



**CONSELL JURÍDIC CONSULTIU
DE LA
COMUNITAT VALENCIANA**

**Dictamen 418/2018
Expediente 387/2018**

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 11 de junio de 2018 (Registro de entrada de 12 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 contratación de personas pertenecientes a colectivos vulnerables.

ÁMBITO- PREFIJO

ORVE

Nº registro

000011505_18_0000210

CÓDIGO SEGURO DE VERIFICACIÓN

DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN

FECHA Y HORA DEL DOCUMENTO

2018-06-25 11:04:16

Validez del documento





I ANTECEDENTES

Único.- Mediante escrito de 11 de junio de 2018, el Conseller de 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 contratación de personas pertenecientes a colectivos vulnerables, 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 contratación de personas pertenecientes a colectivos vulnerables.

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 contratación de personas pertenecientes a colectivos vulnerables.

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 la calidad en el empleo 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, que incluye las actuaciones que tienen por objeto incentivar la contratación de colectivos y sectores que entrañen mayores dificultades de inserción 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 contratación

ÁMBITO- PREFIJO	CÓDIGO SEGURO DE VERIFICACIÓN	FECHA Y HORA DEL DOCUMENTO
ORVE	[REDACTED]	2018-06-25 11:04:16
Nº registro	DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN	Validez del documento
000011505_18_0000210	https://sede.administracionespublicas.gob.es/valida/validar/servicio	Original



de personas pertenecientes a colectivos vulnerables.

Así, el proyecto regula en el artículo 3 las “*personas destinatarias finales*” de estas subvenciones, que “en todo caso” deberán pertenecer a alguno de los colectivos relacionados (personas en situación de riesgo o exclusión social; las personas desempleadas de larga duración; las mayores de 50 años; personas con diversidad funcional; mujeres y colectivos de personas desempleadas que se determinen en consonancia con la normativa o estrategias europeas, estatales o autonómicas en materia de empleo).

Por último, 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 previstas en el artículo 149.1.13^a, 14^a y 18^a 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 9 de marzo de 2018 emitido por 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.



Consta formulada solicitud de informe a la Dirección General de Presupuestos, no obrando al tiempo de remitir la documentación que acompaña a la solicitud de dictamen a este Consell.

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 9 de marzo 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 y tampoco se ha emitido informe respecto a su innecesaridad.

Se ha procedido a cumplir 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 21 de marzo 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 2 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.

ÁMBITO- PREFIJO	CÓDIGO SEGURO DE VERIFICACIÓN	FECHA Y HORA DEL DOCUMENTO
ORVE	[REDACTED]	2018-06-25 11:04:16
Nº registro	DIRECCION DE VALIDACION	Validez del documento
000011505_18_0000210	https://sede.administracionespublicas.gob.es/valida/validar/servicio	Original



Igualmente, consta el informe de fiscalidad previa, de conformidad, de la Intervención Delegada, de fecha 4 de junio 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 25 artículos intitolados, distribuidos a lo largo de siete Capítulos y comprensivo de una parte final integrada de cuatro disposiciones adicionales y dos disposiciones finales.

El contenido de la parte dispositiva es el siguiente:

Preámbulo

Capítulo I. Disposiciones generales

Artículo 1. Objeto y ámbito.

Artículo 2. Entidades beneficiarias.

Artículo 3. Personas destinatarias finales

Artículo 4. Exclusiones

Artículo 5. Condiciones generales.

Artículo 6. Incompatibilidades.

Capítulo II. Programa de fomento de la contratación indefinida.

Artículo 7. Objeto

Artículo 8. Cuantía de la subvención.

Capítulo III. Programa de fomento de la conversión a indefinido de contratos temporales.

Artículo 9. Objeto.

Artículo 10. Cuantía de la subvención.

Capítulo IV. Programa de fomento de la contratación en prácticas.

Artículo 11. Objeto.

Artículo 12. Cuantía de la subvención.

Capítulo V. Programa de fomento de la contratación temporal de personas con diversidad funcional severa.

Artículo 13. Objeto.

Artículo 14. Cuantía de la subvención.





Capítulo VI. Solicitudes de subvención y su tramitación.

- Artículo 15. Convocatoria.
- Artículo 16. Procedimiento de concesión.
- Artículo 17. Presentación de las solicitudes.
- Artículo 18. Instrucción.
- Artículo 19. Resolución y recursos.
- Artículo 20. Liquidación y pago

Capítulo VII. Control y seguimiento de las subvenciones.

