

C/1/3630/2023  
CESCT/101/2023  
Exp. 110/2023  
CMA

**INFORME JURIDICO EN RELACION CON EL PROYECTO DE ORDEN DE LA CONSELLERIA DE ECONOMÍA SOSTENIBLE, SECTORES PRODUCTIVOS, COMERCIO Y TRABAJO, POR LA QUE SE ESTABLECEN LAS BASES REGULADORAS PARA LA CONCESIÓN DE SUBVENCIONES EN MATERIA DE COLABORACIÓN INSTITUCIONAL, A TRAVÉS DE ACCIONES SECTORIALES E INTERSECTORIALES MEDIANTE PROGRAMAS O ACTUACIONES EN MATERIA DE PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES EN LA COMUNITAT VALENCIANA.**

---

Por parte de la Subsecretaría de la Conselleria de Economía Sostenible, Sectores Productivos, Comercio y Trabajo, se da traslado a esta Abogacía General del proyecto de Orden de referencia, solicitando el informe previsto en el artículo 5.2.a) y n) de la Ley 10/2005, de 9 de diciembre, de la Generalitat, de Asistencia Jurídica a la Generalitat, al que son de aplicación las siguientes consideraciones jurídicas:

**PRIMERA.- Objeto y carácter del informe.**

Constituye el objeto del informe el proyecto de Orden de la Conselleria de Economía Sostenible, Sectores Productivos, Comercio y Trabajo, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones en materia de colaboración institucional, a través de acciones sectoriales e intersectoriales mediante programas o actuaciones en materia de prevención de riesgos laborales en la Comunitat Valenciana.

El proyecto de Orden vendría a sustituir a la Orden 21/2018 de 15 de noviembre de 2018, de la Conselleria de Economía Sostenible, Sectores Productivos, Comercio y Trabajo, por la que se aprueban las bases reguladoras y se establece el procedimiento de concesión de subvenciones en materia de colaboración institucional, a través de acciones sectoriales e intersectoriales mediante programas o actuaciones en materia de prevención de riesgos laborales en la Comunitat Valenciana, que se deroga. Así, la experiencia acumulada durante los cinco años de vigencia de la Orden 21/2018 en las sucesivas convocatorias de ayudas amparadas en la indicada Orden, aconsejan una modificación de diversos apartados de la misma, tanto en lo relativo al marco de actuación (las sucesivas Estrategias europeas, nacionales y autonómicas en materia de seguridad y salud en el trabajo), como respecto las actuaciones subvencionables, el número y cuantía máxima de las subvenciones a otorgar a una misma entidad u organización, la modalidad de justificación de las ayudas, etc.

El proyecto se estructura en una parte expositiva (Preámbulo), 29 artículos, una disposición adicional, una disposición derogatoria y una disposición final.

El informe se emite con carácter preceptivo en virtud de lo dispuesto en el artículo 5,2, a) de la Ley 10/2005, de Asistencia Jurídica a la Generalitat, en el artículo



43 de la Ley 5/1983, de 30 de diciembre, del Consell, y en el artículo 165.1 de la Ley 1/2015, de 6 de febrero, de la Generalitat, de Hacienda Pública, del Sector Público Instrumental y de Subvenciones (en adelante LHP).

## **SEGUNDO.-Marco jurídico y competencial.**

El Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana, en su art. 51.1.1ª establece que corresponde a la Generalitat la ejecución de la legislación del Estado en materia laboral, asumiendo las facultades, competencias y servicios que en este ámbito y a nivel de ejecución ostenta el Estado con respecto a las relaciones laborales, sin perjuicio de la alta inspección de éste, y el fomento activo de la ocupación.

