

Dictamen núm. 8/2020, relativo al proyecto de decreto por el cual se crea y regula el Registro de entidades y los servicios de orientación profesional y servicios complementarios, y los procedimientos de acreditación de servicios y habilitación de entidades.

Según lo que dispone el artículo 2, núm. 1, letra a, inciso primero, de la Ley 10/2000, de 30 de noviembre, del Consejo Económico y Social de las Islas Baleares y el artículo 30 del Decreto 67/2010, de 28 de mayo, por el cual se aprueba el Reglamento que regula la organización y el funcionamiento, el Consejo Económico y Social emite el siguiente:

DICTAMEN

I. Antecedentes

Primero. El día 16 de noviembre de 2020 se registra de entrada en el Consejo Económico y Social (CES) la solicitud de dictamen de la Consejería de Modelo Económico, Turismo y Trabajo, relativa al proyecto de decreto por el cual se crea y regula el Registro de entidades y los servicios de orientación profesional y servicios complementarios, y los procedimientos de acreditación de servicios y habilitación de entidades.

Segundo. El día 25 de noviembre de 2020 se anuncia la entrada de la solicitud a los consejeros del CES.

Tercero. El expediente enviado al CES consta de la siguiente documentación:

1. Memoria para la consulta pública previa sobre la propuesta de elaboración de un proyecto de decreto por el cual se crea y regula el Registro de entidades y los servicios de orientación profesional y servicios complementarios, y los procedimientos de acreditación de servicios y habilitación de entidades.
2. Resolución del consejero de Modelo Económico, Turismo y Trabajo por la cual se ordena que se lleve a cabo una consulta pública previa sobre la propuesta de elaboración de un proyecto de decreto por el cual se crea y regula el Registro de entidades y los servicios de orientación profesional y servicios complementarios, y los procedimientos de acreditación de servicios y habilitación de entidades.
3. Certificado emitido por la jefa de Negociado de la Dirección General de Participación y Voluntariado, de la Secretaría Autonómica de Memoria Democrática y Buen Gobierno-Consejería de Administraciones Públicas y Modernización, relativo al trámite de consulta pública previa.
4. Diligencia relativa a las aportaciones realizadas durante el trámite de consulta pública previa.
5. Memoria de análisis de impacto normativo.
6. Resolución del consejero de Modelo Económico, Turismo y Trabajo por la cual se ordena el inicio del procedimiento de elaboración del proyecto de decreto por el cual se crea y regula el Registro de entidades y los servicios de orientación profesional y servicios complementarios, y los procedimientos de acreditación de servicios y habilitación de entidades.

7. Primer borrador del proyecto de decreto.
8. Resolución del consejero de Modelo Económico, Turismo y Trabajo por la cual se somete a trámite de información pública el proyecto de decreto.
9. Trámite de audiencia a las consejerías de la administración autonómica, por medio de las secretarías generales, a los consejos insulares, a la Federación de Entidades Locales de las Islas Baleares y el resto de entidades interesadas, así como los justificantes de su recepción.
10. Solicitud de informe de impacto de género.
11. Sugerencias presentadas por las siguientes consejerías:
 - a) Consejería de Hacienda y Relaciones Exteriores.
 - b) Consejería de Presidencia, Cultura e Igualdad.
 - c) Consejería de Asuntos Sociales y Deportes.
 - d) Consejería de Modelo Económico, Turismo y Trabajo.
12. Publicación en el Boletín Oficial de las Islas Baleares (BOIB núm. 157 de 2020) de la resolución del consejero de Modelo Económico, Turismo y Trabajo y presidente del Servicio de Ocupación de las Islas Baleares, por la cual se somete a trámite de información pública el proyecto de decreto.
13. Certificado emitido por el jefe del Servicio de Participación y Voluntariado de la Dirección General de Participación y Voluntariado, de la Secretaría Autonómica de Memoria Democrática y Buen Gobierno-Consejería de Administraciones Públicas y Modernización, relativo a la publicación en la página web de participación ciudadana, del enlace al trámite de audiencia e información pública.
14. Diligencia relativa a las alegaciones presentadas de manera telemática como consecuencia de la publicación en la página web de participación ciudadana del enlace a trámite de audiencia e información pública.
15. Remisión del informe de impacto de género.
16. Segunda versión de la memoria de análisis de impacto normativo.

