



**CONSELL JURÍDIC CONSULTIU
DE LA
COMUNITAT VALENCIANA**

**Dictamen 417/2018
Expediente 365/2018**

Presidenta
Hble. Sra.
D.^a Margarita Soler Sánchez

Consellers y Consellers
Ilmas. Sras. e Ilmos. Sres.
D. Enrique Fliquete Liso
D.^a M.^a Asunción Ventura Franch
D.^aM.^a 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 20 de junio de 2018, bajo la Presidencia de la Hble. Sra. D.^a 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 5 de junio de 2018 (Registro de entrada de 6 de junio), el Pleno del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana ha examinado el expediente instruido por la Conselleria de Economía Sostenible, Sectores Productivos, Comercio y Trabajo relativo al proyecto de Orden por la que se establecen las bases reguladoras del programa de fomento de empleo para la mejora de las condiciones laborales en el sector de la hostelería de la Comunitat Valenciana.

ÁMBITO- PREFIJO

ORVE

Nº registro

000011505_18_0000211

CÓDIGO SEGURO DE VERIFICACIÓN

DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN

<https://sede.administracionespublicas.gob.es/valida/validar/servicio>

FECHA Y HORA DEL DOCUMENTO

2018-06-25 11:08:17

Validez del documento

Original



I ANTECEDENTES

Único.- Mediante escrito de 5 de junio de 2018, el Conseller de Economía Sostenible, Sectores Productivos, Comercio y Trabajo remitió a este Órgano consultivo el proyecto de Orden por la que se establecen las bases reguladoras del programa de fomento de empleo para la mejora de las condiciones laborales en el sector de la hostelería de la Comunitat Valenciana, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 10.4 de la Ley 10/1994, de 19 de diciembre, de creación del Consell Jurídic Consultiu, a fin de que por este Órgano Consultivo se emita el preceptivo dictamen.

El expediente está integrado, como se verá, con los informes y trámites exigidos por la normativa aplicable a la elaboración de las disposiciones administrativas de carácter general.

Y, en tal estado el procedimiento, se remite el expediente a este Consell para su dictamen.

II CONSIDERACIONES

Primera.- Sobre el carácter de la emisión del dictamen.

Este Órgano Consultivo emite el presente dictamen en virtud de lo dispuesto en el artículo 10.4 de la Ley de la Generalitat Valenciana, 10/1994, de 19 de diciembre, de Creación del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana, que establece la consulta preceptiva en “*los proyectos de Reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las leyes y de sus modificaciones*”.

El proyecto de norma tiene por objeto “establecer” las bases reguladoras del programa de fomento de empleo para la mejora de las condiciones laborales en el sector de la hostelería de la Comunitat Valenciana.

La Orden proyectada se asienta en la normativa superior a la que se hace puntual referencia en su Preámbulo y se reitera en la Consideración



segunda del presente Dictamen, concluyéndose, por tanto, en la preceptividad de la consulta a este Supremo Órgano Consultivo.

Segunda.- El marco general normativo.

El presente proyecto de Orden tiene por finalidad aprobar las bases reguladoras del programa de fomento de empleo para la mejora de las condiciones laborales en el sector de la hostelería de la Comunitat Valenciana.

La finalidad que persigue el proyecto, a tenor del informe de necesidad y oportunidad, es aprobar las bases reguladoras de concesión de subvenciones *destinadas "...a fomentar la ampliación del periodo de llamamiento de los contratos fijos discontinuos en determinados servicios de alojamiento del sector de la hostelería de la Comunitat Valenciana"*.

Las Bases de referencia se enmarcan en el contexto siguiente:

"Entre los ejes de las políticas de activación para el empleo que a tal efecto recoge el citado texto refundido figura el de las oportunidades de empleo, que incluye las actuaciones que llenen por objeto incentivar la contratación, la creación de empleo o el mantenimiento de los puestos de trabajo. Plenamente alineado con este eje; el Plan Estratégico de Subvenciones del SERVEF para el periodo 2017-2019 prevé entre sus objetivos estratégicos el de 'Conseguir la Igualdad de oportunidades en el acceso al empleo de calidad, así como el mantenimiento de una contratación de calidad'. Entre las acciones previstas para ello figura la de 'Apoyar la estabilidad laboral y la mejora en las condiciones laborales de los colectivos que sufren la precariedad del mercado de trabajo'.