En virtud de la competencia anterior, la Generalitat es competente para regular las bases destinadas a la concesión de ayudas públicas en materia de empleo en desarrollo de la actividad administrativa de fomento, a través de la Consellería competente por razón de la materia, de acuerdo con los artículos 160.2 y 165.1 de la Ley 1/2015, de la Generalitat. En concreto, se ha atribuido a la Conselleria de Economía Sostenible, Sectores Productivos, Comercio y Trabajo, dicho ámbito competencial, conforme al Decreto 6/2019, de 17 de junio, del Presidente de la Generalitat, por el que se nombra a las personas titulares de las Vicepresidencias y de las Consellerias, en relación con el Decreto 175/2020, de 30 de octubre, del Consell, de aprobación del Reglamento orgánico y funcional de la Conselleria de Economía Sostenible, Sectores Productivos, Comercio y Trabajo.

Por otro lado, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 1.3 de la Ley 7/2015, de 2 de abril, de Participación y Colaboración Institucional de las Organizaciones Sindicales y Empresariales Representativas en la Comunitat Valenciana (en adelante, LPCI), se considera como colaboración institucional el desarrollo, por parte de las organizaciones sindicales y empresariales, de la acción social y económica propia de interés general, cuyos objetivos tiendan al cumplimiento de finalidades de interés público. En este sentido, se considera necesario continuar impulsando actuaciones de difusión, fomento y promoción de la prevención de riesgos laborales cuyas destinatarias últimas son las personas trabajadoras y las empresas de la Comunitat Valenciana. A este fin, las organizaciones sindicales y empresariales de la Comunitat Valenciana tienen un papel esencial en la tarea de afianzar una verdadera cultura de la prevención en el ámbito de las relaciones de trabajo en nuestra Comunitat, por lo que su participación es imprescindible para que la prevención de riesgos laborales sea eficaz, con el objetivo último de reducir la siniestralidad laboral.

El marco normativo del proyecto de orden está integrado fundamentalmente por las siguientes normas, sin perjuicio de otras normas de carácter sectorial que resulten de aplicación y de la normativa europea que resulte de aplicación:

- *Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones y su Reglamento aprobado por Real Decreto 887/2006, de 21 de julio*



- *Ley 1/2015, de 6 de febrero, de la Generalitat, de Hacienda Pública, del sector Público Instrumental y de Subvenciones. Debe tenerse en cuenta que esta Ley ha sido modificada recientemente por el Decreto Ley 1/2022, de 22 de abril, del Consell, de medidas urgentes en respuesta a la emergencia energética y económica originada en la Comunitat Valenciana por la guerra en Ucrania, en particular, en su art. 160.2.*
- *Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Publicas.*
- *Ley 5/1983, de 30 de diciembre del Consell.*
- *Ley 1/2022, de 13 de abril, de la Generalitat, de Transparencia y Buen Gobierno de la Comunitat Valenciana, que sustituye a la Ley 2/2015, de 2 de abril, de la Generalitat, en materia de transparencia y de regulación del Consejo de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno; Decreto 105/2017, de 28 de julio, del Consell, de desarrollo de la Ley 2/2015, de 2 de abril, de la Generalitat, en materia de transparencia y de regulación del Consejo de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno.*
- *Decreto 279/2004 del Consell, sobre medidas en los procedimientos de contratación administrativa y de concesión de subvenciones para el fomento del empleo de las personas con discapacidad.*
- *Decreto 128/2017 del Consell, por el que se aprueba el procedimiento de notificación y comunicación a la Comisión Europea de los proyectos de la Generalitat dirigidos a establecer, conceder o modificar ayudas públicas.*
- *Ley 7/2015, de 2 de abril, de la Generalitat, de Participación y Colaboración Institucional de las Organizaciones Sindicales y Empresariales Representativas en la Comunitat Valenciana (LPCI).*
- *Decreto 193/2015, de 23 de octubre, del Consell, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 7/2015, de 2 de abril, de la Generalitat de Participación y Colaboración institucional de las Organizaciones Empresariales representativas en la Comunidad Valenciana (RLPCI), modificado por el Decreto 46/2018, de 13 de abril, del Consell.*
- *Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales.*
- *Decreto 40/2023, de 24 de marzo, del Consell, por el que se regulan los servicios de prevención de riesgos laborales de la Generalitat. (DOGV 30/03/2023).*

