

S. ref.:RRI/jsbg
N. ref.: SSPI00031/17
Asunto: Rmdo. Informe SSPI00031/17

CONSEJERÍA DE EMPLEO, EMPRESA Y COMERCIO
SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA
C/ Albert Einstein nº 4
Edf. Wolrd Trade Center
41092 Sevilla



Ilma. Sra.:

Adjunto remito a V.I. informe, bajo el número SSPI00031/17, emitido por este Gabinete Jurídico en relación con "PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE MODIFICA EL DECRETO 193/2010, DE 20 DE ABRIL, POR EL QUE SE REGULA LA CALIFICACIÓN Y SE CREA EL REGISTRO DE EMPRESAS DE INSERCIÓN DE ANDALUCÍA".

EL JEFE DEL GABINETE JURÍDICO.



Plaza de España. Puerta de Navarra, s/n 0 41013 Sevilla

Código:	43Cve8290CAZFK0JDy9dyFqGsNhUe9	Fecha	28/06/2017	
Firmado Por	JESUS JIMENEZ LOPEZ			
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	Página	1/1	

INFORME SSPI00031/17 PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE MODIFICA EL DECRETO 193/2010, DE 20 DE ABRIL, POR EL QUE SE REGULA LA CALIFICACIÓN Y SE CREA EL REGISTRO DE EMPRESAS DE INSERCIÓN EN ANDALUCÍA.

Asunto: Decreto. Modificación del Decreto 193/2010, de 20 de abril.

Remitido por la Ilma. Sra. Secretaria General Técnica de la Consejería de Empleo, Empresa y Comercio, proyecto de Decreto referenciado para su informe, conforme al artículo 78.2.a) del Reglamento de Organización y Funciones del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía y del Cuerpo de Letrados de la Junta de Andalucía, aprobado por Decreto 450/2000, de 26 de diciembre, se formulan los siguientes:

ANTECEDENTES

ÚNICO.- Con fecha 8 de junio de 2017 se ha remitido proyecto de decreto arriba referenciado, para su informe, adjuntándose el expediente.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

PRIMERA.- El presente informe tiene por objeto el borrador de Decreto por el que se modifica el Decreto 193/2010, de 20 de abril, por el que se regula la calificación y se crea el registro de empresas de inserción de Andalucía.

Según la Memoria Justificativa *"En concordancia con la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, con el objeto de no perjudicar a las entidades andaluzas, se hace necesario modificar el Decreto 193/2010, de 20 de abril (...) en cuanto a su ámbito de aplicación y dar nueva redacción al apartado 2 del artículo 1 para que puedan competir - las empresas- en igualdad de condiciones, estableciéndose que el Decreto será de aplicación a las Empresas de Inserción establecidas en Andalucía.*

(...) Se considera oportuno dar nueva redacción al Decreto de referencia con la letra i) del artículo 4 (...) eliminando la referencia a la auditoría contable anual.

(...) Así mismo, se dispone una nueva redacción del artículo 5.3 del citado Decreto 193/2010, de 20 de abril, en relación con la acreditación de la situación de exclusión de las personas pertenecientes a los colectivos a los que hace referencia en los apartados anteriores, regulando que deberá ser acreditada por la Administración".

SEGUNDA.- Desde el punto de vista competencial, el artículo 63.1.1º del Estatuto de Autonomía para Andalucía, dispone que corresponden a la Comunidad Autónoma, en el marco de la legislación del Estado, las competencias ejecutivas en materia de empleo y relaciones laborales, que incluyen en todo caso: *"Las políticas activas de empleo, que comprenderán la formación de los*



Plaza de España. Puerta de Navarra, s/n 0 41013 Sevilla

Código:	43Cve7979LIZD0PETNZhGEhCXUuQaF	Fecha	27/06/2017
Firmado Por	JAIME VAILLO HERNANDEZ		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	Página	1/7



demandantes de empleo y de los trabajadores en activo, así como la gestión de las subvenciones correspondientes; la intermediación laboral y el fomento del empleo".

