



**CONSELL JURÍDIC CONSULTIU
DE LA
COMUNITAT VALENCIANA**

Dictamen 232/2019
Expediente 184/2019

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

Consellers y Consellers
Ilmas. Sras. e Ilmos. Sres.
D. Enrique Fliquete Lliso
D. Faustino de Urquía Gómez
D.^a M.^a Asunción Ventura Franch
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 10 de abril de 2019, 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 27 de marzo de 2019 (Registro de entrada de 28 de marzo), el Pleno del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana ha examinado con carácter Urgente 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 desfavorecidos.

ÁMBITO- PREFIJO

ORVE

Nº registro

REGAGE19s00001694682

CÓDIGO SEGURO DE VERIFICACIÓN

DIRECCION DE VALIDACIÓN

<https://sede.administracionespublicas.gob.es/valida/v>

FECHA Y HORA DEL DOCUMENTO

2019-04-11 11:58:11

Validez del documento

Original

I ANTECEDENTES

Único.- Mediante escrito de 27 de marzo de 2019, 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 contratación de personas pertenecientes a colectivos desfavorecidos, 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, con los informes y trámites exigidos por la normativa aplicable a la elaboración de las disposiciones administrativas de carácter general.

En la solicitud, registrada el día 28 de marzo de 2019, se insta la emisión de nuestro dictamen con carácter urgente, *"atendiendo a la naturaleza jurídica del Proyecto"* conforme a lo dispuesto en el artículo 14 de la Ley de Creación este Consell.

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 desfavorecidos.



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 desfavorecidos.

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 desfavorecidos 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 de empleo, 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

ÁMBITO- PREFIJO	CÓDIGO SEGURO DE VERIFICACIÓN	FECHA Y HORA DEL DOCUMENTO
ORVE	[REDACTED]	2019-04-11 11:58:11
Nº registro	DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN	Validez del documento
REGAGE19s00001694682	https://sede.administracionespublicas.gob.es/valida/y	Original

descritos en la aprobación de las bases reguladoras del programa de fomento de empleo para la contratación de personas pertenecientes a colectivos desfavorecidos.

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 y que complementan los grupos de personas desfavorecidas que comportaban los colectivos a los que se dirigían las ayudas previstas en la Orden 10/2018, de 12 de julio, de subvenciones para colectivos vulnerables.

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 la Disposición Adicional Primera, es decir, la Ley 38/2003, de 27 de noviembre General de Subvenciones, Real Decreto 887/2006, de 21 de julio, por el que se aprueba su Reglamento, de carácter básico, dictada por el Estado en el ejercicio de las competencias 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, sin perjuicio de que al estar cofinanciadas estas ayudas al Fondo Social Europeo, se sujetan al Reglamento 1303/2013, 1304/2013 de la UE.

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 19 de febrero de 2019 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. En la misma se indica que en el proyecto de presupuestos de la Generalitat para el ejercicio 2019, figura la línea presupuestaria S 7979, denominada "*Empleo de calidad con perspectiva de género*", dotada con fondos propios de la Generalitat y con fondos procedentes de la Conferencia Sectorial de Empleo y Asuntos Laborales, indicándose que la convocatoria en 2019 de este proyecto de orden, resultaría susceptible de financiación por ambos fondos.

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. Como se ha dicho en dictámenes anteriores de proyectos normativos, los informes sobre el impacto de género, sobre el impacto en la infancia y en la adolescencia y sobre el impacto en la familia deberían haber sido emitidos por los órganos de la Administración especializados y competentes en la materia, ya que han sido emitidos por la Directora General de Empleo y Formación.

No obstante ello, con relación al impacto de género del proyecto de orden, se han incluido en el artículo 8 y en el artículo 10 proyectados medidas tendentes a corregir la desigualdad de género, ya que según el análisis de la situación que se cita el 59,68% de la personas inscritas como demandantes de empleo en LABORA son mujeres.

En cualquier caso, si bien en los informes se analizan las consecuencias de la adopción de las medidas que se proponen, se echa en falta la realización de un estudio de la situación de partida.

También consta el informe de coordinación informática, todos ellos de fecha 19 de febrero de 2019.

En el procedimiento de elaboración de la disposición general proyectada se ha dado traslado del texto de la norma a las Consellerías de Presidencia y Vicepresidencia, 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 los informes de fecha 20 de febrero de 2019 y 27 de febrero de 2019.

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 el Plan Estratégico de Subvenciones del Servicio Valenciano de Empleo y Formación incorpora entre sus objetivos en el punto A.1: *“Mejorar el acceso al empleo de colectivos de difícil inserción como mujeres, jóvenes, parados de larga duración, mayores de 45 años y mejoras de las condiciones laborales de los trabajadores”*.