### **TERCERO.- Sobre el contenido del proyecto de Orden.-**

Desde el punto de vista de su condición de bases reguladoras de una subvención, el contenido del proyecto de Orden debe ajustarse a lo establecido con carácter básico en el artículo 17 de la Ley 38/2006 General de Subvenciones y en el artículo 165.2 de la Ley 1/2015 de HPGV. Éste último dispone lo siguiente:

*“2. Las bases reguladoras contendrán, como mínimo, los siguientes aspectos:*

*a) Definición del objeto de la subvención.*



- b) *Requisitos que deberán cumplir las personas beneficiarias para la obtención de la subvención y forma de acreditarlos.*
- c) *Órganos competentes para la tramitación y resolución del procedimiento. En las subvenciones sujetas a concurrencia competitiva se concretará la composición del órgano colegiado que formule la oportuna propuesta de concesión.*
- d) *Requisitos que deben reunir las entidades colaboradoras.*
- e) *Procedimiento de concesión de subvenciones y plazo máximo para notificar la resolución correspondiente. En aquellos casos en los que, de acuerdo con la normativa estatal básica, no resulte necesaria la publicidad de las subvenciones concedidas se deberán prever los procedimientos que aseguren la difusión de las personas beneficiarias de las mismas.*
- f) *Criterios objetivos de otorgamiento de la subvención y, en su caso, ponderación de los mismos. En aquellos supuestos excepcionales en los que el único criterio sea el del momento de presentación de las correspondientes solicitudes se deberá hacer constar expresamente esta circunstancia.*
- g) *Cuantía individualizada de la subvención o criterios para su determinación. [*
- h) *Circunstancias que podrán dar lugar a la modificación de la resolución si se produce una variación de las condiciones tenidas en cuenta para la concesión de la subvención.*
- i) *Plazo y forma de justificación por parte de la persona beneficiaria o, en su caso, de la entidad colaboradora, del cumplimiento de la finalidad para la que se concedió la subvención y de la aplicación de los fondos percibidos. De conformidad con lo previsto en la normativa básica en materia de procedimiento administrativo, las bases reguladoras podrán contemplar una prórroga de los plazos de realización y justificación, cuando el proyecto o actividad subvencionada no pueda realizarse o justificarse en el plazo previsto, por causas debidamente justificadas previstas.*
- j) *Método de comprobación de la realización de la actividad a través del correspondiente plan de control.*
- k) *En el supuesto de contemplarse la posibilidad de efectuar abonos a cuenta o pagos anticipados de la subvención concedida, la forma y cuantía de las garantías que, en su caso, deberán aportar las personas beneficiarias.*
- l) *Medidas de garantía que, en su caso, se considere preciso constituir a favor del órgano concedente, medios de constitución y procedimientos de cancelación.*
- m) *Compatibilidad o incompatibilidad con otras subvenciones, ayudas, ingresos o recursos para la misma finalidad procedentes de cualquier administración o entidad, pública o privada; nacionales, de la Unión Europea o de organismos internacionales.*
- n) *En su caso, posibilidad de subcontratar total o parcialmente la actividad subvencionada, así como su porcentaje máximo y régimen de autorización.*
- o) *Los condicionantes requeridos por la normativa de la Generalitat relativos a la notificación, autorización y comunicación de ayudas públicas a la Comisión Europea.*
- p) *Siempre que el objeto de la subvención y la naturaleza del beneficiario así lo permitan, se incorpora la exigencia de un compromiso de no incurrir en deslocalización empresarial. La inclusión del compromiso a que se refiere la presente letra exigirá el previo desarrollo normativo, donde queden definidos tanto*



*los supuestos de hecho en que el beneficiario incurre en deslocalización como el procedimiento para su declaración y los concretos efectos de la misma.*

*q) Cualquier otra previsión exigida por la normativa o que se considere procedente incluir.”*

Examinado el texto remitido y la normativa aplicable, cabe realizar las siguientes consideraciones jurídicas en relación con el contenido del proyecto de Orden remitido para informe:

– Artículo 12: El texto del precepto exige en su último párrafo que los certificados que se presenten tengan una vigencia de al menos 5 meses contados desde la fecha de presentación de la solicitud. Debe tenerse en cuenta en este punto que tales certificados son emitidos por otras Administraciones Públicas que serán las que determinen la vigencia de los mismos, por lo que quizás no dependa de la entidad beneficiaria cumplir con dicho plazo de 5 meses.

