



**CONSELL JURÍDIC CONSULTIU
DE LA
COMUNITAT VALENCIANA**

Dictamen 615/2015

Hble. Sr.
D. Vicente Garrido Mayol
Presidente

Ilmo. Sr.
D. José Díez Cuquerella
Vicepresidente

Consejeros:
Ilmos. Sres.
D. Enrique Fliquete Lliso
D. Federico Fernández Roldán
D^a Margarita Soler Sánchez
D^a M^a Luisa Mediavilla Cruz

Molt Hble. Sr.
D. Francisco Camps Ortiz
Consejero nato

Ilmo. Sr.
D. Ferran García i Mengual
Secretario General

Honorable Señor:

El Pleno del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana, en sesión celebrada el día 5 de noviembre de 2015, bajo la Presidencia del Hble. Sr. D. Vicente Garrido Mayol, y con la asistencia de los señores que al margen se expresan emitió, por mayoría, el siguiente dictamen:

De conformidad con la comunicación de V.H. de 21 de octubre de 2015 (Registro de Entrada de 22 de octubre), el Pleno del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana ha examinado el procedimiento instruido por la Consellería de Economía Sostenible, Sectores Productivos, Comercio y Trabajo, sobre el Proyecto de Orden por el que se establecen las bases reguladoras de las subvenciones públicas destinadas a la integración sociolaboral de trabajadores y trabajadoras en situación de riesgo de exclusión social en empresas de inserción y en empresas ordinarias de trabajo,

I
ANTECEDENTES

Del examen del expediente administrativo remitido se desprende que:

Primero.- Documentación remitida.

En el procedimiento tramitado para la elaboración del Proyecto de Orden constan los documentos, trámites e Informes siguientes:

1.- El Acuerdo del titular de la Consellería de Economía Sostenible, Sectores Productivos, Comercio y Trabajo, de 27 de julio de 2015, por la que se inicia la tramitación de este Proyecto de Orden, por el que se establecen las bases reguladoras de las subvenciones públicas destinadas a la integración sociolaboral de trabajadores y trabajadoras en situación de riesgo de exclusión social en empresas de inserción y en empresas ordinarias, encomendando su elaboración y tramitación a la Dirección General de Empleo y Formación del Servicio Valenciano de Empleo y Formación (SERVEF).

2.- El Informe sobre la necesidad y oportunidad de elaborar el Proyecto de Orden, suscrito por la referida Dirección General de Empleo y Formación el 4 de agosto de 2014, que razona lo que sigue:

“Según la Encuesta de Condiciones de Vida (ECV-2014), el porcentaje de población en riesgo de pobreza y/o exclusión social en España aumentó al 22,2% en la ECV de 2014 (con ingresos de 2013), frente al 20,4% de la ECV del año anterior, obtenida de acuerdo con los ingresos de 2012. La citada encuesta cifra en un 26,2% la tasa de riesgo de pobreza de la Comunidad Valenciana, solo por debajo de Canarias, Castilla-La Mancha, Extremadura, Andalucía, Murcia, Ceuta y Melilla.

Según estadísticas del mes de mayo de 2015, el número de desempleados demandantes de empleo de la Comunidad Valenciana es de 488.371.

En coherencia con lo expuesto, mediante este Proyecto de Orden la Generalitat pretende implementar un programa de subvenciones dirigidas a fomentar la contratación de trabajadores en situación o riesgo de exclusión

social, en empresas de inserción, para su posterior inserción en empresas de trabajo ordinario, mediante contratos indefinidos o laborales, de al menos seis meses, bajo el prisma de que la mejor opción para salir de esta situación de exclusión es una inserción laboral”.

3.- La Memoria económica, que también aparece firmada por la Dirección General de Empleo y Formación del SERVEF el 4 de agosto de 2015, que acredita que con 21.156.890 euros de dotación económica:

“... está previsto apoyar, respecto de las empresas de inserción, la contratación de unos 50 trabajadores en situación o riesgo de exclusión social, los costes salariales de 13 monitores y los gastos corrientes para la puesta en marcha de una empresa de inserción a razón de unos 19 trabajadores en situación o riesgo de exclusión social, y respecto a las empresas ordinarias, la contratación de unos 7 trabajadores procedentes de empresas de inserción”.