En relación con este aspecto, puede destacarse que el turismo constituye un sector estratégico para la Comunitat Valenciana con una fuerte incidencia en el mercado de trabajo. Sin embargo (como se indica en el Libro Blanco para una nueva Estrategia Turística de la Comunitat Valenciana), la calidad del empleo que se crea en la industria turística valenciana adolece de peores condiciones con relación al promedio nacional. En concreto, existe una mayor temporalidad de los puesto de trabajo (de un 33% frente al 23% nacional), ligada a la alta estacionalidad del turismo. A este respecto, el citado Libro Blanco concluye que 'Potenciar una oferta turística menos estacional podría dar un impulso a la Industria turística al mismo tiempo que ayudaría a reducir la elevada temporalidad del mercado laboral'. Mediante esta medida, dirigida esencialmente a combatir la precariedad laboral, se pretende contribuir asimismo a la consecución de este segundo objetivo".



El Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana atribuye a la Generalitat en su artículo 49 competencia exclusiva, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 149 de la Constitución y, en su caso, de las bases y ordenación de la actividad económica general del Estado, en la gestión de las funciones, del servicio público de empleo estatal en el ámbito del trabajo, ocupación y formación, estableciendo asimismo en su artículo 51 que corresponde a la Generalitat la ejecución de la legislación del Estado en materia laboral y el fomento activo de la Ocupación.

Mediante el Real Decreto 288/1985, de 23 de enero, se aprobó el traspaso a la Comunitat Valenciana de las funciones y servicios del Estado en materia de Unidad Administradora del Fondo Nacional de Protección al Trabajo, entre los que se encontraban las ayudas para la integración laboral de las personas consideradas en la actualidad que forman parte de colectivos vulnerables y cuyos derechos son dignos de especial protección de acuerdo con la Ley.

El Texto Refundido de la Ley de Empleo, aprobado mediante el Real Decreto Legislativo 3/2015, de 23 de octubre, dispone que, de acuerdo con lo previsto en los artículos 40 y 41 de la Constitución Española, la política de empleo es el conjunto de decisiones adoptadas por el Estado y las Comunidades Autónomas que tienen por fin el desarrollo de programas y medidas tendentes a la consecución del pleno empleo, así como a la adecuación cuantitativa y cualitativa de la oferta y demanda, a la reducción y a la debida protección de las situaciones de desempleo.

La Generalitat, dentro de su ámbito competencial en materia de fomento de empleo, viene desarrollando, una política coordinada para el fomento del empleo en diversos sectores de la actividad económica, siendo el turismo un sector con estacionalidad laboral.

Con tales antecedentes, la Orden proyectada persigue los objetivos descritos, que se concretan, en el caso examinado, en la aprobación de las bases reguladoras del programa de fomento de empleo para la mejora de las condiciones laborales en el sector de la hostelería de la Comunitat Valenciana.

Como quiera que el proyecto de Orden se dicta en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 165 de la Ley 1/2015, de 6 de febrero, de la Generalitat, de Hacienda Pública, del Sector Público Instrumental y de Subvenciones, relativo a las bases reguladoras para la concesión de subvenciones, resulta de aplicación al objeto de la Orden proyectada la normativa en la materia de subvenciones que se cita en el Preámbulo, de carácter básico, dictada por el Estado en el ejercicio de las competencias

ÁMBITO- PREFIJO	CÓDIGO SEGURO DE VERIFICACIÓN	FECHA Y HORA DEL DOCUMENTO
ORVE		2018-06-25 11:08:17
Nº registro	DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN	Validez del documento
000011505_18_0000211	https://sede.administracionespublicas.gob.es/valida/validar/servicio_csv_id/16/	Original



previstas en el artículo 149.1.13ª, 14ª y 18ª de la Constitución y por los artículos 159 a 177 de la Ley 1/2015, de 6 de febrero, de la Generalitat, que rige las subvenciones de la Administración de la Generalitat.

Tercera.- Procedimiento de elaboración.

En el ámbito adjetivo, son de aplicación los artículos 164.e) y 165.1 de la Ley 1/2015, de 6 de febrero, de Hacienda Pública, del Sector Público Instrumental y de Subvenciones de la Comunitat Valenciana, en relación al artículo 43 de la Ley 5/1983, de 30 de diciembre, del Consell y al Decreto 24/2009, de 13 de febrero, del Consell, que regula, entre otros extremos, el procedimiento de elaboración de los proyectos normativos de la Generalitat.