El artículo 58.2.1º determina por su parte que la Comunidad Autónoma de Andalucía asume competencias exclusivas de acuerdo con las bases y la ordenación de la actuación económica general, y en los términos de lo dispuesto en los artículos 38, 131 y 149.1.11.ª y 13.ª de la Constitución, sobre *"Fomento y planificación de la actividad económica en Andalucía"*.

A ello debe añadirse lo previsto en el artículo 47.1.1º del Estatuto, según el cual son competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma: *"El procedimiento administrativo derivado de las especialidades de la organización propia de la Comunidad Autónoma, la estructura y regulación de los órganos administrativos públicos de Andalucía y de sus organismos autónomos"*.

Por último, el artículo 42.2.3º establece que la Comunidad Autónoma de Andalucía asume mediante el *"Competencias ejecutivas, que comprenden (...) cuando proceda, la aprobación de disposiciones reglamentarias para la ejecución de la normativa del Estado"*.

TERCERA.- En relación al marco jurídico de referencia, en primer lugar el artículo 4 de la Ley 44/2007, de 13 de diciembre, para la regulación de las empresas de inserción, preceptúa que *"Tendrá la consideración de empresa de inserción aquella sociedad mercantil o sociedad cooperativa legalmente constituida que, debidamente calificada por los organismos autonómicos competentes en la materia, realice cualquier actividad económica de producción de bienes y servicios, cuyo objeto social tenga como fin la integración y formación sociolaboral de personas en situación de exclusión social como tránsito al empleo ordinario"*.

El artículo 7.1 de la misma Ley establece que *"La calificación de una empresa como empresa de inserción corresponderá al Órgano Administrativo competente de la Comunidad Autónoma en donde se encuentre su centro de trabajo"*, añadiendo el artículo 9.1 que *"Las empresas de inserción deberán inscribirse en el Registro competente de la Comunidad Autónoma donde se encuentre su centro de trabajo"*.

Más concretamente y con relación a las modificaciones operadas por el proyecto que nos ocupa, la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, dispone en su artículo 20.1 que *"Tendrán plena eficacia en todo el territorio nacional, sin necesidad de que el operador económico realice ningún trámite adicional o cumpla nuevos requisitos, todos los medios de intervención de las autoridades competentes que permitan el acceso a una actividad económica o su ejercicio, o acrediten el cumplimiento de ciertas calidades, cualificaciones o circunstancias. En particular, tendrán plena eficacia en todo el territorio nacional sin que pueda exigirse al operador económico el cumplimiento de nuevos requisitos u otros trámites adicionales: (...) c) Las inscripciones en registros que sean necesarias para el acceso o ejercicio de una actividad económica"*.

El apartado 2 continúa indicando que *"Los organismos de evaluación, acreditación, certificación y otros similares legalmente establecidos en cualquier lugar del territorio nacional, tendrán"*



Código:	43CvE7979LIZD0PETNZhGEhCXUuQaF	Fecha	27/06/2017
Firmado Por	JAIME VAILLO HERNANDEZ		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	Página	2/7



plena capacidad para realizar sus funciones en todo el territorio nacional. Los reconocimientos o acreditaciones, calificaciones o certificaciones de una autoridad competente o de un organismo dependiente, reconocido o habilitado por ella, serán plenamente válidos a todos los efectos en todo el territorio nacional, sin que pueda exigirse la realización de ningún trámite adicional o el cumplimiento de nuevos requisitos".

La Disposición Final Quinta de la citada Ley contempla que *"En el plazo de seis meses a partir de la entrada en vigor de esta Ley, se procederá a la adaptación de las disposiciones vigentes con rango legal y reglamentario a lo dispuesto en la misma".*

Por otro lado, el artículo 5 de la Ley 44/2007, de 13 de diciembre, establece que *"Las empresas de inserción a efectos de esta Ley, además de cumplir con lo establecido en el artículo anterior, deberán reunir, como mínimo, los siguientes requisitos: (...) f) Presentar anualmente un Balance Social de la actividad de la empresa que incluya la memoria económica y social, el grado de inserción en el mercado laboral ordinario y la composición de la plantilla, la información sobre las tareas de inserción realizadas y las previsiones para el próximo ejercicio".*

