concesión de subvenciones serán evacuados por vía de urgencia.

ÁMBITO- PREFIJO	CÓDIGO SEGURO DE VERIFICACIÓN	FECHA Y HORA DEL DOCUMENTO
ORVE	ORVE-d08b-3e7d-abe0-9ce8-063c-8899-30d5-3b05	2018-11-07 14:48:09
Nº registro	DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN	Validez del documento
000011505_18_0000510	<a href="https://sede.administracionespublicas.gob.es/valida/validar/servicio_csv_id/10/">https://sede.administracionespublicas.gob.es/valida/validar/servicio_csv_id/10/</a>	Original





Se constata que la vigencia de la Orden 7/2015, de 10 de noviembre, de la Conselleria de Economía Sostenible, Sectores Productivos, Comercio y Trabajo, por la que se establecen las bases reguladoras de las subvenciones públicas destinadas a la integración sociolaboral de las trabajadoras y trabajadores en situación o riesgo de exclusión social en empresas de inserción y en empresas ordinarias de trabajo (DOCV núm. 7657, del día 13), que sorpresivamente no sería objeto de derogación expresa con la redacción actual del proyecto normativo que se tramita, en cuanto ni siquiera propone el texto de una cláusula derogatoria general, lo que se tendrá que corregir, caso de aprobarse el Proyecto de Orden.

**Cuarta.- Observaciones, sugerencias y recomendaciones.**

El análisis del texto del proyecto normativo tiene que centrarse desde el punto de vista del ajuste de sus contenidos al principio de legalidad, en sentido amplio, teniendo en cuenta sobre todo las disposiciones del marco normativo y competencial al que se ha hecho referencia en el apartado anterior del dictamen, si bien ello no excluye que puedan y deban realizarse recomendaciones y sugerencias de técnica normativa y de sistemática, en cuanto estos aspectos repercuten en las condiciones de inteligibilidad y de aprehensión adecuada de las disposiciones normativas y, por tanto, en sus condiciones de aplicabilidad.

Con estos presupuestos, nos proponemos realizar una observación de carácter general, de relativa trascendencia conceptual, y seguidamente nos detendremos en el análisis del articulado del Proyecto de Orden y de las disposiciones de su parte final.

**1) Observación general.**

Ciertamente nos hallamos ante un Proyecto de Orden cuyos contenidos se extienden a la previsión de las bases reguladoras de unas “subvenciones”, como así se indica de forma expresa en la vigente Orden 7/2015, de 10 de noviembre, de la misma Conselleria de Economía Sostenible, Sectores Productivos, Comercio y Trabajo, por la que se establecen las bases reguladoras de las subvenciones públicas destinadas a la integración sociolaboral de los trabajadores y trabajadoras en situación o riesgo de exclusión social en empresas de inserción y en empresas ordinarias de trabajo.

A este respecto, la legislación estatal contiene un precepto básico con el concepto de “subvención”, como es el artículo 2 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, en cuya virtud se entiende por

ÁMBITO- PREFIJO	CÓDIGO SEGURO DE VERIFICACIÓN	FECHA Y HORA DEL DOCUMENTO
ORVE	ORVE-d08b-3e7d-abe0-9ce8-063c-8899-30d5-3b05	2018-11-07 14:48:09
Nº registro	DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN	Validez del documento
000011505_18_0000510	<a href="https://sede.administracionespublicas.gob.es/valida/validar/servicio_csv_id/10/">https://sede.administracionespublicas.gob.es/valida/validar/servicio_csv_id/10/</a>	Original





subvención toda disposición dineraria realizada por una Administración, organismo o entidad pública, a favor de personas públicas o privadas, que cumpla los siguientes requisitos: que la entrega o transferencia se realice sin contraprestación directa de los beneficiarios; en segundo lugar, que la entrega esté sujeta al cumplimiento de un determinado objetivo, la realización de un proyecto, la realización de una actividad, la adopción de un comportamiento singular, ya realizados o por desarrollar, debiendo el beneficiario cumplir las obligaciones materiales y formales que se hayan establecido; y en tercer lugar que la conducta, el proyecto, la acción o situación financiada con recursos públicos tenga por objeto el fomento de una actividad de utilidad pública o interés social, o de promoción de una finalidad pública.

Además, se excluyen del concepto de “subvención” ciertas transferencias o actos de disposición dineraria, como las aportaciones entre diversas Administraciones Públicas para financiar globalmente la actividad de una Administración o entidad pública, en cuanto se integren en los presupuestos de la propia Administración, las aportaciones dinerarias en concepto de cuotas, las prestaciones contributivas y no contributivas al sistema de la Seguridad Social, las prestaciones asistenciales y los subsidios económicos, los beneficios fiscales, etc., lo que confirma y consolida el concepto de “subvención” como una disposición o transferencia dineraria que opera la Administración o alguna entidad pública normalmente a favor de un particular, persona física o jurídica, con la condición de que realice alguna determinada conducta, actividad, acción, o bien acometa la ejecución de un proyecto, programa o inversión, lo que suele justificarse afirmando que la realización de alguno de dichos objetos satisface alguna finalidad de interés público.

Dicho concepto de la legislación estatal básica se acomoda al concepto de “subvención” que utiliza nuestra legislación autonómica, debiendo citarse en este sentido y con carácter prioritario el título X (artículos 159 a 177) de la Ley de la Generalitat 1/2015, de 6 de febrero, de Hacienda Pública, del Sector Público Instrumental y de “Subvenciones”.

