



GENERALITAT
VALENCIANA

CONSELLERIA D'ECONOMIA SOSTENIBLE,
SECTORS PRODUCTIUS, COMERÇ I TREBALL
ADVOCACIA GENERAL DE LA GENERALITAT

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 APRUEBAN LAS BASES REGULADORAS DE LAS SUBVENCIONES DESTINADAS A LA REALIZACION DE ACCIONES DE ORIENTACION LABORAL PARA PERSONAS JOVENES PARTICIPANTES EN LA GARANTIA JUVENIL.

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 aprobación de las bases reguladoras de las subvenciones destinadas a la realización de acciones de orientación laboral para personas jóvenes participantes en el Sistema

Nacional de Garantía Juvenil, siendo beneficiarios los entes locales territoriales de la Comunitat Valenciana y las asociaciones, fundaciones y otras entidades sin ánimo de lucro y destinatarios finales los jóvenes mayores de 16 años y menores de 30 inscritos en el fichero y beneficiarios activos del Sistema Nacional de Garantía Juvenil, según los itinerarios del artículo 5 y siendo gastos subvencionables los que figuran en el artículo 8 de la Orden.

El proyecto se estructura en un Preámbulo y veintisiete artículos. Además contiene una disposición derogatoria única, y tres disposiciones finales.

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. 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)].”

La Ley 18/2014, de 15 de octubre, de aprobación de Medidas Urgentes para el Crecimiento, la Competitividad y la Eficiencia, regula el régimen general del Sistema Nacional de Garantía Juvenil en España, determinando su artículo 106, entre las medidas y acciones del citado Sistema que:

“c) En cumplimiento del objetivo de intermediación, se desarrollarán aquellas actuaciones o medidas que contribuyan a la mejora de la activación temprana y del perfeccionamiento de los procesos de intermediación y movilidad laboral, que podrán consistir en actuaciones de orientación profesional, información laboral y acompañamiento en la búsqueda de empleo, actuaciones con agencias de colocación, programas de movilidad y programas de intermediación educación-empleo, o cualesquiera otras de carácter similar.

Asimismo, dichas subvenciones pueden enmarcarse en el ámbito del Programa Operativo del Fondo Social Europeo de la Comunitat Valenciana, para el ejercicio 2014-2020, aprobado por Decisión de Ejecución de la Comisión de 12 de diciembre de 2014.

De acuerdo con el artículo 165.1 de la LHP, las bases reguladoras de las 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*. Es competente en consecuencia para la aprobación de estas bases, 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 8 del Decreto 7/2015, de 29 de junio, del president de la Generalitat, por el que determina las consellerias en que se organiza la administración de la Generalitat.

CUARTA.- Procedimiento. El proyecto deberá seguir el procedimiento de elaboración previsto en el artículo 43 de la Ley 5/1983, de 30 de diciembre, 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.

El artículo 164 a) de la LHP establece que *“aquellas consellerias que tengan previsto otorgar subvenciones deberán elaborar con carácter previo un plan estratégico de subvenciones, en el que se integrarán las subvenciones que pretendan otorgar tanto sus órganos como sus organismos públicos dependientes y cuyo contenido será el determinado en la legislación básica estatal. Estos planes tendrán un periodo de vigencia de tres años, salvo que, previa justificación de la peculiar naturaleza del sector afectado resulte oportuno fijar una duración distinta y se ajustarán a lo previsto en los escenarios presupuestarios plurianuales a los que se refiere el artículo 27 de la presente Ley.”* Consta informe fechado el 3 de julio de 2017 por la directora general de Planificación y Servicios del SERVEF, en el que se indica que el vigente Plan Estratégico de Subvenciones aprobado por el SERVEF incorpora entre sus principales objetivos estratégicos, *“reforzar el servicio de información, asesoramiento y orientación laboral de los demandantes de empleo de la Comunitat Valenciana”*.

Analizada la documentación remitida se observa que se han seguido en general los trámites establecidos en la normativa de aplicación. Consta la resolución de inicio firmada por el Conseller de Economía Sostenible, Sectores Productivos, Comercio y Trabajo el 28 de abril de 2017, encomendando la tramitación a la Dirección General de Planificación y Servicios del SERVEF. Dicho centro directivo suscribe con fecha 3 de julio de 2017, el informe de necesidad y oportunidad, la memoria económica, el informe sobre impacto de género, el informe de coordinación informática, el Informe sobre el Impacto en la Familia y el Informe sobre el Impacto en la Infancia y la Adolescencia. El informe de no sujeción al artículo 107 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, suscrito el 3 de julio de 2017 junto con la ficha informativa del proyecto, fue remitido a la Dirección General de Financiación y Fondos Europeos en cumplimiento de lo dispuesto en el Decreto 147/2007, de 7 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, sin que conste informe emitido por dicho centro directivo.