4.- Los Oficios de la Dirección General de Planificación y Servicios del SERVEF, de 5 de agosto de 2015, en los que se traslada el Proyecto de Orden, para Informe, a la Presidencia de la Generalitat, a la Vicepresidencia y Consellería de Igualdad y Políticas Inclusivas, a las demás Consellerías, a las asociación empresarial CIERVAL, a las organizaciones sindicales de CC.OO. y de UGT, y a la Asociación Valenciana de Empresas de Inserción (AVEI).

5.- El escrito de alegaciones de la responsable de Secretaría de Política Social de UGT-PV, fechado el 11 de agosto de 2015, que expresa que le parece que la dotación económica es escasa, que las acciones objeto de apoyo deben ajustarse con mayor grado en cuanto a la duración del contrato y la jornada laboral, y que el plazo de tramitación de seis meses entiende que es excesivo.

6.- Las alegaciones de la organización sindical CC.OO., sin fechar, que indican que la cuantía total de las subvenciones no es elevada, resaltando que se especifica que no se subvencionarán contrataciones inferiores a los seis meses de duración pero que, en cambio, nada se concreta respecto de la jornada laboral.

7.- El escrito de alegaciones de la Asociación Valenciana de Empresas de Inserción, sin fechar, que critica las bases porque entiende que son burocráticas, resaltando también que no acoge las sugerencias del ejercicio anterior, por lo que plantea la necesidad de agilizar la carga administrativa, que una parte de las ayudas se destine a acciones específicas, a cuyos efectos propone la redacción de diversos preceptos, así como que se estudie la posibilidad de incluir ayudas para los gastos corrientes de

funcionamiento de la propia Asociación y que las ayudas destinadas a empresas ordinarias se equiparen a otras ayudas para el fomento del empleo.

8.- El Informe de la Dirección General de Empleo y Formación, de 13 de agosto de 2015, sobre la no sujeción de estas ayudas públicas, que se convocan anualmente desde 2010, a la política comunitaria de defensa de la competencia, al que acompaña la Ficha informativa.

9.- El Informe de coordinación informática, que también se emitió por la Dirección General de Empleo y Formación del SERVEF con fecha 4 de agosto de 2015.

10.- El Informe sobre impacto de género, suscrito por la misma Dirección General que el anterior y en la misma fecha, que refiere que el número total de personas demandantes de empleo en la Comunitat Valenciana, según las estadísticas del mes de mayo de 2015, es de 488.371 personas, de las que un porcentaje del 55 % son mujeres (268.739) frente a un 45 % de hombres (291.632), por lo que afirma que cabe presumir que el Proyecto de Orden puede tener, al menos *a priori*, un impacto de mayor intensidad en el colectivo de mujeres.

11.- El Informe de la Abogacía de la Generalitat, de 11 de agosto de 2015, que realiza diversas sugerencias para distinguir las bases reguladoras de la convocatoria, los supuestos de reintegro de las ayudas y el plazo de presentación de cierta documentación.

12.- El Informe Fiscal que emitió la Intervención Delegada, con fecha 21 de septiembre de 2015, en sentido favorable.

13.- El único texto del Proyecto de Orden, cuya estructura y contenidos se refleja en el apartado siguiente: y,

14.- La consulta suscrita por el Hble. Sr. Conseller de Economía Sostenible, Sectores Productivos Comercio y Trabajo, el día 21 de octubre de 2015, que se registró de entrada por este Órgano Consultivo el día 22 del mismo mes, en el que remitió el expediente para Dictamen por esta Institución Consultiva, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 10 de la Ley de la Generalitat 10/1994, de 19 de diciembre, de Creación del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana.

La consulta remitida no solo se refiere a un proyecto de disposición normativa y, como tal, se trata de una consulta de índole preceptiva, sino que se tramita expresamente con el carácter de urgencia.

Segundo.- Estructura del Proyecto de Orden.

El Proyecto de Orden, por la que se establecen las bases reguladoras de las subvenciones públicas destinadas a la integración sociolaboral de trabajadores y trabajadoras en situación o riesgo de exclusión social en empresas de inserción y en empresas ordinarias de trabajo, estructura sus contenidos de esta forma:

- El título del Proyecto de Orden,
- La parte expositiva, formada por 10 párrafos o apartados,
- Un artículo único,
- La Parte final, compuesta por: la Disposición Adicional primera (Normativa de aplicación), la Disposición Adicional segunda (La situación de exclusión social), la Disposición Adicional tercera (Modelos normalizados), la Disposición Transitoria única (Compatibilidad con el mercado común), la Disposición Final primera (Facultades de ejecución), la Disposición Final segunda (Entrada en vigor); y,
- El Anexo, que contiene las 'Bases Reguladoras', con esta estructura sistemática:
 - El Título I (Disposiciones Generales y procedimiento), con estos dos Capítulos: el Capítulo I, "Disposiciones Generales" (bases primera a sexta); y el Capítulo II, "Procedimiento general para la concesión de las ayudas (bases séptima a decimocuarta); y,
 - El Título II (Programa de incentivos), también con dos Capítulos: el Capítulo I, "Programa de ayudas a las Empresas de Inserción" (bases decimoquinta a vigésima); y el Capítulo II, "Programa de ayudas a las empresas ordinarias" (bases vigesimoprimera a vigesimoséptima).

