

JUNTA DE ANDALUCÍA
 CONSEJERÍA DE LA PRESIDENCIA,
 ADMINISTRACIÓN LOCAL Y MEMORIA DEMOCRÁTICA

ALIDA

17 NOV. 2017

Secretaría General de Acción Exterior 34
 Sevilla 30661

20171187

**CONSEJERÍA DE LA PRESIDENCIA,
 ADMINISTRACIÓN LOCAL Y MEMORIA DEMOCRÁTICA**
 Secretaria General de Acción Exterior

REGISTRO

ENTRADA N.º SALIDA N.º
 23/11/17

JUNTA DE ANDALUCÍA
 CONSEJERÍA DE EMPLEO, EMPRESA Y COMERCIO

20 NOV. 2017 39586

Registro General
 Sevilla Hora

Fecha: 16 de noviembre de 2017
 Ref: JV
 Asunto: Informe PROGRAMA DE EXPERIENCIAS PROFESIONALES PARA EL EMPLEO (EPES), REGULADO POR EL DECRETO 85/2003, DE 1 DE ABRIL.

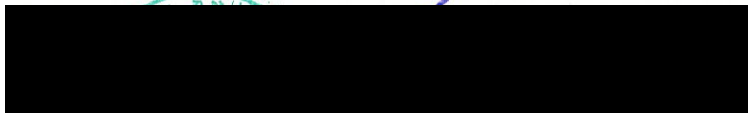
Dña. Rosa Jiménez Reyes
 Ilma. Sra. Secretaria General Técnica
 Consejería de Empleo, Empresa y Comercio
 C/ Albert Einstein nº 4. Edif. World Trade Center.
 Isla de la Cartuja
 41092 Sevilla

En relación con su escrito de fecha de salida 1 de septiembre de 2017, adjunto se remite el informe sobre:

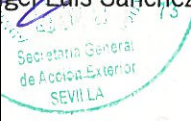
PROYECTO DE ORDEN POR LA QUE SE APRUEBAN LAS BASES REGULADORAS EN RÉGIMEN DE CONCURRENCIA COMPETITIVA DE LAS SUBVENCIONES CONCEDIDAS EN EL MARCO DEL PROGRAMA DE EXPERIENCIAS PROFESIONALES PARA EL EMPLEO (EPES), REGULADO POR EL DECRETO 85/2003, DE 1 DE ABRIL.

Sin otro particular, reciba un cordial saludo.

El Secretario General de Acción Exterior



Edo. Angel Luis Sánchez Muñoz



INFORME SOBRE EL PROYECTO DE ORDEN POR LA QUE SE APRUEBAN LAS BASES REGULADORAS EN RÉGIMEN DE CONCURRENCIA COMPETITIVA DE LAS SUBVENCIONES CONCEDIDAS EN EL MARCO DEL PROGRAMA DE EXPERIENCIAS PROFESIONALES PARA EL EMPLEO (EPES), REGULADO POR EL DECRETO 85/2003, DE 1 DE ABRIL.

En relación con su escrito de fecha de salida 27 de septiembre de 2017, en el que se solicita que la Secretaría General de Acción Exterior realice un informe sobre el proyecto de Orden de referencia, se informa que:

