



**CONSELL JURÍDIC CONSULTIU
DE LA
COMUNITAT VALENCIANA**

Dictamen 233/2019
Expediente 185/2019

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 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 incentivos a la contratación de personas desempleadas por entidades locales de la Comunitat Valenciana, en el marco del Programa Operativo del Fondo Social Europeo 2014-2020 de la Comunitat Valenciana (Avallem Experiencia Plus).

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 incentivos a la contratación de personas desempleadas por entidades locales de la Comunitat Valenciana, en el marco del Programa Operativo del Fondo Social Europeo 2014-2020 de la Comunitat Valenciana (Avallem Experiencia Plus), 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, con carácter urgente.

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 de personas desempleadas por entidades locales de la Comunitat Valenciana,

que se inserta en el Plan Integrado para la Mejora de la Empleabilidad y la Actividad de las Personas de más de 30 años (2017-2020), que podrán financiarse en el marco del Programa Operativo del Fondo Social Europeo 2014-2020 de la Comunitat Valenciana.

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 desempleadas por entidades locales de la Comunitat Valenciana, en el marco del Programa Operativo del Fondo Social Europeo 2014-2020 de la Comunitat Valenciana. (Avalen Experiencia Plus).

La finalidad que persigue el proyecto, a tenor del informe de necesidad y oportunidad, es aprobar las bases reguladoras de referencia que se asientan en el contexto siguiente:

“Entre los ejes de las políticas de activación para el empleo que a tal efecto recoge el citado texto refundido (en referencia al de la Ley de Empleo, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2015, de 23 de octubre) figura el de las oportunidades de empleo, que incluye la actuaciones que tienen por objeto incentivar la contratación, la creación de empleo o el mantenimiento de los puestos de trabajo. De igual modo, este eje comprende, entre otros, el objetivo estructural de fomentar y sostener la contratación de colectivos y sectores con dificultades, para proporcionar trabajo, experiencia y sostener la actividad económica: fomentar la contratación de personas desempleadas, en especial aquellas con mayores dificultades de inserción en el mercado laboral”.

Con tales antecedentes, la Orden proyectada persigue los objetivos descritos, que se concretan en la aprobación de las bases reguladoras para la concesión de dichas ayudas.

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

ÁMBITO- PREFIJO
ORVE
Nº registro
REGAGE19s00001694805

FECHA Y HORA DEL DOCUMENTO
2019-04-11 12:18:06
Validez del documento
Original

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, y a la Orden ESS/1924/2016, de 13 de diciembre.

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 26 de noviembre de 2018, emitido a cargo de 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 no comporta gasto alguno, al tiempo que se pone de manifiesto lo siguiente:

“De acuerdo con lo previsto en el artículo 26 de la Ley 1/2016, de 6 de febrero, de la Generalitat, de Hacienda Pública, del Sector Público Instrumental y de Subvenciones, se emite la presente, memoria económica, indicando 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.

Se ha emitido informe favorable de la Dirección General de Presupuestos, en fecha 22 de febrero de 2019.

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 hace referencia a que se han incluido varios apartados para intentar corregir las desigualdades de género haciendo referencia a unos criterios para la selección de las personas trabajadoras en las que se establece una acción positiva en favor de la mujer, o mujer víctima de violencia de género o doméstica, haciendo referencia a los baremos de los criterios establecidos en el Anexo de la convocatoria. También se cita este Anexo (criterios para la selección de las personas trabajadoras) en el informe del Director General de Diversitat Funcional, y en el del Director General de l'Agència Valenciana d'Igualtat en la Diversitat.

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.

La tercera versión del borrador del proyecto de orden no incluye Anexo alguno.

También consta el Informe de Coordinación Informática.

En el procedimiento de elaboración de la disposición general proyectada se ha dado traslado del texto de la norma al resto de Consellerías con competencias que inciden en la materia objeto del proyecto, habiéndose presentado escritos oportunamente.

Se ha procedido a cumplir con el preceptivo trámite de audiencia a las entidades más representativa por razón de la materia, como son los Agentes Sociales y consta incorporado informe de la Federación Valenciana de Municipios y Provincias.

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 26 de febrero de 2019.

Igualmente, consta el informe de fiscalidad previa, de conformidad, de la Intervención Delegada, de fecha 20 de marzo de 2019.

Hay que significar 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 18 artículos intitulados, y una parte final que comprende cuatro disposiciones adicionales y dos disposiciones finales.