Por otro lado, el Tribunal Constitucional ha avalado que la ordenación de un régimen jurídico común para la relación subvencional constituye una finalidad nuclear que se inspira directamente en el artículo 149.1.18ª CE, por lo que tiene su anclaje en la competencia exclusiva del Estado para establecer las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y sobre el procedimiento administrativo común, siendo la Ley General de Subvenciones el instrumento legal que regula una técnica general de intervención administrativa que ha penetrado de modo relevante en el ámbito de las Administraciones Públicas, demandando por ello el interés

CSV:EEYZM4Z7-LL4RUXEP-9HUIFXSR URL de validación:<https://www.tramita.gva.es/csv-front/index.faces?cadena=EEYZM4Z7-LL4RUXEP-9HUIFXSR>

ÁMBITO- PREFIJO	CÓDIGO SEGURO DE VERIFICACIÓN	FECHA Y HORA DEL DOCUMENTO
ORVE	ORVE-d08b-3e7d-abe0-9ce8-063c-8899-30d5-3b05	2018-11-07 14:48:09
Nº registro	DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN	Validez del documento
000011505_18_0000510	<a href="https://sede.administracionespublicas.gob.es/valida/validar/servicio_csv_id/10/">https://sede.administracionespublicas.gob.es/valida/validar/servicio_csv_id/10/</a>	Original





público que se realice un tratamiento homogéneo de la relación jurídica subvencional en todas las Administraciones Públicas, y sin que la regulación de las subvenciones pueda alterar la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas (STC 200/2009).

Por otro lado, en el ámbito del Derecho Comunitario, las subvenciones normalmente han recibido el apelativo de “ayudas públicas”, centrándose la preocupación comunitaria, como en su día reflejaron los artículos 87 a 89 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, en la compatibilidad de las ayudas públicas de Estado (con independencia de la Administración Pública que en cada Estado miembro sea competente), con el mercado común único, en la medida en que puedan llegar a afectar a los intercambios comerciales o a falsear la competencia propia de una economía de mercado.

Como se desprende de lo expuesto, las expresadas disposiciones o transferencias dinerarias a particulares, sean personas físicas o personas jurídicas, suelen recibir ambas denominaciones, aunque se prefiere en el ámbito intraestatal la denominación de “subvención” y en la esfera comunitaria la locución “ayuda pública”.

Sin embargo, el Proyecto de Orden remitido utiliza con profusión la expresión “compensación económica”, en número singular o plural, como si fuera sinónimo de “subvención” en el título del Proyecto, en el artículo 1 (programa de compensaciones económicas), en el artículo 2 (tipos de compensaciones económicas), en el artículo 3 (entidades beneficiarias de las compensaciones económicas), en el artículo 4 (las personas destinatarias finales de las compensaciones), etc., sin reparar en que la compensación es un acto jurídico por la que se extingue una obligación, en todo o en parte, al hallarnos ante dos deudas “vencidas, líquidas y exigibles” que tengan entre sí dos sujetos, cuando cada uno de ellos sea el acreedor de una de ellas y el deudor u obligado por la otra, lo que justifica que se lleve a cabo la indicada “compensación” entre los mismos sujetos (artículo 14 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria).

Sin duda, el Centro directivo responsable de la elaboración del Proyecto de Orden ha acogido el criterio de utilizar los términos “*compensación económica*” o “*compensaciones económicas*” para referirse a estas subvenciones o ayudas públicas porque también se emplea con generosidad en la Decisión de la Comisión de 20 de diciembre de 2011, relativa a la aplicación de las disposiciones del artículo 106, apartado 2, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea a las ayudas estatales en forma de compensación por servicio público concedidas a algunas empresas

ÁMBITO- PREFIJO	CÓDIGO SEGURO DE VERIFICACIÓN	FECHA Y HORA DEL DOCUMENTO
ORVE	ORVE-d08b-3e7d-abe0-9ce8-063c-8899-30d5-3b05	2018-11-07 14:48:09
Nº registro	DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN	Validez del documento
000011505_18_0000510	<a href="https://sede.administracionespublicas.gob.es/valida/validar/servicio_csv_id/10/">https://sede.administracionespublicas.gob.es/valida/validar/servicio_csv_id/10/</a>	Original





encargadas de la gestión de servicios de interés económico general, pero esta circunstancia no contradice que la legislación estatal básica y la legislación valenciana prefieren utilizar el término “*subvención*”, en plural “*subvenciones*”, ni que el actual Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea sigue refiriéndose a las “*ayudas públicas*” o a las “*ayudas de Estado*”, por lo que recomienda seguir utilizando el término “*subvenciones*”, como reconoce la disposición adicional primera del Proyecto de Orden, o de “*ayudas públicas*”, en lugar de “*compensaciones económicas*”.

## 2) Observaciones, sugerencias y consejos al articulado.

La exposición de estas recomendaciones seguirá el orden y la sistemática del mismo Proyecto de Orden, comenzando por el índice, siguiendo por el preámbulo y la forma de aprobación, y agrupando los preceptos siguiendo los capítulos o los títulos, y las disposiciones de la parte final por su propio orden.

