

Anexo II (a)

DECRETO-LEY 5/2015, DE 15 DE SEPTIEMBRE, POR EL QUE SE MODIFICAN EL OBJETO Y LOS FINES DE LAS AGENCIAS PÚBLICAS SERVICIO ANDALUZ DE EMPLEO Y AGENCIA PÚBLICA ANDALUZA DE EDUCACIÓN Y FORMACIÓN, ESTABLECIENDO EL PROCEDIMIENTO PARA CULMINAR LA INTEGRACIÓN DE LA RED DE CONSORCIOS ESCUELA DE FORMACIÓN PARA EL EMPLEO.

RELACIÓN DE DOCUMENTOS (Orden cronológico):

TODOS LOS DOCUMENTOS DEL EXPEDIENTE SON ACCESIBLES

Nº de orden	Denominación del documento
1	ACUERDO DE INICIO DE EXPEDIENTE.
2	MEMORIA FUNCIONAL Y ECONÓMICA.
3	INFORME DE GABINETE JURÍDICO.
4	MEMORIA CONSIDERACIONES JURÍDICAS.

En virtud de lo establecido en el Acuerdo de 17 de diciembre de 2013, del Consejo de Gobierno, por el que se adoptan medidas para la transparencia del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, y dando cumplimiento a las Instrucciones de coordinación para asegurar la homogeneidad en el tratamiento de la información en cumplimiento de lo establecido en el citado Acuerdo, se emite la presente propuesta sobre la aplicación de los límites de acceso de los documentos que integran el expediente relativo al asunto.

Sevilla, 16 de septiembre de 2015

LA VICECONSEJERA DE EMPLEO, EMPRESA Y COMERCIO



Fdo: Antonia Moro Cárdeno

ACUERDO DE INICIO DE EXPEDIENTE RELATIVO AL BORRADOR DE PROYECTO DE DECRETO-LEY POR EL QUE SE MODIFICAN EL OBJETO Y LOS FINES DE LAS AGENCIAS PÚBLICAS SERVICIO ANDALUZ DE EMPLEO Y AGENCIA PÚBLICA ANDALUZA DE EDUCACIÓN Y FORMACIÓN, ESTABLECIENDO EL PROCEDIMIENTO PARA CULMINAR LA INTEGRACIÓN DE LA RED DE CONSORCIOS ESCUELA DE FORMACIÓN PARA EL EMPLEO.

El Decreto de la Presidenta 12/2015, de 17 de junio, de la Vicepresidencia y sobre reestructuración de Consejerías, establece que corresponden a la Consejería de Empleo, Empresa y Comercio las competencias que venían asignadas con anterioridad a la Consejería de Educación, Cultura y Deporte, en materia de Formación Profesional para el Empleo.

Este Decreto-ley tiene como propósito adecuar los fines y el objeto de la Agencia de Régimen Especial «Servicio Andaluz de Empleo» para introducir las reformas oportunas en el marco de lo dispuesto en las Leyes 15/2014, de 16 de septiembre, de Racionalización del Sector Público y otras medidas de reforma administrativa, y 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, para adecuar dicho ente instrumental a la actual distribución de competencias entre Consejerías, de cara a conseguir asegurar que los servicios públicos se presten de la forma más eficiente, al menor coste posible, aprovechando las economías de escala y evitando solapamientos y duplicidades. Dicha adecuación se realiza para hacer posible culminar el proceso iniciado mediante el Acuerdo de 21 de octubre de 2014, del Consejo de Gobierno, que facultaba al Consejero de Educación, Cultura y Deporte a instar el procedimiento de disolución de los consorcios que componen la Red de Consorcios Escuela de Formación para el Empleo, y el Decreto Ley 13/2014, de 21 de octubre, encaminado a que, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 14.5 de la Ley 15/2014, de Racionalización del Sector Público, el Servicio Andaluz de Empleo se convierta en una entidad jurídicamente adecuada para llevar a cabo la cesión global de activos y pasivos de los Consorcios de Formación para el Empleo, con la finalidad de mantener la continuidad de la actividad y alcanzar los objetivos de dichos centros formativos.

A tal fin, se hace necesario ampliar los fines del Servicio Andaluz de Empleo. Esta ampliación debe llevarse a cabo mediante norma con rango de ley ya que, por imperativo del artículo 59.1 de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía, se precisa ese rango cuando la modificación de una agencia suponga alteración de los fines, del tipo de entidad o de las peculiaridades relativas a los recursos económicos o al régimen del personal, patrimonial o fiscal, o de cualesquiera otras que exijan dicho rango.

En consecuencia, mediante el presente Decreto-Ley se amplían el objeto y fines de la Agencia habilitándola para que pueda impartir, en los casos en que se produzca la disolución de los Consorcios, las acciones formativas que estos venían desarrollando, al exclusivo efecto de garantizar la continuidad de dicha oferta formativa.

Justifica la concurrencia de circunstancias de extraordinaria y urgente necesidad, a la vista de la nueva regulación ya referida sobre los Consorcios y de la situación de inestabilidad financiera de los Consorcios Escuela, la incertidumbre sobre la garantía de la continuidad de la prestación de

la oferta formativa impartida a través de dichos Consorcios y, en consecuencia, los perjuicios que pueden derivarse de la imposibilidad de prestarse la oferta formativa, lo que exige, sin más dilación, la adopción de soluciones al corresponder la ejecución de las competencias sobre la materia a la Consejería de Empleo, Empresa y Comercio.

Por ello, examinada la propuesta formulada por la Secretaría General de Empleo, y en uso de las atribuciones conferidas,

ACUERDO

Autorizar el inicio de la tramitación del correspondiente expediente relativo al Decreto-ley por el que se modifican el objeto y los fines de las Agencias Públicas Servicio Andaluz de Empleo y Agencia Pública Andaluza de Educación y Formación, estableciendo el procedimiento para culminar la integración de la red de consorcios escuela de formación para el empleo, mediante la elaboración del correspondiente borrador del mismo, y sometiendo todo ello a los trámites subsiguientes, de acuerdo con lo establecido en la Instrucción 3/2009, de 3 de abril de la Viceconsejería, por la que se establecen los trámites de elaboración de disposiciones administrativas en el ámbito de esta Consejería, modificada por Instrucción de 23 de noviembre de 2011.

Sevilla, 11 de septiembre de 2015

LA VICECONSEJERA DE EMPLEO, EMPRESA Y COMERCIO



Fdo.: Antonia Moro Cárdeno.

MEMORIA FUNCIONAL Y ECONÓMICA

RELATIVA AL PROYECTO DE DECRETO-LEY POR EL QUE SE MODIFICAN EL OBJETO Y FINES DE LAS AGENCIAS PÚBLICAS SERVICIO ANDALUZ DE EMPLEO Y AGENCIA PÚBLICA ANDALUZA DE EDUCACIÓN Y FORMACIÓN, ESTABLECIENDO EL PROCEDIMIENTO PARA CULMINAR LA INTEGRACIÓN DE LA RED DE CONSORCIOS ESCUELA DE FORMACIÓN PARA EL EMPLEO.

Al amparo de lo dispuesto en el artículo 22.1 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno *y a tenor* de lo establecido en el Decreto 162/2006, de 12 de septiembre, se presenta esta memoria cuyo objetivo es poner de manifiesto los antecedentes y necesidad del proyecto de Decreto, así como cuantos datos debidamente evaluados resulten precisos para conocer las posibles repercusiones presupuestarias de su aplicación. Todo ello con el fin, por una parte de respetar el principio de legalidad presupuestaria, y por otra, que el órgano competente pueda conocer y formar la decisión correspondiente para dar su aprobación.

I.-ANTECEDENTES

Desde el año 1991, la Administración de la Junta de Andalucía, a través de la Consejería competente en materia de Formación Profesional para el Empleo, ha constituido en colaboración con Entidades Locales catorce Consorcios Escuela, que vienen a constituir la denominada «Red de Consorcios Escuela de Formación para el Empleo de la Junta de Andalucía», que vienen asumiendo la impartición de las acciones formativas tal y como vienen definidas en el artículo 7 del Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo, por el que se regula el subsistema de formación profesional para el empleo, cuya continuidad en el curso 2015-2016 no está garantizada con el actual modelo de gestión.

En la actualidad tanto la prestación de los servicios formativos como la situación laboral del personal de dichos Consorcios se hace insostenible, por varios motivos jurídicos y desequilibrios económicos, financieros y de funcionamiento, que dificultan la gestión de los centros de formación de las distintas especialidades bajo el actual modelo de gestión.