Tercero.- Finalidad del Proyecto normativo.

Como expresa la Dirección General de Empleo y Formación del SERVEF, en el Informe sobre la necesidad y oportunidad de elaborar el Proyecto de Orden, de 4 de agosto de 2015, tras citar el artículo 10 del Estatuto de Autonomía y las disposiciones legales que tienden a favorecer la creación de empleo:

*“Por otro lado, y para el cumplimiento de sus objetivos, la Estrategia Española de Activación para el Empleo 2014-2016, aprobada mediante el Real Decreto 751/2014, de 5 de septiembre, cuenta con objetivos estratégicos o prioritarios y objetivos estructurales, agrupándose estos en los 6 Ejes de las Políticas de Activación para el Empleo recogidos en la Ley 56/2003, entre cuyos Ejes destaca el Eje 3.- ‘Oportunidades de empleo’, que incluye actuaciones que tienen por objeto incentivar la contratación, la creación de empleo o el mantenimiento de los puestos de trabajo, especialmente para aquellos colectivos que tienen mayor dificultad en el acceso o permanencia en el empleo, **con especial consideración a la situación de personas en situación de exclusión social**” (la negrita está en el original).*

“Asimismo y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 164.a de la Ley 1/2015, de 6 de febrero, de la Generalitat, de Hacienda Pública, del Sector Público Instrumental y de Subvenciones, el SERVEF ha elaborado con carácter previo su Plan estratégico de subvenciones 2014-2016, en el que se integran las subvenciones que pretende otorgar y entre cuyos objetivos se encuentra ‘Mejorar las oportunidades de empleo y la estructura del mercado de trabajo’, dentro de su Eje 2.- ‘El SERVEF como proveedor de servicios’, incluyendo como Medidas las orientadas hacia los colectivos con especiales dificultades, dentro de los cuales consta como colectivo de acción prioritaria a las ‘Personas en situación o riesgo de exclusión social’”.

II CONSIDERACIONES

Primera.- Carácter del Dictamen.

La autoridad consultante, el titular de la Consellería competente en las materias de sectores productivos y de trabajo, ha recabado la consulta de esta Institución Consultiva al amparo de lo dispuesto en el artículo 10 de la Ley de la Generalitat 10/1994, de 19 de diciembre, de Creación del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana.

En efecto, este precepto prevé que este Órgano Consultivo será consultado preceptivamente en relación con, entre otros casos; los “Proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de leyes y sus modificaciones”, en su apartado 4.

Además, también se indica por la autoridad consultante que, de acuerdo con lo establecido en el artículo 14.2 de la citada Ley de la Generalitat 10/1994, se solicita el Dictamen de esta Institución Consultiva con el carácter de urgencia.

Segunda.- Procedimiento de elaboración.

La tramitación del proyecto normativo siguió, por lo general, el procedimiento establecido en el artículo 43 de la Ley de la Generalitat 5/1983, de 30 de diciembre, del Consell, en relación con los correspondientes preceptos 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.

A este respecto, son de resaltar los contenidos del Informe sobre la necesidad y oportunidad de elaborar el Proyecto de Orden, y de la Memoria económica, elaborados ambos por la Dirección General de Empleo y Formación del SERVEF.

También debe resaltarse que se confirió el trámite de audiencia a la Asociación Valenciana de Empresas de Inserción, así como a las asociaciones empresariales y a las organizaciones sindicales que tienen la condición de más representativas en la Comunitat Valenciana, además de las Consellerías en que se estructura la Administración de la Generalitat.

Consta en las actuaciones el único texto del proyecto normativo; el Informe de la Abogacía de la Generalitat, que realiza algunas recomendaciones al Proyecto de Orden, sobre todo para distinguir las bases reguladoras de las ayudas del acto de la convocatoria, los supuestos de reintegro de las ayudas, cuando proceda, y el plazo de presentación de cierta documentación; así como el Informe Fiscal que, en sentido favorable, emitió la Intervención Delegada en la Consellería ahora consultante.