### Al índice.

No existe una correspondencia exacta entre la titulación del título III del índice y la que consta en el texto, ya que falta un punto y seguido (.), aunque puede utilizarse este signo de puntuación o alguna locución procedente de la citada Decisión de la Comisión Europea, como puede ser “encargadas de la gestión de”, de este modo: “Programa de compensaciones económicas a empresas de inserción. Servicios de Interés Económico General (SIEG)”, o alternativamente y de forma preferible, “Programa de compensaciones económicas a empresas de inserción encargadas de la gestión de servicios de interés económico general (SIEG)”.

Desde diferente perspectiva, normalmente cuando se termina la titulación de los diferentes títulos, capítulos, secciones y preceptos del proyecto normativo no se redacta la grafía del punto y aparte (.), pero en ocasiones sí que se redacta, tanto en el índice (título II, artículo 15, sección 1ª, sección 2ª, sección 3ª, sección 5ª, artículo 37, etc.), como en el texto del proyecto normativo (artículo 15, sección 1ª, sección, 2ª, sección 3ª, artículo 35 y sección 6ª, etc.), por lo que obviamente se tiene que recomendar que los criterios deben homogeneizarse, esto es, reflejar o no, en todos los casos, un punto y aparte al terminar las titulaciones de los títulos, capítulos, secciones, artículos y disposiciones de la parte final, tanto en el índice como en el texto de las titulaciones de las diversas divisiones y preceptos del Proyecto de Orden.

ÁMBITO- PREFIJO	CÓDIGO SEGURO DE VERIFICACIÓN	FECHA Y HORA DEL DOCUMENTO
ORVE	ORVE-d08b-3e7d-abe0-9ce8-063c-8899-30d5-3b05	2018-11-07 14:48:09
Nº registro	DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN	Validez del documento
000011505_18_0000510	<a href="https://sede.administracionespublicas.gob.es/valida/validar/servicio_csv_id/10/">https://sede.administracionespublicas.gob.es/valida/validar/servicio_csv_id/10/</a>	Original





### A la fórmula de aprobación.

Cuando se aprueba una disposición legal o administrativa siguiendo el parecer de esta Institución Consultiva se tiene que indicar en la fórmula de aprobación, por exigencia legal, la expresión: “conforme con el Consell Jurídic Consultiu”, de la misma forma que cuando se decide no seguir el criterio que exprese se debe indicar “oído el Consell Jurídic Consultiu”, tal y como exige el artículo 2.5 de la Ley de la Generalitat 10/1994, de 19 de diciembre, de Creación del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana, lo que se deberá tener en cuenta en la redacción definitiva de la fórmula de aprobación, para dar cumplimiento al expresado precepto legal.

### Al capítulo I del título I. Disposiciones generales (artículos 1 a 6).

La regulación de estas Disposiciones generales sigue muy de cerca las disposiciones actualmente vigentes que se contienen en las reglas primera a sexta de la citada Orden 7/2015, de 10 de noviembre, de la Conselleria de Economía Sostenible, Sectores Productivos, Comercio y Trabajo, por la que se establecen las bases reguladoras de las subvenciones destinadas a la integración sociolaboral de trabajadores y trabajadoras en situación o riesgo de exclusión social en empresas de inserción y en empresas ordinarias de trabajo, al contemplar el objeto, la clases de ayudas públicas, las entidades beneficiarias, los destinatarios finales de las subvenciones y los requisitos generales que deben cumplir las entidades beneficiarias, así como las prohibiciones para alcanzar dicha condición.

No obstante, en relación con el **artículo 5. Requisitos generales de las beneficiarias y formas de acreditación**, debería tenerse en cuenta la existencia de obligaciones legales en materia de igualdad entre mujeres y hombres que son exigibles a los posibles beneficiarios. En este sentido la Conselleria convocante viene obligada a aplicar en su actividad, como criterio general de actuación, el compromiso con la efectividad del derecho constitucional de igualdad de mujeres y hombres en cumplimiento del artículo 4 de la Ley 9/2003, de 2 de abril, de la Generalitat, de igualdad entre mujeres y hombres; y el artículo 14 de la Ley orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres.

A los efectos de atender el mandato contenido en los referidos preceptos, se recomienda configurar como requisito que las entidades solicitantes deben acreditar, para poder concurrir a la convocatoria de las ayudas, que disponen de un plan de igualdad en el caso que, de acuerdo con la legislación de aplicación, les sea exigible.

ÁMBITO- PREFIJO	CÓDIGO SEGURO DE VERIFICACIÓN	FECHA Y HORA DEL DOCUMENTO
ORVE	ORVE-d08b-3e7d-abe0-9ce8-063c-8899-30d5-3b05	2018-11-07 14:48:09
Nº registro	DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN	Validez del documento
00011505_18_0000510	<a href="https://sede.administracionespublicas.gob.es/valida/validar/servicio_csv_id/10/">https://sede.administracionespublicas.gob.es/valida/validar/servicio_csv_id/10/</a>	Original





**Al capítulo II del título I. Procedimiento general para la concesión de las compensaciones económicas o ayudas (artículos 7 a 14).**

En relación con el procedimiento general para la tramitación y concesión, o denegación, de estas subvenciones que tienen que tramitarse y resolverse siguiendo un procedimiento de concurrencia competitiva (artículo 8 del Proyecto de Orden), resulta necesario realizar diversas precisiones.