17. Segundo borrador del proyecto de decreto.

18. Oficio del consejero de Modelo Económico, Turismo y Trabajo, en virtud del cual solicita el dictamen preceptivo al Consejo Económico y Social de las Islas Baleares.

Cuarto. De acuerdo con el procedimiento aplicable, la Comisión de Trabajo de Ocupación y Relaciones Laborales elabora una propuesta de dictamen que es elevada a la Comisión permanente. Este órgano, aprueba finalmente el dictamen el día 20 de diciembre de 2020.

II. Contenido del proyecto de decreto

I. El proyecto de decreto enviado para dictamen consta de una parte expositiva, una parte dispositiva compuesta por 21 artículos divididos en siete capítulos y una parte final formada por una disposición transitoria única y dos disposiciones finales.

El preámbulo de la norma empieza recordando como por medio del Real Decreto 1268/2001, de 29 de noviembre, la Administración del Estado traspasó a la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares las competencias en materia de gestión del trabajo, de ocupación y de formación, las cuales eran gestionadas hasta aquel momento por el instituto Nacional de la Ocupación.

En relación a la competencia de la Comunidad Autónoma sobre la materia objeto de regulación, el artículo 32.11 del Estatuto de autonomía de las Islas Baleares, aprobado por la Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero, dispone que corresponde a la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares las competencias ejecutivas en materia de legislación laboral y formación profesional continua.

En este sentido, el artículo 46 de la Ley 1/2019, de 31 de enero, del Gobierno de las Islas

Baleares, establece que corresponde al Gobierno ejercer la potestad reglamentaria en las materias que le son propias, mediante la aprobación por el Consejo de Gobierno de disposiciones de carácter general, en los términos que establece el Estatuto de autonomía de las Islas Baleares. Seguidamente, el artículo 47 de la Ley añade que las disposiciones reglamentarias adoptan la forma de decreto si son aprobadas por el Gobierno.

En cuanto al marco normativo en el cual se inserta la propuesta, se hace referencia, por un lado en el ámbito autonómico, a la Ley 7/2000, de 15 de junio, de creación del Servicio de Ocupación de las Islas Baleares, a la Ley 13/2014, de 29 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares y a la Ley 12/2018, de 15 de noviembre, de servicios a las personas en el ámbito social en la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, y de la otra, en el ámbito estatal, se hace mención al Real Decreto 7/2015, de 16 de enero, por el cual se aprueba la Cartera común de servicios del Sistema Nacional de Ocupación, en el al Real decreto legislativo 3/2015, de 23 de octubre, mediante el cual se aprueba el texto refundido de la Ley de ocupación y a la Orden ESS/381/2018, de 10 de abril, por la cual se aprueba la guía técnica de referencia para el desarrollo de los protocolos de la carrera común de los servicios del Sistema Nacional de Ocupación.

En cuanto a la necesidad del proyecto normativo, éste encuentra justificación en primer término en dar cumplimiento al mandato legislativo que establece el artículo 5 de la Ley 12/2018, de 15 de noviembre, de prestación de servicios a las personas en el ámbito social en las Islas Baleares, en relación con la disposición final segunda, que tiene que regular la creación y las normas de funcionamiento del registro de entidades que presten el servicio de orientación profesional, y en segundo término, determinar la acreditación administrativa oportuna de los servicios complementarios que el Servicio de Ocupación de las Islas Baleares puede incorporar en conformidad con el artículo 13

del Real Decreto 7/2015, de 16 de enero, por el cual se aprueba la cartera común de servicios del Sistema Nacional de Ocupación.