- Artículo 21. Resolución de incidencias.
- Artículo 22. Régimen de sustitución.
- Artículo 23. Reintegro de las ayudas concedidas
- Artículo 24. Comprobación y plan de control
- Artículo 25. Obligaciones de las entidades beneficiarias

Disposiciones Adicionales

- Primera. Normativa de aplicación
- Segunda. Definiciones.
- Tercera. Derecho de la competencia.
- Cuarta. Acompañamiento tras la contratación.

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 3. Personas destinatarias finales.

El inciso d) del apartado 1 comprende como personas destinatarias finales aquellas con *“diversidad funcional”*, si bien en ciertos Programas se restringe a los que padecen la diversidad funcional *“severa”*, como se muestra en los artículos 7, 13 y 14 para tales destinatarios finales de la subvención.

Sin embargo, en las modalidades del Capítulo II (programa de fomento de la contratación indefinida); Capítulo III (conversión a indefinido de contratos temporales) y Capítulo IV (contratación en prácticas) se distingue entre *“diversidad funcional”* (en general) y la *“severa”*, que sirve de criterio en relación a la graduación de las respectivas cuantías de la subvención.

Es por ello por lo que, por seguridad jurídica, debería recogerse en el Capítulo I (Disposiciones generales) y, en concreto, en el tenor del artículo 3 la categorización, remarcando que se atribuirán las subvenciones *<en atención a la clase> de diversidad funcional que corresponda*, o empleando una fórmula análoga indicativa de que en los supuestos tasados solo alcanzarán la subvención las personas valoradas con diversidad funcional *“severa”*.



Al artículo 4. Exclusiones.

La división de este artículo incumple las previsiones del artículo 26 del Decreto 24/2009, citado, que establece que los artículos se dividirán del siguiente modo:

“1. Los artículos podrán dividirse en apartados en el caso de que regulen aspectos que se hayan de diferenciar con precisión. Los apartados se numerarán en cardinales arábigos.

2. Los apartados podrán, a su vez, dividirse en párrafos señalados con letras minúsculas.

3. Sólo excepcionalmente se recurrirá a subdivisiones ulteriores, que se numerarán con ordinales arábigos y se evitará el uso de guiones y asteriscos”.

Aunque el precepto indica que los artículos “podrán dividirse” potestativamente, se aconseja que se adapte el artículo proyectado a tal norma.

En punto al sustrato, la exclusión que se plantea en el apartado a) respecto a los “*contratos de servicio del hogar familiar*” ya decíamos en anteriores dictámenes sobre proyectos de órdenes relativos a bases reguladoras de subvenciones (vide dictámenes 498/2015 y 206/2016) que deberá suprimirse la referencia a los “*contratos de servicio del hogar familiar*”, en su respectivo apartado, toda vez que tiene un carácter redundante respecto de la referencia que la propia Base (apartado g) realiza al artículo 2.1 del Estatuto de los Trabajadores, pues en este precepto ya se excluyen los contratos de servicio del hogar familiar.

Al artículos 15. Convocatoria.

En el apartado 4 en punto al supuesto de alteración de distribución prevista debería indicar si se atribuye tal resolución a la persona 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 21. 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”.

Por ello, por motivos de seguridad jurídica y a fin de ajustarse a la normativa superior, deberá referirse a las circunstancias que operen en el caso señalado.

Al artículo 25. Obligaciones de las entidades beneficiarias.

Respecto a la estructura se reitera la correlativa observación formulada al artículo 4 de la Orden proyectada.

En punto a su contenido, 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 el 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”.

Observación 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 contratación de personas pertenecientes a colectivos vulnerables, es conforme con el ordenamiento jurídico.

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

València, 20 de junio de 2018

EL SECRETARIO GENERAL

LA PRESIDENTA



Firmat per Margarita Soler Sánchez el
21/06/2018 14:55:29
Càrrec: Presidenta del Consell Jurídic
Consultiu de la Comunitat Valenciana

Margarita Soler Sánchez



Firmat per Joan Maria Tamarit Palacios el
21/06/2018 14:06:27
Càrrec: Secretari General del Consell
Jurídic Consultiu

Joan Tamarit i Palacios

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