CUARTA.- Entendemos que se ha cumplimentado hasta ahora la tramitación procedimental prevista con carácter general, para la elaboración de los Decretos, en el artículo 45 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

4.1.- A tenor de lo dispuesto en el artículo 129.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, *"En el ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria, las Administraciones Públicas actuarán de acuerdo con los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, y eficiencia. En la exposición de motivos o en el preámbulo, según se trate, respectivamente, de anteproyectos de ley o de proyectos de reglamento, quedará suficientemente justificada su adecuación a dichos principios".*

Respecto a dicha exigencia, se ha pronunciado el Consejo Consultivo de Andalucía en Dictamen n.º 242/2017, de 16 de mayo, indicando lo siguiente:

"(...) el Consejo Consultivo echa en falta una memoria justificativa en la que expresamente se valore el cumplimiento de los principios de buena regulación aplicables a las iniciativas normativas de las Administraciones Públicas (...) El artículo 129 de la Ley 39/2015 dispone que en la exposición de motivos o en el preámbulo, según se trate, respectivamente, de anteproyectos de ley o de proyectos de reglamento, quedará suficientemente justificada su adecuación a dichos principios. Sin embargo, dicha declaración no es una pura formalidad, sino que debe guardar coherencia con la documentación obrante en el expediente, en la que debe quedar constancia del análisis del cumplimiento de dichos principios. En este caso, como se indica en el anterior fundamento jurídico, no existe una memoria o documento equivalente que permita considerar efectuado dicho análisis y, por ende, resulta cuestionable la declaración que se formula en la exposición de motivos".



Plaza de España. Puerta de Navarra, s/n 0 41013 Sevilla

Código:	43Cve7979LIZD0PETNZhGEhCXUuQaF	Fecha	27/06/2017
Firmado Por	JAIME VAILLO HERNANDEZ		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	Página	3/7



Por tanto, además de incluirse en la parte expositiva, el cumplimiento de proyecto a los principios de buena regulación, concretamente los principios de "necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, y eficiencia", habría de constar en una memoria que lo justifique dentro del expediente.

4.2.- Conforme a lo previsto en el artículo 133.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, "Con carácter previo a la elaboración del proyecto o anteproyecto de ley o de reglamento, se sustanciará una consulta pública, a través del portal web de la Administración competente en la que se recabará la opinión de los sujetos y de las organizaciones más representativas potencialmente afectados por la futura norma".

El apartado 4 añade que "Cuando la propuesta normativa no tenga un impacto significativo en la actividad económica, no imponga obligaciones relevantes a los destinatarios o regule aspectos parciales de una materia, podrá omitirse la consulta pública regulada en el apartado primero". No figurando en el expediente la realización de la consulta, debería motivarse con base a alguno de los anteriores criterios.

4.3.- Respecto al dictamen del Consejo Consultivo, el artículo 17.3 de la Ley 4/2005, de 8 de abril, que regula dicho órgano, establece que será consultado preceptivamente en los "Proyectos de reglamentos que se dicten en ejecución de las leyes y sus modificaciones".

A tenor de ello, consideramos que procede el dictamen preceptivo del Consejo Consultivo, toda vez que se está ejecutando lo dispuesto en la Disposición Adicional Quinta de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, así como el artículo 5.f) de la Ley 44/2007, de 13 de diciembre. Respecto a la exigencia de dictamen ante el desarrollo de la legislación básica estatal, que también resulta extrapolable a la ejecución, la Sentencia del Tribunal Supremo de 2 de abril de 2004, Rec. Nº 3997/2001, señala la necesidad del mismo:

"...cuando se dicta un Decreto autonómico en virtud de las competencias atribuidas en la materia por la Ley del Medicamento, que tiene carácter de básica, dicho reglamento pertenece a la categoría de los que la Sala viene considerando como ejecutivos de las leyes.