La mayor parte de los documentos indispensables para acreditar el cumplimiento de los requisitos generales exigidos para obtener y percibir estas ayudas públicas se hallan previstos en los artículos 5 y 6 de las bases reguladoras, sobre todo en el apartado 2º del artículo 5 y en los apartados 2 a 8 del artículo 6, por lo que parece inadecuado que el **artículo 7** del Proyecto de Orden exprese que las solicitudes irán acompañadas con la documentación que se indique en la correspondiente convocatoria anual, ya que prácticamente toda ella consta en las bases reguladoras, lo que exige este pequeño ajuste en el citado precepto.

Por otro lado, se recomienda suprimir el último inciso del apartado 3º del **artículo 8** del proyecto normativo, ya que cuando las solicitudes de iniciación del procedimiento se subsanan, lógicamente en plazo, se entiende como fecha de presentación aquella en la que se hubiera realizado la subsanación, según la regla del artículo 68.4, in fine, por lo que no parece conveniente fijar otro sistema de priorizar los expedientes y de dirimir los empates, en caso de insuficiencia de crédito, distinto al previsto con carácter general: la fecha y la hora de presentación de la solicitud o, en su caso, de haber presentado el escrito de subsanación.

En relación con la Comisión de Valoración cuya composición y funciones se hallan en el **artículo 9** y que debe evaluar las solicitudes de otorgamiento de estas subvenciones, junto con los documentos que la acompañen, tienen que realizarse dos sugerencias de mejora: en primer lugar que la redacción del 3º apartado aclare inequívocamente si la Comisión de Valoración, como órgano colegiado, estará formada por dos o por tres personas, siendo completamente inadecuado que un vocal pueda ser designado por otro vocal; y, además, que su composición tendrá que procurar atender el principio de presencia equilibrada de mujeres y hombres, como se reconoce en el artículo 16 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva entre mujeres y hombres.

Igualmente debe significarse, en la redacción del apartado 7, que las condiciones, obligaciones y determinaciones accesorias con las que se

ÁMBITO- PREFIJO	CÓDIGO SEGURO DE VERIFICACIÓN	FECHA Y HORA DEL DOCUMENTO
ORVE	ORVE-d08b-3e7d-abe0-9ce8-063c-8899-30d5-3b05	2018-11-07 14:48:09
Nº registro	DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN	Validez del documento
000011505_18_0000510	<a href="https://sede.administracionespublicas.gob.es/valida/validar/servicio_csv_id/10/">https://sede.administracionespublicas.gob.es/valida/validar/servicio_csv_id/10/</a>	Original





otorgue la ayuda pública puede que se indiquen en la resolución de concesión, pero esta normalmente se remitirá a las que se hubieran previsto en las bases reguladoras que se aprueben, por lo que se recomienda que se explicita la oportuna remisión genérica a las bases reguladoras de estas subvenciones. En cuanto al apartado 8º, se recomienda que se aligere su redacción, ya que el sistema de recursos procedente, en vía administrativa o en vía jurisdiccional, el órgano ante el que deba interponerse el recurso administrativo o el recurso judicial, y el plazo de presentación, se determinan en la ley, bastando a estos efectos con que las bases reguladoras indiquen que la resolución que conceda o que deniegue estas ayudas públicas pone fin a la vía administrativa, y que en las respectivas notificaciones se informe a los interesados de los recursos que procedan.

En relación con la regulación del **artículo 13**, respecto de la obligación de reintegro de estas subvenciones, cuando proceda, se constata que existen las oportunas remisiones a la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, y a su Reglamento de desarrollo, que fue aprobado mediante el Real Decreto 887/2006, de 21 de julio, pero no al artículo 172 de la Ley de la Generalitat 1/2015, de 6 de febrero, ya citada, lo que se debe corregir, ya que la sola remisión a efectos procedimentales resulta insuficiente.

Con mayor razón, el apartado 3º de este precepto, en una norma que tan solo tiene el rango de “*Orden de la Conselleria*”, deberá evitar que se utilicen expresiones tales como “*son infracciones*”, ya que la tipificación de las infracciones administrativas debe realizarse siempre mediante ley, en aplicación del artículo 27 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, debiendo limitarse las disposiciones reglamentarias a introducir “*especificaciones o graduaciones*” en el cuadro de las infracciones o de las sanciones administrativas, lo que exige dar una nueva redacción al apartado que se ha analizado.

**Al capítulo I del título II. Requisitos y obligaciones de las empresas de inserción respecto del programa de ayudas a las empresas de inserción (artículos 15 y 16).**

En estos preceptos se contemplan los requisitos y las obligaciones que las empresas de inserción deben cumplir, con carácter general, como prestadoras de servicios de interés económico general (artículo 15) y los requisitos y obligaciones de estas mismas empresas de índole más específico (artículo 16).

ÁMBITO- PREFIJO	CÓDIGO SEGURO DE VERIFICACIÓN	FECHA Y HORA DEL DOCUMENTO
ORVE	ORVE-d08b-3e7d-abe0-9ce8-063c-8899-30d5-3b05	2018-11-07 14:48:09
Nº registro	DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN	Validez del documento
000011505_18_0000510	<a href="https://sede.administracionespublicas.gob.es/valida/validar/servicio_csv_id/10/">https://sede.administracionespublicas.gob.es/valida/validar/servicio_csv_id/10/</a>	Original





Mientras que la redacción del primero de los preceptos está directamente inspirado en los contenidos de la Decisión de la Comisión 2012/21/UE, de 20 de diciembre de 2011, relativa a la aplicación de las disposiciones del artículo 106, apartado 2, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea a las ayudas estatales en forma de compensación por servicio público a algunas empresas encargadas de la gestión de servicios de interés económico general, el segundo reitera en gran parte la regla quince de las bases reguladoras que aprobaron la Orden 7/2015, de 10 de noviembre, de la Conselleria de Economía Sostenible, Sectores Productivos, Comercio y Trabajo, a la que ya nos hemos referido.