Finalmente, y de acuerdo con el que prevé el artículo 129.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas, y el artículo 49 de la Ley 1/2019, de 31 de enero, del Gobierno de las Islas Baleares, explica como este proyecto se ajusta a los principios de necesidad, eficiencia, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, calidad y simplificación.

II. En cuanto a la parte dispositiva del proyecto normativo, ésta se estructura en siete capítulos diferentes:

El capítulo I se titula *Disposiciones Generales* y regula su objeto, que es, por un lado, la creación y regulación del Registro de entidades y servicios de orientación profesional y servicios complementarios, y de la otra, el establecimiento de los procedimientos de habilitación de las entidades y de acreditación de los servicios de orientación profesional y los servicios complementarios, la inscripción, la revocación así como el seguimiento y el control. A continuación, se determina el ámbito de aplicación de la norma, los servicios que quedan excluidos, la competencia para ejercer las funciones relativas en la gestión del registro y otros procedimientos en relación a las entidades y servicios que actúen o se encuentran ubicados en la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, y finalmente, establece todo una serie de definiciones en los efectos del Decreto en cuestión.

El capítulo II tiene como título *Registro de entidades y servicios de orientación profesional y servicios complementarios*, tiene como objetivo la creación del Registro de entidades y

servicios de orientación profesional y servicios complementarios, determina su naturaleza y finalidad, su contenido, así como el tratamiento de datos de carácter personal y el acceso a los datos registrales.

El capítulo III regula el *procedimiento de acreditación de servicios y habilitación de entidades*, el cual se iniciará siempre a instancia de la persona interesada, y finalizará mediante resolución del director o la directora del Servicio de Ocupación de las Islas Baleares. Esta resolución se tendrá que dictar y notificar en el plazo máximo de 6 meses desde el momento en que ha sido registrada, y en el caso del vencimiento de este plazo sin haber dictado resolución exprés, las personas interesadas podrán entender estimada su solicitud por silencio administrativo.

El capítulo IV prevé las *obligaciones de la entidad habilitada*.

El capítulo V hace referencia al *procedimiento de inscripción al Registro de entidades y servicios de orientación profesional y servicios complementarios*.

El capítulo VI tiene como titulación *Procedimiento de revocación y suspensión de la acreditación de servicios y habilitación de entidades*, diferenciando los supuestos en los cuales procede la revocación de la acreditación, de aquellas que propician su suspensión, así como sus efectos.

El capítulo VII determina el *seguimiento y control* al cual se encuentra sujeta la entidad en el ejercicio de sus funciones.

III. En cuanto a la parte final, esta se encuentra formada por una disposición transitoria única y dos disposiciones finales.

En este sentido, la disposición transitoria única establece que las entidades que en el momento de la entrada en vigor del decreto colaboren con el SOIB mediante contrato, convenio o subvención no se los requerirá la habilitación ni la acreditación para prestar el servicio, mientras se mantenga el contrato, convenio o subvención.

Ya para acabar, en cuanto a las disposiciones finales, la primera faculta al consejero de Modelo Económico, Turismo y Trabajo para dictar las disposiciones necesarias para desarrollar este Decreto en el ámbito de las competencias del Gobierno de las Islas Baleares, y la segunda hace referencia a su entrada en vigor, destacando que para las entidades que integran el tercer sector de acción social, entrará en vigor el día siguiente de haberse publicado al Boletín Oficial de las Islas Baleares, y para el resto de entidades, será a los seis meses desde el día siguiente de esta publicación.

III. Observaciones generales

Primera. El 5 de octubre de 2015 el Consejo de Ministros de Ocupación de la Unión Europea adoptó una versión revisada de las orientaciones para las políticas de ocupación, que, junto con las orientaciones generales para las políticas económicas establecidas en la Recomendación del Consejo del 14 de julio de 2015, constituyen conjuntamente las Orientaciones Integradas para la aplicación de la Estrategia Europa 2020. La revisión de 2015 modificó el conjunto de las orientaciones, que se redujeron de diez a ocho, de las cuales cuatro corresponden a las orientaciones para las políticas económicas y cuatro para las políticas de ocupación. En el terreno específico de la ocupación, las orientaciones de ocupación fueron revisadas y adoptadas en julio de 2018 para incor-

porar los principios del Pilar Europeo de Derechos Sociales. Las orientaciones, mantienen su número y elementos principales, constituyendo la principal prioridad la creación de ocupación directamente vinculada a la formación, las competencias y la educación, en base a unos mercados de trabajo inclusivos.