Tercera.- El marco normativo.

El artículo 40 de la Constitución consigna que los poderes públicos promoverán las condiciones favorables para el progreso social y económico, y para una distribución de la renta regional y personal más equitativa, en el marco de una política de estabilidad económica, debiendo especialmente acometer la realización de una política orientada al pleno empleo, a cuyos efectos el artículo 35 del mismo texto configura el trabajo como un derecho

del que debe derivar una remuneración suficiente para el trabajador y su familia.

Lo anterior no excluye que exista un sistema de servicios sociales que disponga las oportunas previsiones o programas para los colectivos de personas más necesitados, como pueden, entre otros, ser los jóvenes, las mujeres, las personas de la tercera edad, los inmigrantes, etc.

En el ámbito de la legislación autonómica, nos hallamos ante un proyecto normativo que establece ayudas públicas para la contratación de personas en situación o riesgo de exclusión social, lo que exige transcribir parte del artículo 10 del Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana –Ley Orgánica 1/2006-, en cuyo apartado 3 se prevé que:

“En todo caso, la actuación de la Generalitat se centrará primordialmente en los siguientes ámbitos: defensa integral de la familia; los derechos de las situaciones de unión legalizadas; protección específica y tutela social del menor; la no discriminación y derechos de las personas con discapacidad y sus familias a la igualdad de oportunidades, a la integración y a la accesibilidad universal en cualquier ámbito de la vida pública, social, educativa o económica; la articulación de políticas que garanticen la participación de la juventud en el desarrollo político, social, económico y cultural; participación y protección de las personas mayores y de los dependientes; asistencia social a las personas que sufran marginación, pobreza o exclusión y discriminación social; igualdad de derechos de hombres y mujeres en todos los ámbitos, en particular en materia de empleo y trabajo; protección social contra la violencia, especialmente de la violencia de género y actos terroristas; derechos y atención social de los inmigrantes con residencia en la Comunitat Valenciana”, para lo que el apartado 4 del mismo precepto del Estatuto de Autonomía dispone que:

“La Generalitat, en el marco de sus competencias y mediante su organización jurídica, promoverá las condiciones necesarias para que los derechos sociales de los ciudadanos valencianos y de los grupos y colectivos en que se integren sean objeto de una aplicación real y efectiva”.

Por ello, el establecimiento de medidas de promoción o estímulo para la contratación de personas –con problemas- que sufran exclusión social, o estén en riesgo de sufrirlo, se enmarca en la aplicación de políticas públicas de servicios sociales, lo que no excluye que también pueda relacionarse con otros sectores del ordenamiento, como son la contratación laboral, el régimen de las subvenciones, la protección de la juventud, la rehabilitación e integración de los disminuidos físicos, psíquicos o sensoriales, la rehabilitación y reinserción social de delincuentes, etc.

Teniendo en cuenta este específico marco legal, la Ley de la Generalitat 1/2007, de 5 de febrero, por la que se regulan las empresas de inserción para fomentar la inclusión social en la Comunitat Valenciana, reguló las características de estas empresas (artículos 1 a 3), así como la forma de acreditación de la situación de riesgo de exclusión social (artículo 4), y los efectos de la calificación y registro de estas empresas, incluso como condición previa necesaria para que una empresa de inserción pueda acceder a las medidas de fomento y subvenciones que habilite la Generalitat para estas empresas (artículo 9), lo que se analizó por este Órgano Consultivo al dictaminar su Anteproyecto en el Dictamen 277/2006, de 8 de junio.

Esta ley autonómica se completó mediante el Decreto del Consell 81/2009, de 12 de junio, por el que se dictaron normas de desarrollo para la calificación, registro y fomento de las empresas de inserción en la Comunitat Valenciana, a cuyos artículos 14 y 15 esta Institución Consultiva ya formuló una observación esencial, directamente en relación con el régimen específico y las condiciones de estas ayudas públicas que tienen por finalidad la contratación de personas en situación o riesgo de exclusión social (Dictamen 92/2009, de 11 de febrero).

Por otro lado, tras la aprobación por las Cortes Generales de la Ley 44/2007, de 13 de diciembre, de regulación del régimen de las empresas de inserción, también con objeto de establecer un marco que promueva la inserción laboral de estas personas por medio de estas empresas, el Consell interpuso el oportuno recurso de inconstitucionalidad, para lo que esta Administración Consultiva estimó que existía fundamento suficiente, en nuestro Dictamen 191/2008, de 6 de marzo, lo que dio lugar al planteamiento del recurso de inconstitucionalidad 2136/2008.