– Artículo 16.3 último párrafo: Se establece en el texto del proyecto de Orden lo siguiente: “**Se considerará como momento de presentación de la solicitud** aquel en que se haya aportado en su totalidad la documentación exigida en la correspondiente convocatoria, ya sea a través de las aportaciones voluntarias de documentación realizadas por las entidades interesadas, o mediante la subsanación efectuada por estas tras el requerimiento formulado por el órgano instructor de estas ayudas”. Debe tenerse en cuenta, a estos efectos, que según lo dispuesto en la Ley 39/2015 de Procedimiento Administrativo Común de las AAPP el momento de inicio del expediente administrativo (a partir del cual se inicia el cómputo del plazo para resolver, según el art. 21.3) es el de la fecha en que la solicitud haya tenido entrada en el registro electrónico de la Administración u Organismo competente para su tramitación, con independencia de que, si la solicitud adolece de algún defecto o la documentación esta incompleta, deba darsele al interesado el correspondiente plazo de subsanación (art. 68). Por tanto, no se ajustaría a la Ley 39/2015 el párrafo anteriormente transcrito del proyecto de Orden, pues debe considerarse como momento de presentación de la solicitud, la fecha de entrada de esta en el registro, aun cuando esté incompleta.

El único supuesto que cabría excepcionar sería el caso de la presentación presencial de la solicitud debiendo ser telemática según el art. 14 apartados 2 y 3, en cuyo caso, la Administración requerirá a la entidad solicitante para que la subsane a través de su presentación electrónica. A estos efectos, se consideraría como fecha de presentación de la solicitud aquella en la que haya sido realizada la subsanación. En los demás casos, la fecha de presentación será la de la entrada inicial en el registro correspondiente, sin perjuicio de su eventual subsanación.

– Artículo 18: En el texto se habla de “empresas interesadas”. Sería preferible hablar de “entidades interesadas” pues las posibles beneficiarias de



esta subvención no son empresas, sino que las organizaciones empresariales y sindicales de la CV son, por lo general, entidades asociativas sin ánimo de lucro.

#### **CUARTO.- Procedimiento.**

Como ya se ha indicado, la Ley 1/2015 ha sido modificada por el Decreto-Ley 1/2022, de 22 de abril, del Consell, de medidas urgentes en respuesta a la emergencia energética y económica originada en la Comunitat Valenciana por la guerra en Ucrania. En concreto este ha modificado el artículo 160.2 de la Ley 1/2015, de la siguiente manera:

*“2. Las personas titulares de las consellerias, tanto en el ámbito de sus departamentos como en el de los organismos públicos vinculados o dependientes, son los órganos competentes para:*

- a) Aprobar el plan estratégico de subvenciones de la conselleria, que comprenderá tanto las propias del departamento como las de los organismos públicos vinculados o dependientes.*
- b) Aprobar mediante orden las oportunas bases reguladoras de la concesión de las subvenciones.*
- c) Acordar e imponer las sanciones que corresponda en materia de subvenciones, excepto lo dispuesto en el apartado 3 siguiente.”*

Por lo tanto, se suprime el inciso **“que no tendrán la consideración de disposiciones de carácter general”**, por lo que cabe entender que las bases reguladoras son disposiciones de carácter general.