Esta apreciación no resulta desvirtuada porque el Decreto autonómico en cuestión se limite a adaptar al ámbito de la Comunidad Autónoma ciertos Reales Decretos estatales de desarrollo de la Ley del Medicamento. Pues debe considerarse evidente que, al ejercer potestades normativas en el marco de la Ley básica estatal, la Comunidad Autónoma esta ejerciendo una potestad reglamentaria propia con un contenido autónomo respecto a la del Estado. Por ello, a efectos de la exigencia de informe preceptivo del Consejo de Estado, los Decretos como aquel sobre el que versa el proceso no pierden su carácter de normas ejecutivas de la ley, toda vez que pueden establecer un contenido complementario, precisamente en virtud de las potestades autonómicas. Por ello debe considerarse preceptivo requerir informe del Consejo de Estado de acuerdo con el artículo antes citado de su Ley Orgánica reguladora, o en su caso, del Consejo Consultivo de la Comunidad Autónoma".



Código:	43CVe7979LIZD0PETNZhGEhCXUuQaF	Fecha	27/06/2017
Firmado Por	JAIME VAILLO HERNANDEZ		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	Página	4/7



4.4.- Se recomienda dejar constancia en el expediente de que el proyecto de reglamento se hizo público en el momento en el que se sometió al trámite de audiencia y al de información pública, de acuerdo con lo previsto en el artículo 13.1.c) de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía.

Asimismo, se recuerda que, cuando se solicitara el dictamen del Consejo Consultivo de Andalucía y, en su caso, el del Consejo Económico y Social de Andalucía, debería publicarse también el proyecto, dándose cumplimiento así a la exigencia para ello del artículo 7.c) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, y del artículo 13.1.c) de la Ley 1/2014, de 24 de junio.

Por último, también debería constar que se habrían publicado las memorias e informes que conformen el expediente de elaboración de este texto normativo con ocasión de la publicidad del mismo, como así ordenan el artículo 7.d) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, y el artículo 13.1.d) de la Ley 1/2014, de 24 de junio.

QUINTA.- En cuanto a la estructura, que razonamos correcta, el borrador consta de un artículo único, una disposición transitoria y una disposición final.

SEXTA.- Entrando en el análisis del texto remitido, se realizan las siguientes apreciaciones:

6.1.- Artículo Único.

6.1.1.- Apartado Uno. Se modifica el apartado 1 del artículo 2 del Decreto 193/2010, de 20 de abril, indicando que *"Este Decreto será de aplicación a las Empresas de Inserción que tengan su sede social o actividad principal en Andalucía"*. El primer supuesto alude a la "sede social", la cual debe entenderse realizada al "domicilio social" como persona jurídica, mientras que el segundo, se refiere a que tenga su actividad principal en la Comunidad Autónoma de Andalucía, lo que excluiría a las empresas que desarrollaran su actividad de forma parcial dentro de su territorio.

Sin embargo, conforme a lo previsto en el artículo 7.1 de la Ley 44/2007, de 13 de diciembre, *"La calificación de una empresa como empresa de inserción corresponderá al Órgano Administrativo competente de la Comunidad Autónoma en donde se encuentre su centro de trabajo"*. Del mismo modo, el artículo 9.1 de la misma Ley dispone que *"Las empresas de inserción deberán inscribirse en el Registro competente de la Comunidad Autónoma donde se encuentre su centro de trabajo"*.

Esto viene a significar que el lugar del centro de trabajo será determinante a la hora de aplicar la competencia de las Comunidades Autónomas, lo que es coherente con lo previsto en el artículo 20.4 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, según el cual *"El principio de eficacia en todo el territorio nacional no se aplicará en caso de autorizaciones, declaraciones responsables y comunicaciones vinculadas a una concreta instalación o infraestructura física"*.

En este sentido, ha de diferenciarse la sede social de la empresa de inserción, de los distintos centros de trabajo que dicha empresa pudiera tener en cualquier parte del Estado, de manera que en



Código:	43CvE7979LIZD0PETNZhGEhCXUuQaF	Fecha	27/06/2017
Firmado Por	JAIME VAILLO HERNANDEZ		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	Página	5/7

atención a las normas antes reproducidas, la existencia de un centro de trabajo en Andalucía constituiría la pieza angular para que se desplegaran las competencias autonómicas, con relación a su calificación y registro.

