

MEMORIA JUSTIFICATIVA DE LA OPORTUNIDAD Y NECESIDAD DEL BORRADOR DE ANTEPROYECTO DE DECRETO DEL CONSELL, POR EL QUE SE MODIFICA EL DECRETO 193/2015, DE 23 DE OCTUBRE, DEL CONSELL, POR EL QUE SE APRUEBA EL REGLAMENTO DE LA LEY 7/2015, DE 2 DE ABRIL, DE LA GENERALITAT, DE PARTICIPACIÓN Y COLABORACIÓN INSTITUCIONAL DE LAS ORGANIZACIONES SINDICALES Y EMPRESARIALES REPRESENTATIVAS EN LA COMUNITAT VALENCIANA

Primero. Consideraciones generales.

La participación institucional se ha evidenciado como un instrumento idóneo para el diálogo y la concertación social, dentro del marco establecido en la Ley 7/2015, de 2 de abril, de la Generalitat, de Participación y Colaboración Institucional de las Organizaciones Sindicales y Empresariales Representativas en la Comunitat Valenciana (LPCI), y el Decreto 193/2015, de 23 de octubre, del Consell, por el que se aprueba su Reglamento (RLPCI).

De acuerdo con lo establecido en el artículo 1.2 de la Ley 7/2015, de 2 de abril, de la Generalitat, de Participación y Colaboración Institucional de las organizaciones sindicales y empresariales representativas en la Comunitat Valenciana (en adelante, LPCI), y 1.1 de su Reglamento (RLPCI), la participación institucional se define como el conjunto de actividades que desarrollan las organizaciones empresariales y sindicales intersectoriales más representativas en las materias especificadas en la LPCI. Estas materias, fundamentalmente, se instrumentan tanto a través de su representación e intervención en órganos colegiados de carácter tripartito y paritario, con o sin personalidad jurídica diferenciada, constituidos por el sector público instrumental de la Generalitat con competencias en materia laboral, social, económica e industrial, que afecten a los intereses económicos y sociales de los trabajadores y las trabajadoras y del empresariado, así como en aquellos otros órganos colegiados de más amplia representación en los que una norma autonómica asigna a dichas organizaciones representación.

Esto es, la participación se materializa por la intervención individualizada de los agentes que cumplen los requisitos legal y reglamentariamente para intervenir en la misma. En el mismo sentido, tanto los derechos como los deberes se atribuyen a los “sujetos participantes tienen atribuidos, en el ejercicio de su labor institucional ...” (artículo 10.2 RLPCI), y las compensaciones económicas derivadas de tal participación institucional tienen como “objeto contribuir con fondos públicos a la realización y desarrollo del conjunto de actividades que constituyen el fin propio de la participación institucional, fin de carácter público reconocido por la Constitución Española y el Estatut d’Autonomia de la Comunitat Valenciana”.

Tampoco puede soslayarse que las organizaciones que intervienen en los procesos de participación institucional, tienen un carácter compuesto, en tanto que se integran por otras de diferente grado que, en función de su capacidad, pueden concurrir también en estos procesos en nombre de la organización principal que tiene reconocido el carácter de organización más representativa. Supuesto que viene recogido expresamente en el artículo 11.2, en relación con el artículo 30.6 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones.

Por otra parte, la experiencia acumulada por su aplicación plantea la necesidad de dotar de mejor precisión a determinados preceptos, con el objeto de proporcionar mayor



seguridad jurídica a las partes intervinientes, y a las relaciones que surgen como consecuencia de tal participación.

Así mismo, a fin de dotar de mayor seguridad al texto, se introducen las modificaciones señaladas en la Sentencia del Tribunal Supremo de 18 de julio de 2017.

Segundo. Modificación del artículo 6. *La participación institucional.*

Se mantiene la actual redacción como apartado 1, y se añade un apartado 2, con el siguiente tenor:

“2. De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 11 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, las actividades de participación institucional realizadas por los miembros asociados al beneficiario de la participación institucional, en su nombre y por su cuenta, se entenderán realizadas por éste a los efectos previstos en este Reglamento.”