Así las cosas, en el proyecto de orden motivo del presente informe también se observa que en su tramitación se han seguido, en líneas generales, los trámites previstos tanto en el citado artículo 43 de la Ley del Consell, que establece lo siguiente:

*“a) El órgano competente formulará el proyecto de disposición, debiéndose incorporar al expediente un informe sobre la necesidad y la oportunidad del proyecto, así como una memoria económica sobre la estimación del coste previsto que pueda incidir en la administración.*

*b) Una copia del expediente se remitirá, en su caso, a la Presidencia y consellerias en cuyo ámbito pudiera incidir, con el fin de que, en el plazo máximo de diez días, emitan informe.*

*c) Cuando el proyecto normativo afecte a la esfera de derechos e intereses legítimos de los ciudadanos, se dará audiencia al objeto de que en el plazo de quince días puedan presentar cuantas alegaciones consideren oportunas. No obstante, cuando el grupo de personas a las que pueda afectar el contenido de la disposición esté representada por organizaciones o asociaciones legalmente constituidas que tengan encomendada la defensa de*



*sus intereses, se entenderá cumplido el presente trámite con la consulta a dichas entidades.*

*Los plazos indicados en el apartado precedente podrán ser reducidos a siete días por razones de urgencia.*

*No obstante, en los supuestos en que hayan participado en el proceso de elaboración del reglamento las organizaciones o asociaciones que ostenten la representación de colectivos o intereses sociales que puedan verse afectados por la disposición, así como en aquéllos en que graves razones de interés público, apreciadas por el órgano competente para la tramitación, así lo aconsejen, se podrá omitir el trámite de audiencia regulado en el presente apartado, dejando constancia de todo ello debidamente en el expediente.*

*d) Durante la tramitación del procedimiento, se recabarán todos aquellos informes que se consideren necesarios, así como las autorizaciones y dictámenes previos que sean preceptivos en relación con el objeto del reglamento.*

*e) Con anterioridad a la aprobación definitiva del proyecto, éste deberá ser remitido a la subsecretaría del departamento, la cual solicitará el informe de la Abogacía General de la Generalitat.*

*f) Emitido el informe al que se refiere el párrafo anterior, el expediente será remitido al Consejo Jurídico Consultivo de la Comunitat Valenciana para que evacue el pertinente dictamen en aquellos supuestos previstos legalmente.*

*g) Concluida la tramitación del expediente, éste será remitido al conseller para su aprobación, o bien para su elevación al pleno del Consell cuando sea éste el órgano competente.”*

Por su parte, los artículos 39 y siguientes del Decreto 24/2009, de 13 de febrero, del Consell, sobre la forma, la estructura y el procedimiento de elaboración de los proyectos normativos de la Generalitat, desarrollan reglamentariamente dicho procedimiento, estableciendo que éste se iniciará por Resolución del conseller competente por razón de la materia en la que se indicará el objeto de regulación y el órgano u órganos superiores o directivos a los que se encomienda la tramitación, que emitirán los informes establecidos en el artículo 43.1.a) de la Ley del Consell.

Por otro lado, el art. 8.1 de Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, en la redacción dada por el apartado 1 por la disposición final 13.1 de la Ley 31/2022, de 23 de diciembre, establece que: *Los órganos de las Administraciones públicas o cualesquiera entes que propongan el establecimiento de subvenciones, con carácter previo, deberán concretar en un plan estratégico de subvenciones los objetivos y efectos que se pretenden con su aplicación, el plazo necesario para su consecución, los costes previsibles y sus fuentes de financiación, supeditándose en todo caso al cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria.*



*Las bases reguladoras de cada subvención harán referencia al Plan estratégico de subvenciones en el que se integran, señalando de qué modo contribuyen al logro de sus objetivos; en otro caso, deberá motivarse por qué es necesario establecer la nueva subvención, incluso aun no habiendo sido prevista en el Plan, y la forma en que afecta a su cumplimiento”.*

En el caso que nos ocupa, el texto del proyecto de Orden expone en su Preámbulo que *“Por Resolución de 29 de abril del Conseller se aprobó el Plan Estratégico de Subvenciones de la Conselleria de Economía Sostenible, Sectores Productivos, Comercio y Consumo 2022-2024 incluyéndose entre las líneas de subvención las subvenciones previstas en las presentes bases.”.*

Analizada la documentación remitida se observa que consta en el expediente el informe de necesidad y oportunidad del proyecto de Orden de la Directora General de Trabajo, Bienestar y Seguridad Laboral de fecha 23 de febrero de 2023, y Memoria Económica de la citada Directora General de la misma fecha.

