

INFORME DE LA ABOGACIA GENERAL EN RELACION CON EL PROYECTO DE ORDEN DE LA CONSELLERIA DE ECONOMIA SOSTENIBLE, SECTORES PRODUCTIVOS, COMERCIO Y TRABAJO, POR LA QUE SE MODIFICA LA ORDEN 6/2020, DE 7 DE DICIEMBRE, DE LA CONSELLERIA DE ECONOMIA SOSTENIBLE, SECTORES PRODUCTIVOS, COMERCIO Y TRABAJO POR LA QUE SE APRUEBAN LAS BASES REGULADORAS PARA LA CONCESION DE SUBVENCIONES DEL PROGRAMA MIXTO DE EMPLEO-FORMACION TALLERES DE EMPLEO.

Por parte de la Subsecretaría de la Conselleria de Economía Sostenible, Sectores Productivos, Comercio y Trabajo, se da traslado a esta Abogacía General del proyecto de orden de referencia, solicitando el informe previsto en el artículo 5.2.a), h) y n) de la Ley 10/2005, de 9 de diciembre, de la Generalitat, de Asistencia Jurídica a la Generalitat, al que son de aplicación las siguientes

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

PRIMERA.- **Carácter del informe.** El informe se emite con carácter preceptivo en virtud de lo dispuesto en el artículo 5,2,a), h) y n) de la Ley 10/2005, de Asistencia Jurídica a la Generalitat, en el artículo 43 de la Ley 5/1983, de 30 de diciembre, del Consell, y en el artículo 165.1 de la Ley 1/2015, de 6 de febrero, de la Generalitat, de Hacienda Pública, del Sector Público Instrumental y de Subvenciones (en adelante LHP).

SEGUNDA.- **Objeto, estructura y contenido.** Constituye el objeto del proyecto de orden la modificación de la Orden 6/2020, de 7 de diciembre, de la Conselleria de Economía Sostenible, Sectores Productivos, Comercio y Trabajo por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de subvenciones del Programa



Mixto de Empleo-Formación Talleres de Empleo, en el sentido que se indica en el Informe de necesidad que expresa obra en el expediente, el cual se reproduce:

“Por un lado, el objeto de esta modificación es introducir la posibilidad de que las ayudas se dirijan, específicamente a un colectivo concreto de personas que se determine en las respectivas convocatorias. La situación del mercado de trabajo o las circunstancias socioeconómicas pueden incidir negativamente en mayor medida en determinados colectivos, de entre los señalados como prioritarios o vulnerables por sus dificultades de inserción laboral. Una de las medidas a tomar por las Administraciones Públicas en protección de estos colectivos es configurar programas dirigidos específicamente para ellos, así se garantizará su participación en el programa y se responderá mejor a sus dificultades.

Atendiendo a las diferencias normativas que hay que tratar atendiendo a la distinta tipología de entes que pueden acceder a las subvenciones, para dar una mayor claridad al texto de la orden y las respectivas convocatorias y teniendo en cuenta que en la práctica es un programa que se ejecuta casi en su totalidad por entidades locales y asimiladas a estas (mancomunidades y Acuerdos/Pactos para el empleo), a través de esta modificación dejarán de ser entidades beneficiarias, los entes y organismos públicos dependientes de la administración de la Comunitat Valenciana y las entidades privadas sin ánimo de lucro.

Al efecto de contribuir a una mayor eficacia y eficiencia, evitando trámites en la gestión que ralentice la puesta en marcha de los proyectos, se modifica la composición de los órganos selectivos que se constituyen por cada una de las entidades promotoras para la selección del alumnado trabajador y del personal directivo, docente y auxiliar administrativo de los proyectos, en los cuales, a partir de esta modificación participarán personas representantes de la entidad promotora junto a representantes de las organizaciones sindicales.

Con el objeto de agilizar y facilitar una correcta valoración de las solicitudes, se tiene en cuenta el valor probatorio de las certificaciones emitidas por secretarios/as de entidades locales en su calidad de fedatarios públicos, sirviendo estas certificaciones como documento acreditativo para valorar criterios de valoración.