Como se ha indicado, las organizaciones que intervienen en los procesos de participación institucional, suelen tener un carácter compuesto, en tanto que se integran por otras de diferente grado que, en función de su capacidad, pueden concurrir también en estos procesos en nombre de la organización principal que tiene reconocido el carácter de organización más representativa.

Este supuesto que viene recogido expresamente en el artículo 11.2, en relación con el artículo 30.6 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones. Dispone el primero que “cuando el beneficiario sea una persona jurídica, y siempre que así se prevea en las bases reguladoras, los miembros asociados del beneficiario que se comprometan a efectuar la totalidad o parte de las actividades que fundamentan la concesión de la subvención en nombre y por cuenta del primero tendrán igualmente la consideración de beneficiarios”. Por su parte, el artículo 30.6 de la Ley General de Subvenciones, establece que “los miembros de las entidades previstas en el apartado 2 y segundo párrafo del apartado 3 del artículo 11 de esta Ley vendrán obligados a cumplir los requisitos de justificación respecto de las actividades realizadas en nombre y por cuenta del beneficiario, del modo en que se determina en los apartados anteriores. Esta documentación formará parte de la justificación que viene obligado a rendir el beneficiario que solicitó la subvención”.

Por todo ello resulta conveniente la adición señalada, toda vez que permitirá una mejor adecuación a la realidad asociativa de las entidades que intervienen en la participación institucional, sin merma alguna de las garantías exigidas en todo procedimiento subvencional.

Tercero. Modificación del artículo 7. *Acciones y contenido de la participación institucional.*

1. Apartado 3. Señala la STS núm. 1304/2017, de 18 de julio de 2017, f.j. 8, que la inclusión en las actividades de participación institucional de aquellas “que, por propia iniciativa, pongan en marcha las organizaciones más representativas” permitiría considerar “participación institucional toda la actividad de estas organizaciones porque comprende todas las actuaciones que redunden en el desarrollo económico y social de la Comunitat Valenciana”. Por ello, en su parte dispositiva, la referida STS anula el inciso del artículo 7.3 “tanto por iniciativa de las organizaciones empresariales y sindicales, como”.

A la vista de lo anteriormente expuesto, el artículo 7.3 RLPCI, queda redactado del siguiente modo:



“3. La propuesta, seguimiento y evaluación de líneas estratégicas, informes, planes, criterios, directrices, iniciativas legislativas y cuantas otras actuaciones se consideren necesarias para el desarrollo económico y social de la Comunitat Valenciana cuando así sea requerido a criterio del órgano colegiado donde participen, previa adopción del oportuno acuerdo.”

2. Apartado 5. La misma STS de 18 de julio de 2017, señala que el mismo exceso se produce en el apartado 5 del artículo 7, al señalar que “mientras no hay obstáculo para considerar participación institucional las jornadas, seminarios y otros actos promovidos por los órganos colegiados a los que se refiere el precepto, no puede afirmarse lo mismo respecto de los que emprenden por su iniciativa las organizaciones más representativas. Al contrario, es excesivo considerarlos participación institucional toda vez que también aquí el tenor del precepto permite incluir en esta última cualquier actividad”.

Por ello anula el inciso del artículo 7.5 “organizadas y realizadas por iniciativa de las organizaciones empresariales y sindicales, así como su obligada participación en la organización y desarrollo de las acciones reseñadas”.

A la vista de lo anteriormente expuesto, el artículo 7.5 queda redactado del siguiente modo:

“5. La organización y participación en jornadas, seminarios, conferencias, foros y en cuantos actos tengan como objeto el fomento del desarrollo económico y social de la Comunitat Valenciana, propuestas y organizadas por los órganos colegiados de participación institucional, previa adopción del oportuno acuerdo.”

3. Apartado 6. Este apartado incluye en las acciones de participación institucional “La información sobre normas y, especialmente, sobre los programas de ayudas de interés para empresas y trabajadores”.