1. El presente informe se centra en el análisis del proyecto de Orden, a la vista de la normativa europea de competencia y, en concreto, de las normas reguladoras de las ayudas de Estado que recoge el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea en sus artículos 107, 108 y 109 (antiguos artículos 87, 88 y 89 TCE).
2. La competencia exclusiva para determinar lo que es ayuda de Estado corresponde exclusivamente a la Comisión Europea, de conformidad con el artículo 108.3 del TFUE; por lo tanto, este informe no tiene más valor que el de orientar sobre la concurrencia o no, en los incentivos objeto de informe, de los elementos que determinan la aplicación del artículo 107 del TFUE. Por consiguiente, en caso de duda sobre la concurrencia de los elementos señalados en este informe, siempre podrá practicarse una notificación a la Comisión Europea para que dicha institución determine si la medida es constitutiva o no de ayuda de Estado.
3. El Proyecto de Orden sometido a informe tiene por objeto, como señala el punto 1 del cuadro-resumen, la concesión de incentivos dirigidos a financiar las prácticas profesionales en empresas con el fin de promover la inserción laboral de las personas demandantes de empleo, mediante la subvención de hasta el 100% de los costes salariales y de Seguridad Social del personal contratado para la organización, gestión, coordinación y desarrollo del programa, así como las becas de las personas participantes en las prácticas profesionales. Conforme al apartado 4.a) del Cuadro Resumen, podrán solicitar las subvenciones las entidades sin ánimo de lucro, las Corporaciones Locales, las Universidades y otras entidades de Derecho Público.
4. Desde esta Secretaría General se han emitido con anterioridad diversos informes en relación con las líneas de ayudas incluidas dentro de los Programas para la Inserción Laboral regulados por el Decreto 85/2003, en concreto el informe de 5 agosto de 2014, sobre el proyecto de Orden por la que se modificaba la Orden de 20 de marzo de 2013, de subvenciones en programas de orientación profesional, acompañamiento a la inserción, experiencias profesionales para el empleo y acciones experimentales; así como el informe de 4 de noviembre de 2016, sobre el proyecto de Orden por la que se establecen las bases reguladoras en régimen de concurrencia competitiva de las subvenciones concedidas en el marco de los Programas de orientación profesional y acompañamiento a la inserción.

Tal como se indicaba en el informe de 5 de agosto de 2014, desde la perspectiva de ayudas de Estado, el análisis de las medidas previstas en el proyecto de Orden objeto de informe requiere realizar un estudio diferenciado de dos potenciales beneficiarios:

- Por un lado, las entidades beneficiarias de la subvención (entidades sin ánimo de lucro, Corporaciones Locales, Universidades y otras entidades de Derecho Público), a las que se denominará beneficiarios directos.

- Por otro lado, las personas demandantes de empleo inscritas como desempleadas en el Servicio Andaluz de Empleo, que se benefician de las becas para la realización de prácticas profesionales, que son los beneficiarios indirectos.

En cuanto a los **beneficiarios indirectos**, esto es, personas demandantes de empleo inscritas como desempleadas en el Servicio Andaluz de Empleo que se benefician de la experiencia adquirida en las prácticas profesionales, ha de señalarse que, el proyecto de Orden en este nivel no se encuadraría dentro del ámbito de aplicación del artículo 107.1 del Tratado, en la medida en que son ayudas a personas físicas que, al estar en situación de desempleo, no favorecen a empresas o producciones.

Respecto a los **beneficiarios directos**, en el punto 5 del informe se indicaban los criterios para considerar si la medida es constitutiva de ayuda de Estado, al objeto de que por el Centro Directivo gestor de las ayudas se pudiese determinar la concurrencia de dichos elementos, concretamente la existencia de una actividad económica por parte de los beneficiarios, y la concurrencia del elemento ventaja; y, en caso de que entendiera que las medidas entran dentro del artículo 107 del Tratado, se indicaban las dos vías a las que podrían someterse para ser compatibles:

- Al marco normativo de los Servicios de interés Económico General, si bien se indicaba que, en la medida en que no consta que exista un acto de atribución por el que se encargue a los beneficiarios de las líneas de ayuda la ejecución de obligaciones de servicio público, este marco normativo no parece aplicable.
- Al Reglamento (UE) 1407/2013 DE LA COMISIÓN de 18 de diciembre de 2013 relativo a la aplicación de los artículos 107 y 108 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea a las ayudas de minimis (DO L 352 de 24/12/2013 pág. 1)

En el proyecto de Orden que se remite para informe, **ese Centro Directivo entiende que la medida es constitutiva de ayuda de Estado, ya que la somete a la normativa de los Servicios de Interés Económico General**, a la que se hace referencia en el punto 3 del cuadro resumen (régimen jurídico específico aplicable señala expresamente la 8.2. La Decisión de la Comisión de 20 de diciembre de 2011, que declara que determinados tipos de compensación por servicios de interés económico general que constituyen ayuda estatal son compatibles con el Tratado conforme a lo dispuesto en el artículo 106, apartado 2, del Tratado y los exime de la obligación de notificación conforme al artículo 108, apartado 3, del Tratado) y en el punto 1, al señalar como objeto de la Orden “compensar económicamente la prestación de los servicios de interés económico general desarrollados por las entidades beneficiarias”.