Por otro lado, constan también entre la documentación remitida el informe sobre impacto de género de 23/02/2023, el informe sobre el impacto en la familia y el informe sobre el impacto en la infancia y adolescencia, ambos de 23/02/2023, todos ellos de la Directora General de Trabajo, Bienestar y Seguridad Laboral.

En cuanto al trámite de información pública, consta la realización de la información pública en el DOGV de 09/02/2023.

Consta, asimismo, oficio del Subsecretario de la Conselleria de fecha 15/03/2023 dirigido a la Dirección General de Financiación y Fondos Europeos, en cumplimiento de lo dispuesto en el Decreto 128/2017, de 29 de septiembre, por el que se regula el procedimiento y comunicación a la Comisión Europea de los proyectos de la Generalitat dirigidos a establecer, conceder o modificar ayudas públicas, así como los Anexos I y II correspondientes, sin que conste que dicho órgano haya emitido Informe alguno.

Finalmente, en cuanto a la exigencia de dictamen del CJC, se ha modificado el criterio que este órgano venía sosteniendo a partir del Dictamen número 374/2022 del CJC, de 8 de junio de 2022, de modo que se reinterpreta la expresión *“disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de leyes y sus modificaciones”* del artículo 10.4 de la Ley 10/1994, de Creación de esta Institución, mantenida hasta la fecha, de forma que solo deberán ser sometidas a dictamen preceptivo las bases reguladoras en aquellos supuestos en los que así se disponga expresamente o se derive de su consideración de reglamento ejecutivo en su acepción material, es decir, cuando sean expresión de un contenido normativo que desarrolle o complemente la ley sectorial o norma comunitaria.

Dicho cambio de criterio se sostiene en que el Tribunal Supremo en varias Sentencias de 2020 se ha decantado expresamente por el carácter no ejecutivo de aquellas Bases reguladoras de subvenciones o ayudas que no constituyan un desarrollo o complemento de la ley sectorial o norma comunitaria, en sentido propio,



optando, por tanto, por un concepto “material” de reglamento ejecutivo a los efectos del dictamen del citado Órgano consultivo (Sentencia 1034/2020, de 17 julio, recurso de casación núm. 247/2019; Sentencia 1069/2020, de 21 de julio, recurso nº 39/2019; Sentencias del Tribunal Supremo 981/2020 de 9 julio, recurso nº 57/2019; Sentencia 975/2020 de 9 julio, recurso nº 56/2019; y Sentencia 1023/2020 de 16 julio, recurso nº 54/2019).

En consecuencia, a partir del Dictamen número 374/2022 del CJC, de 8 de junio de 2022, y siguiendo la doctrina del Alto Tribunal, no se estima preceptiva la petición de dictamen de este Consell en relación con los proyectos de bases reguladoras de subvenciones o ayudas, que, con arreglo a las reseñadas Sentencias de 17 de julio y 21 de julio de 2020, entre otras, no constituyan un desarrollo de la ley en sentido propio, o, en otras palabras, no prevean un contenido normativo que desarrolle o complemente la ley sectorial o norma comunitaria.

Es cuanto tiene que informar esta Abogacía en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 5,2, a) y n) de la Ley 10/2005, de 9 de diciembre, de la Generalitat, de Asistencia Jurídica a la Generalitat, haciendo constar que el presente informe no tiene carácter vinculante, si bien la resolución que se aparte del mismo deberá motivarse, conforme al art. 6.1 de la misma Ley 10/2005, de 9 de diciembre, de la Generalitat, de Asistencia Jurídica a la Generalitat.

En Valencia, en la fecha de la firma electrónica

LA ABOGADA DE LA GENERALITAT

Firmado por Cristina Pilar Martínez  
Aparisi el 03/04/2023 14:47:39