El proyecto ha sido puesto en conocimiento de los agentes sociales, por un lado (CCOO PV y UGT PV), cuyo resultado consta en el expediente.

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.

QUINTA.- Observaciones al articulado. El artículo 165.2 de la LHP establece el contenido mínimo de las bases reguladoras de las subvenciones, cuyo cumplimiento pasamos a comprobar:

1º.- El objeto de la subvención se regula en el artículo 1 y consiste en establecer las bases reguladoras de las subvenciones destinadas a la realización de acciones de orientación laboral, mediante el diseño y ejecución de itinerarios personalizados de inserción, de las personas jóvenes beneficiarias del Sistema de Garantía Juvenil, siendo beneficiarios los entes locales territoriales de la Comunitat Valenciana y las asociaciones, fundaciones y otras entidades sin ánimo de lucro y destinatarios finales los jóvenes mayores de 16 años y menores de 30 inscritos en el fichero y beneficiarios activos del Sistema Nacional de Garantía Juvenil, según los itinerarios del artículo 5 y siendo gastos subvencionables los que figuran en el artículo 8 de la Orden.

2º.- El artículo 17,3 de la LGS de carácter básico, establece como contenido mínimo de las bases reguladoras, la mención del diario oficial en el que se publicará el extracto de la convocatoria por conducto de la **Base de Datos Nacional de Subvenciones** una vez que se haya presentado ante ésta el texto de la convocatoria y la información requerida para su publicación.

El artículo 20.8 de la LGS en relación con la BDNS establece lo siguiente:

“8. En aplicación de los principios recogidos en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, la BDNS operará como sistema nacional de publicidad de las subvenciones. A tales efectos, y para garantizar el derecho de los ciudadanos a conocer todas las subvenciones convocadas en cada momento y para contribuir a los principios de publicidad y transparencia, la Intervención General de la Administración del Estado publicará en su página web los siguientes

contenidos:

a) las convocatorias de subvenciones; a tales efectos, en todas las convocatorias sujetas a esta Ley, las administraciones concedentes comunicarán a la Base de Datos Nacional de Subvenciones el texto de la convocatoria y la información requerida por la Base de Datos. La BDNS dará traslado al diario oficial correspondiente del extracto de la convocatoria, para su publicación, que tendrá carácter gratuito. La convocatoria de una subvención sin seguir el procedimiento indicado será causa de anulabilidad de la convocatoria.

b) las subvenciones concedidas; para su publicación, las administraciones concedentes deberán remitir a la Base de Datos Nacional de Subvenciones las subvenciones concedidas con indicación según cada caso, de la convocatoria, el programa y crédito presupuestario al que se imputen, beneficiario, cantidad concedida y objetivo o finalidad de la subvención con expresión de los distintos programas o proyectos subvencionados. Igualmente deberá informarse, cuando corresponda, sobre el compromiso asumido por los miembros contemplados en el apartado 2 y en el segundo párrafo del apartado 3 del artículo 11 y, en caso de subvenciones plurianuales, sobre la distribución por anualidades. No serán publicadas las subvenciones concedidas cuando la publicación de los datos del beneficiario en razón del objeto de la subvención pueda ser contraria al respeto y salvaguarda del honor, a la intimidad personal o familiar de las personas físicas en virtud de lo establecido en la Ley Orgánica 1/1982, de 5 de mayo, de protección civil del derecho al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen, y haya sido previsto en su normativa reguladora. El tratamiento de los datos de carácter personal sólo podrá efectuarse si es necesario para la satisfacción del interés legítimo perseguido por el responsable del tratamiento o por el tercero o terceros a los que se comuniquen los datos, siempre que no prevalezca el interés o los derechos y libertades fundamentales del interesado que requieran protección con arreglo al artículo 1.1 de la Directiva 95/46/CE.”

Esta regulación deberá ser tenida en cuenta para su inclusión en el texto del proyecto.

3º.- Los requisitos que deberán cumplir las personas beneficiarias están consignados en el artículo 3, en relación con los artículos 4 y 5, estableciéndose que podrán serlo los entes locales territoriales de la Comunitat Valenciana y las asociaciones, fundaciones y otras entidades sin ánimo de lucro y destinatarios finales los jóvenes mayores de 16 años y menores de 30 inscritos en el fichero y beneficiarios activos del Sistema Nacional de

Garantía Juvenil y determinando el artículo 5 el contenido y lugar de realización de los itinerarios de inserción.

