



**CONSELL JURÍDIC CONSULTIU  
DE LA  
COMUNITAT VALENCIANA**

**Dictamen 394/2018  
Expediente 352/2018**

Presidenta  
Hble. Sra.  
D.<sup>a</sup> Margarita Soler Sánchez

Consellers y Consellers  
Ilmas. Sras. e Ilmos. Sres.  
D. Enrique Fliquete Liso  
D. Faustino de Urquía Gómez  
D.<sup>a</sup> M.<sup>a</sup> Asunción Ventura Franch  
D.<sup>a</sup>M.<sup>a</sup> del Carmen Pérez Cascales  
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 13 de junio de 2018, bajo la Presidencia de la Hble. Sra. D.<sup>a</sup> 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 30 de mayo de 2018 (Registro de entrada de 1 de junio), 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 fomento de empleo para la contratación de personas jóvenes cualificadas (AVALEM JOVES) en el marco del Sistema Nacional de Garantía Juvenil.

ÁMBITO- PREFIJO

ORVE

Nº registro

000011505\_18\_0000199

FECHA Y HORA DEL DOCUMENTO

2018-06-19 12:06:23

Validez del documento

Original



## I ANTECEDENTES

**Único.-** Mediante escrito de 30 de mayo de 2018, 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 jóvenes cualificadas (AVALEM JOVES) en el marco del Sistema Nacional de Garantía Juvenil, 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, como se verá, con los informes y trámites exigidos por la normativa aplicable a la elaboración de las disposiciones administrativas de carácter general.

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 jóvenes cualificadas (AVALEM JOVES) en el marco del Sistema Nacional de Garantía Juvenil.

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 jóvenes cualificadas (AVALEM JOVES) en el marco del Sistema Nacional de Garantía Juvenil.

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:

*“Las altas cifras de jóvenes en situación de desempleo que tampoco reciben educación o formación convierten a este colectivo en uno de los que presentan mayores dificultades de Inserción laboral.*

*A fin de evitar la cronificación de esta situación y la progresiva desconexión de las personas jóvenes del mercado de trabajo, se aprobó el Plan Nacional de Implantación de la Garantía Juvenil en España, que establece el marco necesario y responde a las directrices contenidas en la Recomendación del Consejo Europeo de 22 de abril de 2010 sobre el establecimiento de la Garantía. En su desarrollo se tuvo en cuenta el nuevo marco financiero 2014-2020 de los Fondos estructurales y de inversión de la Unión Europea, a través de la Iniciativa de Empleo Juvenil y el Fondo Social Europeo.*

*En base a ello, se publicó la Ley 18/2014, de 15 de octubre, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia (modificada por el Real Decreto-ley 6/2016, de 23 de diciembre, de medidas urgentes para el impulso del Sistema Nacional de Garantía Juvenil), cuyo Título IV determina las medidas de fomento de la empleabilidad y la ocupación, entre las cuales el Capítulo I de dicho Título, regula el régimen general, del Sistema Nacional de Garantía Juvenil en España y el procedimiento de atención a los beneficiarios del mismo, estableciéndose nuevas medidas de apoyo a la formación y a la contratación de jóvenes no ocupados ni integrados en los sistemas de educación o formación.*

*Entre estas medidas y acciones a favor de los jóvenes, el artículo 106.c) de la Ley contempla que ‘en cumplimiento del objetivo de apoyo a la contratación, se desarrollarán aquellas actuaciones o medidas que incentiven la inserción laboral de los sujetos mayores de 16 años a los que se refiere el artículo 88,d) que podrán consistir en incentivos en la cotización a la Seguridad*



d/16/

*Social, fomento de los contratos formativos previstos en la normativa vigente, ayudas al empleo para la contratación con un periodo mínimo de permanencia, fomento de la Economía Social, formación y fomento del empleo para el colectivo de jóvenes investigadores, o cualesquiera otras de carácter similar’.*