Hasta el momento dicha Red de Consorcios ha sido sustentada económicamente, casi en su totalidad, por una subvención anual otorgada por la Consejería competente en materia de formación profesional para el empleo. La aplicación de las recomendaciones de la Cámara de Cuentas de Andalucía en materia de subvenciones públicas, y las medidas de rigor y transparencia introducidas por el Gobierno Andaluz en la gestión de la formación profesional para el empleo imposibilita que puedan ser beneficiarios de nuevas subvenciones, lo que hace inviable la continuidad del modelo de gestión de la Red de Consorcios e impide la impartición de los cursos formativos.

Ante esta situación, el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, mediante Acuerdo de 21 de octubre de 2014, facultaba al Consejero de Educación, Cultura y Deporte a instar el procedimiento de disolución, de los Consorcios que componen la Red de Consorcios Escuela de Formación para el Empleo. Con dicho Acuerdo y la aprobación del Decreto Ley 13/2014, de 21 de octubre, por el que se amplían el objeto y los

finés, y se cambia la denominación de la agencia pública empresarial «Ente Público Andalúz de Infraestructuras y Servicios Educativos», se convertía a la Agencia, Agencia Pública Andaluza de Educación y Formación en una entidad jurídicamente adecuada para llevar a cabo la cesión global de activos y pasivos de los Consorcios de Formación para el Empleo, con la finalidad de mantener la continuidad de la actividad y alcanzar los objetivos de dichos centros formativos.

II.- JUSTIFICACIÓN DE LA NORMA

Desde entonces, se han venido realizando las operaciones necesarias para la liquidación de los Consorcios de Formación para el Empleo, con la finalidad de proceder a la cesión global de sus activos y pasivos, siendo el estado actual de los mismos el que se relaciona:

- Consorcio Escuela del Mármol de Fines (Almería). Acuerdos de disolución y cesión de activos y pasivos adoptados con fecha 12/11/2014.
- Consorcio Escuela de Hostelería de Cádiz. Acuerdos de disolución y cesión de activos y pasivos adoptados con fecha 17/11/2014.
- Consorcio Escuela de Joyería de Córdoba. Acuerdos de disolución y cesión de activos y pasivos adoptados con fecha 13/11/2014.
- Consorcio Escuela de Madera de Encinas Reales (Córdoba). Acuerdos de disolución y cesión de activos y pasivos adoptados con fecha 5/11/2014.
- Consorcio Escuela Centro de Formación Albayzín (Granada). Acuerdos de disolución y cesión de activos y pasivos adoptados con fecha 11/11/2014.
- Consorcio Escuela de Hostelería de Islantilla (Huelva). Acuerdos de disolución y cesión de activos y pasivos adoptados con fecha 7/11/2014.
- Consorcio Hacienda La Laguna de Baeza (Jaén). Acuerdos de disolución y cesión de activos y pasivos adoptados con fecha 7/11/2014.
- Consorcio Escuela de Hostelería de Málaga. Acuerdos de disolución y cesión de activos y pasivos adoptados con fecha 13/11/2014.
- Consorcio Escuela de Hostelería de Benalmádena (Málaga). Acuerdos de disolución y cesión de activos y pasivos adoptados con fecha 14/11/2014.
- Consorcio Escuela de Formación de Artesanos de Gelves (Sevilla). Acuerdos de disolución y cesión de activos y pasivos adoptados con fecha 6/11/2014.

Mediante Decreto de la Presidenta 12/2015, de 17 de junio, de la Vicepresidencia y sobre reestructuración de Consejerías, se establece que corresponden a la Consejería de Empleo, Empresa y Comercio las competencias que venían asignadas con anterioridad a la Consejería de Educación, Cultura y Deporte, en materia de Formación Profesional para el Empleo.

Este proyecto de Decreto-ley tiene como propósito adecuar los fines y el objeto de la Agencia de Régimen Especial «Servicio Andaluz de Empleo» para introducir las reformas ineludibles en el marco de lo dispuesto en las Leyes 15/2014, de 16 de septiembre, de Racionalización del Sector Público y otras medidas de reforma administrativa, y 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, para adecuar dicho ente instrumental a la actual distribución de competencias entre Consejerías, de cara a conseguir asegurar que los servicios públicos se prestan de la forma más eficiente, al menor coste posible, aprovechando las economías de escala y evitando solapamientos y duplicidades, culminando definitivamente el proceso iniciado mediante el Acuerdo Consejo de Gobierno de 21 de octubre de 2014.

En consecuencia, se amplían el objeto y fines de la Agencia habilitándola para que pueda impartir, en los casos en que se produzca la disolución de los Consorcios, las acciones formativas que estos venían desarrollando, al exclusivo efecto de garantizar la continuidad de dicha oferta formativa.

III- ESTRUCTURA DEL PROYECTO DE DECRETO

El Proyecto de Decreto se estructura de la siguiente forma:

- Artículos 1 a 9
- Disposición transitoria única
- Disposiciones finales primera a quinta

IV.- JUSTIFICACIÓN DE LA EXTRAORDINARIA Y URGENTE NECESIDAD

La regulación del Decreto-ley en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía se contempla en el artículo 110 del Estatuto de Autonomía para Andalucía que establece que «en caso de extraordinaria y urgente necesidad el Consejo de Gobierno podrá dictar medidas legislativas provisionales en forma de decretos-leyes, que no podrán afectar a los derechos establecidos en este Estatuto, al régimen electoral, ni a las instituciones de la Junta de Andalucía. No podrán aprobarse por Decreto-ley los presupuestos de Andalucía».

Justifica la concurrencia de circunstancias de extraordinaria y urgente necesidad, a la vista de la nueva regulación ya referida sobre los Consorcios y de la situación de inestabilidad financiera de los Consorcios Escuela, la incertidumbre sobre la garantía de la continuidad de la prestación de la oferta formativa impartida a través de dichos Consorcios y, en consecuencia, los perjuicios que pueden derivarse en el caso de que se llegue a que no pueda prestarse la oferta formativa, lo que exige, sin más dilación, la adopción de soluciones al corresponder la ejecución de las competencias sobre la materia a la Consejería de Empleo, Empresa y Comercio.

V.- INCIDENCIA ECONÓMICA

Ha de significarse, por último, que la aprobación del Decreto-ley no comporta crecimiento del gasto público presupuestado, toda vez que su aplicación directa no supondrá un incremento del gasto ni una disminución de los ingresos públicos en sí misma. En consecuencia, la incidencia económica-financiera del mencionado Proyecto de Decreto-ley, orientado a la eficiencia económica y eficacia organizativa de los entes instrumentales afectados, tiene como resultado un valor económico igual a cero.

Sevilla, a 11 de septiembre de 2015

EL SECRETARIO GENERAL DE EMPLEO



Fdo.: Julio Samuel Coca Blanes

INFORME SSPI00068/2015 PROYECTO DE DECRETO-LEY POR EL QUE SE MODIFICAN EL OBJETO Y FINES DE LAS AGENCIAS PÚBLICAS SERVICIO ANDALUZ DE EMPLEO Y AGENCIA PÚBLICA ANDALUZA DE EDUCACIÓN Y FORMACIÓN, ESTABLECIENDO EL PROCEDIMIENTO PARA CULMINAR LA INTEGRACIÓN DE LA RED DE CONSORCIOS ESCUELA DE FORMACIÓN PARA EL EMPLEO

Decreto-ley. Disolución de los consorcios de la Red de Consorcios Escuela de Formación para el Empleo de la Junta de Andalucía. Cesión global de activo y pasivo al Servicio Andaluz de Empleo, en lugar de a la Agencia Pública Andaluza de Educación y Formación.

Remitido por la Ilma. Sra. Viceconsejera de Empleo, Empresa y Comercio el proyecto de Decreto-ley referenciado, para la emisión del informe preceptivo que contempla el 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

PRIMERO. El 14 de septiembre de 2015, a las 12:47 horas, se da traslado del borrador de Decreto-ley, por el que se modifican el objeto y fines de la Agencia Pública Servicio Andaluz de Empleo y Agencia Pública Andaluza de Educación y Formación, estableciendo el procedimiento para culminar la integración de la Red de Consorcios Escuela de Formación para el Empleo, desde la Dirección General de Formación Profesional para el Empleo de la Consejería de Empleo, Empresa y Comercio al Jefe del Gabinete Jurídico, teniendo ello lugar mediante correo electrónico.

SEGUNDO. Posteriormente, a las 17:29 horas del mismo día y mediante correo electrónico, se remite por la Sra. Viceconsejera de Empleo, Empresa y Comercio al Jefe del Gabinete Jurídico el oficio de petición de informe.