El Tribunal Constitucional estimó en parte el recurso, al resolver que la citada norma que se impugnaba, la Ley 44/2007, de 13 de diciembre, para la regulación del régimen de las empresas de inserción, se dictó en ejercicio de la competencia del Estado en materia de "legislación laboral" del artículo 149.1.7º CE, sin invadir las competencias que le corresponden a la Generalitat Valenciana sobre "asistencia social", de conformidad con el artículo 49.1.24 del Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana, salvo la declaración de inconstitucionalidad del apartado 2 de la disposición transitoria primera, y de la disposición transitoria tercera, y siempre que el artículo 10 de la expresada Ley 44/2007 se interprete de la forma prevista en el fundamento jurídico 6, letra h), de la propia Sentencia (STC 228/2012, de 29 de noviembre).

Como ya se indicó en los recientes Dictámenes 471, 473, 482 y 498/2015, debe resaltarse que el artículo 9.2 –que es un precepto básico– de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, consigna que:

“Con carácter previo al otorgamiento de subvenciones, deberán aprobarse las normas que establezcan las bases reguladoras de concesión en los términos establecidos en esta Ley”.

Como complemento, el artículo 165.1 de la Ley de la Generalitat 1/2015, de Hacienda Pública, del Sector Público Instrumental y de Subvenciones, asevera lo que sigue:

“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”.

El Proyecto de Orden remitido a consulta tiene por objeto la aprobación de las citadas bases reguladoras de las subvenciones públicas destinadas a la integración sociolaboral de trabajadores y trabajadoras en situación o riesgo de exclusión social en Empresas de Inserción y en empresas ordinarias de trabajo, si bien la Abogacía de la Generalitat, en su Informe de 11 de agosto de 2015, se refiere de forma conjunta tanto a estas bases reguladoras como a la convocatoria correspondiente, habida cuenta de su tramitación conjunta en el ejercicio presupuestario anterior.

Sin embargo, la aprobación separada de las bases reguladoras de las subvenciones y su convocatoria es el régimen ordinario, a tenor de la redacción del inciso e) del artículo 164 de la citada Ley 1/2015, en cuanto dispone que:

“En el caso excepcional de que, por la especificidad de las ayudas a otorgar, se aprueben conjuntamente las bases y la convocatoria, deberá seguirse la tramitación prevista para la elaboración de disposiciones de carácter general, requiriéndose previo informe justificativo de la concurrencia de dichas circunstancias especiales emitido por el centro directivo proponente, que se deberá incorporar al expediente”.

Por tanto, pese a la distinta naturaleza jurídica de la convocatoria (un acto administrativo general de destinatarios indeterminados) y de las bases reguladoras (que se elaboran siguiendo el procedimiento de elaboración de las disposiciones administrativas), el referido precepto remite al procedimiento previsto de las disposiciones de carácter general en el supuesto de que se aprueben de forma conjunta.

Cuarta.- Estructura y contenidos del Proyecto.

El texto del Proyecto de Orden se estructura de esta forma: el título de la disposición; la parte expositiva, compuesta de 10 párrafos o apartados; un solo "artículo 1", que por ello se tendrá que designar como "artículo único"; y la parte final, formada por: la Disposición Adicional primera (Normativa de aplicación), la Disposición Adicional segunda (La situación de exclusión social), la Disposición Adicional tercera (Modelos normalizados), la Disposición Transitoria única (Compatibilidad con el Mercado Común), la Disposición Final primera (Facultades de ejecución), la Disposición Final segunda (Entrada en vigor); y,

- El "Anexo I" se designará como tal, "Anexo", sin necesidad de que esté numerado, ya que solo hay uno.

El Anexo contiene las 'Bases Reguladoras', hasta 27 bases reguladoras de estas ayudas públicas, por lo que la base "vigesimoséptima" se tendrá que enumerar con este ordinal.

Las bases reguladoras constan, en su caso, de apartados y subapartados, debidamente numerados en cardinales arábigos.