4º.- El artículo 9 establece que el cálculo del importe máximo de subvención a conceder a un entidad se realizará estimando el itinerario medio por persona a atender, que constará del número de acciones grupales e individuales que se determine en la correspondiente convocatoria. Al respecto se señala que de conformidad con lo establecido en el artículo 165, 1), g) de la LHP, ya que no consta la cuantía individualizada de la subvención, se han fijado los criterios para la determinación de la cuantía de la misma.

5.- De conformidad con lo establecido en el artículo 165.2.i), consta el plazo y forma de justificación de la subvención por las entidades beneficiarias.

6º.- En el artículo 11 se prevé la posibilidad de pago anticipado.

7º.- En los artículos 14 y 15 está previsto quién tramitará y resolverá el procedimiento, así como la composición del órgano colegiado que formulará la concreta propuesta de resolución; tal y como dispone el artículo 165.2, párrafo c), de la LHP.

8º.- El procedimiento de concesión será el de concurrencia competitiva. Los criterios objetivos de otorgamiento de la subvención constan especificados en el artículo 16, en el sentido en que se ha venido indicando el Consell Jurídic Consultiu en sus dictámenes, es decir que tales criterios objetivos y su ponderación deben ser regulados en las bases y no en las convocatorias.

El plazo máximo para resolver y notificar queda fijado en el artículo 17, no estando contempladas las circunstancias modificativas, tal y como prescribe el artículo 165.2.h) de la LHP.

9º.-La incompatibilidad con otras subvenciones, ayudas, ingresos o recursos para la misma finalidad procedentes de cualquier administración o entidad pública o privada, nacionales, de la Unión Europea o de organismos internacionales, se regula en el artículo 25.

10º.- El artículo 21 contiene medidas de comprobación y control de las subvenciones concedidas.

11º.- En la disposición final primera se indica que las ayudas, al estar cofinanciadas por el Fondo Social Europeo y por la Iniciativa de Empleo Juvenil, se sujetan al Reglamento (UE) N° 1303/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, y al Reglamento (UE) N° 1304/2013, del Parlamento Europeo y del Consejo de 17 de diciembre de 2013.

12º.- La disposición final segunda establece una delegación en favor de la Dirección General del SERVEF para dictar la instrucciones y adoptar las medidas que considere oportunas para el desarrollo y ejecución de la Orden.

13º.- En la Disposición Derogatoria Única se derogan las Ordenes 49/2014, de 30 de diciembre de la Conselleria de Economía, Industria, Turismo y Empleo, por la que se regulan y convocan para el ejercicio 2015, subvenciones destinadas a financiar acciones de orientación para los participantes en la garantía de empleo juvenil y la Resolución de 9 de junio de 2005, de ampliación del plazo de solicitudes.

14º.- El artículo 165.2, párrafo a), de la Ley 1/2015 establece que será contenido mínimo de las bases reguladoras: *“cualquier otra previsión exigida por la normativa...”*. En aplicación de dicho precepto, y si bien las entidades integrantes de la Administración local de la Comunitat Valenciana y las entidades de su sector público vinculadas o dependientes, ya se encuentran en el ámbito subjetivo de aplicación de la Ley 2/2015, de 2 de abril, de la Generalitat, de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana de la Comunitat Valenciana, habrá que tener en cuenta también, para el caso de personas jurídico privadas, que el artículo 3.2 de la Ley establece que *“cualquier persona jurídica privada que perciba, durante el periodo de un año, ayudas o subvenciones, de la administración autonómica o de cualquier otra entidad enumerada en el art. 2, por importe superior a 10.000 euros, deberá dar la adecuada publicidad a la misma, indicando al menos la entidad pública concedente, el importe recibido y el programa, actividad, inversión o actuación subvencionado. La difusión de esta información se realizará preferentemente a través de las correspondientes páginas web. En caso de que no dispongan de página web donde realizar dicha publicidad, podrán cumplir con dicha obligación a través del portal que ponga a su disposición la Generalitat.”*

15º.- Por último se hace constar que esta Abogacía emitió en fecha 27 de marzo de 2017 informe a un proyecto de orden con el mismo objeto, si bien con una regulación diferente de la Orden que ahora se informa, el cual ha de entenderse sin efecto, al haber sido variado el citado contenido de la Orden que se informó.

Es cuanto tiene que informar esta Abogacía en cumplimiento de lo dispuesto 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, haciendo constar que el presente informe no tiene carácter vinculante, si bien la resolución que se aparte del mismo deberá motivarse, conforme al art. 6.1 de la misma Ley.

Valencia, 7 de septiembre de 2017.

LA ABOGADA DE LA GENERALITAT

Firmado digitalmente por MARIA
VICENTA|GUAITA|HERNANDEZ
Fecha: 2017.09.07 13:43:06
+02'00'