TERCERO. Debemos hacer constar, igualmente, la urgencia para la evacuación del presente informe que se le trasladan verbalmente al Jefe del Gabinete Jurídico por el peticionario del mismo.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

PRIMERA. El presente Decreto-ley tiene como objeto principal el de ordenar la cesión global de activos y pasivos de los Consorcios integrantes de la Red de Consorcios Escuela de Formación para el Empleo de la Junta de Andalucía a favor del Servicio Andaluz de Empleo, previa disolución de aquéllos, en lugar de la entidad actualmente considerada como adecuada para tal fin, como era la Agencia Pública Andaluza de Educación y Formación, de modo que se acuerdan los cambios normativos precisos para que el Servicio Andaluz de Empleo acepte tal cesión, así como se establecen las normas mínimas para ordenar dicho proceso.

SEGUNDA. Dada la forma de Decreto-ley que adoptaría la norma proyectada, debemos centrar nuestro informe en analizar la procedencia del mismo, de acuerdo con los antecedentes expuestos y contenidos en la documentación remitida por el peticionario.

En tal sentido, ha de decirse que el Estatuto de Autonomía para Andalucía, contempla en su artículo 110 la posibilidad de que el Consejo de Gobierno dicte decretos-leyes, lo que representa una novedad dentro del sistema de fuentes del Derecho andaluz. Establece el citado precepto lo siguiente:

Art. 110. Decretos-leyes.

“1. En caso de extraordinaria y urgente necesidad el Consejo de Gobierno podrá dictar medidas legislativas provisionales en forma de decretos-leyes, que no podrán afectar a los derechos establecidos en este Estatuto, al régimen electoral, ni a las instituciones de la Junta de Andalucía. No podrán aprobarse por decreto-ley los presupuestos de Andalucía.

2. Los decretos-leyes quedarán derogados si en el plazo improrrogable de treinta días subsiguientes a su promulgación no son convalidados expresamente por el Parlamento tras un debate y votación de totalidad. Durante el plazo establecido en este apartado el Parlamento podrá acordar la tramitación de los decretos-leyes como proyectos de ley por el procedimiento de urgencia”.

En la medida en la que la posibilidad de que el ejecutivo dicte normas provisionales con rango de ley supone una excepción al régimen ordinario de elaboración y aprobación de la leyes, el artículo 110 establece una serie de requisitos cuyo cumplimiento resulta necesario respetar al objeto de legitimar su empleo.

Estos requisitos afectan tanto al presupuesto habilitante para la legitimidad del empleo del Decreto-ley, es decir, a la concurrencia de una situación de extraordinaria y urgente necesidad y a la adecuación de las medidas contenidas en el proyecto para dar respuesta a dicha situación, como al establecimiento de una serie de materias que quedarían excluidas de su posible regulación por una norma de esta naturaleza, requisitos sobre cuyo cumplimiento habremos de pronunciarnos. A continuación, procedemos a enumerar los requisitos legal y jurisprudencialmente exigidos, aplicados al presente proyecto.

1.- Extraordinaria y urgente necesidad.

El primero de los requisitos es el presupuesto de hecho que legitima el empleo del Decreto-ley. El precepto lo refiere a los casos de extraordinaria y urgente necesidad, que han de concurrir de forma cumulativa. Se trata de un enunciado coincidente con el del artículo 86 de la Constitución.

1.1.- Por “*extraordinaria*” han de entenderse todas aquellas situaciones fuera de lo común, de imposible o muy difícil previsión y, por tanto, graves (por todas STC de 28 de marzo de 2007, Rec. nº 4781/2002). Téngase en cuenta que no toda situación extraordinaria requerirá de un Decreto-ley, porque puede estar ya contemplada en una norma legal o reglamentaria preexistente, así como las

medidas a adoptar. También es posible que aún siendo extraordinaria, no requiera de una respuesta inminente.

1.2.- Respecto al concepto de lo “urgente”, equivale a que no puede demorarse con una tramitación legislativa parlamentaria, sino que la respuesta ha de ser inmediata en consonancia con los perniciosos efectos que se han producido o que pueden llegar a producirse. Ello incide en el hecho de que la efectividad de las medidas previstas en un Decreto-ley no puede posponerse durante el tiempo necesario para permitir su tramitación por el procedimiento legislativo sin hacer quebrar la efectividad de la acción requerida, pues la utilización por el Gobierno de su potestad legislativa extraordinaria deba circunscribirse a situaciones de fuerza mayor o de emergencia, concurriendo las notas de excepcionalidad, gravedad, relevancia e imprevisibilidad que determinen la necesidad de una acción normativa inmediata en un plazo más breve que el requerido para la tramitación parlamentaria de las leyes, bien sea por el procedimiento ordinario o por el de urgencia (SSTC de 28 de marzo de 2007, Rec. nº 4781/2002, y de 14 de septiembre de 2011, Rec. nº 5023/2000).

A mayor abundamiento, la valoración del requisito de la urgencia debe efectuarse siempre en el momento en que se va a dictar. Aunque en principio, ello difícilmente concurrirá cuando el Gobierno haya demorado en el tiempo, por inactividad, la adopción de medidas que supuestamente debieron contemplarse en un Decreto-ley, habrá que estar a las circunstancias del momento y valorar si éstas requieren de una actuación inmediata. Según la STC de 13 de enero de 2012, Rec. nº 71/2001:

“Igualmente, este Tribunal ha señalado que la valoración de la extraordinaria y urgente necesidad de una medida puede ser independiente de su imprevisibilidad e, incluso, de que tenga su origen en la previa inactividad del propio Gobierno siempre que concurra efectivamente la excepcionalidad de la situación, pues <<lo que aquí debe importar no es tanto la causa de las circunstancias que justifican la legislación de urgencia cuanto el hecho de que tales circunstancias efectivamente concurren>> (SSTC 11/2002, de 17 de enero, FJ 6; y 68/2007, de 28 de marzo, FJ 8)”.

Por el contrario, la legitimidad del Decreto-ley permanecerá incólume cuando el devenir de los acontecimientos ponga en duda el requisito de la extraordinaria y urgente necesidad. Es decir, que la valoración de una situación de extraordinaria y urgente necesidad debe efectuarse en el momento en que concurre, independientemente de que análisis posteriores en retrospectiva pudieran rebatir la existencia de dicha situación.

Así se pronuncia la STS de 14 de febrero de 2013, Rec. nº 4174/2006:

“...la perspectiva desde la que ha de examinarse la concurrencia del presupuesto habilitante del art. 86.1 CE es <<la del momento en que se aprueba el correspondiente decreto-ley, de manera que el presupuesto de la validez de dicha norma no queda alterado por datos o circunstancias posteriores que pudieran cuestionar la apreciación de la urgencia o de la necesidad afirmadas en aquel momento>> (STC 1/2012, de 13 de enero)”.

Aunque en la mayor parte de los casos se configura *“como un instrumento normativo constitucionalmente apropiado ante problemas o situaciones coyunturales, no cabe excluir en principio y con carácter general su uso ante problemas o situaciones estructurales”* (STC de 14 de septiembre de 2011, Rec. n° 5023/2000), no existiendo una correlación obligada entre coyuntura/decreto-ley frente a estructura/ley ordinaria, siempre que se cumpla el presupuesto de la extraordinaria y urgente necesidad que justifique la aprobación de un decreto-ley.

En definitiva, la situación que provoca la tramitación y aprobación de un Decreto-ley ha de responder a las notas de excepcionalidad, gravedad y urgencia que exijan una actuación que no admita demora alguna.

Sin embargo, debido a la amplia casuística que impera a la hora de determinar la existencia o no de estos requisitos, habrá de tenerse en cuenta la doctrina sentada por el Tribunal Constitucional con ocasión del análisis del artículo 86 de la Constitución, que a nuestro juicio sería plenamente aplicable al precepto estatutario, debido a la similar dicción de ambos preceptos.

1.3.- Una de las más importantes elaboraciones jurisprudenciales son las denominadas *“coyunturas económicas problemáticas”*, en los que se engloban supuestos que tienen una importante relevancia dentro del ámbito económico en un momento determinado, con relación a las cuales deben adoptarse unas medidas perentorias e inmediatas para salvaguardar los intereses generales, es decir, el presupuesto de la extraordinaria y urgente necesidad extrapolado a la materia económica, que sin duda constituye uno de los más relevantes bastiones del contenido de los decretos-leyes.