En consecuencia, se informa, que este órgano considera necesaria y oportuna la tramitación del proyecto de Orden de la Conselleria de Economía Sostenible, Sectores Productivos, Comercio y Trabajo por la que se modifica la Orden 6/2020,



de 7 de diciembre, de la Conselleria de Economía Sostenible, Sectores Productivos, Comercio y Trabajo, por la que se aprueban las bases reguladoras de la concesión de subvenciones del programa mixto de empleo-formación Talleres de Empleo”

La nueva redacción queda reflejada en el texto de la presente Orden, en concreto en su artículo único en el que se modifican y/o eliminan los artículos que constan citados.

El proyecto se estructura en una parte expositiva, artículo único y disposición final única. Asimismo contiene Anexo del contenido de la citada modificación.

TERCERA.- Marco jurídico y competencial. El artículo 149.1.7ª de la Constitución atribuye al Estado la competencia exclusiva en materia de legislación laboral, correspondiendo a la Generalitat la ejecución de la legislación del Estado en dicha materia, de acuerdo con el artículo 51 del Estatuto de Autonomía de la Comunitat valenciana..

Al respecto de la competencia, se hace constar que la Sentencia del Tribunal Constitucional 88/2014, de 9 de junio, indica en sus fundamentos lo siguiente:

“...El deslinde competencial en esta materia –como recuerda la STC 244/2012, FJ 3– ha sido precisado por este Tribunal desde la STC 33/1981, de 5 de noviembre (RTC 1981, 33) , FJ 2, señalando que la Constitución Española atribuye al Estado la ordenación general de la materia laboral, sin que ningún espacio de regulación externa les quede a las Comunidades Autónomas, las cuales únicamente pueden disponer de una competencia de mera ejecución de la normación estatal, que incluye la emanación de reglamentos internos de organización de los servicios necesarios y de regulación de la propia competencia funcional de ejecución y, en general, el desarrollo del conjunto de actuaciones preciso para la puesta en práctica de la normativa reguladora del conjunto del sistema de relaciones laborales, así como la potestad sancionadora en la materia.

...Tratándose de un supuesto de otorgamiento de ayudas, resulta necesario remitirse a la consolidada doctrina de este Tribunal en materia de subvenciones y ayudas, que se recoge principalmente en la STC 13/1992, de 6 de febrero (RTC 1992, 13) ,



en la que se contempla específicamente el supuesto de que el Estado tenga atribuida competencia sobre la legislación relativa a una materia, estando atribuida a la Comunidad Autónoma la competencia de ejecución. En estos casos, la gestión de los fondos corresponde a las Comunidades Autónomas de manera que, por regla general, no pueden consignarse a favor de un órgano de la Administración del Estado u organismo intermediario de este, pero el Estado puede extenderse en la regulación de detalle respecto del destino, condiciones y tramitación de las subvenciones, dejando a salvo la potestad autonómica de autoorganización de los servicios [FJ 8 c)].”

Por su parte, el Texto Refundido de la Ley de Empleo, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2015, de 23 de octubre, establece que la Estrategia Española de Activación del Empleo, se articulará en torno al Eje de Formación, incluyendo, entre otras, actuaciones de formación profesional para el empleo, dirigidas al aprendizaje, formación recualificación o reciclaje profesional y de formación, incluidos los programas públicos de empleo y formación.

En el mismo sentido, y tal y como se recoge en el Preámbulo de la norma, el Real Decreto 694/2017, de 3 de julio, por el que se desarrolla la Ley 30/2015, de 9 de septiembre, por la que se regula el Sistema de Formación Profesional para el Empleo en el ámbito laboral, en su artículo 5 sobre los destinatarios de las iniciativas de formación, establece que las Administraciones Públicas a fin de facilitar el acceso a la formación profesional para el empleo de los trabajadores con mayores dificultades de mantenimiento del empleo o de inserción profesional establecerán prioridades para su participación en las acciones formativas y de acuerdo con lo establecido en el artículo 3.k) de la Ley 30/2015, de 9 de septiembre, se tomarán las medidas necesarias para favorecer la accesibilidad y participación de las personas con discapacidad o especialmente vulnerables.