*Por otra parte, el Programa Operativo de Empleo Juvenil (POEJ) para el periodo 2014-2020 contiene entre sus ejes prioritarios el ‘Fomento del empleo sostenible y de calidad y de la movilidad laboral’. Dentro de este eje figura como Objetivo específico 8.2.4 de la Prioridad de Inversión 8.2 (integración sostenible en el mercado de trabajo) el aumentar la contratación de carácter indefinido de las personas jóvenes no ocupadas y no integradas en los sistemas de educación y formación, a través de la intermediación y de los incentivos económicos. Para ello, el POEJ recoge expresamente que ‘se pretende fomentar la contratación a través de la utilización de ayudas salariales y otro tipo de medidas dirigidas a que las personas empleadoras creen nuevas oportunidades para jóvenes, por ejemplo, un puesto de aprendiz o de prácticas o una colocación, en particular para quienes se encuentran más alejados del mercado laboral, en consonancia con las normas aplicables sobre ayudas estatales’”.*

Y se añade que en el *Diari Oficial de la Generalitat Valenciana* de 27 de mayo de 2010, se publicó la Orden 2/2018, de 20 de mayo, de la Conselleria de Economía Sostenible, Sectores Productivos, Comercio y Trabajo, por la que se establecen las bases reguladoras del programa de fomento de empleo para la contratación de personas jóvenes cualificadas (AVALEM JOVES), en el marco del Sistema Nacional de Garantía Juvenil, cuyo objeto consiste en subvencionar, de manera exclusiva, la contratación indefinida de dicho colectivo. Por tanto se hace necesario disponer de un instrumento jurídico que permita materializar por completo tales previsiones.

Con tales antecedentes, la Orden proyectada persigue los objetivos descritos, que se concretan, en el caso examinado, en la aprobación de las bases reguladoras para la concesión de ayudas destinadas al programa de fomento de empleo para la contratación de personas jóvenes cualificadas (AVALEM JOVES) en el marco del Sistema Nacional de Garantía Juvenil.

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 el Preámbulo, 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

ÁMBITO- PREFIJO

ORVE

Nº registro

000011505\_18\_0000199

FECHA Y HORA DEL DOCUMENTO

2018-06-19 12:06:23

Validez del documento

Original



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.

### **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 9 de marzo 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”.*

Se ha emitido informe favorable de la Dirección General de Presupuestos, en fecha 26 de abril de 2018.

Se han incorporado al expediente los respectivos informes de impacto de género; en la infancia y adolescencia; de impacto en la familia; así como el informe de Coordinación informática, todos ellos de fecha 9 de marzo de 2018.

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.



id/167

Puede verificar la integridad de este documento en la siguiente dirección :

Código seguro de Verificación :

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, que constan en el Informe de fecha 21 de marzo de 2018, a cargo de la Subdirectora General de Empleo.

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 las ayudas contempladas están incluidas en el Plan Estratégico de Subvenciones del Servicio Valenciano de Empleo y Formación.

Se ha incorporado informe de la Abogacía General de la Generalitat, de fecha 2 de mayo de 2018, que analiza la Orden que se pretende ahora aprobar, proponiendo una serie de mejoras en el texto que en su mayor parte han sido introducidas en el borrador final.

Igualmente, consta el informe de fiscalidad previa, de conformidad, de la Intervención Delegada, de fecha 25 de mayo de 2018.

Ha de significarse que los anteriores informes son, en general, 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 21 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  
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 de la contratación  
Artículo 6. Incompatibilidades

Capítulo II. Programa de fomento de la contratación indefinida  
Artículo 7. Objeto  
Artículo 8. Cuantía de la subvención

Capítulo III. Programa de fomento de la contratación en prácticas  
Artículo 9. Objeto  
Artículo 10. Cuantía de la subvención

Capítulo IV. Solicitudes de subvenciones y su tramitación  
Artículo 11. Convocatoria  
Artículo 12. Procedimiento de concesión  
Artículo 13. Presentación de solicitudes  
Artículo 14. Instrucción  
Artículo 15. Resolución y recursos  
Artículo 16. Liquidación y pago.