Con estas previsiones se completa la regulación de la parte general de estas subvenciones, de forma adecuada, ya que el capítulo II de este mismo título II se refiere a seis líneas de ayudas específicas destinadas a las empresas de inserción (artículos 14 a 42), cada una de ellas regulada en una sección propia (secciones 1ª a 6ª), mientras que el título III contempla el programa de ayudas para las entidades promotoras de empresas de inserción (artículos 43 a 46) y el título IV el programa de ayudas para las empresas ordinarias que contratan personal procedente de las empresas de inserción, con el fin de completar su inserción sociolaboral (artículos 47 a 52).

**Al capítulo II del título II. Compensaciones económicas destinadas a las empresas de inserción (artículos 17 a 42).**

Este capítulo se divide en seis secciones, cada una de ellas destinada a la regulación de una línea de ayudas específicas, pero todas son subvenciones que se destinan a las empresas de inserción, aunque con estas modalidades:

La sección 1ª para la creación o mantenimiento de puestos de trabajo ocupados por personas en situación o riesgo de exclusión social (artículos 17 a 20), la sección 2ª con la finalidad de financiar costes salariales y de la Seguridad Social derivados de la contratación de personal técnico de apoyo sociolaboral (artículos 21 a 24), la sección 3ª con el objeto de financiar los costes laborales y de la Seguridad Social derivados de la contratación de personal de apoyo a la actividad productiva en las mismas empresas de inserción (artículos 25 a 28), la sección 4ª con la finalidad de financiar gastos corrientes para la puesta en marcha de empresas de inserción (artículos 29 a 32), la sección 5ª para crear nuevos puestos de trabajo en las empresas de inserción vinculados a la inversión fija (artículos 33 a 38), y la sección 6ª las subvenciones con el objeto de facilitar la contratación de

ÁMBITO- PREFIJO	CÓDIGO SEGURO DE VERIFICACIÓN	FECHA Y HORA DEL DOCUMENTO
ORVE	ORVE-d08b-3e7d-abe0-9ce8-063c-8899-30d5-3b05	2018-11-07 14:48:09
Nº registro	DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN	Validez del documento
000011505_18_0000510	<a href="https://sede.administracionespublicas.gob.es/valida/validar/servicio_csv_id/10/">https://sede.administracionespublicas.gob.es/valida/validar/servicio_csv_id/10/</a>	Original





personas para el puesto de trabajo de gerente de las empresas de inserción (artículos 39 a 42).

La regulación de cada una de las seis líneas de ayudas públicas previstas para las empresas de inserción tiene una finalidad específica, como se ha descrito, pero la sistemática seguida es muy similar, al regular el objeto de la respectiva línea de subvención o compensación económica (artículos 17, 21, 25, 29, 33 y 39) las entidades o personas destinatarias iniciales y finales de cada línea de ayudas (artículos 18, 22, 26, 30, 34 y 40), las características de los puestos de trabajo, de las acciones o de los conceptos que se subvencionan (artículos 19, 27, 31, 35 y 41), así como la forma de determinar la cuantía de la subvención o de la compensación económica (artículos 20, 24, 28, 32, 37 y 42).

Una atenta lectura de las características específicas de estas líneas de subvenciones revela que sus contenidos se acomodan a la finalidad respectiva que constituye el objeto subvencionable en cada supuesto, lo que no excluye que debamos realizar una recomendación común a la forma de determinar la cuantía de la compensación económica o subvención, y más en concreto a los artículos 20, 24, 28, 32 y 42.

Todos estos preceptos se remiten para el cálculo de la cuantía a un porcentaje u otro elemento que se determinará o fijará en la “convocatoria”. Sin embargo, los criterios para la determinación de las subvenciones tienen que constar en las bases reguladoras, a tenor del inciso g) del apartado 2º del artículo 165 de la Ley de la Generalitat 1/2015, de 6 de febrero, de Hacienda Pública, del Sector Público Instrumental y de Subvenciones, y no en la posterior y respectiva convocatoria, como se desprende de los diversos incisos del artículo 166 de la misma Ley valenciana 1/2015, de 6 de febrero, por lo que se recomienda que se modifique la redacción de los indicados preceptos, a los efectos de que en las bases reguladoras se determinen los criterios o la forma de calcular la cuantía individualizada de la subvención que, en cada caso, se otorgue a las empresas de inserción solicitantes, pudiendo incluso admitirse, como se realiza en el artículo 37 del mismo Proyecto de Orden, que las bases reguladoras determinen el límite máximo subvencionable, en el presente caso el 90% del coste de la inversión compensable, pero quedando remitido la forma de completar el cálculo concreto a la convocatoria.

En todo caso, se reitera que tiene que constar en las bases reguladoras de cada subvención, ayuda pública o compensación económica la “cuantía individualizada de la subvención o criterios para su determinación”, por lo que la convocatoria posterior no debe regular este

ÁMBITO- PREFIJO	CÓDIGO SEGURO DE VERIFICACIÓN	FECHA Y HORA DEL DOCUMENTO
ORVE	ORVE-d08b-3e7d-abe0-9ce8-063c-8899-30d5-3b05	2018-11-07 14:48:09
Nº registro	DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN	Validez del documento
00011505_18_0000510	<a href="https://sede.administracionespublicas.gob.es/valida/validar/servicio_csv_id/10/">https://sede.administracionespublicas.gob.es/valida/validar/servicio_csv_id/10/</a>	Original





aspecto o tan solo limitarse a completar algún aspecto secundario de lo que ya establecieron las bases reguladoras.