En cuanto al régimen jurídico aplicable, la propuesta remitida pretende, como hemos dicho, la modificación la Orden 6/2020, de 7 de diciembre, de la Conselleria de Economía Sostenible, Sectores Productivos, Comercio y Trabajo por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de subvenciones del Programa Mixto de Empleo-Formacion Talleres de Empleo.



En el momento de iniciarse la tramitación del proyecto de la citada Orden, el artículo 160.2 b de la Ley 1/2015, de 6 de febrero, de Hacienda Pública, del Sector Público Instrumental y de Subvenciones (en adelante LHSPS) establecía que *“Las personas titulares de las consellerias, tanto en el ámbito de sus departamentos como en el de los organismos públicos vinculados o dependientes, son los órganos competentes para aprobar mediante orden las oportunas bases reguladoras de la concesión de las subvenciones”*.

Por otra parte el artículo 165 apartado primero de la LHSPS dispone que *“Las bases reguladoras de la concesión de subvenciones serán aprobadas mediante orden de la persona titular de la Conselleria competente por razón de la materia, debiendo publicarse en el «Diari Oficial de la Generalitat Valenciana». Sólo será preceptivo el previo informe de la Abogacía General de la Generalitat y de la correspondiente Intervención Delegada. ”*

Ahora bien el primer artículo citado (160.2 b) ha sido objeto de una importante modificación a través del Decreto Ley del Consell 6/2021, de 1 de abril, de medidas urgentes en materia económico-administrativa para la ejecución de actuaciones financiadas por instrumentos europeos para apoyar la recuperación de la crisis consecuencia de la Covid-19, que en su artículo 4 ha procedido a darle nueva redacción estableciendo que ***“las personas titulares de las consellerias tanto en el ámbito de sus departamentos como en el de los organismos públicos vinculados o dependientes, son los órganos competentes para aprobar mediante orden las oportunas bases reguladoras de la concesión de las subvenciones, que no tendrán la consideración de disposiciones de carácter general”***.

Como consecuencia de esta modificación y a la vista de las consideraciones que comporta, tras la emisión de varios dictámenes consultivos en torno a proyectos de orden por las que se aprueban bases reguladoras de concesión de subvenciones afectadas por la entrada en vigor del citado Decreto Ley 6/2021, el Consell Jurídic Consultiu (CJC) ha emitido el pasado 2 de junio de 2021 una Moción (elevada al Consell) en relación con la naturaleza de las bases reguladoras de subvenciones.



En dicha moción el CJC señala que *“3. Por otro lado, el Decreto-ley ha congelado las bases reguladoras de Subvenciones aprobadas como disposiciones generales con anterioridad a la entrada en vigor del referido Decreto-Ley. Tales bases pueden permanecer en el ordenamiento jurídico.*

Ahora bien, en el supuesto de que se pretenda su modificación o derogación de tales bases deberá realizarse mediante una disposición de carácter general de igual rango, que, asimismo, será aprobada mediante Orden ex artículo 37 de la Ley 3/1985, del Consell. El anterior artículo 165.1 de la LHSPS estableció la aprobación por el Conseller y, por consiguiente, su modificación y derogación también”.

En el caso que nos ocupa, la propuesta de orden remitida se ha tramitado como una disposición de carácter general de igual rango a la que modifica, por lo que no se observa ningún inconveniente jurídico para su tramitación.

CUARTA.- Procedimiento.