La indicada STS de 18 de julio de 2017, estableció que estas actuaciones con son “una actividad específica de las organizaciones más representativas que merezca el tratamiento reservado a la participación institucional”. Por tal motivo lo anula en su integridad.

4. Anulado el apartado 6, se procede a la reenumeración de los apartados del artículo 7, quedando los apartados 7 y 8, como 6 y 7.

Cuarto. Artículo 9. *Participación en otros órganos colegiados.*

La citada STS de 18 de julio de 2017, señala que procede anular el “artículo 9, tal como lo hizo ya la sentencia de instancia, sin que los recurridos hayan cuestionado ese pronunciamiento”. Consecuentemente, sin perjuicio de la referida anulación y a los efectos de dotar de una mayor seguridad jurídica a la disposición, se deja sin contenido dicho precepto.

Quinto. Artículo 11. *De las compensaciones económicas por la participación institucional.*

Tres son las modificaciones que se introducen en este precepto.

1. La primera de ellas afecta al párrafo cuarto, que en la actual redacción dispone:

“En la distribución de las subvenciones se guardará el equilibrio entre organizaciones empresariales y sindicales de modo que unas y otras reciban en conjunto la misma cuantía global”.

Sin embargo, la subvención por participación institucional se establece por la realización de las actividades que la conforman, y por tanto en función de la realización



objetiva de aquellas que la definen. En este punto, para la determinación de la subvención se tiene en cuenta la efectivamente realizada por aquellas entidades calificadas de representativas de las organizaciones empresariales y sindicales. También, que la justificación se realiza sobre actividades ejecutadas, debidamente acreditadas en la cuenta de auditor.

Por todo ello, se adecua a estos principios la redacción de dicho párrafo, en los siguientes términos:

“En la distribución de la cuantía de las subvenciones se guardará el equilibrio entre las organizaciones beneficiarias de las compensaciones económicas por la participación institucional”.

2. Los párrafos quinto y sexto del vigente RLPCI, disponen:

“Para la determinación del importe a consignar, las organizaciones empresariales y sindicales más representativas presentarán a la Mesa de Diálogo Social de la Comunitat Valenciana, en el mes de junio de cada ejercicio, sus últimas cuentas anuales auditadas.

La fijación de la cuantía de estas subvenciones será establecida en función de los costes asociados a la participación institucional que las cuentas anuales reflejen, y siempre de acuerdo con las directrices que se establezcan para la elaboración de los presupuestos anuales”.

La cuantificación del importe de la participación institucional se fija en la Ley de Presupuestos, de acuerdo con las directrices que se establezcan para su elaboración, por lo que los anteriores párrafos no aportan claridad para la cabal comprensión del precepto. Así, además, la presentación de la cuenta auditada de participación institucional debe presentarse, como se indica a continuación, correspondiente a la anualidad anterior durante el primer trimestre del año. Por ello, se propone la supresión de dichos párrafos.

3. El último párrafo del artículo 11 RLPCI establece: “A dichos efectos, a partir del año 2016 las cuentas anuales de las organizaciones beneficiarias deberán llevar una contabilidad separada de los asientos contables que se atribuyan a conceptos de participación institucional. Las acciones que los han generado constarán en la Memoria Anual de Actividades de Participación Institucional”.

La mención al ejercicio 2016 se introdujo como consecuencia del momento de aprobación del Decreto y con el objeto de aclarar su régimen transitorio. Aprovechando la modificación del mismo, se ha visto oportuno suprimir tal mención y darle, con ello, carácter general. La redacción de dicho párrafo quedaría del siguiente modo:

“A los anteriores efectos, las cuentas anuales de las organizaciones beneficiarias deberán llevar una contabilidad separada de los asientos contables que se atribuyan a conceptos de participación institucional. Las acciones que los han generado constarán en la Memoria Anual de Actividades de Participación Institucional”.

