

INFORME RELATIVO AL PROYECTO DE ORDEN DE LA CONSELLERIA DE ECONOMÍA SOSTENIBLE, SECTORES PRODUCTIVOS, COMERCIO Y TRABAJO, POR LA QUE SE APRUEBAN LAS BASES REGULADORAS DE LAS SUBVENCIONES PÚBLICAS DESTINADAS A LA CREACIÓN O MANTENIMIENTO DE LAS UNIDADES DE APOYO A LA ACTIVIDAD PROFESIONAL, COMO MEDIDA DE FOMENTO DEL EMPLEO PARA LA INSERCIÓN DE PERSONAS CON DIVERSIDAD FUNCIONAL/DISCAPACIDAD EN LOS CENTROS ESPECIALES DE EMPLEO.

Por la Subsecretaria de la Conselleria de Economía Sostenible, Sectores Productivos, Comercio y Trabajo se ha remitido el expediente relativo al Proyecto de Orden de la mencionada Conselleria por la que se establecen las bases reguladoras de las subvenciones mencionadas en el encabezamiento, para la emisión de informe por parte de la Abogacía General de la Generalitat, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 5.2 de la Ley 10/2005, de Asistencia Jurídica a la Generalitat.

El texto del proyecto de Orden objeto de nuestra atención se ha enviado acompañado de los documentos que integran el expediente tramitado hasta la elaboración del presente informe, y de éste destacamos los siguientes documentos:

1. La propuesta de inicio de la tramitación del proyecto de Orden, formulada por la directora general de Empleo y Formación del Servicio Valenciano de Empleo y Formación (SERVEF, en adelante).
2. La Resolución de Inicio del Conseller de Economía Sostenible, Sectores Productivos, Comercio y Trabajo, del 15 de septiembre de 2017, encomendando la tramitación del proyecto de orden a la Dirección General de Empleo y Formación del SERVEF.
3. Informe de necesidad y oportunidad del proyecto de orden.
4. Memoria Económica.
5. Informe sobre coordinación informática.
6. Informe favorable del Director General de Presupuestos, de acuerdo con lo establecido en el artículo 26.1 de la Ley 1/2015, de 6 de febrero, de la Generalitat, de Hacienda Pública, del Sector Público Instrumental y de Subvenciones.
7. Informe de impacto de género.
8. Informe sobre impacto en la familia.
9. Informe sobre el impacto en la infancia y en la adolescencia.
10. Informe sobre el Plan Estratégico de Subvenciones vigente del SERVEF.



11. Comunicaciones a la Presidencia y Conselleria de igualdad y Políticas Inclusivas para presentación de alegaciones.

12. Alegaciones presentadas por el Sindicato Comisiones Obreras y las entidades Asociación de Centros Especiales de Empleo y su Iniciativa Social (AECEMFO) y Comité de Entidades Representantes de Personas con Discapacidad de la Comunidad Valenciana (CERMI-CV); y diligencia sobre la reunión del SERVEF con los diferentes agentes sociales.

13. Informe de la Directora General de Empleo y Formación, sobre exención de la obligación de notificación a la Comisión Europea relativo a la aplicación de los artículos 107 y 108 del Tratado de Funcionamiento de la U.E., con documentación anexa, según 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 establecer, conceder o modificar ayudas públicas, y acreditación de su comunicación a la Dirección General de Financiación y Fondos Europeos.

14. Informe de la Dirección General de Financiación y Fondos Europeos sobre el proyecto de orden, en sentido favorable y con determinadas observaciones relativas a obligaciones a seguir por el ente gestor.

Una vez examinado el texto del borrador del proyecto de orden que nos ocupa y los documentos que lo acompañan se emite el informe solicitado, con las siguientes consideraciones jurídicas:

Primera. El presente informe tiene carácter preceptivo, según dispone el artículo 5.2 a) y h) de la Ley 10/2005, de Asistencia Jurídica a la Generalitat, en relación con el artículo 43 de la Ley 5/1983, de 30 de diciembre, del Consell, y el 165.1 de la Ley 1/2015, de 6 de febrero, de la Generalitat, de Hacienda Pública, del Sector Público Instrumental y de Subvenciones.