La aplicación del marco normativo de los Servicios de Interés Económico General fue objeto del informe de 4 de noviembre de 2016, en relación con la Orden reguladora de las subvenciones concedidas en el marco de los Programas de orientación profesional y acompañamiento a la inserción; por lo que -dada la semejanza entre ambas líneas de subvención, así como la coincidencia en cuanto a los beneficiarios directos- se reiteran las consideraciones realizadas en dicho informe respecto a la aplicación de la normativa SIEG.

DEL CUMPLIMIENTO DE LA DECISIÓN DE LA COMISIÓN DE 20 DE DICIEMBRE DE 2011.

5. Los principales elementos que determinan la compatibilidad de las compensaciones por SIEG al amparo de la Decisión son:
 - 5.1. Que la compensación entre dentro del ámbito de aplicación previsto en la Decisión.
 - 5.2. Que exista un acto de atribución que precise, en particular, la naturaleza y duración de las obligaciones de servicio público, la empresa y el territorio afectados, la naturaleza de cualesquiera derechos exclusivos o especiales atribuidos a las empresas, los parámetros aplicados al cálculo, control y revisión de la compensación, las modalidades para evitar toda

compensación excesiva y recuperarla, y que incluya una referencia a la Decisión.

- 5.3. Que la compensación no puede superar lo necesario para cubrir los costes derivados del cumplimiento de las obligaciones de servicio público, incluido un beneficio razonable; para ello es necesario un cálculo de todos los costes así como de cualquier tipo de ingresos recibidos.
 - 5.4. Que se establezca un mecanismo de control del exceso de compensación por las autoridades públicas de los Estados miembros.
6. **AMBITO DE APLICACIÓN:** Del análisis del artículo 2 de la Decisión se desprende que las ayudas contenidas en el proyecto de Orden pueden entrar en alguna de estas dos categorías:
- 6.1. Compensación que no supere un importe anual de 15 millones EUR por la prestación de servicios de interés económico general en ámbitos que no sean los transportes y las infraestructuras de transportes (Art. 2.1.a de la Decisión).
 - 6.2. Compensación por la prestación de servicios de interés económico general que atiendan necesidades sociales en lo referente a la asistencia sanitaria, asistencia de larga duración, asistencia infantil, acceso a la reintegración en el mercado laboral¹, viviendas sociales y protección e inclusión social de grupos vulnerables (Art. 2.1.c de la Decisión).

En todo caso ha de tenerse en cuenta el límite establecido en el artículo 2.2 de la Decisión "*La presente Decisión solo se aplicará cuando el período durante el que se ha encomendado a la empresa el funcionamiento del servicio de interés económico general no supere los diez años*".

7. **ACTO DE ATRIBUCIÓN:** En relación con la forma del acto, la decisión no la precisa, pues dependerá de la normativa interna de cada Estado miembro. En este sentido, el DOCUMENTO DE TRABAJO DE LOS SERVICIOS DE LA COMISIÓN: Guide to the application of the European Union rules on state aid, public procurement and the internal market to services of general economic interest, and in particular to social services of general interest², señala:

"Una atribución a tenor del artículo 106, apartado 2, del TFUE y de la sentencia Altmark solo requiere que el acto de atribución revista la forma de uno o varios actos jurídicamente vinculantes en virtud de la legislación nacional. La forma específica del acto (o actos) puede ser determinada por cada Estado miembro, de acuerdo, sobre todo, con su organización política y/o administrativa.

