

**DICTAMEN 8/2017 DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE
ANDALUCÍA SOBRE EL 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**

Aprobado por el Pleno en sesión celebrada el día 27 de julio de 2017

Índice

- I. Antecedentes**
- II. Contenido**
- III. Observaciones generales**
- IV. Observaciones al articulado**
- V. Otras observaciones**
- VI. Conclusiones**

I. Antecedentes

La Ley 5/1997, de 26 de noviembre, del Consejo Económico y Social de Andalucía, establece en su artículo 4.1 la función de emitir, con carácter preceptivo, informes sobre los proyectos de decretos que a juicio del Consejo de Gobierno posean una especial trascendencia en la regulación de materias socioeconómicas y laborales.

En este sentido, el día 3 de julio de 2017 tuvo entrada en el Consejo Económico y Social de Andalucía escrito de la Consejería de Economía y Conocimiento de la Junta de Andalucía, solicitando la emisión de Dictamen sobre el 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 e Inserción en Andalucía.

La solicitud de dictamen fue trasladada, por acuerdo de la Comisión Permanente del Consejo Económico y Social de Andalucía, el mismo día 3 de julio de 2017, a la Comisión de Trabajo de Empleo y Formación, a fin de que llevase a cabo el correspondiente examen del texto normativo y adoptase el acuerdo previsto en el artículo 44 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del CES de Andalucía.

II. Contenido

El CES de Andalucía dictamina un proyecto de decreto que tiene por objeto la modificación del 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, basado en la exigencia impuesta por la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, que, en su disposición final quinta, da un plazo de seis meses a partir de su entrada en vigor, para la adaptación de las disposiciones vigentes con rango legal y reglamentario a lo dispuesto en la misma. En este sentido, por un lado, la letra c) del apartado 1 del artículo 20 de esta ley dispone que las inscripciones en registros que sean necesarias para el acceso o ejercicio de una actividad económica tendrán plena eficacia en todo el territorio nacional, sin que pueda exigirse al operador económico el cumplimiento de nuevos requisitos u otros trámites adicionales; y por otro, el apartado 2 del referido artículo, establece que los organismos de evaluación, acreditación, certificación y otros similares legalmente establecidos en cualquier lugar del territorio nacional, tendrán plena capacidad para realizar sus funciones en todo el territorio nacional.

Todo ello, en el marco establecido por el artículo 9.2 de la Constitución Española y el artículo 42.2.3º del Estatuto de Autonomía para Andalucía.

El texto normativo consta de una parte expositiva y una parte dispositiva, constituida por un único artículo, que, a su vez, se divide en dos apartados que modifican otros tantos artículos del Decreto 193/2010, de 20 de abril; además, incluye una disposición transitoria y una disposición final. La estructura de la parte dispositiva es la siguiente:

ARTÍCULO ÚNICO. “MODIFICACIÓN DEL DECRETO 193/2010, DE 20 DE ABRIL, POR EL QUE SE REGULA LA CALIFICACIÓN Y SE CREA EL REGISTRO DE EMPRESAS E INSERCIÓN EN ANDALUCÍA.” (apartados uno y dos)

Se modifican los siguientes artículos del Decreto 193/2010, de 20 de abril:

- Uno: Modifica el apartado i) del artículo 4.
- Dos: Modifica el apartado 3 del artículo 5.

DISPOSICIÓN TRANSITORIA ÚNICA. *Régimen transitorio*

DISPOSICIÓN FINAL. *Entrada en vigor.*

III. Observaciones generales

El artículo 169.3 del Estatuto de Autonomía para Andalucía establece que «los poderes públicos diseñarán y establecerán políticas concretas para la inserción laboral de los colectivos con especial dificultad en el acceso al empleo, prestando especial atención a los colectivos en situación o riesgo de exclusión social». En atención a tal deber, en el ejercicio de las competencias atribuidas por el mencionado Estatuto de Autonomía a la Comunidad Autónoma de Andalucía en sus artículos 63.1.1º, 58.2.1º y 47.1.1ª, y en el marco establecido por la Ley 44/2007, de 13 de diciembre, para la regulación del régimen de las empresas de inserción, se aprobó 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.

El decreto objeto de dictamen procede a modificar dos de los preceptos de la mencionada disposición autonómica, aunque, de manera errónea y como consecuencia de sus diversas versiones a lo largo del proceso de elaboración, se indique que son tres los artículos del Decreto 193/2010 que se van a alterar.