Algunos ejemplos relevantes son las modificaciones tributarias que afectan a las haciendas locales de situación de riesgo de desestabilización del orden financiero (STC 111/1983, de 2 de diciembre), la adopción de planes de reconversión industrial (STC 29/1986, de 20 de febrero), medidas de reforma administrativa adoptadas tras la llegada al poder de un nuevo Gobierno (STC 60/1986, de 20 de mayo), modificaciones normativas en relación con la concesión de autorizaciones para instalación o traslado de empresas (STC 23/1993, de 21 de enero), medidas tributarias de saneamiento del déficit público (STC 182/1997, de 28 de octubre) o la necesidad de estimular el mercado del automóvil (STC 137/2003, de 3 de julio).

Sobre las *“coyunturas económicas problemáticas”* podemos destacar la doctrina contenida en la STC de 28 de marzo de 2007, Rec. n° 4781/2002, que tras enumerar los casos anteriormente aludidos, señala que:

“Como es fácil comprobar, los Decretos-Leyes enjuiciados en todas estas Sentencias afectaban a lo que la STC 23/1993, de 21 de enero , F. 5, denominó «coyunturas económicas problemáticas» para cuyo tratamiento el Decreto-ley representa un instrumento constitucionalmente lícito, en tanto que pertinente y adecuado para la consecución del fin que justifica la legislación de urgencia, que no es otro, según tenemos reiterado, que subvenir a «situaciones concretas de los objetivos gubernamentales que por razones difíciles de prever requieran una acción normativa inmediata en un plazo más breve que el requerido por la vía normal o por el procedimiento de urgencia para la tramitación parlamentaria

de las Leyes» (SSTC 6/1983, de 5 de febrero , F. 5; 11/2002, de 17 de enero , F. 5; y 137/2003, de 3 de julio, F. 3)".

1.4.- Además de estas situaciones concretas, el supremo intérprete de la Constitución ha confeccionado una reiterada doctrina general sobre la extraordinaria y urgente necesidad, en la que expresa que el Gobierno ha de atenerse a la existencia de ese presupuesto habilitante para la utilización del decreto-ley, en momentos que requieran de una acción inmediata, debiendo acudir a esta figura de forma restringida, al conformar una excepción al procedimiento ordinario de elaboración legislativa, concluyendo que el examen de si concurren o no los requisitos ha de hacerse observando el expediente, la exposición de motivos del decreto-ley, y el posterior debate parlamentario.

Recientemente podemos destacar la Sentencia de 12 de junio de 2014, Rec. nº 1603/2011, que recopilando la jurisprudencia constitucional, concluye lo siguiente:

"En relación con el requisito de la "extraordinaria y urgente necesidad" enunciado en el art. 86.1 CE como presupuesto inexcusable para que el Gobierno pueda dictar normas con fuerza de ley, en la STC 237/2012, de 13 de diciembre, FJ 5, decíamos que <<conviene recordar la doctrina recogida en la STC 137/2011, de 14 de diciembre, donde se sintetizan, entre otros, los pronunciamientos de las SSTC 182/1997, de 28 de octubre, FJ 3; 68/2007, de 28 de marzo, FJ 6; y 31/2011, de 17 de marzo, FJ 3>>.

En la primera de estas resoluciones este Tribunal tuvo ocasión de precisar que <<el concepto 'extraordinaria y urgente necesidad' que se contiene en la Constitución no es, en modo alguno, una cláusula o expresión vacía de significado dentro de la cual el lógico margen de apreciación política del Gobierno se mueva libremente sin restricción alguna, sino, por el contrario, la constatación de un límite jurídico a la actuación mediante decretos-leyes. Y en este sentido, sin perjuicio del peso que en la apreciación de lo que haya de considerarse como caso de extraordinaria y urgente necesidad haya de concederse al juicio puramente político de los órganos a los que incumbe la dirección del Estado, es función propia de este Tribunal el aseguramiento de estos límites, la garantía de que en el ejercicio de esta facultad, como de cualquier otra, los poderes públicos se mueven dentro del marco trazado por la Constitución, de forma que este Tribunal podrá, en supuestos de uso abusivo o arbitrario, rechazar la definición que los órganos políticos hagan de una situación determinada como de 'extraordinaria y urgente necesidad' y, en consecuencia, declarar la inconstitucionalidad de un real decreto-ley por inexistencia del presupuesto habilitante por invasión de las facultades reservadas a las Cortes Generales por la Constitución.>> (STC 137/2011, FJ 4), reiterándose a renglón seguido que <<nuestra Constitución ha adoptado una solución flexible y matizada respecto del fenómeno del decreto-ley que, por una parte, no lleva a su completa proscripción en aras del mantenimiento de una rígida separación de los poderes, ni se limita a permitirlo de una forma totalmente excepcional en situaciones de necesidad absoluta, de modo que la utilización de este instrumento normativo se estima legítima <<en todos aquellos casos en que hay que alcanzar los objetivos marcados para la gobernación del país, que, por circunstancias difíciles o imposibles de prever, requieren una acción normativa inmediata o en que las coyunturas económicas exigen una rápida respuesta>> (STC 6/1983, de 4 de febrero, FJ 5). En otras palabras, el fin que justifica la legislación de urgencia no es otro que subvenir a <<situaciones concretas de los objetivos gubernamentales que por razones difíciles de prever requieran una acción

normativa inmediata en un plazo más breve que el requerido por la vía normal o por el procedimiento de urgencia para la tramitación parlamentaria de las leyes>> (SSTC 11/2002, de 17 de enero, FJ 4, y 137/2003, de 3 de julio, FJ 3).>> (ibídem).

Por lo que hace al control que está llamado a ejercer este Tribunal sobre las normas con rango de ley dictadas por el Gobierno con la forma de reales decretos-leyes, en esa misma Sentencia y fundamento jurídico se hace hincapié en que se trata de "un control externo", que debe <<verificar, pero no sustituir, el juicio político o de oportunidad que corresponde al Gobierno y al Congreso de los Diputados en el ejercicio de la función de control parlamentario (art. 86.2 CE). Desde el primer momento hemos afirmado que <<el peso que en la apreciación de lo que haya de considerarse como caso de extraordinaria y urgente necesidad es forzoso reconocer al juicio puramente político de los órganos a los que incumbe la dirección política del Estado, no puede ser obstáculo para extender también el examen sobre la competencia habilitante al conocimiento del Tribunal Constitucional, en cuanto sea necesario para garantizar un uso del Decreto-ley adecuado a la Constitución>> (STC 29/1982, de 31 de mayo, FJ 3). Pues no conviene olvidar que la Constitución reconoce a las Cortes Generales como 'las depositarias de la potestad legislativa en su ejercicio ordinario', ya que son ellas las que representan al pueblo español (art. 66.1 CE). El Gobierno ejerce la iniciativa legislativa, de conformidad con el art. 87.1 CE, por lo que la potestad que ostenta para dictar Reales Decretos-leyes, en virtud del art. 86.1 CE), se configura <<como una excepción al procedimiento ordinario de elaboración de las leyes y en consecuencia está sometida en cuanto a su ejercicio a la necesaria concurrencia de determinados requisitos que lo legitiman>> (STC 29/1982, de 31 de mayo, FJ 1; doctrina que reitera la STC 182/1997, de 28 de octubre, FJ 3)." (STC 137/2011, FJ 4).

(...) En cuanto a los instrumentos de los que puede valerse este Tribunal, se añade en ese mismo fundamento jurídico 4 de la STC 137/2011, que <<el examen de la concurrencia del citado presupuesto habilitante de la 'extraordinaria y urgente necesidad' siempre se ha de llevar a cabo mediante la valoración conjunta de todos aquellos factores que determinaron al Gobierno a dictar la disposición legal excepcional y que son, básicamente, los que quedan reflejados en la exposición de motivos de la norma, a lo largo del debate parlamentario de convalidación y en el propio expediente de elaboración de la misma, debiendo siempre tener presentes las situaciones concretas y los objetivos gubernamentales que han dado lugar a la aprobación del decreto-ley>> (STC 237/2012, de 13 de diciembre)".

1.5.- Ateniéndonos a esta jurisprudencia constitucional, tanto en la exposición de motivos como en la memoria justificativa ha de expresarse la concurrencia de dichas circunstancias, que justifique cumplidamente que concurre el presupuesto habilitante de la extraordinaria y urgente necesidad (SSTC 29/1982, de 31 de mayo, FJ 4; 182/1997, de 28 de octubre, FJ 4; 11/2002, de 17 de enero, FJ 4; y 137/2003, de 3 de julio, FJ 3), debiendo siempre tenerse presentes "las situaciones concretas y los objetivos gubernamentales que han dado lugar a la aprobación de cada uno de los Decretos-leyes enjuiciados" (SSTC 6/1983, de 4 de febrero, FJ 5; 182/1997, de 28 de octubre, FJ 3; 11/2002, de 17 de enero, FJ 4; y 137/2003, de 3 de julio, FJ 3).