Segunda. El objeto del proyecto normativo es, como hemos anotado en la referencia de este informe, el establecimiento de: "las bases reguladoras para la concesión de subvenciones públicas destinadas a la creación o mantenimiento de las unidades de apoyo a la actividad profesional, como medida de fomento del empleo para la inserción de personas con diversidad funcional/discapacidad en Centros Especiales de Empleo." Ese mismo objeto es el que corresponde a la Orden 9/2016, de 11 de julio, de la Conselleria de Economía Sostenible, Sectores Productivos, Comercio y Trabajo, publicada en el DOCV del 15 de julio de 2016. Esa Orden ya fue informada cuando estaba en la fase de proyecto por esta Abogacía General con fecha del 26 de abril de 2016, y también fue dictaminada por el Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana el día 2 de junio de 2016. (Dictamen 2016/0287).

Tercera. Sobre la técnica jurídica empleada cabe decir que la tramitación de una nueva orden reguladora de las bases de subvenciones o bien la modificación de las existentes debería quedar justificada en el preámbulo de la misma. Igualmente, debería quedar clarificado si se trata de la modificación de la orden ya existente los puntos concretos en que ésta queda modificada y las razones para operar esa variación en la actualmente vigente; y seguirse las disposiciones que regulan la técnica de la modificación normativa al redactar el proyecto de orden de modificación



de una anterior, según el Decreto 24/2009, de 13 de febrero, sobre la forma, la estructura y el procedimiento de elaboración de los proyectos normativos de la Generalitat.

En el caso que nos ocupa se ha presentado un proyecto de orden de bases reguladoras de subvenciones cuyo objeto es coincidente con la actualmente vigente, es decir, se ha optado por una nueva orden reguladora de bases sin incluir la correspondiente norma derogatoria de la anterior, lo cual no es acorde con la técnica normativa según el artículo 32 del citado Decreto 24/2009, lo que además viene a producir inseguridad jurídica por la existencia de una nueva disposición sobre la misma materia sin pronunciarse sobre la vigencia de la anterior.

Si comparamos los textos de la orden vigente con la propuesta comprobamos que su contenido es en su mayoría idéntico, existiendo una distinta ubicación de algunos párrafos y alguna diferencia de matiz entre aquéllos, lo cual significa que por nuestra parte no se considera que las variaciones sean esenciales y hagan necesaria la elaboración de una nueva orden.

Por lo apuntado, consideramos que al existir ya unas bases aprobadas reguladoras de estas subvenciones con similar contenido al proyecto que es objeto de nuestra atención lo natural sería proceder al dictado de una resolución de convocatoria de las ayudas; ésta se remitiría a las bases vigentes en los extremos que corresponden a las bases reguladoras de subvenciones, y además podría contener determinados extremos o aspectos propios de esa clase de resolución, señalados por el artículo 166 de la citada Ley 1/2015.

La técnica jurídica empleada en el caso que nos ocupa implica mayor labor procedimental y el alargamiento del tiempo de tramitación del instrumento jurídico presentado, lo que cual no sigue el principio de eficacia y eficiencia en la actividad administrativa.

Cuarta. A lo dicho unimos que el proyecto normativo recoge en parte el contenido del Real Decreto 469/2006, de 21 de abril, por el que se regulan las unidades de apoyo a la actividad profesional en el marco de los servicios de ajuste personal y social de los Centros Especiales de Empleo, que constituye regulación sustantiva de las bases reguladoras de las subvenciones objeto de la propuesta de orden. Dado ese contenido del proyecto estudiado consideramos oportuno reiterar lo que en su momento dijo el Alto Órgano Consultivo en el dictamen mencionado relativo a la citada Orden 9/2016 y en cuanto a la parte dispositiva de la misma:

["Observaciones generales.

Valga en este punto reproducir lo ya señalado por este Consell Jurídic que en su Dictamen 655/2015, en el que literalmente se advertía:

"(...) respecto a que la regulación sustantiva de las bases reguladoras para la concesión de subvenciones para la realización de acciones formativas dirigidas prioritariamente a personas ocupadas ya las ha aprobado el Estado. Y la Comunitat Valenciana podría haberse limitado a publicar las correspondientes convocatorias de subvenciones en aplicación de dichas bases, en las que concretase aquellos aspectos organizativos y procedimentales propios y peculiares de nuestra administración autonómica.



En todo caso, y para el supuesto de no atender la observación que se acaba de hacer, se realizan las observaciones de detalle que siguen, debiendo destacar no obstante el carácter imperativo que tienen las normas estatales anteriormente citadas, a las que necesariamente deberá sujetarse la Orden proyectada por carecer de competencia para desconocerlas e incluso para modularlas. Por ello, también podría resultar aconsejable, en el caso de querer aprobar un proyecto normativo relativo a unas bases reguladoras de formación para el empleo, remitirse íntegramente a la normativa estatal, y circunscribir la regulación contenida en las bases a aquellos aspectos específicos de procedimiento y organización que pueden desarrollarse en base a lo dispuesto en el artículo 149.1.18ª de la Constitución” .