Probablemente por las razones antes apuntadas, la redacción actual de la parte expositiva del decreto no responde a las exigencias de fundamentación, indicación de la finalidad y oportunidad de la norma, y descripción general de su contenido que corresponden a esta sección de toda disposición reglamentaria. El respeto a los principios de buena regulación consagrados en el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas exige que el preámbulo del decreto justifique suficientemente los fines perseguidos por la norma y su coherencia con el resto del ordenamiento jurídico, en aras de facilitar su conocimiento y comprensión y, en consecuencia, la actuación y toma de decisiones de las personas y empresas. Con la redacción actual del preámbulo del decreto difícilmente se logran tales propósitos, pues ni se exponen claramente las razones de la modificación normativa, ni se mencionan las motivaciones a las que responden todos los cambios que se llevan a cabo; y no se incluye ninguna motivación en lo que respecta a las modificaciones que propone al artículo 5.3 del Decreto 193/2010 ni en lo referido a la Disposición transitoria única que incorpora.

Al margen de lo anterior, una de las finalidades del Decreto dictaminado parece ser la de adecuar la actual norma autonómica reguladora de las empresas de inserción a lo previsto en materia de tales empresas por la legislación estatal. En su redacción actual, la letra i) del artículo 4 del Decreto 193/2010, recoge un requisito adicional para la empresas de inserción -realizar anualmente una auditoría contable- que no figura en la ley estatal lo que, en el marco de las prescripciones derivadas de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre de garantía de la unidad de mercado, cuyo artículo 20.1 establece la plena eficacia en todo el territorio nacional de las inscripciones en registros que sean necesarias para el acceso a la actividad económica,

hace que las empresas de inserción con centros de trabajo en Andalucía estén en desventaja frente a las restantes.

El Consejo Económico y Social de Andalucía considera positiva cualquier iniciativa normativa que tenga por finalidad situar a las empresas radicadas en Andalucía en condiciones de igualdad respecto al resto de empresas, evitando desventajas competitivas y situaciones desfavorables. Ahora bien, si esa es la intención de la norma, su preámbulo debería razonarlo y justificarlo de manera más explícita, especialmente tratándose, como es el caso, de una regulación que afecta a empresas cuyo objeto social tiene como fin la integración y formación socio-laboral de personas en situación de exclusión social como tránsito al empleo ordinario. El principio de eficacia en la buena regulación (artículo 129.2 de la Ley 39/2015) exige que la iniciativa normativa justifique que la medida adoptada constituye el instrumento más adecuado para alcanzar los fines perseguidos, por lo que se debe argumentar debidamente que la eliminación del requisito de la auditoría contable anual es la mejor opción frente a otras alternativas intermedias que implicaran una menor relajación de los controles y de la rendición de cuentas en las empresas de inserción.

Por otra parte, conviene recordar que, en la medida en que las empresas de inserción sean beneficiarias de subvenciones públicas, de la interpretación coordinada de los artículos 4.3 y 16 b) de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía, se deriva la obligación de *“en su caso, hacer pública, como mínimo, la información con repercusión económica o presupuestaria que se indica a continuación: (...) b) las cuentas anuales que deban rendirse y los informes de auditoría de cuentas y de fiscalización por parte de los órganos de control externo que sobre ellas se emitan”*.

Desde otra perspectiva, el Consejo Económico y Social lamenta que la mencionada adaptación normativa se haya producido con tan notable retraso. La DF 5ª de la Ley 20/2013 estableció un plazo de seis meses desde su entrada en vigor (lo que, en relación con el artículo 20, se produjo de forma general el 11 de marzo de 2014) para la adaptación de las disposiciones vigentes a lo dispuesto en ella, por lo que la modificación del Decreto 193/2010 debió producirse mucho antes.

No obstante, la reciente publicación de la Sentencia del Tribunal Constitucional 79/2017, de 22 de junio de 2017 que anula, entre otros, el artículo 20 de la Ley 20/2013 que establecía la eficacia supraterritorial de los actos de las Comunidades Autónomas para la producción o puesta en el mercado de un producto o servicio, aconseja reflexionar acerca de si sigue siendo oportuna la propuesta de modificación del Decreto 193/2010 en el extremo indicado.

Por su parte, la modificación del apartado 3 del artículo 5 del Decreto 193/2010 entendemos que responde a la necesidad de adecuar su redacción a las opciones legalmente establecidas

para la evaluación y acreditación de la situación de exclusión social regulada en el mencionado precepto, pues tales competencias corresponden no sólo a la Consejería competente en la materia de la Junta de Andalucía sino también a las entidades locales, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 7/1985, de 2 de abril de Bases de Régimen Local. De ahí que se sustituya la referencia a la Consejería competente en materia de servicios sociales por la de Administración competente. En todo caso, como indicaremos en las observaciones al articulado, la nueva redacción propuesta puede resultar algo equívoca.