Consta en el procedimiento el informe de fecha 10 de abril de 2018 emitido a cargo de la Directora General de Empleo y Formación (Servef) sobre la necesidad y oportunidad de elaborar la norma proyectada.

La memoria económica positiva, de la misma fecha y procedencia, sobre el impacto económico en relación con la aplicación de la Orden de la Conselleria consultante, en cuanto al coste que podría suponer la aplicación, indica que el proyecto de Orden no conlleva incremento del gasto público para su puesta en marcha y funcionamiento, más allá de los créditos consignados, al efecto en los presupuestos anuales, dentro del correspondiente programa y línea presupuestaria, para financiar las respectivas convocatorias.

Se ha emitido informe favorable de la Dirección General de Presupuestos, en fecha 30 de abril de 2018.

Se han incorporado al expediente los respectivos informes de impacto de género; en la infancia y adolescencia; de impacto en la familia; así como el informe de coordinación informática, todos ellos de fecha 10 de abril de 2018.

En el procedimiento de elaboración de la disposición general proyectada se ha dado traslado del texto de la norma al resto de Consellerias con competencias que inciden en la materia objeto del proyecto, habiéndose presentado escritos oportunamente.

No consta verificada la consulta pública previa a través del portal web de la Administración competente, de conformidad a lo dispuesto en el artículo 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, tal vez por el carácter de la



norma proyectada; tampoco consta emitido informe respecto a su innecesaridad.

En cambio, se ha cumplido con el preceptivo trámite de audiencia a las entidades más representativas por razón de la materia, como son los Agentes Sociales, que constan en el informe de fecha 19 de abril de 2018 a cargo de la Subdirectora General de Empleo.

Se ha emitido informe, de conformidad al Decreto 128/2017, de 29 de septiembre, del Consell, por el que se regula el procedimiento de notificación y comunicación a la Comisión Europea de los proyectos de la Generalitat dirigidos a los fines de la compatibilidad de la regulación proyectada con el Mercado Único y la normativa comunitaria, no resultando aplicable el artículo 107.1 del Tratado de funcionamiento de la Unión Europea, y no estando sujeto a la obligación de comunicación o notificación previa. Ello se reitera en el Preámbulo de la norma proyectada.

En el curso del procedimiento de elaboración de la disposición general proyectada, se ha informado que las ayudas contempladas están incluidas en el Plan Estratégico de Subvenciones del Servicio Valenciano de Empleo y Formación.

Se ha incorporado informe de la Abogacía General de la Generalitat, de fecha 16 de mayo de 2018, que analiza la Orden que se pretende ahora aprobar, proponiendo una serie de mejoras en el texto que en su mayor parte han sido introducidas en el borrador final.

Igualmente, consta el informe de fiscalidad previa, de conformidad, de la Intervención Delegada, de fecha 28 de mayo de 2018.

Ha de significarse que los anteriores informes son, en general, favorables a la disposición general proyectada.

Cuarta.- Estructura del proyecto.

La disposición general propuesta reviste la forma de Orden y se integra por una parte introductoria o expositiva, titulada como “Preámbulo”, seguida de un texto articulado compuesto de 18 artículos intitulados, y una parte final que comprende dos disposiciones adicionales y dos disposiciones finales, todas ellas intituladas.

El contenido de la parte dispositiva es el siguiente:

ÁMBITO- PREFIJO	CÓDIGO SEGURO DE VERIFICACIÓN	FECHA Y HORA DEL DOCUMENTO
ORVE	[REDACTED]	2018-06-25 11:08:17
Nº registro	DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN	Validez del documento
000011505_18_0000211	https://sede.administracionespublicas.gob.es/valida/validar/servicio_csv_id/167	Original

Preámbulo

Capítulo I. Disposiciones generales

Artículo 1. Objeto y ámbito.

Artículo 2. Entidades beneficiarias.

Artículo 3. Personas destinatarias finales

Artículo 4. Exclusiones

Artículo 5. Hecho subvencionable.

Artículo 6. Cuantía de la subvención.

Artículo 7. Incompatibilidades.

Artículo 8. Convocatoria.

Artículo 9. Procedimiento de concesión.

Artículo 10. Presentación de solicitudes.

Artículo 11. Instrucción.

Artículo 12. Resolución y recursos.

Artículo 13. Liquidación y pago

Artículo 14. Resolución de incidencias.

Artículo 15. Régimen de sustitución.