Sexto. Artículo 12. *Costes asociados a la participación institucional*

En el apartado 1 de dicho artículo 12 se recogen los costes derivados las actividades de participación institucional aquellos que asuman las organizaciones empresariales y sindicales más representativas con sus propios medios, o bien acudiendo a la subcontratación con entidades externas para la realización de aquellas actividades que lo precisen, con los límites establecidos en la legislación de subvenciones general y autonómica y con los que se establecen en los apartados siguientes:



1. En la letra a) se incluyen “los costes salariales y de Seguridad Social del personal propio de las organizaciones, que se expresará en horas de trabajo dedicado a las distintas funciones de participación, consignadas en partes de trabajo identificativos de la actuación, firmados por el correspondiente responsable de personal, dejando constancia con anterioridad del método seguido para establecer dichos costes.”.

Se ha cuestionado por las organizaciones empresariales y sindicales, el alcance de la frase “partes de trabajo”, concepto éste ajeno a la legislación laboral general y que puede provocar confusión, dado que su alcance y contenido no se encuentra predeterminado de forma cierta. Es por ello que, con el fin de dotar de mayor seguridad a dicho párrafo se ha propuesto la siguiente redacción:

“a) Los costes salariales y de Seguridad Social del personal propio de las organizaciones, que se expresará en horas de trabajo dedicado a las distintas funciones de participación, consignadas en el documento identificativo de la actuación, firmado por el correspondiente responsable de personal, dejando constancia con anterioridad del método seguido para establecer dichos costes.

2. Se propone la adición de un nuevo párrafo f), con el siguiente tenor: “f) De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 31.7 de la Ley General de Subvenciones, los gastos financieros derivados del sistema de pagos del “confirming”, directamente relacionados con la actividad subvencionada de participación institucional”.

El fundamento de dicha adición se encuentra en lo dispuesto en el artículo 31.7 de la Ley General de Subvenciones. El artículo 31 recoge los gastos subvencionables, y en su apartado 7 incluye:

“7. Los gastos financieros, los gastos de asesoría jurídica o financiera, los gastos notariales y registrales y los gastos periciales para la realización del proyecto subvencionado y los de administración específicos son subvencionables si están directamente relacionados con la actividad subvencionada y son indispensables para la adecuada preparación o ejecución de la misma, y siempre que así se prevea en las bases reguladoras. Con carácter excepcional, los gastos de garantía bancaria podrán ser subvencionados cuando así lo prevea la normativa reguladora de la subvención.

En ningún caso serán gastos subvencionables:

- a) Los intereses deudores de las cuentas bancarias.
- b) Intereses, recargos y sanciones administrativas y penales.
- c) Los gastos de procedimientos judiciales”.

En dicho precepto quedan incluidos los gastos financieros directamente relacionados con la actividad subvencionada, indispensables para la adecuada preparación o ejecución de la misma, siempre que se incluya en las bases reguladoras. Esto es, los gastos financieros del sistema de pago del “confirming”, en tanto que ocasionados por los anticipos bancarios para hacer frente a los derivados de la actividad específica, en este caso, participación institucional, entrarían en este concepto.

3. Se propone la adición de un nuevo apartado g), a este artículo 12, con el siguiente texto: “g) Los gastos de las actividades de participación institucional realizadas por los miembros asociados del beneficiario, ejecutados en nombre y por cuenta de éste, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 6.2 de este Reglamento”.

Se reitera la motivación expuesta en la modificación del artículo 6.2 RLPCI, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 11, en relación con el 30.6 de la Ley General de Subvenciones, que se da por total y completamente reproducido en su integridad a todos los efectos.



Séptimo. Artículo 13. *Concesión*

El actual apartado 13.2 dispone: “Se atribuye la instrucción de los expedientes de concesión a los que se refiere el artículo 8 de la LPCI a la secretaría autonómica competente en materia de empleo, la cual podrá delegar esta atribución en un órgano subordinado con el rango de dirección general”.