En el presente caso, la normativa estatal general de aplicación, recogida en la disposición adicional primera del Proyecto, motiva atender a la anterior consideración”.]

Quinta. En el citado Dictamen 2016/0287 se recoge también como consideración esencial la que a continuación reproducimos por presentar el texto del proyecto estudiado la misma redacción que el referido en dicho dictamen.

[“El artículo 3 dispone que los beneficiarios de las ayudas deberán estar inscritos en el correspondiente registro de la Comunitat Valenciana. De esta manera, la conexión territorial de la subvención se hace exigiendo la inscripción en el correspondiente registro autonómico. Sin embargo, como se puso de relieve en el Dictamen 202/2016, de 12 de mayo, la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de unidad de mercado, en su artículo 18.2 considera que son actuaciones que limitan el libre establecimiento y la libre circulación los actos, disposiciones y medios de intervención que establezcan requisitos discriminatorios para la obtención de ventajas económicas, entre los que la propia Ley incluye expresamente “que el operador haya estado inscrito en registro de dicho territorio” (apartado a) 3º).

Por tanto, se sugiere modificar el primer apartado del artículo 3 en el sentido de establecer como requisito que la actividad para la que se concede la subvención se desarrolle en la Comunitat Valenciana o afecte a trabajadores valencianos, o cualquier otro criterio compatible con la citada Ley 20/2013”.]

Sexta. No obstante lo expuesto, además de las apuntadas se realizan las siguientes observaciones en relación con el texto del proyecto presentado:

Sobre el contenido de las bases reguladoras de las subvenciones, en general, éstas ofrecen el mínimo establecido para las bases reguladoras por el artículo 165.2 de la Ley 1/2015 y el artículo 17.3 de la Ley General de Subvenciones.

En lo que respecta a la redacción del texto del proyecto de bases reguladoras cabe considerar lo siguiente:

En el Preámbulo del proyecto normativo, tras la emisión del Dictamen del Consell Jurídic Consultiu, deberá recogerse la fórmula que proceda de entre las contempladas en el artículo 6 del Reglamento del citado órgano consultivo.



Asimismo, si se sigue la técnica de elaborar unas nuevas bases reguladoras de las mencionadas subvenciones debería recogerse, tal como hemos avanzado, la correspondiente norma de derogación de la orden vigente.

Séptima. En relación con el procedimiento legalmente establecido para la aprobación de bases reguladoras de subvenciones es preciso tener presente que el vigente artículo 165.1 de la Ley 1/2015, citada, establece determinados trámites.

Además, el procedimiento para la elaboración de disposiciones de carácter general viene regulado en el artículo 43 de la Ley del Consell, y en el Decreto 24/2009, de 13 de febrero, antes citado. Según la redacción del texto del proyecto está previsto recabar el Dictamen del Consell Jurídic Consultiu lo cual se corresponde con el carácter de reglamentos ejecutivos de las bases reguladoras de subvenciones, y por esa razón se encuentran sometidas al citado dictamen del alto órgano consultivo, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 43 de la Ley del Consell en relación con el 10.4 de la Ley de la Generalitat 10/1994, de 19 de diciembre, de Creación del Consell Jurídic Consultiu de la Generalitat Valenciana; en ese sentido se pronunció, entre otros, en el Dictamen 473/2015 de 30 de julio.

Sobre las consultas a que se refiere el artículo 43 de la Ley del Consell, citada, se han incorporado al expediente el documento acreditativo de su traslado a la Presidencia y Conselleria afectada; también consta la realización de la consulta a las entidades del sector o agentes sociales.

En lo que respecta a los informes sobre impacto de género y normativa en la infancia, adolescencia y familia que obran en el expediente, que han sido emitidos por la titular de la Dirección General de Empleo y Formación, es de significar que, La Ley 13/2013, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera, y de organización de la Generalitat, en su Capítulo XI y XII, se refiere a esos informes diciendo, entre otras cosas, que se elaborarán *“de acuerdo con las instrucciones y directrices que dicte el órgano competente en la materia”*.

De los documentos incorporados al expediente se desprende que se han realizado, con carácter general, los trámites anteriores a la emisión del presente informe.

Es todo cuanto tiene que informar esta Abogacía en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 5.2 a) y h) 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 artículo 6.1 de la misma Ley).

Valencia, 7 de junio de 2018

LA ABOGADA DE LA GENERALITAT


Ángeles Pascual Ferrer