En relación a lo anterior y en consideración a la doctrina contenida en la Sentencia 137/2011 acerca de que la definición por los órganos políticos de una situación de extraordinaria y urgente

necesidad sea explícita y razonada, y que exista una conexión de sentido o relación de adecuación entre la situación definida que constituye el presupuesto habilitante de las medidas que en el Decreto-ley se adoptan, de manera que estas últimas guarden una relación directa o de congruencia con la situación que se trata de afrontar, se recuerda que, bien en la exposición de motivos, bien en las memorias que acompañen al proyecto de norma, una vez justificada la extraordinaria y urgente necesidad debe también justificarse la adecuación de todas y cada una de las medidas adoptadas en relación con aquella.

Podemos comprobar como, en la parte expositiva del proyecto de Decreto-ley - único documento que nos ha sido remitido a los efectos de emisión del presente informe -, se reiteran las razones que se invocaron en su día para justificar la aprobación del Decreto-ley 13/2014, de 21 de octubre, que amplía el objeto y los fines, y se cambian la denominación de la agencia pública empresarial "Ente Público Andaluz de Infraestructuras y Servicios Educativos", aunque puestas en relación con el resultado de la última reestructuración organizativa de la Administración de la Junta de Andalucía, de la que ha derivado la atribución de las competencias en materia de formación profesional para el empleo a la Consejería competente en materia de empleo, en lugar de la de educación, lo que, explicaría, según se indica, la sustitución del Servicio Andaluz de Empleo por aquella otra Agencia como destinataria de la cesión global del activo y pasivo de los Consorcios en proceso de extinción o por disolver.

Puede comprenderse así la extraordinaria y urgente necesidad para llevar a cabo las modificaciones exigidas por ese cambio de ente destinatario, pues incluso, en algunos casos, según se hace constar, el proceso de cesión ya estaría en desarrollo.

2.- Adecuación de las medidas adoptadas.

Por lo que se refiere a la necesaria conciliación entre la situación de extraordinaria y urgente necesidad y las medidas contenidas en el decreto-ley para hacer frente a la misma, debe existir una relación directa entre ambas, pues de lo contrario quedaría vacío de contenido aquél requisito, de manera que todas y cada una de las medidas adoptadas, deben responder indisolublemente a la situación de extraordinaria y urgente necesidad, de manera que han de guardar una relación directa con la misma.

Desde esta perspectiva, la Sentencia del Tribunal Constitucional de 14 de febrero de 2013, Rec. nº 4174/2006, señala que:

"La otra objeción planteada por los recurrentes se refiere en realidad al segundo elemento a analizar por este Tribunal en la tarea de control del presupuesto habilitante del art. 86.1 CE, esto es, la conexión entre la situación de urgencia definida y las medidas concretas adoptadas para afrontarla, que figuran en la disposición impugnada (...) Nuestra doctrina ha afirmado un doble criterio o perspectiva para valorar la existencia de la conexión de sentido: el contenido, por un lado, y la estructura, por otro, de las disposiciones incluidas en el real decreto-ley controvertido. Así, ya en la STC 29/1982, de 31 de mayo, FJ 3, excluimos a este respecto aquellas disposiciones <<que, por su contenido y de manera evidente, no guarden relación alguna, directa ni indirecta, con la situación que

se trata de afrontar ni, muy especialmente, aquellas que, por su estructura misma, independientemente de su contenido, no modifican de manera instantánea la situación jurídica existente>>”.

La STC de 12 de junio de 2014, Rec. nº 1603/2011, antes enunciada, añade al respecto que:

“La adecuada fiscalización del recurso al decreto-ley requiere, por consiguiente, que la definición por los órganos políticos de una situación “de extraordinaria y urgente necesidad” sea “explícita y razonada”, del mismo modo que corresponde a este Tribunal constatar la existencia de “una conexión de sentido o relación de adecuación entre la situación definida que constituye el presupuesto habilitante y las medidas que en el decreto-ley se adoptan, de manera que estas últimas guarden una relación directa o de congruencia con la situación que se trata de afrontar”.

Según el supremo intérprete de la Constitución expresó en su Sentencia 332/2005, de 15 de diciembre, *“lo que este Tribunal ha declarado inconstitucional por contrario al art. 86.1 CE son las remisiones reglamentarias exclusivamente deslegalizadoras carentes de cualquier tipo de plazo (SSTC 29/1982, de 31 de mayo, F. 6, y 29/1986, de 28 de febrero, F. 2.c), y no las habilitaciones reglamentarias relacionadas con cambios organizativos (STC 23/1993, de 13 de febrero, F. 6), o necesarias, dada la imposibilidad técnica de proceder a una aplicación inmediata de los preceptos del Decreto-ley (STC 23/1993, de 21 de enero, F. 6). Como se desprende de todos estos pronunciamientos, lo verdaderamente importante, desde el punto de vista constitucional, es que el Decreto-ley produzca una innovación normativa efectiva, y no que el régimen jurídico introducido a través del mismo sea completo o definitivo (STC 11/2002, de 17 de enero, F. 7).”*

En nuestro caso, el Decreto-ley se muestra como el instrumento idóneo, teniendo en cuenta la necesidad de modificar normas legales incluso para llevar a efecto el objetivo perseguido.

3.- Competencia autonómica y límites materiales.

El tercer requisito es el relativo a las materias que pueden regularse por Decreto-ley. Este apartado puede ser analizado desde un doble punto de vista: en primer lugar, desde el punto de vista competencial, y en segundo lugar, desde el punto de vista relativo a los límites materiales, es decir, a aquellas materias que aún siendo de competencia de la Comunidad Autónoma, no pueden ser reguladas por Decreto-ley.

3.1.- En cuanto al primero de los aspectos, el competencial, tiene especial trascendencia, desde el punto de vista constitucional, en las relaciones con el Estado y en definitiva, en el reparto de competencias.

Resulta evidente que el Decreto-ley, al ser una fuente del Derecho autonómico con rango de ley, sólo podrá regular materias sobre las que la Comunidad Autónoma ostenta competencias normativas, es decir, competencias exclusivas o compartidas.

Atendiendo a este aspecto competencial, y en consideración al contenido de la medida en cuestión, habría que invocar las competencias en materia de empleo que derivarían del artículo 63 del Estatuto de Autonomía de Andalucía, como también las competencias compartidas sobre el régimen

jurídico de la Administración de la Comunidad Autónoma de Andalucía, por un lado, y por otro, sobre las relaciones entre las instituciones de la Junta de Andalucía y los entes locales, así como las técnicas de organización y de relación para la cooperación y la colaboración entre los entes locales y entre éstos y la Administración de la Comunidad Autónoma, incluyendo las distintas formas asociativas mancomunales, convencionales y consorciales, establecidas así en los artículos artículo 47.2.1ª, 60.1.a) y 98 de la norma estatutaria.

3.2.- En cuanto a los límites materiales a la regulación por Decreto-ley, aparecen enunciados al final del apartado 1 del artículo 110, no pudiendo afectar así a los derechos establecidos en el Estatuto, al régimen electoral, a las instituciones de la Junta de Andalucía, ni pudiendo aprobarse tampoco por Decreto-ley los presupuestos de Andalucía. A tales límites habría que añadir, entendemos, los que establece el artículo 86 de la Constitución.

Entendemos que tales límites se respetarían con el Decreto-ley en proyecto.

4.- Conclusión.

A la vista de los requisitos legales y jurisprudenciales expuestos, consideramos motivada la concurrencia del presupuesto habilitante para aprobar el Decreto-ley.

TERCERA. Entrando en el examen detallado del texto remitido, debemos hacer las siguientes observaciones:

3.1.- Parte expositiva: Se declara la adscripción de los Consorcios Escuelas de Formación a la Administración de la Junta de Andalucía, por darse respecto a ésta las condiciones previstas en los subapartados a), f) y g) de la Disposición adicional vigésima.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de la Administración Pública y Procedimiento Administrativo Común.

En este punto, se recomienda que en el expediente formado para la elaboración del proyecto de Decreto-ley se justifique la concurrencia efectiva de tales circunstancias.

3.2.- Artículo 1, que modifica el apartado 5ª en el artículo 3 de la Ley 4/2002, de 16 de diciembre, del Servicio Andaluz de Empleo: En relación con las funciones atribuidas al Servicio Andaluz de Empleo sobre los centros de formación para el empleo, destaca como, en concreto, se hace referencia únicamente a su gestión, además de que se condiciona a la determinación previa de los centros afectados por la Consejería competente en esta materia.