Esta observación tiene carácter **esencial** a los efectos previstos en el artículo 73 de este Consell.

**Al título III. Programa de ayudas a las entidades promotoras de las empresas de inserción (artículos 43 a 46).**

En este título se proyectan subvenciones o ayudas públicas para aquellas entidades que realicen una actividad de promoción de empresas de inserción que presten servicios al personal en situación o riesgo de exclusión social, regulando con este fin su objeto (artículo 43), destinatarios de las ayudas (artículo 44), puestos de trabajo subvencionables y requisitos (artículo 45), y cuantía de la subvención (artículo 46).

Los contenidos de esta regulación son adecuados, de acuerdo con la finalidad que se persigue, si bien debemos realizar dos sugerencias o recomendaciones:

En primer lugar, el apartado 2º del artículo 45 se remite a una ratio mínima de personal técnico contratado que, seguramente, no será la establecida “en el apartado 3 del artículo 25 de la presente Orden”, que no existe, sino “en el apartado 3 del artículo 28 de la presente Orden”, lo que se tendrá que corregir.

En segundo lugar y respecto de la cuantía de la subvención del artículo 46, se reitera lo ya expuesto en el sentido de que las bases reguladoras tienen que determinar siempre, en la medida de lo posible, la forma de calcular la cuantía individualizada de las subvenciones que se concedan.

**Al título IV. Programa de ayudas a empresas ordinarias (artículos 47 a 52).**

Estas ayudas públicas también se regulan en el capítulo II del título II de la vigente Orden 7/2015, de 10 de noviembre, de la Conselleria de Economía Sostenible, Sectores Productivos, Comercio y Trabajo, ya citada, siendo de resaltar que su finalidad radica en completar la inserción sociolaboral de las personas en situación o riesgo de exclusión, por lo que las ayudas públicas no concluyen cuando estas personas trabajadoras están contratadas en empresas de inserción, sino que también se promociona que

ÁMBITO- PREFIJO	CÓDIGO SEGURO DE VERIFICACIÓN	FECHA Y HORA DEL DOCUMENTO
ORVE	ORVE-d08b-3e7d-abe0-9ce8-063c-8899-30d5-3b05	2018-11-07 14:48:09
Nº registro	DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN	Validez del documento
000011505_18_0000510	<a href="https://sede.administracionespublicas.gob.es/valida/validar/servicio_csv_id/10/">https://sede.administracionespublicas.gob.es/valida/validar/servicio_csv_id/10/</a>	Original





las empresas ordinarias contraten aquellos trabajadores que provengan de las referidas empresas de inserción, con el objetivo de completar su plena recuperación e inserción laboral y social.

De este modo, se establece el objeto de estas ayudas públicas (artículo 47), los destinatarios (artículo 48), los requisitos, las obligaciones y cuantías (artículo 49), los contratos excluidos (artículo 50), las obligaciones de las empresas ordinarias (artículo 51) y la liquidación y libramiento de la subvención (artículo 52).

A este respecto, en relación con la forma de acreditar los requisitos exigidos con carácter general y en el presente título a las empresas ordinarias, en el artículo 52, la documentación exigible no será solamente aquella que se indique en la oportuna convocatoria para que se presente en la correspondiente solicitud de ayudas, sino que parte de la documentación se predetermina en las bases reguladoras, por lo que la referencia a la “correspondiente convocatoria” se tendrá que completar por medio de la oportuna referencia a “estas bases reguladoras” y a la “correspondiente convocatoria.

### **A las disposiciones de la parte final.**

Las **disposiciones adicionales** no añaden nuevos contenidos al proyecto normativo, a la vista de la documentación que conforma el expediente, ya que se limitan a declarar la normativa aplicable (disposición adicional primera), a reiterar la definición relativa a hallarse en situación o riesgo de exclusión social, mediante la oportuna remisión (disposición adicional segunda), a declarar la compatibilidad de estas ayudas públicas con el Derecho comunitario de la competencia del mercado interior de la Unión Europea (disposición adicional tercera) y a consignar la correspondiente repercusión en los presupuestos anuales de la Generalitat (disposición adicional cuarta).

Solo la disposición adicional quinta añade información, al expresar el portal de internet en el que los interesados en estas subvenciones podrán encontrar los modelos de los impresos para solicitar estas subvenciones públicas, de acuerdo con las bases reguladoras que, en su caso, se aprobarán en virtud de este proyecto normativo, y destinadas a la integración sociolaboral de personas trabajadoras en situación o riesgo de exclusión social, tanto en empresas de inserción como luego en empresas ordinarias.