En consecuencia, consideramos que habría de aludirse expresamente a las Empresas de Inserción que tuvieran algún centro de trabajo en la Comunidad Autónoma de Andalucía, recomendando que se mantenga la anterior redacción del apartado 2 del artículo 1, al preceptuar que *"Este Decreto será de aplicación a las Empresas de Inserción que tengan centros de trabajo en el territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía, con independencia de su sede social"*. Ello sería plenamente conforme tanto con la normativa en materia de unidad de mercado, como de empresas de inserción.

No obstante, advertimos que con fecha 23 de junio de 2017, este Gabinete Jurídico ha tenido conocimiento de Sentencia del Tribunal Constitucional, por la que se declara la inconstitucionalidad de varios preceptos de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, incluidos sus artículos 19 y 20 relativos al principio de eficacia en todo el territorio nacional, por lo que dada la incidencia que tiene la aplicación de la citada Ley en el presente proyecto, el Centro Directivo habrá de valorar, en su caso, la necesidad de que se emita un nuevo informe sobre el presente borrador, una vez sea publicada dicha Sentencia, y se conozca el contenido, extensión y efectos de la misma.

6.1.2.- Apartado Tres. Se modifica el apartado 3 del artículo 5, del Decreto 193/2010, de 20 de abril. Se sustituye la necesidad de acreditación de la situación de exclusión por *"la Consejería competente en materia de servicios sociales"*, por *"la Administración competente"*. A tenor de los motivos expuestos *ut supra* para el Apartado Uno, la acreditación habría de ser emitida por la Comunidad Autónoma en cuyo territorio se encuentre el centro de trabajo en el que vaya a ser contratada la persona en situación de exclusión social.

Si el centro de trabajo se encontrara en otra Comunidad Autónoma distinta, le correspondería a ésta a través de sus servicios sociales, la competencia para emitir dicha acreditación, conforme a lo dispuesto en el artículo 2.2 de la Ley 44/2007, de 13 de diciembre. Por tanto, entendemos que, igualmente, debería mantenerse la redacción anterior del apartado, toda vez que los servicios sociales de la Administración de la Junta de Andalucía, siempre serán los competentes para emitir la acreditación respecto a los centros de trabajo que se localicen en su territorio. Todo ello sin perjuicio del contenido de la mentada Sentencia del Tribunal Constitucional.

Disposición Transitoria Única. No se colige si se pretende indicar que los procedimientos de calificación y registro en el Registro de Empresas de Inserción, iniciados con anterioridad a la entrada en vigor del proyecto, se resolverán con arreglo a lo dispuesto en el Decreto 193/2010, de 20 de abril, antes de las modificaciones introducidas y, por tanto, conforme a su redacción anterior, lo cual habría de aclararse.



Código:	43CVe7979LIZD0PETNZhGEhCXUuQaF	Fecha	27/06/2017
Firmado Por	JAIME VAILLO HERNANDEZ		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	Página	6/7



SÉPTIMA.- En cuanto a la técnica normativa, se efectúan las consideraciones siguientes:

7.1.- **Parte expositiva.-** En el párrafo segundo debería suprimirse la alusión a la "Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo", para ensalzar el carácter de norma institucional básica del Estatuto de Autonomía.

En el párrafo cuarto, la remisión a la "*Disposición Adicional Quinta*" de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, es errónea, debiendo realizarse a la "*Disposición Final Quinta*".

7.2.- **Artículo Único.** En el título del Apartado Dos, donde dice "*letra i*)" habría de indicar "párrafo i)".

Es cuanto me cumple someter a la consideración de V.I., sin perjuicio de que se cumplimente la debida tramitación procedimental y presupuestaria.

El Letrado de la Junta de Andalucía.
Fdo.: Jaime Vaíllo Hernández.



Plaza de España. Puerta de Navarra, s/n 0 41013 Sevilla

Código:	43CVe7979LIZD0PETNZhGEhCXUuQaF	Fecha	27/06/2017
Firmado Por	JAIME VAILLO HERNANDEZ		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	Página	7/7