Respecto al ámbito funcional que así le reconocería a la Agencia, podemos comprobar como en la versión original de la Ley 4/2002, el artículo 3.2ª.b) se refería, en materia de formación para el empleo, a *"la coordinación y planificación de los centros propios o consorciados, así como el desarrollo de cuantas otras funciones puedan corresponder a éstos en su materia."*, disposición reproducida igualmente en el artículo 5.2.2º de los Estatutos del Servicio Andaluz de Empleo, aprobados por el Decreto 96/2011, de 19 de abril.

Del mismo modo, una vez que las competencias de formación profesional para el empleo fueron asumidas por la Consejería competente en materia de educación, fue ésta la que pasó a ejercer dichas funciones, siendo así que, los sucesivos Decretos que establecieron su estructura orgánica, vinieron a referirse a estas mismas funciones, además de a la programación, al describir el ámbito de la Dirección General de Formación Profesional para el Empleo de dicha Consejería. Así, los artículos 13.2.b) del Decreto 55/2012, de 12 de junio, que estableció la estructura orgánica de la Consejería de Educación, y artículo 18.2.b) del Decreto 128/2013, de 24 de septiembre, que estableció la estructura orgánica de la Consejería de Educación, Cultura y Deporte.

En el mismo sentido, el vigente Decreto 210/2015, de 2015, de 14 de julio, que regula la estructura orgánica de la Consejería de Empleo, Empresa y Comercio, residencia las mismas funciones en la Dirección General de Formación Profesional para el Empleo, añadiendo también *“La propuesta de elaboración de las normas sobre organización y funcionamiento de los centros propios y consorciados que imparten formación profesional para el empleo, así como su coordinación y seguimiento.”*{artículo 9.2.b) y e)}



En el borrador remitido, se alude, sin embargo, a la gestión de los centros de formación profesional y que se determinen por la Consejería, para la atribución de dicha función al Servicio Andaluz de Empleo. Por tanto, podría interpretarse que la Consejería competente en la materia conservaría las funciones superiores de programación, coordinación, planificación, seguimiento y propuesta de normas de los centros propios, correspondiendo al Servicio Andaluz de Empleo únicamente la gestión.

Téngase en cuenta, por tanto, este posible criterio interpretativo de la redacción propuesta a los efectos oportunos, aclarándose, en cuanto así se considere, el fin propuesto con la modificación proyectada.

3.3.- Artículo 3.Dos, que modifica el artículo 5.2 de los Estatutos de la Agencia Pública Andaluza de Educación y Formación, aprobados por el Decreto 219/2005, de 11 de octubre: Se pretende introducir en el régimen jurídico de la Agencia Andaluza de Educación y Formación – que pasaría a denominarse Agencia Andaluza de Educación – una nueva función, modificando para ello el artículo 5.2.h) de los Estatutos de referencia, de manera que pasaría a corresponderle una nueva función, como es la de *“formalización, ejecución y seguimiento de convenios con Entidades Locales, otras administraciones o entidades privadas para la prestación del primer ciclo de la educación infantil, con objeto de hacer efectiva la gratuidad o las bonificaciones destinadas a promover la oferta de plazas en dicho ciclo educativo”*

Sin embargo, en la parte expositiva no se justifica en modo alguno y en relación, precisamente, con razones de extraordinaria y urgente necesidad, la necesidad de acudir a esta figura excepcional del Decreto-ley para introducir dicha modificación.

Este mismo defecto de motivación se aprecia en relación con la supresión propuesta del subapartado g) del artículo 5.2 de los mismos Estatutos, sobre convenios para el establecimiento de servicios complementarios de la enseñanza.

3.4.- Artículo 5: Se advierte que la previsión de la cesión global de activo y pasivo de los Consorcios disueltos al Servicio Andaluz de Empleo tendría un alcance relativo, pues, como así dispone el artículo 14.5 de la Ley 15/2014, de 16 de septiembre, de racionalización del Sector Público y otras medidas de reforma administrativa, la decisión de hacer efectiva dicha cesión corresponde a las entidades consorciadas.

Por tanto, en el caso concreto de cada Consorcio, son las entidades participantes y de acuerdo con las normas propias de aquéllos los que deberían haber acordado o acordar la cesión global, debiendo respetarse la autonomía en dicha decisión que correspondería a la Administración Local que así estuviera representada en tales entidades.

Distinto sería que el Decreto-ley se limitara a ordenar la aceptación del Servicio Andaluz de Empleo de la cesión global en cuestión, previa cumplimentación de las condiciones sustantivas y formales establecidas.

3.5.- Artículos 5 y 6: No queda claro el momento en el que sería eficaz la cesión global de activo y pasivo. En este sentido, la Ley 15/2014, de 16 de septiembre, de racionalización del Sector Público y otras medidas de reforma administrativa, no precisa el régimen de eficacia temporal de la operación de cesión global, disponiendo únicamente de una cláusula supletoria en el artículo 15.3, según la cual *“En lo no previsto en los Estatutos ni en esta Ley, se estará a lo previsto en el Código Civil sobre la sociedad civil, salvo el régimen de liquidación, que se someterá a lo dispuesto en el Real Decreto Legislativo 1 / 2010, de 2 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Sociedades de Capital.”*

Precisamente, sobre la interpretación debida de este precepto se alcanzó el 16 de junio de 2015 (BOJA 138 de 17 de julio de 2015) un acuerdo entre la Administración General del Estado y la Junta de Andalucía en el seno de la Subcomisión de Seguimiento Normativo, Prevención y Solución de Controversias de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Andalucía, estableciéndose así que *“Ambas partes coinciden en considerar que el artículo 15.3 de la Ley 15/2014 ha de interpretarse en el marco general del ordenamiento jurídico, de manera que en la determinación del sistema de fuentes de los consorcios habrán de tenerse en cuenta las competencias que ha asumido la Comunidad Autónoma en materia de consorcios y que forman parte del bloque de constitucionalidad. Se entiende por tanto que el Código Civil y el Texto Refundido de la Ley de Sociedades de Capital serían de aplicación supletoria respecto de las normas que así se dicten por la Comunidad Autónoma.”*

Por tanto, la Comunidad Autónoma andaluza podría, a través de un instrumento de rango legal como sería el Decreto-ley, establecer normas propias sobre la cesión global del activo y del pasivo de consorcios adscritos a su Administración y participados también por las Entidades Locales, como los Consorcios Escuela, al amparo de los artículos 47.2.1ª, 60.1.a) y 98 del Estatuto de Autonomía de Andalucía, de los que resulta, respectivamente, la atribución a la misma de las competencias compartidas sobre el régimen jurídico de la Administración de la Comunidad Autónoma de Andalucía, por un lado, y por otro, sobre las relaciones entre las instituciones de la Junta de Andalucía y los entes

locales, así como las técnicas de organización y de relación para la cooperación y la colaboración entre los entes locales y entre éstos y la Administración de la Comunidad Autónoma, incluyendo las distintas formas asociativas mancomunales, convencionales y consorciales.

En concreto, se recomienda que, en el ejercicio de las competencias citadas, se precise el momento a partir del cual resultaría eficaz la cesión a favor del Servicio Andaluz de Empleo, si éste aceptare la misma, pudiendo tomarse como referencia a tales efectos el artículo 89.2 de la Ley 3/2009, de 3 de abril, de Modificaciones estructurales de las sociedades mercantiles. Así, según dicho precepto, *“La eficacia de la cesión global se producirá con la inscripción en el Registro Mercantil de la sociedad cedente”*. Por tanto, tomándose como instrumento de publicación oficial de la cesión el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía, cabría considerar la misma como fecha de eficacia de la cesión global que se aceptara.



3.6.- Artículo 7: La extinción ordenada de subvenciones podría significar la condonación de las deudas de los Consorcios Escuela correspondientes a derechos de la Hacienda autonómica. Así ocurriría en el caso de los reintegros debidos por tales Consorcios de subvenciones concedidas por la Administración de la Junta de Andalucía. De acuerdo con el artículo 21.2 del Texto Refundido de la Ley General de la Hacienda Pública de la Junta de Andalucía, aprobado por el Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de marzo, esa forma de extinción solo procedería *“en los casos que determinen expresamente las leyes.”*

Por tanto, a pesar de la suficiencia de rango normativo para declarar en el Decreto-ley la condonación, se recomienda, dado su carácter excepcional, motivarla en el expediente de elaboración del Decreto-ley o en su parte expositiva.

