



Sr. Amilivia González, Presidente

Sr. Estella Hoyos, Consejero
Sr. Fernández Costales, Consejero y
Ponente
Sr. Pérez Solano, Consejero
Sr. Madrid López, Consejero
Sr. Nalda García, Consejero

Sra. García Fonseca, Secretaria en
funciones

La Sección Primera del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 25 de septiembre de 2008, ha examinado el *expediente relativo al proyecto de decreto presentado por la Consejería de Economía y Empleo*, y a la vista del mismo y tal como corresponde a sus competencias, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

I

ANTECEDENTES DE HECHO

El día 20 de febrero de 2008, tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo formulada por la Consejería de Economía y Empleo, sobre el *expediente relativo al proyecto de decreto por el que se regula la acreditación del cumplimiento de la normativa para la integración laboral de las personas con discapacidad y el establecimiento de criterios de valoración y preferencia en la concesión de subvenciones y ayudas públicas de la Administración de la Comunidad de Castilla y León*.

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 25 de febrero de 2008, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 127/2008, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, tal como dispone el artículo 53 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo, aprobado por el Decreto 102/2003, de 11 de septiembre. Turnado por el Sr. Presidente del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Fernández Costales.

Primero.- El proyecto.

El proyecto de decreto sometido a consulta consta de un preámbulo, seis artículos, una disposición adicional, una transitoria, una derogatoria y una



disposición final, en los que se regula la acreditación del cumplimiento de la normativa para la integración laboral de las personas con discapacidad y los criterios de valoración y preferencia en los procedimientos de concesión de subvenciones y ayudas públicas de la Administración de la Comunidad Autónoma.

En el preámbulo se hace referencia, como habilitación legal de la disposición que se dicta, a la disposición final cuarta de la Ley 15/2006, de 28 de diciembre, de Medidas Financieras, la cual prevé que, a través de la vía reglamentaria y para las subvenciones y ayudas establecidas por la Administración de la Comunidad de Castilla y León, se fije la forma en que las empresas solicitantes deban acreditar el cumplimiento de la normativa para la integración laboral de las personas con discapacidad, así como las condiciones para que se concedan, de forma preferente, a las empresas que acrediten superar los porcentajes de contratación de personas con discapacidad exigidos en la normativa vigente.

Los artículos aparecen bajo las rúbricas siguientes:

- Artículo 1: Objeto.
- Artículo 2: Ámbito de aplicación.
- Artículo 3: Cumplimiento de la normativa sobre integración laboral de personas con discapacidad.
- Artículo 4: Criterio de valoración en la concesión de subvenciones y ayudas económicas.
- Artículo 5: Criterio de Preferencia en la concesión de subvenciones y ayudas económicas.
- Artículo 6: Acreditación, justificación y comprobación de requisitos y criterios de valoración.

La disposición adicional única prevé la forma de aplicación de este decreto en los casos en que los beneficiarios de las ayudas o subvenciones sean otras Administraciones Públicas.



La disposición transitoria única establece el régimen jurídico aplicable a los procedimientos de concesión de subvenciones y ayudas ya convocadas con anterioridad a la entrada en vigor de la norma.

La disposición derogatoria única deja sin efecto, a través de una cláusula general, cualquier otra disposición de igual o inferior rango que se oponga a lo establecido en el decreto proyectado.

Por último, la disposición final única determina la entrada en vigor de la norma objeto de análisis.

Segundo.- El expediente remitido.