Capítulo V. Control y seguimiento de las subvenciones  
Artículo 17. Resolución de incidencias  
Artículo 18. Régimen de sustitución  
Artículo 19. Reintegro de las ayudas concedidas  
Artículo 20. Comprobación y plan de control  
Artículo 21. Obligaciones de las entidades beneficiarias

Disposiciones Adicionales

Primera. Normativa de aplicación  
Segunda. Definiciones  
Tercera. Derecho de la competencia  
Cuarta. Acompañamiento tras la contratación

Disposiciones Finales

Primera. Habilitación normativa  
Segunda. Entrada en vigor



**Quinta.- Observaciones al contenido de la Orden proyectada.**

**A la parte dispositiva de la Orden proyectada.**

**Al artículo 1. Objeto y ámbito.**

El objeto de la subvención no coincide en todos sus términos con la formulación del título de la Orden proyectada, respecto a la naturaleza “cualificada” de las personas jóvenes, que sí se recoge en cuanto a la descripción de las personas destinatarias finales reguladas en el artículo 3, haciendo mención a la “*cualificación profesional*”.

Debería acogerse dicha característica en la versión final de la Orden proyectada para expresar cumplidamente el objeto de la misma y así evitar discordancias con la denominación del Proyecto.

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

#### **Al artículo 4. Exclusiones.**

Deberá suprimirse la referencia a los “contratos de servicio del hogar familiar” contenida en el apartado a), toda vez que en la exclusión que se lleva a cabo en el apartado g) de este mismo precepto ya está contemplada la misma.

#### **Al artículo 15. Resolución y recursos.**

No es adecuado incluir regulación acerca de los recursos jurisdiccionales, debiendo remitir genéricamente a la legislación de este orden.

#### **Al artículo 17. 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 contener 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, 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 21. Obligaciones de las entidades beneficiarias.**

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 162. 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 Segunda. Definiciones.**

Ya decíamos, con ocasión de la observación formulada a un Proyecto de Orden de análogo objeto, en nuestro Dictamen 206/2016, que:

*“A efectos de la norma proyectada se define lo que se entiende por ‘jóvenes con diversidad funcional’ como aquellos que tengan reconocido un grado de discapacidad igual o superior al 33 %.*

*Asimismo incluye dentro de dicho conjunto de personas a ‘pensionistas de la Seguridad Social que tengan reconocida una pensión de incapacidad permanente total, absoluta o gran invalidez, y pensionistas de clases pasivas que tengan reconocida una pensión de jubilación o de retiro por incapacidad permanente para el servicio o inutilidad’.*

*Al efecto, ha de recordarse que el objeto de la norma proyectada es el fomento del empleo, por lo que no pueden entrar dentro del concepto y colectivo de ‘jóvenes con diversidad funcional’ los pensionistas de clases pasivas que tengan reconocida una pensión de jubilación o de retiro por incapacidad permanente para el servicio o inutilidad”.*

### **Observaciones de índole formal al proyecto de Orden**

Se observan, entre otros, los particulares siguientes que en buena redacción deberían enmendarse en la versión final de la disposición general proyectada:

En el apartado 1 del artículo 2 debería escribirse con su inicial en mayúscula *“Real decreto legislativo”*.

En la formulación del título de la Orden debería sustituirse *“establecer”* por *“aprobar”*, más ajustado al sentido técnico-jurídico.

## **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 establecen las bases reguladoras del programa de fomento de empleo para la contratación de personas jóvenes cualificadas (AVALEM JOVES) en el marco del Sistema Nacional de Garantía Juvenil, es conforme con el ordenamiento jurídico.

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

València, 13 de junio de 2018

EL SECRETARIO GENERAL



Firmat per Joan Maria Tamarit Palacios el  
18/06/2018 12:47:46  
Càrrec: Secretari General del Consell  
Jurídic Consultiu

LA PRESIDENTA



Firmat per Margarita Soler Sánchez el  
18/06/2018 09:45:28  
Càrrec: Presidenta del Consell Jurídic  
Consultiu de la Comunitat Valenciana

Joan Tamarit i Palacios

Margarita Soler Sánchez

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