Por otra parte, introduce el riesgo de confusión en la determinación del alcance de este precepto la referencia únicamente a las subvenciones del programa presupuestario 3.2.D, de manera que habría que valorar las consecuencias que la reorganización prevista en el Decreto-ley tendría sobre otras subvenciones concedidas a los Consorcios Escuela y determinar, consecuentemente, su régimen jurídico.

En cualquier caso, se recomienda identificar las subvenciones afectadas, no mediante la referencia al programa presupuestario con cargo al cual se financiaron, sino aludiendo a su régimen jurídico o ámbito material.

Respecto a la salvedad que el precepto contiene de la obligación del órgano concedente de comprobar la correcta aplicación de los fondos de las subvenciones, debe concretarse la incidencia que esta mención tendría sobre el régimen de extinción de subvenciones que se prevea. Es decir, resulta indeterminado si el propósito es el de que la procedencia de dicha extinción quede vinculada al resultado de la comprobación oportuna, o simplemente, se trata de declarar la procedencia de exigir las responsabilidades derivadas por una aplicación incorrecta, en su caso.

3.7.- Artículo 8: Ha de expresarse en su redacción el carácter relativo de la remisión al artículo 44 del Estatuto de los Trabajadores y de la declaración de subrogación en la condición de

empleador que se contiene en el precepto estudiado, pues, en su caso, la producción de una sucesión de empresa tal y como se define en la normativa laboral y, por tanto, la aplicación de sus consecuencias jurídicas, dependería de la concurrencia de los presupuestos y circunstancias establecidos en aquel artículo 44, algo que dependería, en la práctica, de cómo se hiciera efectiva la cesión global.

3.8.- Artículo 9: La incorporación prevista de los bienes de los Consorcios en el Patrimonio de la Comunidad Autónoma de Andalucía parece contraponerse con la cesión global del activo de aquéllos a favor del Servicio Andaluz de Empleo.

Por tanto, debe resolverse dicha incongruencia.

3.9.- Disposición Final Primera: Cabe preguntarse si con esta Disposición se pretende excepcionar el régimen general de determinación de órganos competentes para llevar a cabo aquellas operaciones financieras que la ejecución de este Decreto-ley precisara, atribuyéndosele así a la Consejería de Hacienda y Administración Pública funciones o potestades que, con carácter general, corresponderían a otros órganos.

CUARTA. Desde el punto de vista técnico normativo, podemos sugerir las siguientes mejoras:

4.1.- Título: De acuerdo con la regla 53 de las Directrices de técnica normativa, debería indicarse que se trata de una disposición modificativa, así como el título de las modificadas.

4.2.- Parte expositiva: En el párrafo segundo se indica erróneamente el año de la Ley de Racionalización del Sector Público.

Por otro lado, debe mejorarse la redacción de su último párrafo, para así dejar claro, en su caso, que el Decreto-ley se aprobaría por el Consejo de Gobierno a propuesta de la Consejería de Educación, Cultura y Deporte y de la Consejería de Empleo, Empresa y Comercio.

4.3.- Artículo 1: Sígame la regla 57 de las Directrices de técnica normativa, aprobadas por el Consejo de Ministros mediante Acuerdo de 22 de julio de 2005, para ordenar la división de este precepto, en cuanto modifica apartados distintos del mismo artículo de la Ley 4/2002.

En este precepto, téngase también en cuenta que el artículo 3 de la Ley a modificar se divide en apartados numerados en femenino.

4.4.- Artículo 5: En el párrafo primero debería decirse *“que conllevará la subrogación por éste en todas las relaciones jurídicas, derechos y obligaciones de titularidad del mismo”*

4.5.- Artículos 5 y 6: Por otro lado, se recomienda ordenar el contenido de estos preceptos atendiendo al orden cronológico de las actuaciones previstas en los mismos. Es por eso por lo que, entendemos, que las previsiones del artículo 6, sobre la aceptación de la cesión y su publicación, deberían preceder a la del segundo párrafo del artículo 5, sobre la eficacia de la cesión.

4.6.- Artículo 7: Para su correcta redacción y consecuente comprensión, debe decirse *“La aceptación por el Servicio Andaluz de Empleo de la cesión global de activos y pasivos del Consorcio, determinará, al haber asumido las competencias administrativas y los medios necesarios para el desarrollo de las actividades formativas para el empleo, la extinción de las subvenciones concedidas con cargo al programa presupuestario 3.2.D, sin perjuicio de la obligación de comprobación por el órgano concedente de la correcta aplicación de los fondos.2*

4.7: Artículos 4 y siguientes: A diferencia de los anteriores, éstos no se rubrican con título alguno que indiquen su contenido.

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

En Sevilla, a 14 de septiembre de 2015
El Letrado de la Junta de Andalucía.



Antonio Lamela Cabrera.

MEMORIA DE VALORACIÓN DE LAS CONSIDERACIONES JURÍDICAS DEL GABINETE JURÍDICO DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA AL PROYECTO DE DECRETO-LEY POR EL QUE SE MODIFICAN EL OBJETO Y FINES DE LAS AGENCIAS PÚBLICAS SERVICIO ANDALUZ DE EMPLEO Y AGENCIA PÚBLICA ANDALUZA DE EDUCACIÓN Y FORMACIÓN, ESTABLECIENDO EL PROCEDIMIENTO PARA CULMINAR LA INTEGRACIÓN DE LA RED DE CONSORCIOS ESCUELA DE FORMACIÓN PARA EL EMPLEO.

Recibido el informe del Gabinete Jurídico de 14 de septiembre de 2015 sobre el proyecto normativo de referencia, se procede a valorar las consideraciones jurídicas en las que se proponen modificaciones al texto:

Primera

Tal y como destaca el Gabinete Jurídico en el informe de referencia, el proyecto presentado a informe como objeto principal el ordenar la cesión global de activos y pasivos de los Consorcios integrantes de la Red de Consorcios Escuela de Formación para el Empleo de la Junta de Andalucía a favor del Servicio Andaluz de Empleo, previa disolución de aquéllos, para lo que se han de acordar los cambios normativos precisos para que sea esta Agencia la que acepte tal cesión y se establecen las normas mínimas para ordenar dicho proceso.

Segunda

La concurrencia de la extraordinaria y urgente necesidad, presupuesto de hecho necesario para legitimar el empleo del Decreto-ley, queda debidamente justificada en la parte expositiva del proyecto presentado, a la vista de la nueva regulación sobre los Consorcios descrita en el texto y de la situación de inestabilidad financiera de los Consorcios Escuela, la incertidumbre sobre la garantía de la continuidad de la prestación de la oferta formativa impartida a través de dichos Consorcios y, en consecuencia, los perjuicios que pueden derivarse de la imposibilidad de prestarse la oferta formativa. Todo ello exige, sin más dilación, la adopción de soluciones al corresponder la ejecución de las competencias sobre la materia a la Consejería de Empleo, Empresa y Comercio, siendo apreciado por el Gabinete Jurídico en el informe este carácter "extraordinario y urgente", así como la existencia de la necesaria conciliación entre la situación de extraordinaria y urgente necesidad y las medidas contenidas en el decreto-ley para hacer frente a la misma, y el respeto a los límites materiales y competenciales que han de respetarse.

Tercera

Artículo 1, que modifica el apartado 5 en el artículo 3 de la Ley 4/2002, de 16 de diciembre, del Servicio Andaluz de Empleo.

Destaca el Gabinete Jurídico al respecto del texto remitido como, en relación a las funciones atribuidas al Servicio Andaluz de Empleo sobre los centros de formación para el empleo, se hace referencia únicamente a su gestión.

Señala así el citado informe que, Respecto al ámbito funcional reconocido a esta Agencia, la versión original de la Ley 4/2002, el artículo 3.2º.b) se refería, en materia de formación para el empleo, a *"la coordinación y planificación de los centros propios o consorciados, así como el desarrollo de cuantas otras funciones puedan corresponder a éstos en su materia."*, disposición reproducida igualmente en el artículo 5,2,2º de los Estatutos del Servicio Andaluz de Empleo, aprobados por el Decreto 96/2011, de 19 de abril.

En el mismo sentido, el vigente Decreto 210/2015, de 2015, de 14 de julio, que regula la estructura orgánica de la Consejería de Empleo, Empresa y Comercio, residencia las mismas funciones en la Dirección General de Formación Profesional para el Empleo, añadiendo también *"La propuesta de elaboración de las normas sobre organización y funcionamiento de los centros propios y consorciados que imparten formación profesional para el empleo, así como su coordinación y seguimiento.* '(artículo 9.2.b) y e))

Sin embargo, en el borrador remitido, se alude a la gestión de los centros de formación profesional y que se determinen por la Consejería, para la atribución de dicha función al Servicio Andaluz de Empleo.