El artículo 165 1 de la LHSPS citado en el apartado anterior debe su redacción actual a la Ley de la Generalitat 21/2017, de 28 de diciembre, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera, y de organización de la Generalitat, que en su artículo 28 dispuso que *“1. Las bases reguladoras de la concesión de subvenciones serán aprobadas mediante orden de la persona titular de la conselleria competente por razón de la materia, debiendo publicarse en el Diari Oficial de la Comunitat Valenciana. En todo caso, será preceptivo el previo informe de la Abogacía General de la Generalitat y de la correspondiente Intervención Delegada. Todos los trámites de dicho procedimiento serán evacuados por vía de urgencia, en atención a su especial naturaleza”.*

Esta redacción de la Ley 21/2017 había suprimido el inciso *“de acuerdo con el procedimiento previsto para la elaboración de disposiciones de carácter general”*, que provenía de la redacción aprobada en virtud del artículo 62 de la Ley de la Generalitat 13/2016, de 29 de diciembre, de medidas, que había dispuesto lo que sigue: *“1. Las bases reguladoras de la concesión de subvenciones serán aprobadas mediante orden de la persona titular de la conselleria competente por razón de la*



materia, de acuerdo con el procedimiento previsto para la elaboración de disposiciones de carácter general, debiendo publicarse en el Diari Oficial de la Comunitat Valenciana. En todo caso, será preceptivo el previo informe de la Abogacía General de la Generalitat y de la correspondiente Intervención Delegada. Todos los trámites de dicho procedimiento serán evacuados por vía de urgencia, en atención a su especial naturaleza”.

Sin embargo, a pesar de esta supresión, se venía entendiendo que las bases reguladoras normalmente son aprobadas por medio de disposiciones de carácter general, y este era también el criterio mantenido por el CJC valga por todos el Dictamen 552/2016, de 25 de octubre, por lo tanto en el caso de la Orden 6/2020, de 7 de diciembre, de la Conselleria de Economía Sostenible, Sectores Productivos, Comercio y Trabajo, por la que se aprueban las bases reguladoras de la concesión de subvenciones del programa mixto de empleo-formación Talleres de Empleo”, el procedimiento se tramitó respetando el cauce y los trámites previstos, para la elaboración de las disposiciones reglamentarias autonómicas, en el artículo 43 de la Ley de la Generalitat 5/1983, de 30 de diciembre, del Consell, así como las disposiciones del Decreto 24/2009, de 13 de febrero, del Consell, sobre la forma, la estructura y el procedimiento de elaboración de los proyectos normativos de la Generalitat (en adelante Decreto 24/2009).

Así las cosas, en el proyecto de orden motivo del presente informe también se observa que en su tramitación se han seguido, en líneas generales, los trámites previstos tanto en el citado artículo 43 de la Ley del Consell, que establece lo siguiente:

“a) El órgano competente formulará el proyecto de disposición, debiéndose incorporar al expediente un informe sobre la necesidad y la oportunidad del proyecto, así como una memoria económica sobre la estimación del coste previsto que pueda incidir en la administración.

b) Una copia del expediente se remitirá, en su caso, a la Presidencia y consellerias en cuyo ámbito pudiera incidir, con el fin de que, en el plazo máximo de diez días, emitan informe.



c) Cuando el proyecto normativo afecte a la esfera de derechos e intereses legítimos de los ciudadanos, se dará audiencia al objeto de que en el plazo de quince días puedan presentar cuantas alegaciones consideren oportunas. No obstante, cuando el grupo de personas a las que pueda afectar el contenido de la disposición esté representada por organizaciones o asociaciones legalmente constituidas que tengan encomendada la defensa de sus intereses, se entenderá cumplido el presente trámite con la consulta a dichas entidades.

Los plazos indicados en el apartado precedente podrán ser reducidos a siete días por razones de urgencia.