Las 27 bases se han elaborado estructurándolas en Títulos y en Capítulos, de la forma siguiente:

- El Título I, "Disposiciones Generales y procedimiento", con estos dos Capítulos:

- Capítulo I, "*Disposiciones Generales*" (bases primera a sexta); y el Capítulo II, "*Procedimiento general para la concesión de las ayudas*" (bases séptima a decimocuarta); y,

- El Título II, "*Programa de incentivos*", con otros dos Capítulos:

- Capítulo I, “Programa de ayudas a las ‘Empresas de Inserción’” (bases decimoquinta a vigésima); y el Capítulo II, “Programa de ayudas a las empresas ordinarias” (bases vigesimoprimera a vigesimoséptima).

Las bases reguladoras disponen de la adecuada cobertura legal, según las previsiones contenidas en los artículos 14 a 16 de la Ley de la Generalitat 1/2007, de 5 de febrero, por la que se regulan las empresas de inserción para fomentar la inclusión social en la Comunitat Valenciana, que se desarrollaron en parte por los artículos 14 y 15 del Decreto del Consell 81/2009, de 12 de junio, por el que se dictan normas de desarrollo para la calificación, registro y fomento de las empresas de inserción en la Comunitat Valenciana.

En concreto, el artículo 14 de la Ley 1/2007, determina que la Generalitat fomentará la generación de empleo dirigido a la inserción sociolaboral de personas en situación de riesgo de exclusión social a través de las Empresas de Inserción, mediante el otorgamiento de subvenciones destinadas a apoyar su creación y mantenimiento, y pudiendo ser de tres clases: a) para los gastos corrientes para la puesta en marcha de la empresa de inserción; b) para el mantenimiento de los puestos de trabajo; y, c) para el acompañamiento del puesto de trabajo y la realización del proceso de inserción.



Quinta.- Observaciones, sugerencias y recomendaciones.

A la Parte expositiva

Al citar el Decreto del Consell 81/2009, de 12 de junio, por el que se dictan normas de desarrollo para la calificación, registro y fomento de las empresas de inserción en la Comunitat Valenciana (DOCV núm. 6036, del día 16), puede indicarse que sus artículos 14 y 15 contienen reglas aplicables a algunas de estas ayudas, como que la jornada diaria o semanal debe ser superior a la mitad de la jornada de trabajo a tiempo completo en las subvenciones de estos contratos a tiempo parcial, lo que algunas de las organizaciones sindicales que han formulado alegaciones entiende que son omisiones de las bases reguladoras que ahora se tramitan.

Desde diferente perspectiva, el artículo 30 del Texto Refundido de la Ley de Empleo, aprobado mediante Real Decreto Legislativo 3/2015, de 24 de octubre, predetermina que las personas en situación de exclusión social sea uno de los colectivos prioritarios que merezcan la atención del Estado y

de las Comunidades Autónomas para acceder al mercado de trabajo, lo que puede introducirse en la parte expositiva.

A la Fórmula aprobatoria

En la fórmula aprobatoria debe añadir un elemento necesario: la referencia al “conforme con” u “oído” este “Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana”, de acuerdo con el artículo 2.5 de nuestra disposición legal de creación, la Ley de la Generalitat 10/1994, de 19 de diciembre. Además, pueden añadirse opcionalmente referencias sucintas tanto a que la disposición se elaboró por la Dirección General del SERVEF como la participación que se impulsó con el trámite de audiencia que se confirió a la asociación de empresas de inserción y a las organizaciones sindicales.

Al artículo 1

Ya se ha indicado que este artículo tiene que designarse como el “artículo único”, que se remite a las bases reguladoras recogidas “en el Anexo”, lo que sustituirá al “Anexo I”.

A la Disposición Adicional tercera

Desde luego que nada impide que los formularios normalizados de impresos para las solicitudes de estas ayudas se hallen en la “dirección electrónica de Internet” que se indica, pero ello no excluye que deba estar a disposición de los interesados en las oficinas o dependencias administrativas encargadas de su recepción y tramitación.

Al menos, dicha exigencia resultará de preceptiva aplicación en los casos previstos en el artículo 70.4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, puesto en relación con el artículo 5 del Real Decreto 772/1999, de 7 de mayo, por el que se regula la presentación de solicitudes, escritos y comunicaciones ante la Administración General del Estado, la expedición de copias de documentos y devolución de originales, y el régimen de las oficinas de registro, y con la Disposición Adicional segunda del Decreto del Consell 191/2014, de 14 de noviembre, por el que se regula la atención a la ciudadanía, el registro de entrada y salida de escritos y la ordenación de las oficinas de registro de la Administración de la Generalitat.