Se ha incorporado informe de la Abogacía General de la Generalitat, de fecha 6 de marzo de 2019; que analiza la Orden que se pretende ahora aprobar.

Igualmente, consta el informe de fiscalidad previa, de conformidad, de la Intervención Delegada, de fecha 22 de marzo de 2019.

Ha de significarse que los anteriores informes son 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 19 artículos intitulados, 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.

- Artículo 7. Hecho subvencionable.
- Artículo 8. Cuantía de la subvención.
- Artículo 9. Convocatoria.
- Artículo 10. Procedimiento de concesión.
- Artículo 11. Presentación de las solicitudes.
- Artículo 12. Instrucción.
- Artículo 13. Resolución y recursos.
- Artículo 14. Liquidación y pago.
- Artículo 15. Resolución de incidencias.
- Artículo 16. Régimen de sustitución.
- Artículo 17. Reintegro de las ayudas concedidas.
- Artículo 18. Comprobación y plan de control.
- Artículo 19. Obligaciones de las entidades beneficiarias.

Disposiciones Adicionales

- Primera. Normativa de aplicación.
- Segunda. Definiciones.
- Tercera. Derecho de la competencia.
- Cuarta. Incidencia presupuestaria.

Disposiciones Finales

- Primera. Habilitación normativa.
- Segunda. Entrada en vigor.

Quinta.- Observaciones al contenido de la Orden proyectada.

Índice

Es conveniente que el Proyecto de disposición general se encabece por un Índice expresando, tras el Preámbulo, las rúbricas del articulado y de la parte final del texto que integra la Orden proyectada, que se contempla en el artículo 8 del Decreto 24/2009, de 13 de febrero, antes citado.

División

Recoge un solo Capítulo, numerado como "*Capítulo I*", rubricado "*Disposiciones Generales*", debiendo suprimirse en el caso examinado por no existir otro(s) Capítulo(s) subsiguiente(s).

Al Preámbulo.

Es superflua la referencia "*in extenso*" recogida en el penúltimo párrafo respecto a los principios del artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, sugiriéndose que se supriman los paréntesis en los que se citan los principios concretos que se cumplen.



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 acrediten, para poder concurrir a la convocatoria de las ayudas, que disponen de un plan de igualdad en el caso de que, de acuerdo con la legislación de aplicación, les sea exigible.

Al artículo 3. Personas destinatarias finales.

En este artículo no se hace mención concreta a la personas con *diversidad funcional* y con *diversidad funcional severa*, sin embargo, este colectivo se recoge específicamente en los artículos 7 y 8 y sirve de graduación para el cómputo de la jornada semanal y la graduación de la cuantía de la subvención.

En la Disposición Adicional Segunda, en definiciones se distingue en los apartados a) y b) a personas con *diversidad funcional* y a personas con *diversidad funcional severa*.

Es por ello por lo que, por seguridad jurídica, debería recogerse la categorización, remarcando que se atribuirán las subvenciones *<en atención a la clase> de diversidad funcional que corresponda.*

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 contenido, 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 artículo 9. Convocatoria.

En el apartado 4, en punto al supuesto de alteración de distribución prevista, debería indicarse 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 15. 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 contenerse 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 19. 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 165. 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.

Según el artículo 30 del Decreto 24/2009, las disposiciones adicionales de un proyecto normativo incluirán: los regímenes jurídicos especiales que no puedan situarse en el articulado; las excepciones, dispensas y reservas a la aplicación de la norma o alguno de sus preceptos cuando no sea posible o adecuado regular dichos aspectos en el articulado; los mandatos y autorizaciones no dirigidos a la producción de normas jurídicas y los preceptos residuales que no quepan en ningún otro lugar del proyecto normativo.

La normativa de aplicación a las ayudas reguladas en el proyecto de orden debería tener un mejor encaje en el Preámbulo de la norma proyectada.

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 aprueban las bases reguladoras del programa de fomento de empleo para la contratación de personas desempleadas pertenecientes a colectivos desfavorecidos, es conforme con el ordenamiento jurídico.


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

València, 10 de abril de 2019

EL SECRETARIO GENERAL

LA PRESIDENTA


Firmat per: Joan Maria Tamarit Palacios el
10/04/2019 14:51:13
Càrrec: Secretari General del Consell
Jurídic Consultiu


Firmat per: Margarita Soler Sánchez el
10/04/2019 14:58:46
Càrrec: Presidenta del Consell Jurídic
Consultiu de la Comunitat Valenciana

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