La función de instrucción parece incluirse más en las atribuidas -y propias- de las Direcciones General, que las de la Secretaría Autonómica, ya ésta tiene unas funciones más amplias (artículo 68 de la Ley de Gobierno, y 30 del Decreto 100/2016, de 4 de agosto, del Consell, por el que se modifica el Decreto 103/2015, de 7 de julio, del Consell, por el que se establece la estructura orgánica básica de la Presidencia y de las consellerías de la Generalitat) y de coordinación, que las asignadas a las Direcciones Generales.

Por ello se propone la modificación en dicho párrafo segundo, del siguiente modo: “2. Se atribuye la instrucción de los expedientes de concesión a los que se refiere el artículo 8 de la LPCI a la dirección general competente en materia de trabajo”.

Octavo. Artículo 14. *Comprobación de subvenciones, sistema de justificación y plazos de presentación*

El actual artículo 14.2 RLPCI, dispone: “La cuenta justificativa con informe de auditor se presentará en el primer trimestre del ejercicio siguiente al de concesión, siendo el último día el correspondiente al 30 de abril, o fecha inmediata posterior si este fuera inhábil en la Comunitat Valenciana”.

El primer trimestre del año concluye en el día 31 de marzo y no el 30 de abril. El plazo de presentación de la cuenta de auditor es “en el primer trimestre” y su último día es el 31 de marzo. Por ello, y a efectos de clarificar el contenido del precepto, se propone la siguiente redacción:

“2. La cuenta justificativa con informe de auditor se presentará en el primer trimestre del ejercicio siguiente al de concesión, siendo el último día el correspondiente al 31 de marzo, o fecha inmediata posterior si este fuera inhábil en la Comunitat Valenciana”.

Noveno. Artículo 25. *Constitución de la Mesa de Diálogo Social y funciones asignadas*

Entre las funciones de la Comisión Técnica de la Mesa de Diálogo Social se encuentra la de designación de los auditores, de acuerdo con el procedimiento allí establecido. Dispone el artículo 25.2.e) RLPCI:

“2. La Comisión Técnica, compuesta por dos representantes de cada una las partes que componen el Pleno de la Mesa de Diálogo Social.

Son designados por el Pleno y desempeñarán las siguientes funciones:

(...)

e) Nombrar los auditores que verificarán las cuentas justificativas de los destinatarios de las compensaciones económicas a la participación institucional para un periodo de dos ejercicios consecutivos. Su nombramiento se realizará previa convocatoria pública abierta a auditores de cuentas inscritos como ejercientes en el Registro Oficial de Auditores de Cuentas dependiente del Instituto de Contabilidad y Auditoría de Cuentas”.

La experiencia de la anterior convocatoria puso de manifiesto la dificultad que entrañaba la aplicación de dicha disposición, dado que la convocatoria la realiza la Comisión Técnica, pero el soporte administrativo y la tramitación de la misma, la realiza la Dirección



General competente en materia de trabajo. Se cuestionó desde el principio la naturaleza de dicha convocatoria, dado el carácter de público y la funcionalidad que ejercía, y por tanto, la naturaleza de la resolución de convocatoria y de adjudicación.

Por ello, y a efectos de aclarar dicho precepto, se propone la siguiente redacción:

“2. La Comisión Técnica, compuesta por dos representantes de cada una las partes que componen el Pleno de la Mesa de Diálogo Social.

Son designados por el Pleno y desempeñarán las siguientes funciones:

e) Designar los auditores que verificarán las cuentas justificativas de los destinatarios de las compensaciones económicas a la participación institucional para un periodo de dos ejercicios consecutivos. Su nombramiento se realizará previa convocatoria publica abierta a auditores de cuentas inscritos como ejercientes en el Registro Oficial de Auditores de Cuentas dependiente del Instituto de Contabilidad y Auditoría de Cuentas, sin que la misma tenga la naturaleza de contrato de los previstos en Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, por no quedar incluido en la misma”.

València,
LA DIRECTORA GENERAL DE TRABAJO
Y BIENESTAR LABORAL

 Firmado por Cristina Moreno Fernández el
04/09/2017 14:33:41
GENERALITAT
VALENCIANA

CRISTINA MORENO FERNÁNDEZ