En el expediente que acompaña al proyecto de decreto, además de un índice de documentos que lo conforman, figuran los siguientes:

- a) Borrador y memoria iniciales del proyecto de decreto.
- b) Documentación acreditativa de la remisión del texto inicial del proyecto de decreto a las diferentes Consejerías. Formulan observaciones o sugerencias la entonces Consejería de Presidencia y Administración Territorial y las Consejerías de Hacienda, de Fomento de Educación, de Cultura y de Familia e Igualdad de Oportunidades.
- c) Informe del Servicio de Evaluación, Normativa y Procedimiento de la Consejería de Economía y Empleo, relativo a las observaciones formuladas por las diferentes Consejerías.
- d) Nuevo borrador y Memoria del texto del decreto tras las observaciones de las Consejerías.
- e) Informe de la Asesoría Jurídica de la Consejería de Economía y Empleo, de fecha 11 de marzo de 2007.
- f) Informe de la Dirección General de Tributos y Política Financiera, de 12 de abril de 2007, solicitado a los efectos del artículo 76 de la Ley 2/2006, de 3 de mayo, de la Hacienda y del Sector Público de la Comunidad de Castilla y León, en el que no se formulan objeciones al proyecto por



considerar que no supone un incremento de gastos para la Comunidad Autónoma.

g) Informe del Consejo Económico y Social de 24 de mayo de 2007.

h) Informe del Servicio de Evaluación, Normativa y Procedimiento de la Consejería de Economía y Empleo, de 25 de mayo de 2007, sobre las observaciones formuladas por el Consejo Económico y Social.

En tal estado de tramitación, se dispuso la remisión del expediente al Consejo Consultivo de Castilla y León para que emitiera dictamen.

Posteriormente, previa suspensión del plazo para emitir dictamen, este Consejo Consultivo solicita la siguiente documentación complementaria, que es remitida el 14 de abril y el 20 de junio de 2008:

a) Documentación acreditativa del sometimiento al conocimiento previo de la Comisión Delegada para Asuntos Económicos el 21 de febrero de 2008, de conformidad con el artículo 4.1b) del Decreto 86/2007, de 23 de agosto, por el que se crea y regula la Comisión Delegada para Asuntos Económicos.

b) Informe de 30 de mayo de 2008 de la Dirección General de Economía Social, relativo al marco normativo en el que pretende incorporarse el decreto proyectado, con expresión de las disposiciones afectadas y la tabla de vigencias.

c) Aportaciones del CERMI CyL, (Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad de Castilla y León), sobre el proyecto de Decreto.

II CONSIDERACIONES JURÍDICAS

1ª.- Competencia del Consejo Consultivo de Castilla y León.

El artículo 33 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León prevé que el Consejo Consultivo de Castilla y León es el superior órgano consultivo de la



Junta y de la Administración de la Comunidad, encomendando al legislador autonómico la regulación de su composición y competencias.

La Ley 1/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo, en su artículo 4.1.d) califica como preceptiva la consulta para el supuesto de proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las leyes, así como sus modificaciones.

En el presente caso corresponde a la Sección Primera la competencia para emitir el dictamen, según lo establecido en el punto 4º, regla A), apartado a), del Acuerdo de 30 de octubre de 2003, del Pleno del Consejo, por el que se determina el número, orden, composición y competencias de las Secciones.

2ª.- Competencia y rango de la norma proyectada.

La habilitación legal que sirve de base al proyecto de decreto sometido a consulta se encuentra recogida en la disposición final cuarta de la Ley 15/2006, de 28 de diciembre, de Medidas Financieras de la Comunidad de Castilla y León, que establece que "Reglamentariamente, para las subvenciones y ayudas establecidas por la Administración de la Comunidad de Castilla y León, se fijará la forma en que las empresas solicitantes deban acreditar el cumplimiento de la normativa para la integración laboral de las personas con discapacidad, así como las condiciones para que se concedan de forma preferente a las empresas que acrediten superar los porcentajes de contratación de personas con discapacidad exigidos en la normativa vigente".

En cumplimiento de dicha previsión, el proyecto de decreto sometido a dictamen tiene por objeto regular la acreditación del cumplimiento de la normativa para la integración laboral de personas con discapacidad (establecida por la Ley 13/1982, de 7 de abril, de integración social de los minusválidos, y el Real Decreto 364/2005, de 8 de abril, por el que se regula el cumplimiento alternativo con carácter excepcional de la cuota de reserva en favor de los trabajadores con discapacidad), así como el establecimiento de criterios de valoración y preferencia en la concesión de subvenciones y ayudas públicas de la Administración de la Comunidad de Castilla y León.