Al Anexo

Al Título I.- Disposiciones generales y procedimiento

A la Base segunda

En el apartado a) debe simplificarse la redacción del sintagma “Empresas de Inserción cuya actividad radique en la Comunitat Valenciana”, sustituyéndolo por “Empresas de Inserción que desarrollen su actividad en la Comunitat Valenciana “, por ser una expresión más clara.

A la Base cuarta

Habida cuenta que esta base regula los supuestos en los que determinadas entidades no podrán obtener la condición de beneficiarias, se recomienda cambiar la intitulación de la base por “Prohibiciones para ser entidad beneficiaria”.

A la Base quinta

Nada impide que una base reguladora se remita, con carácter general, al régimen específico de las ayudas *de minimis* que la normativa comunitaria contempla, a los efectos de determinar la compatibilidad de las ayudas públicas de los Estados miembros, lo que incluye las Administraciones Públicas internas de cada uno de los Estados, con el Derecho Comunitario de la competencia, en el Reglamento (UE) núm. 360/2012, de la Comisión, de 25 de abril de 2012, y transitoriamente en el Reglamento (UE) núm. 1407/2013, de la Comisión, de 18 de diciembre de 2013, pero no parece adecuado desde una perspectiva de técnica normativa la repetición o transcripción de la mayor parte de dicho régimen jurídico de ámbito europeo en una simple norma reglamentaria autonómica.

La referencia hecha a “la presente Orden” en la primera línea del apartado 1, debe realizarse a “las presentes Bases”.

A la Base novena

En relación con el apartado 8, la resolución que pondrá fin a la vía administrativa será desde luego la que dicte la Dirección General del

SERVEF y otorgue o deniegue la ayuda pública solicitada, lo que se tendrá que indicar expresamente para evitar dudas e inseguridad jurídica. Además, en la expresión del recurso contencioso resulta inadecuado que se indique el órgano jurisdiccional que deba conocer del recurso contra la resolución dictada por el máximo órgano de gobierno unipersonal de un organismo autónomo de la Generalitat cuya competencia se extiende a todo el territorio autonómico, por lo que la expresión "Juzgado" debe sustituirse por "órgano jurisdiccional".

Al Título II.- Programa de incentivos

A la Base decimoquinta

Entre las obligaciones de las empresas de inserción, el apartado 2 de esta base contempla, en su inciso b), que los excedentes disponibles obtenidos en cada ejercicio económico deben aplicarse a los fines que concisamente se describen, como son la mejora o ampliación de sus estructuras productivas, o la promoción de actividades relacionadas con la inserción sociolaboral, sin que en ningún caso pueda caber el reparto de beneficios.

A este respecto, esta obligación no consta en el artículo 7 del Decreto del Consell 81/2009, que es la frase que sirve de apoyo para la determinación del listado de obligaciones, por lo que se tiene que recomendar que la remisión al artículo 7 del Decreto del Consell 81/2009 se complete con la oportuna remisión al artículo 3 de la Ley de la Generalitat 1/2007, de 5 de febrero, donde se halla el anclaje legal de dicha obligación, que sería inviable establecer mediante una norma de simple valor reglamentario.

A la Base vigesimocuarta

Dentro del programa de ayudas públicas a las empresas ordinarias, como fase posterior a las ayudas destinadas a las empresas de inserción, se contempla que estas ayudas se dirigen tanto a la contratación indefinida como a la contratación temporal, detallando en esta base reguladora que en el caso de contratos a tiempo parcial, únicamente serán subvencionables las contrataciones efectuadas que se correspondan a una *"jornada igual o superior a la mitad de la jornada completa de la empresa"*.

Sin embargo, el apartado 1 del artículo 14 del Decreto del Consell 81/2009, de 12 de junio, ya citado, al referirse al régimen de estas ayudas públicas para la contratación de personas en situación o riesgo de exclusión social, dispone que: *"Podrán subvencionarse contratos a jornada completa o a*

jornada parcial; en este segundo caso la jornada diaria o semanal deberá ser superior a la mitad de la jornada de trabajo de un trabajador a tiempo completo comparable”.

Por consiguiente, en el ámbito de la contratación temporal subvencionable para estas ayudas, los contratos de trabajo deberán contemplar una jornada de trabajo (diaria, semanal o mensual) siempre “*superior a la mitad*” de la jornada de trabajo completa, sin que pueda admitirse que sea “*igual o superior a la mitad de la jornada completa de la empresa*”, según la expresión utilizada en esta base reguladora.

Esta observación se formula con el carácter de **esencial**, a los efectos del artículo 73 del Reglamento del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana, aprobado mediante Decreto del Consell 138/1996, de 18 de julio.