<u>ÁMBITO- PREFIJO</u>	<u>CÓDIGO SEGURO DE VERIFICACIÓN</u>	<u>FECHA Y HORA DEL DOCUMENTO</u>
ORVE	ORVE-d08b-3e7d-abe0-9ce8-063c-8899-30d5-3b05	2018-11-07 14:48:09
<u>Nº registro</u>	<u>DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN</u>	<u>Validez del documento</u>
000011505_18_0000510	<a href="https://sede.administracionespublicas.gob.es/valida/validar/servicio_csv_id/10/">https://sede.administracionespublicas.gob.es/valida/validar/servicio_csv_id/10/</a>	Original





En relación con la **disposición transitoria única**, desde luego que nada impide que las solicitudes que se formulen al amparo de este Proyecto normativo, caso de aprobarse en el año 2018, puedan acoger aquellos períodos temporales de 2018 que en su día no fueron objeto de subvención, en aplicación de la Orden 7/2015, de 10 de noviembre, ya citada, y de la Resolución de la Dirección General del SERVEF, de 19 de julio de 2017, por la que se convocaron estas subvenciones (DOGV núm. 8090, de 24 de julio), en principio “para el ejercicio 2017” (artículo 1.2 de la citada Resolución), pero ello mismo excluye que puedan acoger y subvencionar *“así como los períodos que hayan quedado sin financiación de 2017 de los meses de noviembre y diciembre”*, lo que se tendrá que suprimir, ya que una simple disposición reglamentaria no puede establecer que la retroactividad alcance situaciones jurídicas que quedaron agotadas o consolidadas.

Dicho con otras palabras, dictar resoluciones para financiar con cargo a los presupuestos del ejercicio de 2019 situaciones jurídicas que existieron en el año 2017, a lo que se añade la alteración de los supuestos de hecho, va más allá de lo permitido en el apartado 3º del artículo 39 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, como también excediendo la posibilidad que se reconoce en el apartado 5º del artículo 39 de la Ley de la Generalitat 1/2015, de 6 de febrero, de Hacienda Pública, del Sector Público Instrumental y de Subvenciones, por lo que la observación que se realiza a esta disposición transitoria única, en cuanto a la supresión de la frase que hemos entrecomillado: *“así como los períodos que hayan quedado sin financiación de 2017 de los meses de noviembre y diciembre”*, tiene el carácter de **esencial**, a los efectos previstos en el artículo 73 del Reglamento de este Consell Jurídic Consultiu.

Como ya se ha indicado al analizar este proyecto normativo, se recomienda añadir, entre la disposición transitoria única y las disposiciones finales, una **disposición derogatoria**, con la finalidad de derogar todas aquellas disposiciones reglamentarias de igual o inferior rango que resulten incompatibles con la Orden que, en su caso, pueda aprobarse, así como para proceder a la derogación expresa de la Orden 7/2015, de 10 de noviembre, de la misma Conselleria ahora consultante.

Las disposiciones finales prevén las facultades de ejecución (disposición final primera) y la entrada en vigor (disposición final segunda).

La **disposición final primera**, además, establece en su apartado 2º que, mediante resolución de la persona titular de la Dirección General del SERVEF, los créditos de estas subvenciones serán ampliables. No obstante,

ÁMBITO- PREFIJO	CÓDIGO SEGURO DE VERIFICACIÓN	FECHA Y HORA DEL DOCUMENTO
ORVE	ORVE-d08b-3e7d-abe0-9ce8-063c-8899-30d5-3b05	2018-11-07 14:48:09
Nº registro	DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN	Validez del documento
000011505_18_0000510	<a href="https://sede.administracionespublicas.gob.es/valida/validar/servicio_csv_id/10/">https://sede.administracionespublicas.gob.es/valida/validar/servicio_csv_id/10/</a>	Original





el artículo 48 de la citada Ley de la Generalitat 1/2015, de 6 de febrero, de Hacienda Pública, del Sector Público Instrumental y de Subvenciones, establece que solo serán ampliables aquellos créditos que taxativamente se relacionen en la Ley anual de presupuestos de la Generalitat, habida cuenta de que, con carácter general, los créditos consignados en los estados de gastos tienen carácter limitativo, por lo que el contenido de este apartado 2º vulnera dicha previsión, incurriendo además en la causa de nulidad de pleno derecho del apartado 4º del artículo 39 de la expresada Ley valenciana 1/2015, de 6 de febrero, citada, siendo esta observación de carácter **esencial**, a los efectos a los que ya nos hemos referido.

En cuanto a la disposición final segunda debe recordarse que, tras la entrada en vigor del Decreto del Consell 126/2016, de 7 de octubre, el anterior *Diari Oficial de la Comunitat Valenciana* se denomina o ha recobrado la denominación de *Diari Oficial de la Generalitat Valenciana*, por lo que se recomienda que se utilice esta expresión en lugar de aquélla.

### C) Aspectos de técnica normativa y cuestiones de redacción.

Con carácter general, se han atendido los criterios de sistemática y de técnica normativa que se reflejan en los artículos 7 y siguientes del Decreto del Consell 24/2009, de 13 de febrero, sobre la forma, la estructura y el procedimiento de elaboración de los proyectos normativos de la Generalitat.

En este sentido, los títulos, los capítulos, las secciones, los artículos y las disposiciones de la parte final se han titulado y numerado de forma adecuada, siguiendo los criterios respectivos. Por otro lado, ya se ha aconsejado añadir una disposición derogatoria y suprimir el apartado 2º de la disposición final primera, con lo cual sus apartados tendrán que volver a numerarse.