Por tanto, existe habilitación legal para dictar el proyecto y el rango elegido (decreto) es el adecuado, habida cuenta de que se trata de una



disposición de carácter general dictada para instrumentar formalmente la referida competencia.

3ª.- Contenido del expediente y procedimiento de elaboración de los reglamentos.

El artículo 51.1 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo, aprobado por el Decreto 102/2003, de 11 de septiembre, dispone que las solicitudes de dictamen deberán incluir toda la documentación y antecedentes necesarios para dictaminar sobre las cuestiones consultadas, así como el borrador, proyecto o propuesta de resolución. A la documentación y antecedentes se acompañará un índice numerado de los documentos.

Para el supuesto de los proyectos de decreto, con carácter general, se entiende como documentación necesaria la que, de acuerdo con el artículo 76 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, se recoge en el artículo 75.3 del citado texto legal, todo ello sin perjuicio de aquella otra documentación complementaria que la normativa sectorial pueda exigir.

Pues bien, en el caso objeto de análisis debe tomarse en consideración lo preceptuado en el artículo 75.3 de la citada Ley, el cual dispone que "El anteproyecto irá acompañado de una memoria en la que se incluirán:

- »a) Un estudio del marco normativo en el que pretende incorporarse, con expresión de las disposiciones afectadas y tabla de vigencias.
- »b) Los informes y estudios sobre su necesidad y oportunidad.
- »c) Un estudio económico con referencia al coste a que dará lugar, en su caso, así como a su financiación.
- »d) Expresión de haberse dado el trámite de audiencia cuando fuere preciso y efectuado las consultas preceptivas".

Ha de llamarse la atención sobre la trascendencia e importancia que tiene la aprobación de una norma, de modo que debe incidirse en la necesidad de que se observen con rigor las pautas legales de procedimiento, aun a riesgo



de que se dilate en el tiempo su tramitación, puesto que el procedimiento de elaboración de las normas no es sólo un requisito de carácter formal, sino que, como ha venido destacando el Consejo de Estado, “constituye una garantía para el acierto y oportunidad de la disposición de que se trate” (Memoria elevada por el Consejo de Estado al Gobierno en el año 1999 y numerosos dictámenes, entre los que cabe citar el Dictamen 1.165/1995, de 28 de septiembre). En definitiva, como es sabido, otorgar una amplia audiencia a los interesados es una garantía del acierto de la disposición.

En el expediente remitido y, en particular, en la Memoria del Proyecto, se manifiesta que el borrador preliminar ha sido presentado y debatido “con las principales entidades representativas de las personas con discapacidad y sus familiares en Castilla y León, FEAPS, ASPAYM Y CERMI, habiéndose consensuado el texto del Proyecto de Decreto con dichas entidades”. Ni los trámites de audiencia, ni las aportaciones realizadas, aparecen reflejadas en el expediente, con excepción de las de CERMI CyL, cuyas aportaciones constan en la documentación complementaria remitida a este Consejo.

Ahora bien, debe advertirse que en el expediente no consta haberse practicado trámite de audiencia o consultas con uno de los sectores principalmente afectados por la entrada en vigor del reglamento que se aprueba, esto es, las empresas, en cuanto que van a ser estas entidades las obligadas a cumplir el presente decreto. Esta cuestión, lejos de resultar baladí, se considera de importancia no menor, ya que, como se afirma, van a ser las empresas, con la definición que de ellas se da en la norma proyectada, las obligadas a sujetar su actuación a lo dispuesto en el presente decreto; por lo que hubiera sido deseable haberles concedido trámite de audiencia. La misma consideración cabe realizar respecto de las Administraciones Públicas. Es por ello que este Consejo Consultivo, en su escrito de 7 de abril de 2008, al solicitar documentación complementaria en relación con la norma proyectada, requiere la acreditación documental de estos extremos (audiencia a empresas y Administraciones o, en su caso, justificación de no ser necesaria), no siendo atendida ninguna de ambas peticiones. Por otra parte, este criterio ha sido compartido por el Consejo Económico y Social en su informe de 24 de mayo de 2007.