Por ello, valorada la posibilidad de que se produzcan criterios interpretativos del texto propuesto no acordes con la finalidad perseguida con esta modificación de incorpora en la redacción la expresión "como competencias propias".

Artículo 3.Dos, que modifica el artículo 5.2 de la Agencia pública de Educación y Formación, aprobados por Decreto 219/2005, de 11 de octubre.

Se aprecia por el Gabinete Jurídico en relación a este precepto la introducción de un nuevo apartado, que constituiría, según se señala en el informe que nos ocupa, una nueva función de la que pasaría a denominarse Agencia Andaluza de Educación, apreciándose defecto de motivación de la concurrencia de las razones de extraordinaria y urgente necesidad para dicha modificación, por lo que se considera la conveniencia de suprimir la modificación de esta letra h) del artículo 5.2.

Artículo 5.

Advierte el gabinete Jurídico al respecto de este artículo que la previsión de la cesión global de activo y pasivo de los Consorcios disueltos al Servicio Andaluz de Empleo tendría un alcance relativo, pues, como así dispone el artículo 14.5 de la Ley 15/2014, de 16 de septiembre, de racionalización del Sector Público y otras medidas de reforma administrativa, la decisión de hacer efectiva dicha cesión corresponde a las entidades consorciadas y que, son las entidades participantes y de acuerdo con las normas propias de aquéllos los que deberían haber acordado o acordar la cesión global, debiendo respetarse la autonomía en dicha decisión que correspondería a la Administración Local que así estuviera representada en tales entidades.

Al respecto, debe destacarse que, en efecto, la cesión global de activos y pasivos de cada consorcio al Servicio Andaluz de Empleo se produce por decisión del órgano rector de cada uno de los consorcios, que tienen personalidad jurídica propia. No obstante, no es menos cierto que la voluntad de la Junta de Andalucía ha sido expresada en el seno de los órganos rectores en este mismo sentido, en unos entes donde la Administración Andaluza tiene una posición mayoritaria formando parte del sector público andaluz.

La remisión al artículo 14 de la Ley 15/2014, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 6, despeja todas las dudas sobre la secuencia de actos, consistente en acuerdo de disolución y cesión global a la Junta de Andalucía, aceptación por parte de entidad jurídicamente adecuada para continuar la actividad y efecto de subrogación de ésta en el conjunto de derechos y obligaciones.

Artículo 6.

Se ha precisado en la redacción del precepto, a recomendación expresa del Gabinete Jurídico, que el momento a partir del cual resulta eficaz la cesión a favor del Servicio Andaluz de Empleo, si éste aceptare la misma, es el de la publicación oficial de la cesión el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía.

Artículo 7.

Argumenta el Gabinete jurídico en su informe que la extinción ordenada de subvenciones podría significar la condonación de las deudas de los Consorcios Escuela correspondientes a derechos de la Hacienda autonómica, lo que ocurriría en el caso de los reintegros debidos por tales Consorcios de subvenciones concedidas por la Administración de la Junta de Andalucía, destacando al respecto el artículo 21.2 del Texto Refundido de la Ley General de la Hacienda Pública de la Junta de Andalucía, aprobado por el Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de marzo, según el cual esa forma de extinción solo procedería *"en los casos que determinen expresamente las leyes."*

Sin embargo, cabe argumentar a este respecto que la extinción de las relaciones jurídicas derivadas de las subvenciones se produce como consecuencia de la transmisión universal ipso iure que supone la cesión global de activo y pasivo de cada consorcio escuela a la Agencia Servicio Andaluz de Empleo, toda vez que el consorcio, entidad en liquidación queda extinguido una vez que la Agencia SAE acepta la cesión del activo y pasivo y se le transmite en bloque todo el patrimonio del consorcio por sucesión universal.

La asunción patrimonial que lleva a efecto la agencia SAE lleva aparejada la extinción de las relaciones subvencionales por cuanto, éstas por su propia naturaleza tienen carácter personalísimo y en su concesión se tiene en cuenta de manera primordial, las circunstancias concurrentes en el petionario de las mismas. En este sentido se ha pronunciado la jurisprudencia (STS 4ª, 3ª, 18-7-06): *"aunque desde un punto de vista formal del derecho de sociedades y de las relaciones tributarias, sea posible una sucesión entre ellas de sus derechos y obligaciones, no puede ser desconocido el régimen especial que regula las subvenciones". "Las condiciones del beneficiario son decisivas en su otorgamiento, que es él y no otro el que debe desarrollar la actividad subvencionada."* Esto evidencia el carácter personalísimo de las subvenciones, por la especial singularidad del beneficiario. Este carácter "intuitu personae" es suficiente por sí solo para excluir la transmisión de una persona a otra.

"La actividad administrativa de fomento que se concreta en una subvención, como pone de relieve la doctrina científica, se realiza mediante un procedimiento contractual que genera la relación jurídica entre la Administración y el sujeto beneficiado" (STS 4ª, 3ª, 18/07/2006). Ello supone que la relación jurídico-administrativa se entabla única y exclusivamente entre la Administración y el beneficiario de la subvención. El concepto de beneficiario es personalísimo: es el sujeto en el que concurren determinados requisitos y circunstancias; y que además debe cumplir determinadas obligaciones para con la Administración. Si se produce la sucesión en la figura del beneficiario la Administración no puede accionar frente al cesionario. (INFORME 11PI00045/11).

Por otra parte, respecto a la remisión realizada en el precepto analizado a subvenciones de un programa presupuestario concreto, se justifica en el hecho de ser en este programa en el que se residen los fondos para la Formación Profesional para el Empleo.

Artículo 8:

Respecto al carácter relativo de la remisión al artículo 44 del Estatuto de los Trabajadores y de la declaración de subrogación en la condición de empleador que se contiene en el precepto estudiado, debe señalarse que, en efecto, la producción de una sucesión de empresa tal y como se define en la normativa laboral y, por tanto, la aplicación de sus consecuencias jurídicas, dependería de la concurrencia de los presupuestos y circunstancias establecidos en aquel artículo 44, por lo que la relatividad de la efectiva aplicación de dicho régimen jurídico lógicamente dependerá de que, en efecto, se den todos los requisitos y presupuestos previstos por la norma.

Artículo 9.

Considera al respecto de este precepto el Gabinete jurídico que la incorporación prevista de los bienes de los Consorcios en el Patrimonio de la Comunidad Autónoma de Andalucía parecería contraponerse con la cesión global del activo de aquéllos a favor del Servicio Andaluz de Empleo.

No obstante, debe entenderse que, al subrogarse el Servicio en los derechos y obligaciones de los Consorcios, los bienes titularidad de éstos se incorporan al Patrimonio de la Comunidad Autónoma de Andalucía, como consecuencia de la cesión global de activos y pasivos realizada, con lo que no se aprecia incongruencia en la redacción.

Disposición Final Primera:

Señala asimismo el informe cuyas consideraciones son objeto de valoración si con esta Disposición se pretende excepcionar el régimen general de determinación de órganos competentes para llevar a cabo aquellas operaciones financieras que la ejecución de este Decreto-ley precisara, atribuyéndose así a la Consejería de Hacienda y Administración Pública funciones o potestades que, con carácter general, corresponderían a otros órganos.

Debe reseñarse al respecto que no sería tal la finalidad de la previsión contenida en dicho precepto, sino establecer que esas medidas necesarias para dotar la financiación de las actuaciones derivadas del presente Decreto-ley, dentro de las competencias propias de la Consejería de Hacienda y Administración Pública, recogidas en el Decreto 206/2015, de 14 de julio, por el que se regula su estructura orgánica y entre las que se encuentra tanto el seguimiento y control del Presupuesto como la coordinación y supervisión de los distintos instrumentos financieros de la Comunidad Autónoma de Andalucía, deberán realizarse con carácter inmediato, dada la urgencia en resolver la problemática social y laboral de los Consorcios, circunstancia que ha quedado suficientemente acreditada en la argumentación del recurso a la figura normativa del Decreto-ley.

Cuarta

Por último, ha de reseñarse que se han observado en el texto definitivo propuesto todas las mejoras de técnica normativa sugeridas en el informe emitido por el Gabinete Jurídico.

Sevilla, a 14 de septiembre de 2015

EL SECRETARIO GENERAL DE EMPLEO


Fdo. Julio Samuel Coca Blanes