IV. Observaciones al articulado

Parte expositiva

El párrafo quinto de la parte expositiva del Decreto anuncia y justifica una modificación del apartado 2 del artículo 1 del Decreto 193/2010 que, posteriormente, el artículo único de su parte dispositiva no realiza. Es necesario coordinar ambos contenidos por razones de coherencia y seguridad jurídicas.

Por otro lado, y tal como se ha indicado en las Observaciones generales, se aconseja una cierta clarificación en la redacción de la parte expositiva del Decreto, así como una nueva ordenación de su contenido. La función de la parte expositiva de una norma es describir su contenido a fin de lograr una mejor comprensión del texto. Con la redacción actual no es fácil alcanzar tal objetivo. En este sentido, sería más adecuado que el contenido de esta parte expositiva siguiera el orden fijado por la Resolución de 2005 en materia de Directrices de técnica normativa, indicando en primer lugar el objeto y finalidad de la norma, a continuación, sus antecedentes, y, por último, las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta.

En la redacción actual del preámbulo se contienen afirmaciones incorrectas o poco precisas desde el punto de vista jurídico; así el párrafo sexto dice textualmente “Asimismo, la Ley 44/2007, de 13 de diciembre, para la regulación del régimen de las empresas de inserción, establece, en su artículo 5 letra f), en relación con los requisitos de las empresas de inserción en Andalucía...” , cuando se trata de una norma estatal dictada en el ejercicio de la competencia exclusiva del Estado en materia de legislación laboral (DF 5ª Ley 44/2007) y que, por tanto, no se refiere expresamente a las empresas de inserción en Andalucía. Del mismo modo, en el párrafo séptimo, al justificar la nueva que se da al apartado tercero del artículo 5 del Decreto 193/2010, se realiza una referencia “a los apartados anteriores”, que, aunque evidentemente, están en conexión con el citado artículo 5, la redacción literal del párrafo parece indicar que son los apartados anteriores del preámbulo.

Artículo único

Modificación del artículo 4 i)

De acuerdo con la indicado en las observaciones generales, y al margen de la supresión de la obligación de realizar anualmente una auditoría contable, la normativa en materia de transparencia de Andalucía exige que las empresas de inserción beneficiarias de subvenciones, “*en su caso, hagan públicas las cuentas anuales que deban rendirse y los informes de auditoría de cuentas y de fiscalización por parte de los órganos de control externo que sobre ellas se emitan*”.

Modificación del artículo 5.3

Como ya hemos indicado en las observaciones generales, la modificación de este precepto carece de toda justificación y motivación en el preámbulo de la norma. Los principios de buena regulación ya referidos exigen que se indiquen los fines perseguidos con la reforma que se realiza.

En la nueva redacción dada al apartado 3 del artículo 5 del Decreto 193/2010 debe eliminarse el inciso final “en su caso”. Si la finalidad de la modificación es recoger también la posibilidad de que la situación de exclusión social de las personas pertenecientes a los colectivos mencionados en el precepto sea acreditada por la Administración local, no procede la incorporación del citado inciso (“en su caso”), pues con su inclusión lo que viene a significar el precepto es que no en todo caso debe ser acreditada la situación de exclusión social por la Administración competente.

Por otro lado, la expresión “la Administración competente” puede resultar un tanto ambigua para los propios interesados, añadiendo con esta imprecisión una dificultad adicional a su situación ya de por sí penosa, pues, en muchos casos, no conocerán cuál es la Administración competente a la que deben dirigirse para acreditar su situación de exclusión social.

V. Otras observaciones

Modificación del artículo 4 i)

La referencia contenida en el apartado Uno de este artículo al **párrafo i)** del artículo 4 del Decreto 193/2010 debe realizarse a la **letra i)** del citado precepto, tal como se realiza en la parte expositiva. De optarse por mantener la remisión en los términos actuales, debería modificarse la redacción de la parte expositiva para que la remisión al artículo 4 del Decreto 193/210 fuera idéntica en ambas partes.

VI. Conclusiones

En consecuencia, el Consejo Económico y Social de Andalucía considera que corresponde al Consejo de Gobierno atender las Observaciones generales y al articulado presentadas en este Dictamen, así como, en la medida de que lo considere razonable, incorporarlas al 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.

Sevilla, 27 de julio de 2017

LA SECRETARIA GENERAL DEL CES DE
ANDALUCIA

VºBº

EL PRESIDENTE DEL CES DE ANDALUCIA



Pdo. Angel J. Gallego Morales



Fdo. Alicia de la Peña Aguilar