A la Base vigesimoquinta

Una de las causas de extinción de la relación laboral es la renuncia o dimisión del trabajador, por lo que resulta lógica esta base en el sentido de que no se consideren incumplidas las obligaciones de mantenimiento del empleo por parte de la empresa cuando la relación laboral se extinga por las causas que se mencionan en dicha base, pero a la vista de las causas de extinción laboral previstas en el artículo 49 del Texto Refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, aprobado mediante el Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, el mismo efecto se producirá cuando la relación laboral se extinga por “cualquier otra causa que no sea imputable al empleador”, y esta expresión podría completar la enumeración del correspondiente apartado, reduciendo de este modo los supuestos en los que procederá el reintegro de las ayudas..

Sexta.- Cuestiones de redacción.

Con carácter general, cuando se citen disposiciones legales reglamentarias, la referencia a su numeración y fecha de promulgación o aprobación deben indicarse de forma completa, y eventualmente a continuación podrá expresarse la titulación oficial con la que se aprobó la disposición de carácter general, entre los signos de puntuación de coma (,), por lo que se aconseja repasar la redacción del texto del proyecto normativo.

En la redacción de textos normativos, se recomienda prescindir de las siglas (como SERVEF, SMI, €, IRPF), salvo que por ser muy reiteradas se expliquen en la primera ocasión que se utilicen. Así, “Servicio Valenciano de Empleo y Formación (en adelante, SERVEF)”. En todo caso, si se decide

utilizar las siglas, se redactarán todas sus letras siempre en mayúsculas, “SERVEF” y no “Servef” (base decimosexta, vigesimotercera, vigesimoquinta, vigesimosexta...).

En el texto proyectado hay varias referencias a la vigente Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento Administrativo Común. Habida cuenta que ya ha sido aprobada la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y aunque su entrada en vigor será al año de su publicación, se considera oportuno sustituir las referencias expresas a la Ley 30/1992 por otras genéricas a “la legislación del Procedimiento Administrativo Común”. Con ello se ganará en seguridad jurídica, máxime tratándose de unas bases cuya vigencia se prevé superior a la de la actual Ley 30/1992.

En la Disposición transitoria única debe advertirse que el Reglamento núm. 1407/2013 no es “(CE)”, sino “(UE)”, lo que se tendrá que corregir.

En la numeración de los subapartados de las Bases, deberán seguirse los criterios fijados por el Decreto 24/2009, de 13 de febrero, del Consell, prescindiendo del uso de guiones, puntos o combinaciones numéricas (v.gr. 2.2).

En la base reguladora decimotercera, la palabra “cargo” aparece redactada dos veces, de forma seguida, por lo que la segunda vez que se utiliza deberá sustituirse por otra expresión, como puede ser “adeudo”.

Como el adjetivo debe concordar con el sustantivo en género y número, en la base vigesimoquinta –sin tilde o acento gráfico– la locución “las empresas beneficiaria” se corregirá por: “las empresas beneficiarias”.

En la base reguladora decimooctava, la palabra “capítulo” se redactará con mayúscula inicial: “Capítulo”, como en las bases reguladoras vigesimoprimera y vigesimoséptima.

En la base decimonovena, la palabra “Artículo” no debe redactarse con mayúscula inicial, sino “artículo”.

Se ha formulado una sola observación de carácter **esencial**, a la base reguladora vigesimocuarta del Anexo.

III CONCLUSIÓN

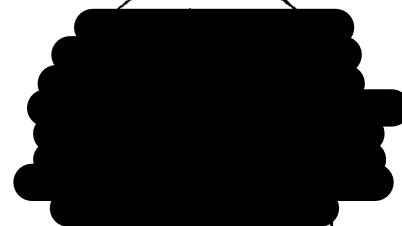
Por cuanto queda expuesto, el Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana es del parecer:

Que puede aprobarse el Proyecto de Orden, por la que se establecen las bases reguladoras de las subvenciones públicas destinadas a la integración sociolaboral de trabajadores y trabajadoras en situación o riesgo de exclusión social en Empresas de Inserción y en empresas ordinarias de trabajo, ya que se ajusta a la legislación autonómica sobre subvenciones y empresas de inserción laboral, con la condición de que se atienda la observación **esencial** que se ha formulado.

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

Valencia, 5 de noviembre de 2015

EL SECRETARIO GENERAL



Ferran Garcia Mengual

EL PRESIDENTE



Vicente Garrido Mayol

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