Esto no obstante, y sin perjuicio de la recomendación efectuada y no atendida, por lo demás puede considerarse que el proyecto cumple las exigencias sustanciales de elaboración de disposiciones de carácter general, aspecto éste de



singular importancia si se tiene en cuenta que el procedimiento, tanto en su aspecto formal como material, opera como una garantía para la legalidad, acierto y oportunidad de las decisiones administrativas que tienen por finalidad integrarse en el ordenamiento jurídico autonómico con eficacia.

4ª.- Observaciones en cuanto al fondo.

Los reglamentos ejecutivos, como es el caso del proyecto sometido a dictamen, se definen jurisprudencialmente (Sentencias del Tribunal Supremo de 24 de julio de 2003, o de 27 de mayo de 2002, entre otras) como aquéllos que “de forma total o parcial completan, desarrollan, pormenorizan, aplican o complementan una o varias Leyes (...) dando cabida a los Reglamentos que ejecutan habilitaciones legales, con independencia de cualquier desarrollo material”, siendo por lo tanto preceptivo el dictamen sobre el mismo, diferenciándose así de los que no requieren dicho dictamen, que son los reglamentos independientes o de carácter organizativo “son aquellos de organización interna mediante los cuales una Administración organiza libremente sus órganos y servicios” (Sentencia del Tribunal Supremo de 27 de mayo de 2002), regulando materias no comprendidas en el ámbito de la reserva de Ley.

En este sentido, la norma objeto de desarrollo es la disposición final cuarta de la Ley 15/2006, de 28 de diciembre, de Medidas Financieras, que prevé que reglamentariamente, para las subvenciones y ayudas establecidas por la Administración de la Comunidad, se fijará la forma en que las empresas solicitantes deban acreditar el cumplimiento de la normativa para la integración laboral de personas con discapacidad, así como las condiciones para que se concedan de forma preferente a las empresas que acrediten superar los porcentajes de contratación de personas con discapacidad exigidos por la normativa vigente.

De este modo, el Consejo Consultivo, en cumplimiento de su función, pasa a examinar el texto del proyecto remitido, analizando aquellas de sus disposiciones que han suscitado alguna observación, sugerencia o comentario.

Preámbulo.

Los preámbulos de las disposiciones generales, cualquiera que sea su calificación, si bien carecen de valor normativo, son elementos a tener en



cuenta en la interpretación de las leyes por el valor que a tal efecto tienen, según advierte el artículo 3 del Código Civil (Sentencias del Tribunal Constitucional 36/1981 y 150/1990). Así, el preámbulo debe ser expresivo y ha de contribuir a poner de relieve el espíritu y la finalidad de la disposición, respecto a cuanto se regula en su texto articulado para contribuir a su mejor interpretación y subsiguiente aplicación. Se evitarán las exhortaciones, las declaraciones didácticas o laudatorias u otras análogas.

En el proyecto de decreto sometido a dictamen, el preámbulo describe de manera concisa el objetivo y finalidad de la norma. No obstante, debe hacerse la siguiente consideración en relación con el párrafo quinto, con la finalidad de que queden plasmadas de una manera adecuada las diversas modificaciones sufridas por el artículo 38 de la Ley 13/1982, de 7 de abril, de Integración Social de Minusválidos: se sugiere que se especifique que la modificación efectuada por la Ley 66/1997, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, tuvo lugar a través de su disposición adicional trigésimonovena, así como que dicho precepto también fue objeto de modificación por la disposición adicional decimoséptima de la Ley 24/2001, de de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social.