No obstante, en los supuestos en que hayan participado en el proceso de elaboración del reglamento las organizaciones o asociaciones que ostenten la representación de colectivos o intereses sociales que puedan verse afectados por la disposición, así como en aquéllos en que graves razones de interés público, apreciadas por el órgano competente para la tramitación, así lo aconsejen, se podrá omitir el trámite de audiencia regulado en el presente apartado, dejando constancia de todo ello debidamente en el expediente.

d) Durante la tramitación del procedimiento, se recabarán todos aquellos informes que se consideren necesarios, así como las autorizaciones y dictámenes previos que sean preceptivos en relación con el objeto del reglamento.

e) Con anterioridad a la aprobación definitiva del proyecto, éste deberá ser remitido a la subsecretaría del departamento, la cual solicitará el informe de la Abogacía General de la Generalitat.

f) Emitido el informe al que se refiere el párrafo anterior, el expediente será remitido al Consejo Jurídico Consultivo de la Comunitat Valenciana para que evacue el pertinente dictamen en aquellos supuestos previstos legalmente.

g) Concluida la tramitación del expediente, éste será remitido al conseller para su aprobación, o bien para su elevación al pleno del Consell cuando sea éste el órgano competente.”

Por su parte los artículos 39 y siguientes del Decreto 24/2009, de 13 de febrero, del Consell, sobre la forma, la estructura y el procedimiento de elaboración de los proyectos normativos de la Generalitat, desarrollan reglamentariamente dicho procedimiento, estableciendo que éste se iniciará por Resolución del conseller competente por razón de la materia en la que se indicará el objeto de regulación y el



órgano u órganos superiores o directivos a los que se encomienda la tramitación, que emitirán los informes establecidos en el artículo 43.1.a) de la Ley del Consell.

Es competente, en consecuencia para la modificación citada, el conseller de Economía Sostenible, Sectores Productivos, Comercio y Trabajo, al haberse atribuido a este departamento la competencia en la materia, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 9 del Decreto 5/2019, de 16 de junio, del president de la Generalitat, por el que determina el número y la denominación de las consellerias, y sus atribuciones.

Analizada la documentación remitida se observa que consta en el expediente la resolución de inicio firmada por el Conseller de Economía Sostenible, Sectores Productivos, Comercio y Trabajo, de 29 de septiembre de 2021, encomendando la tramitación a la Dirección General de Empleo y Formación de LABORA. Consta asimismo el informe de necesidad y oportunidad de la citada Dirección General de fecha 2 de octubre de 2021 y la memoria económica de la misma Dirección General y misma fecha, el informe sobre impacto de género, el informe sobre el impacto en la familia y el informe sobre el impacto en la infancia y adolescencia, todos ellos de fecha 2 de octubre de 2021, junto al Informe relativo a la consulta pública realizada al respecto de la tramitación de la modificación de la Orden, sin que conste la publicación en el DOCV.

Consta la remisión por parte de LABORA del proyecto de Orden, a la Vicepresidencia y Consellería de Igualdad y Políticas Inclusivas, al Consejo Valenciano de Formación Profesional y a la Dirección General de Financiación y Fondos Europeos, al objeto de dar cumplimiento de lo dispuesto en el Decreto 128/2017, de 29 de septiembre, del Consell, por el que 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 Funcionamiento de la Unión Europea, junto con la ficha informativa del proyecto, sin que consten informes emitidos por ninguno de los citados centros directivos.

No constan escritos de remisión a las restantes Consellerias.



Hay que observar que de acuerdo con lo prevenido en el apartado f) del artículo 43 de la Ley 5/1983, transcrito, y con el artículo 10.4 de la Ley 10/1994, de 19 de diciembre, de la Generalitat, de creación del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana, el proyecto de orden deberá ser objeto de dictamen por parte del Consell Jurídic Consultiu.

Es todo lo que tiene que informar esta Abogacía, en relación con el proyecto de orden de modificación de la Orden 6/2020, de 7 de diciembre, de la Conselleria de Economía Sostenible, Sectores Productivos, Comercio y Trabajo por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de subvenciones del Programa Mixto de Empleo-Formacion Talleres de Empleo.

LA ABOGADA DE LA GENERALITAT

Firmado por M^a Vicenta Guaita Hernandez el
03/11/2021 13:43:31