En relación con las cuestiones de redacción, cuando se indique entre los signos de puntuación la fecha de publicación oficial de las disposiciones normativas, se recuerda que en primer lugar constará la indicación del ejemplar del periódico oficial, de acuerdo con la regla 81 de las Directrices de Técnica Normativa que aprobó el Consejo de Ministros y que se publicaron por medio de la Resolución, de 28 de julio de 2005, la Subsecretaría del Ministerio de la Presidencia (BOE núm. 180, de 29 de julio), sin distinguir que se trate de una disposición comunitaria, estatal o autonómica.

Esta sugerencia afecta tanto al preámbulo como al articulado. De este modo, cuando en el primer párrafo del preámbulo se cita el Decreto del

ÁMBITO- PREFIJO	CÓDIGO SEGURO DE VERIFICACIÓN	FECHA Y HORA DEL DOCUMENTO
ORVE	ORVE-d08b-3e7d-abe0-9ce8-063c-8899-30d5-3b05	2018-11-07 14:48:09
Nº registro	DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN	Validez del documento
000011505_18_0000510	<a href="https://sede.administracionespublicas.gob.es/valida/validar/servicio_csv_id/10/">https://sede.administracionespublicas.gob.es/valida/validar/servicio_csv_id/10/</a>	Original





Consell 103/2015, de 7 de julio, por el que se establece la estructura básica de la Presidencia y de las Consellerias de la Generalitat, no se indicará a continuación: “(DOCV del 8 de julio)”, sino “(DOCV núm. 7566, de 8 de julio)”.

Además, también conviene recordar que, cuando se cita una disposición legal o reglamentaria, su fecha de promulgación o de aprobación tiene que constar de forma completa, entre los signos de puntuación de coma. Así: “Ley 44/2007, de 13 de diciembre,” y en el caso de reflejar su denominación, sobre todo al principio, esta tendrá que ser con la que se aprobó y publicó de forma oficial. Siguiendo con el mismo ejemplo: “Ley 44/2007, de 13 de diciembre, para la regulación del régimen de las empresas de inserción”.

Por otro lado, se aconseja prescindir de la utilización de siglas, pero en el caso de que se empleen se indicará su significado en la primera en que se usen, por lo que el significado de la abreviatura correspondiente al “salario mínimo interprofesional (en adelante, SMI)”, se indicará en el apartado 4º del artículo 15 del Proyecto de Orden, en lugar del artículo 20.

Desde diferente perspectiva, se aconseja repasar los criterios utilizados para el uso de las mayúsculas y minúsculas (en el párrafo 8º del preámbulo se indica “artículo Tercero”), así como los criterios seguidos para emplear los signos de puntuación. Igualmente, se recomienda prescindir de la locución adverbial “el mismo”, “la misma”, “lo mismo”, o sus plurales, cumpliendo una función pronominal, lo que se corregirá por el pronombre que corresponda (artículos 13 y 47, entre otros), y se aconseja sustituir el anglicismo “y/o” por la conjunción disyuntiva “o” (en el artículo 25, etc.).

Se han formulado tres observaciones de carácter **esencial**, una conjuntamente a los artículos 20, 24, 28, 32 y 42, otra a la frase final de la disposición transitoria única y la tercera al apartado 2º de la disposición final primera del proyecto de Orden, a los efectos prevenidos en el artículo 73 del Reglamento del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana.

### III CONCLUSIÓN

Por cuanto queda expuesto, el Pleno del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana es del parecer:

ÁMBITO- PREFIJO	CÓDIGO SEGURO DE VERIFICACIÓN	FECHA Y HORA DEL DOCUMENTO
ORVE	ORVE-d08b-3e7d-abe0-9ce8-063c-8899-30d5-3b05	2018-11-07 14:48:09
Nº registro	DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN	Validez del documento
000011505_18_0000510	<a href="https://sede.administracionespublicas.gob.es/valida/validar/servicio_csv_id/10/">https://sede.administracionespublicas.gob.es/valida/validar/servicio_csv_id/10/</a>	Original





Que el proyecto de Orden, de la Conselleria de Economía Sostenible, Sectores Productivos, Comercio y Trabajo, por la que se establecen las bases reguladoras de las compensaciones económicas y subvenciones públicas destinadas a la integración sociolaboral de personas trabajadoras en situación o riesgo de exclusión social en empresas de inserción y en empresas ordinarias de trabajo, se ajusta el principio de legalidad, siempre que se atiendan las tres observaciones **esenciales** que se han realizado.

V.H., no obstante, resolverá lo procedente.

València, 6 de noviembre de 2018

EL SECRETARIO GENERAL

LA PRESIDENTA



Firmat per Margarita Soler Sánchez el 07/11/2018 10:07:44  
Càrrec: Presidenta del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana



Firmat per Joan Maria Tamarit Palacios el 06/11/2018 18:46:05  
Càrrec: Secretari General del Consell Jurídic Consultiu

**HBLE. SR. CONSELLER DE ECONOMÍA SOSTENIBLE, SECTORES PRODUCTIVOS, COMERCIO Y TRABAJO.**

ÁMBITO- PREFIJO	CÓDIGO SEGURO DE VERIFICACIÓN	FECHA Y HORA DEL DOCUMENTO
ORVE	ORVE-d08b-3e7d-abe0-9ce8-063c-8899-30d5-3b05	2018-11-07 14:48:09
Nº registro	DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN	Validez del documento
000011505_18_0000510	<a href="https://sede.administracionespublicas.gob.es/valida/validar/servicio_csv_id/10/">https://sede.administracionespublicas.gob.es/valida/validar/servicio_csv_id/10/</a>	Original