La Estrategia de los Servicios Públicos de Ocupación Europeos 2020 prevé que son los Servicios Públicos de Ocupación los responsables de la calidad de los servicios ofrecidos, proporcionando los mecanismos para apoyar la gestión de las carreras profesionales individuales y promover la creación de ocupación, prestando más atención a las necesidades de los empleadores y de forma especial a las pequeñas y medianas empresas que tradicionalmente son las que más requieren de los servicios de los servicios Públicos de Ocupación.

Segunda. La Estrategia española para la activación de la ocupación para el periodo 2014-2016 previó la creación de la Cartera Común de Servicios del Sistema Nacional de Ocupación, aplicable en todo el territorio nacional, que estará integrada por los servicios de orientación profesional, de colocación y de asesoramiento a las empresas, formación y calificación para la ocupación y de asesoramiento para el autoempleo y el emprendimiento. Para cada uno de estos servicios se establece el objeto de la misma así como las actividades que contempla que tendrán que prestar como mínimo para los usuarios de los servicios públicos de ocupación, personas, paradas u ocupadas así como las empresas independientemente de su forma jurídica. Los usuarios de los servicios públicos de ocupación tienen derecho a recibir los servicios que se establezcan legalmente mediante una atención personalizada y adaptada a sus necesidades, de acuerdo con los requisitos de acceso establecidos. Por otro lado tienen la consideración de servicios complementarios aquellos que, no habiéndose incluido en la Cartera Común de Servicios del Sistema Nacional de Ocupación, sean establecidos por el Servi-

cio Público de Ocupación competente para su propio ámbito territorial.

Finalizada la vigencia de la Estrategia española de activación para la ocupación 2014-2016, se aprobó una nueva Estrategia para el periodo 2017-2020, la cual implicó una mejora de los sistemas de protección, reforzando de este modo los programas de orientación, formación, recalificación, intermediación y protección de parados de larga duración y mayores de cincuenta años; y programa integral de orientación, formación y apoyo directo para jóvenes sin calificación profesional.

Los servicios de orientación profesional intentan ayudar a los solicitantes de ocupación a efectuar una transición sostenible al mercado de trabajo o entre puestos de trabajo, especialmente a los que están muy alejados del mercado, facilitando información sobre la evolución de la oferta y la demanda de trabajo, pueden ayudar tanto a los empleados como a los empleadores a identificar carencias de calificaciones y perspectivas de desarrollo.

Tercera. La Ley 12/2018, de 15 de noviembre, de servicios a las personas en el ámbito social en la comunidad autónoma de las Islas Baleares, establece los principios básicos de la contratación, la concertación y la cooperación directa de los servicios a las personas en el ámbito social que formalicen las administraciones públicas con el fin de proveer unos servicios de calidad a la ciudadanía, y dentro del concepto de servicios a las personas en el ámbito social está incluido el servicio de orientación profesional recogido en la Cartera Común del Servicio Nacional de Ocupación, dirigido a colectivos especialmente vulnerables, como por ejemplo colectivos con discapacidad, colectivos con especiales dificultades de inserción laboral o personas con diagnósticos de salud mental.

Cuarta. El consejero de Modelo Económico, Turismo y Trabajo se encuentra legitimado

para solicitar este dictamen, con carácter preceptivo, de acuerdo con lo que dispone el artículo 2.1.a) de la Ley 10/2000, de 30 de noviembre, del Consejo Económico y Social de las Islas Baleares, y el artículo 31 del Decreto 67/2010, de 28 de mayo, por el cual se aprueba el Reglamento que regula la organización y el funcionamiento.