En efecto, según las normas básicas del Derecho administrativo, toda autoridad pública, a nivel local, regional o central, necesita una base jurídica para definir un SIEG y financiarlo. Por lo tanto, el concepto de atribución puede corresponder en gran medida a la base jurídica que la autoridad pública afectada elija discrecionalmente en cada caso. No es necesario que ese acto se denomine atribución. Tampoco es necesario que los Estados miembros establezcan un marco normativo específico para la adopción de los denominados «actos de atribución».

No hay, pues, una atribución «estándar», sino que esta depende tanto de la autoridad pública que encomienda el servicio como de la actividad de que se trate."

¹ Tanto del considerando 11 de la Decisión como de la versión inglesa de la Decisión que menciona "access to and reintegration into the labour market" puede entenderse que el servicio se corresponde tanto con el acceso al mercado laboral como con la reintegración al mismo.

² Disponible en http://ec.europa.eu/competition/state_aid/overview/new_guide_eu_rules_procurement_es.pdf

Por tanto, desde la perspectiva del Derecho de la Unión Europea un proyecto de Orden de las características de la que es objeto de informe podría calificarse como acto de atribución, no obstante, se aconseja una valoración desde la perspectiva del derecho nacional sobre la idoneidad de la declaración por medio de una Orden de este tipo.

Sin embargo, al margen de la idoneidad formal o no de la declaración por medio de una Orden de ayudas, lo cierto es que en el caso objeto de informe, y a juicio de este Centro Directivo, el texto del proyecto de Orden que se remite **no parecer contener una declaración expresa suficientemente clara del carácter de servicio público a efectos de la normativa SIEG.**

Respecto del contenido del acto de atribución, el artículo 4 de la Decisión de 20 de diciembre de 2011 requiere la existencia de un acto de atribución del funcionamiento del servicio de interés económico general que en todo caso deberá indicar:

- a) el contenido y la duración de las obligaciones de servicio público;
- b) la empresa interesada y, si procede, el territorio afectado;
- c) la naturaleza de cualesquiera derechos exclusivos o especiales atribuidos a las empresas por la autoridad en cuestión;
- d) los parámetros aplicados al cálculo, control y revisión de la compensación;
- e) las modalidades para evitar y recuperar las posibles compensaciones excesivas.

En este sentido, a juicio de este Centro Directivo, se considera que **el proyecto de Orden remitido no formula una declaración expresa suficientemente clara del carácter de servicio de interés económico general, ni recoge de forma precisa las obligaciones de servicio público que se atribuyen a las empresas beneficiarias de la compensación, ni reconoce expresamente la existencia o ausencia de derechos exclusivos.**

8. **LIMITACIÓN DE LA COMPENSACIÓN A LOS COSTES DERIVADOS DEL CUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES DE SIEG:** Conforme al punto 14 de la Decisión SIEG el cálculo y el control del importe de la compensación sólo podrán efectuarse correctamente si las obligaciones de Servicio Público que incumben a las empresas y las posibles obligaciones que incumben al Estado se hayan claramente definidas en un acto público formal (acto de atribución). En función de lo anterior, partiendo de una la ausencia de una declaración clara y precisa de las obligaciones de servicio público es difícil realizar el cálculo del importe de la compensación.

En todo caso, si se señalase de forma expresa y clara que la obligación de Servicio Público consistiese en el establecimiento del servicio de "organización, gestión, coordinación y desarrollo de prácticas profesionales", en el marco del Programa Experiencias Profesionales para el Empleo, podría entenderse que, en la medida en que la financiación se limita al coste de este servicio, incluyendo costes tales como costes salariales del personal técnico y de apoyo de las mismas, del personal de coordinación así como gastos generales (alquileres, gastos corrientes...), la compensación parece limitarse, en principio, a lo necesario para cubrir los costes derivados del cumplimiento de las obligaciones de servicio público.

Por otro lado, no parece que la prestación del Servicio vaya a generar ingresos a las entidades beneficiarias.

No obstante, en la medida en que en el punto 5.c.1º.3 del cuadro resumen se mencionan unas cuantías máximas para los gastos subvencionables, se traslada para su valoración la conveniencia de confirmar la ausencia de sobrecompensación.