Artículo 16. Reintegro de las ayudas concedidas

Artículo 17. Comprobación y plan de control

Artículo 18. Obligaciones de las entidades beneficiarias

Disposiciones Adicionales

Primera. Normativa de aplicación

Segunda. Derecho de la competencia

Disposiciones Finales

Primera. Habilitación normativa

Segunda. Entrada en vigor

Quinta.- Observaciones al contenido de la Orden proyectada.

Al articulado del proyecto de Orden.

Al artículo 2. Entidades beneficiarias.

En relación con los requisitos, 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.

En este sentido, el artículo 35 de la citada Ley orgánica, que de acuerdo con la disposición final primera tiene carácter básico, establece:

“Las Administraciones públicas, en los planes estratégicos de subvenciones que adopten en el ejercicio de sus competencias, determinarán los ámbitos en que, por razón de la existencia de una situación de desigualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, las bases reguladoras de las correspondientes subvenciones puedan incluir la valoración de actuaciones de efectiva consecución de la igualdad por parte de las entidades solicitantes.

A estos efectos podrán valorarse, entre otras, las medidas de conciliación de la vida personal, laboral y familiar, de responsabilidad social de la empresa, o la obtención del distintivo empresarial en materia de igualdad regulado en el Capítulo IV del Título IV de la presente Ley”.

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

Al artículo 8. Convocatoria.

En el apartado 3 en punto al supuesto de alteración de distribución prevista debería indicar si se atribuye tal resolución al titular de la Dirección General del SERVEF, que es el competente para iniciar el procedimiento, conforme se recoge en el apartado 1 del precepto proyectado.

Al artículo 14. Resolución de incidencias.

Su parca redacción debería detallarse para acomodarse en lo sustancial a lo dispuesto en el artículo 165.2 en su letra h) de la Ley 1/2015, debiendo contener en las Bases las circunstancias que, en su caso, podrán dar lugar a una variación de las condiciones tenidas en cuenta para la concesión de las subvenciones.

Sin embargo se acoge de forma indeterminada a toda “incidencia” “de cualquier naturaleza”.

Al artículo 18. Obligaciones de las entidades beneficiarias.

Respecto a la estructura se reitera la correlativa observación



formulada al artículo 4 de la Orden proyectada.

En punto al sustrato, debería recogerse la forma de acreditar los requisitos que deben cumplir pues así se exige para las personas beneficiarias de la subvención por el artículo 162. 2.b) de la Ley 1/2015, de 6 de febrero, de la Generalitat, de Hacienda Pública, del Sector Público Instrumental y de Subvenciones.

A la parte final.

A la Disposición Adicional Primera. Normativa de aplicación.

No tiene carácter prescriptivo, por lo que debería tener un mejor encaje en la parte expositiva de la norma proyectada.

Incorporación de una nueva Disposición Adicional.

En nuestro Dictamen 206/2016, con ocasión de otro Proyecto de Orden subvencional, se añadía que:

“Como observación final se hace necesario expresar que, dado que en la memoria económica se dice que la aprobación de esta norma <no conlleva incremento del gasto público para su puesta en marcha y funcionamiento, más allá de los créditos consignados al efecto en los presupuestos anuales, dentro del correspondiente programa y línea presupuestaria, para financiar las respectivas convocatorias>, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 26.3 de la Ley 1/2015, deberá añadirse al proyecto normativo una disposición adicional nueva comprensiva de la regla de no gasto”.

En virtud de ello, procedería en este caso la incorporación de una disposición adicional con dicho contenido.

Observaciones de índole formal al proyecto de Orden

En la formulación del título de la Orden debería sustituirse “establecer” por “aprobar”, más ajustado al sentido técnico-jurídico.

**III
CONCLUSIÓN**

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

Que el proyecto de Orden por la que se establecen las bases reguladoras del programa de fomento de empleo para la mejora de las condiciones laborales en el sector de la hostelería de la Comunitat Valenciana, es conforme al ordenamiento jurídico.

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

València, 20 de junio de 2018

EL SECRETARIO GENERAL



Firmat per Joan Maria Tamarit Palacios el
21/06/2018 13:54:54
Càrrec: Secretari General del Consell
Jurídic Consultiu

Joan Tamarit i Palacios

LA PRESIDENTA



Firmat per Margarita Soler Sánchez el
21/06/2018 14:56:52
Càrrec: Presidenta del Consell Jurídic
Consultiu de la Comunitat Valenciana

Margarita Soler Sánchez

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