IV. Observaciones particulares

Primera. En general, y en cuanto al procedimiento, éste se ha elaborado con corrección y se han seguido todos los trámites exigidos hasta el momento de la solicitud del dictamen, con una amplia fase de audiencia y la posibilidad, mediante el trámite de información pública, de participación de todos aquellos que se pudieran considerar interesados.

Segunda. En relación a la parte expositiva de la norma, el artículo 47.4 de la Ley 1/2019, de 31 de enero, del Gobierno de las Islas Baleares, exige que las disposiciones reglamentarias incluyan un preámbulo que exprese la finalidad de las medidas adoptadas en la regulación y el marco normativo en que se inserta.

Así, como ha indicado el Consejo de Estado (Dictamen 4078/1996, de 5 de diciembre), el preámbulo "puede cumplir una importante función en la motivación del ejercicio de una potestad discrecional como es la reglamentaria, y puede contribuir además al control judicial de los reglamentos que resulta del artículo 106.1 de la Constitución, especialmente, desde la perspectiva del principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos consagrado en el artículo 9.3 de la Constitución". Recientemente, el Consejo Consultivo de las Islas Baleares (Dictamen 78/2019, entre otros) ha advertido sobre la necesidad que el preámbulo se elabore con rigor, sobre todo en cuanto a la finalidad de las medidas que se pretenden regular y al marco normativo en el cual se

inserta la propuesta.

De este modo, entendemos que, en general, el preámbulo cumple con todas estas delimitaciones, dado que fija su objeto; delimita la normativa vigente en la materia; define la finalidad, y justifica la necesidad de la regulación.

Tercera. En relación al contenido del proyecto de decreto, haremos las siguientes observaciones para mejorar el texto y su comprensión:

1.- En primer lugar, se echa de menos en el proyecto normativo una mención específica sobre las funciones que podrá llevar a cabo el futuro Registro, como podrían ser, por ejemplo, la emisión de certificados relativos a los datos registrados, la custodia de documentos o permitir el acceso a todas aquellas personas que tengan la condición de interesadas.

2.- El artículo 18.3 del proyecto dispone que el plazo para dictar la resolución de los procedimientos de revocación de la acreditación, y si procede, la habilitación, será de seis meses contadores desde la fecha del acuerdo de inicio. En relación con esta previsión hay que tener presente que de acuerdo con el artículo 17.3 de la Ley 39/2015, del procedimiento administrativo común, tendría que decir el plazo máximo para resolver y notificar.

3.- A continuación, en cuanto a los efectos de la revocación previstos en el artículo 19 del proyecto, se propone añadir un nuevo apartado en el cual se haga constar que la revocación, por sí misma, no impedirá el inicio de un nuevo procedimiento de acreditación o de habilitación.

4.- Ya para acabar, el artículo 20.3 del proyecto normativo establece que una vez iniciada el procedimiento de suspensión de la acreditación y acabada la fase de audiencia, el órgano competente puede determinar la procedencia o no de ésta, así como su duración y efectos, o de la revocación de la acreditación. En el supuesto de que el órgano competente determinara la procedencia de la revocación, dado que ésta puede presentar consecuencias más desfavorables para la persona afectada que la suspensión, entendemos que antes de resolver el procedimiento sería adecuado dar un nuevo plazo de audiencia a la persona interesada para que pudiera alegar el que considerara oportuno.

V. Conclusiones

El Consejo Económico y Social de las Islas Baleares ha valorado el proyecto de decreto por el cual se crea y regula el Registro de entidades y los servicios de orientación profesional y servicios complementarios, y los procedimientos de acreditación de servicios y habilitación de entidades, y solicita al Gobierno que sea receptivo a las recomendaciones formuladas en este dictamen.

Palma, 21 de diciembre de 2020

El secretario general



Josep Valero González

Visto y aprobado

La presidenta en funciones



Carmen Planas Palou
Dictamen núm. 8/2020