9. **CONTROL DEL EXCESO DE COMPENSACIÓN:** Con la salvedad señalada en el apartado 14 de la Decisión, el proyecto de Orden regula mecanismos tales como (incompatibilidad con otras subvenciones – punto 7.b del cuadro resumen-; la justificación prevista en el punto 26 o el reintegro previsto en el punto 27 –especialmente, lo señalado en el punto 27.b-) que garantizan un control en el caso de exceso de compensación.

REGIMEN DE MINIMIS APLICABLE A SERVICIOS DE INTERÉS ECONÓMICO GENERAL

10. Ha de tenerse en cuenta que además de la Decisión de la Comisión de 20 de diciembre de 2011, a la que se acoge el proyecto de Orden, existen otros marcos normativos para las compensaciones por la prestación de servicios de interés económico general; y en tal sentido **se plantea**, para su consideración por parte del Centro Directivo responsable, **la posibilidad de someter las ayudas reguladas en el proyecto al Reglamento 360/2012, de 25 de abril de 2012**, relativo a la aplicación de los artículos 107 y 108 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea a las ayudas de minimis concedidas a empresas que prestan servicios de interés económico general.

En relación con la aplicación de este marco normativo deberán tenerse en cuenta los siguientes aspectos:

- El Reglamento se aplica a las ayudas concedidas para la prestación de un servicio de interés económico general, las cuales se considera que no afectan al comercio entre los Estados miembros y/o no falsean o amenazan falsear la competencia siempre que el importe total de la ayuda concedida por la prestación de servicios de interés económico general recibido por la empresa no supere los 500.000 euros durante cualquier período de tres ejercicios fiscales.
- Se requiere un acto expreso de encomienda del servicio de interés económico general, en el que se deberá informar a la empresa encargada del mismo; pero -conforme señala el considerando 6- no se deberá incluir necesariamente toda la información detallada que se indica en la Decisión nº 2012/21/UE.

A título de ejemplo se traslada para su conocimiento un ejemplo de declaración expresa de dicha actividad como SIEG para acogerse al Régimen de minimis. Este ejemplo lo constituye el apartado 4 del artículo 5 de la Ley 5/2011, de 29 de marzo, de Economía Social, introducido por la modificación realizada por la Ley 31/2015, de 9 de septiembre, que declara expresamente a los Centros Especiales de Empleo y Empresas de Inserción como entidades prestadoras de Servicios de Interés Económico General.

- Conforme al artículo 2, apartado segundo, el importe total de la ayuda concedida a una empresa que preste servicios de interés económico general no excederá de 500.000 euros durante cualquier período de tres ejercicios fiscales. En caso de superar este límite máximo, dicho importe no podrá acogerse a este Reglamento ni siquiera para una fracción que no supere el citado límite máximo.
- Se deben tener en cuenta las reglas de acumulación establecidas en los apartados 6 a 8 del artículo 2, conforme a los cuales la ayuda no se acumulará con ninguna ayuda estatal correspondiente a los mismos gastos subvencionables si dicha acumulación da lugar a una intensidad de ayuda superior a la establecida para las circunstancias concretas de cada caso en un reglamento de exención por categorías o en una decisión adoptada por la Comisión. La ayuda de minimis en virtud de este Reglamento podrá acumularse con ayudas de minimis en virtud de otros Reglamentos de minimis hasta el límite máximo establecido en el apartado 2.

- Conforme al artículo 3, antes de conceder la ayuda se deberá obtener de la empresa que presta el servicio de interés económico general una declaración escrita o en soporte electrónico, referente a cualquier otra ayuda de minimis recibida en virtud de este Reglamento o de conformidad con otros Reglamentos de minimis durante los dos ejercicios fiscales anteriores y durante el ejercicio fiscal en curso.

Sevilla, a 16 de noviembre de 2017

Vº Bº

El Secretario General de Acción Exterior

[Redacted signature block]

Angel Luis Sánchez Muñoz

[Redacted block]

[Redacted signature block]

El Jefe de Servicio de Normativa Europea

[Redacted signature block]

Javier Visus Arbesú

[Redacted block]