Artículo 2. Ámbito de aplicación.

Se sugiere la siguiente redacción alternativa del apartado 1: "Las disposiciones de este Decreto son de aplicación a las ayudas o subvenciones que se concedan en régimen de concurrencia competitiva, establecidas por órganos de la Administración General e Institucional de la Comunidad de Castilla y León, que tengan entre sus beneficiarios a empresas".

Por último, se advierte que el ámbito de aplicación del proyecto de decreto sometido a dictamen, no coincide con el del Decreto 27/2008, de 3 de abril, por el que se regula la acreditación del cumplimiento de las obligaciones tributarias y frente a la seguridad social, en materia de subvenciones.

Artículo 6. Acreditación, justificación y comprobación de requisitos y criterios de valoración.

Por otro lado, este Consejo Consultivo hace suya la última observación efectuada en el informe de 11 de marzo de 2007, de la Asesoría Jurídica de la



Consejería de Economía y Empleo, relativa a la imposibilidad de acreditación del cumplimiento de la normativa sobre integración laboral de personas con discapacidad en el momento de la solicitud de la subvención, en aquellos supuestos de concesión directa en los que no existe solicitud previa por parte del eventual beneficiario. Por ello es necesario que esta circunstancia se tenga en cuenta, con el fin de determinar el momento en que deba acreditarse el cumplimiento de las correspondientes obligaciones, que deberá ser con anterioridad a su otorgamiento y sin perjuicio de su justificación documental posterior, en los términos establecidos en el artículo 6.4 del proyecto.

5ª.- Correcciones lingüísticas y de técnica normativa.

Respecto del preámbulo, deben hacerse las siguientes observaciones:

- En su primer párrafo, ha de sustituirse la expresión "castellanos y leones" por la de "castellanos y leoneses".

- En el párrafo segundo, ha de suprimirse la preposición "de", situada tras el verbo requerir.

- Por otro lado, en el párrafo tercero se detecta una utilización excesiva de palabras derivadas del verbo incentivar, al aparecer las de "incentivación", "incentivos", e "incentivador".

En el artículo 2, apartado 2, resulta más correcto decir "se consideran empresas", que "serán empresas". Por otro lado, no ha de utilizarse la expresión "retribuidamente", sino "de forma retribuida", por aparecer recogida en el Diccionario de la Real Academia Española.

En el apartado 3 del mismo precepto debería hablarse de "subvenciones o ayudas a las que resulte de aplicación el presente decreto".

Ha de introducirse la preposición "en" en el apartado 2 del artículo, antes de las "convocatorias de subvenciones".

En relación con la redacción de la disposición final, se considera más acertado sustituir la contracción "al", por el artículo "el".



Como advertencia de carácter general, cabe señalar que no se observa que haya sido guardada la necesaria uniformidad en la puntuación de la titulación de los artículos, en los que en algunas ocasiones el cardinal arábigo va acompañado de ".", mientras que en otras de "-.". Idéntica observación cabe realizar respecto de la puntuación final de los títulos. Así por ejemplo:

"Artículo 1. Objeto.-".

"Artículo 3.- Cumplimiento de la normativa sobre integración laboral de las personas con discapacidad".

Por último, se advierte que no debe escribirse "decreto" con inicial mayúscula cuando en el texto de la disposición se haga referencia a la propia norma, es decir, a "este decreto...".

III CONCLUSIONES

En virtud de lo expuesto, el Consejo Consultivo de Castilla y León dictamina que consideradas las observaciones formuladas, puede elevarse a la Junta de Castilla y León el proyecto de decreto por el que se regula la acreditación del cumplimiento de la normativa para la integración laboral de las personas con discapacidad y el establecimiento de criterios de valoración y preferencia en la concesión de subvenciones y ayudas públicas de la Administración de la Comunidad de Castilla y León.

No obstante, V.E. resolverá lo que estime más acertado.