El contenido de la parte dispositiva es el siguiente:

Preámbulo

Artículo 1. Objeto y ámbito.

Artículo 2. Entidades beneficiarias de las subvenciones.

Artículo 3. Acciones subvencionables y cuantía de la subvención.

Artículo 4. Exclusiones.

Artículo 5. Personas destinatarias finales.

Artículo 6. Procedimiento de selección.

Artículo 7. Forma y plazo de presentación de solicitudes.

Artículo 8. Instrucción y procedimiento de concesión.

Artículo 9. Distribución de la dotación.

Artículo 10. Convocatoria.

Artículo 11. Resolución.

Artículo 12. Justificación y liquidación de la subvención.

Artículo 13. Resolución y pago.

Artículo 14. Resolución de incidencias.

Artículo 15. Incompatibilidades.

Artículo 16. Obligaciones de las entidades beneficiarias.

Artículo 17. Reintegro de las ayudas concedidas.

Artículo 18. Comprobación y plan de control.



Disposiciones Adicionales

Primera. Normativa de aplicación.

Segunda. Incidencia presupuestaria.

Tercera. Medidas de acompañamiento tras la contratación.

Cuarta. Derecho de la competencia.

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.

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.

A la parte dispositiva de la Orden proyectada.

Al artículo 2. Entidades beneficiarias de las subvenciones.

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 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”, se aconseja que se adapte el artículo proyectado a tal norma.

Al artículo 6. Procedimiento de selección.

Tanto la Ley 9/2003, de la Generalitat, de 2 de abril, para la igualdad entre mujeres y hombres, como el artículo 14 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de mayo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, establecen el principio de que los órganos colegiados de la Administración procuren que su



composición se ajuste al principio de equilibrio por razón de sexo.

Por ello, se recomienda que se incorpore el respeto a este principio en la composición de la Comisión de Baremación a que se refiere el apartado 2 de este artículo, coherenciándolo con el principio de autonomía de las distintas entidades que designan sus miembros.

Al artículo 9. Distribución de la dotación.

En el apartado 3 se establece la resolución de posibles empates.

Su parca redacción debería detallarse para acomodarse en lo sustancial a lo dispuesto en el artículo 165.2 en sus letras f) y g) 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.

Se acoge de forma indeterminada *“la peor evolución del paro registrada en cada municipio”*, y a tal efecto la comparativa se remontará a los meses precedentes, al mes anterior al de la fecha de la resolución de la convocatoria, *“que resulte necesario hasta deshacer el empate”*.

Por motivos de seguridad jurídica, y a fin de ajustarse a la normativa superior, debería concretarse si la comparativa es mes a mes o prorrateo de un período de meses, dado que se establece el concepto de *“por evolución del paro”*.

Al artículo 12. Justificación y liquidación de la subvención.

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.

Al artículo 14. 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".

Es por ello por lo que, 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 18. Comprobación y plan de control.

En el apartado 2, se sugiere cambiar "del cien por cien de las personas" por "de la totalidad de las personas".

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 deberían tener un mejor encaje en el Preámbulo de la norma proyectada.

A la Disposición final primera. Habilitación normativa.

Se establece acción positiva a favor de colectivos de difícil inserción laboral, haciéndose constar entre paréntesis "*mujer, personas trans, etc.*", lo cual indica que tiene un carácter simplemente enunciativo, no agotándose todas las posibilidades.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 165.2 en su letra h), de la Ley 1/2015, "*Circunstancias que podrán dar lugar a la modificación de la resolución si se produce una variación de las condiciones tenidas en cuenta para la concesión de la subvención*"; deberá determinarse en las bases todas las circunstancias que puedan ser determinantes de la concesión, por lo que



deberá concretarse todas las personas que se entiendan incluidas dentro de los colectivos de difícil inserción laboral.

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 incentivos a la contratación de personas desempleadas por entidades locales de la Comunitat Valenciana, en el marco del Programa Operativo del Fondo Social Europeo 2014-2020 de la Comunitat Valenciana (Avalem Experiencia Plus), 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 14:51:01
Càrrec: Secretari General del Consell
Jurídic Consultiu



Firmat per Margarita Soler Sánchez el
10/04/2019 15:12:01
Càrrec: Presidenta del Consell Jurídic
Consultiu de la Comunitat Valenciana

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