

Anexo II (a)

DECRETO-LEY 2/2016, DE 12 DE ABRIL, POR EL QUE SE MODIFICAN LA LEY 2/2015, DE 29 DE DICIEMBRE, DE MEDIDAS URGENTES PARA FAVORECER LA INSERCIÓN LABORAL, LA ESTABILIDAD EN EL EMPLEO, EL RETORNO DEL TALENTO Y EL FOMENTO DEL TRABAJO AUTÓNOMO; EL DECRETO-LEY 6/2014, DE 29 DE ABRIL, POR EL QUE SE APRUEBA EL PROGRAMA EMPLE@JOVEN Y LA <<INICIATIVA @MPRENDE+>> Y EL DECRETO-LEY 9/2014, DE 15 DE JULIO, POR EL QUE SE APRUEBA EL PROGRAMA EMPLE@30+.

RELACIÓN DE DOCUMENTOS (Orden cronológico):

TODOS LOS DOCUMENTOS DEL EXPEDIENTE SON ACCESIBLES

Nº de orden	Denominación del documento
1	MEMORIA JUSTIFICATIVA
2	MEMORIA ECONÓMICA
3	INFORME DEL GABINETE JURÍDICO DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA
4	INFORME DIRECCIÓN GENERAL DE PRESUPUESTOS

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.

LA VICECONSEJERA DE EMPLEO, EMPRESA Y COMERCIO

Código Seguro de verificación:CRs+Vsb4U+y2pQrTkZTz+Q==. Permite la verificación de la integridad de una copia de este documento electrónico en la dirección: <https://www.juntadeandalucia.es/economiainnovacionyciencia/verifirma2>
Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de firma electrónica.

FIRMADO POR	ANTONIA JESÚS MORO CARDENO	FECHA	12/04/2016
ID. FIRMA	nucleoafv5.cice.junta-andalucia.es	CRs+Vsb4U+y2pQrTkZTz+Q==	PÁGINA 1/1



CRs+Vsb4U+y2pQrTkZTz+Q==



MEMORIA JUSTIFICATIVA PARA LA TRAMITACIÓN DEL PROYECTO DE DECRETO-LEY POR EL QUE SE MODIFICA LA LEY 2/2015, DE 29 DE DICIEMBRE, DE MEDIDAS URGENTES PARA FAVORECER LA INSERCIÓN LABORAL, LA ESTABILIDAD EN EL EMPLEO, EL RETORNO DEL TALENTO Y EL FOMENTO DEL TRABAJO AUTÓNOMO, EL DECRETO-LEY 6/2014, DE 29 DE ABRIL, POR EL QUE SE APRUEBA EL PROGRAMA EMPLE@JOVEN Y DEL DECRETO-LEY 9/2014, DE 15 DE JULIO, POR EL QUE SE APRUEBA EL PROGRAMA EMPLE@30+

La publicación del Decreto-ley 6/2014, de 29 de abril, por el que se aprueba el Programa Emple@Joven y del Decreto-Ley 9/2014, de 15 de julio, por el que se aprueba el Programa Emple@30+, han puesto en marcha la *Iniciativa Cooperación Social y Comunitaria* para el impulso del Empleo Joven y del Empleo 30+", respectivamente. Mediante esta Iniciativa se subvenciona la ejecución de proyectos de interés general y social, con el objeto de fomentar la contratación de las personas andaluzas desempleadas en todos los municipios de la Comunidad Autónoma y como medida de equilibrio territorial y de fomento económico del empleo.

En ambas normas se ha impuesto a los ayuntamientos andaluces, como entidades beneficiarias, además de las obligaciones generales exigidas por las normas de subvenciones, la obligación específica de *"Proceder a la apertura de una cuenta separada denominada "Iniciativa Social y Comunitaria" que se utilizará exclusivamente para situar los ingresos y realizar los pagos de la actividad incentivada (...)"*, entre otras. Esta obligación, que no está relacionada con el objeto de la ayuda, en el momento de la elaboración de las normas se exigió con el fin de facilitar al órgano concedente de las ayudas, la tramitación, pago y verificación de las mismas, y a las entidades beneficiarias el desarrollo de los proyectos y acreditación de la ejecución de los mismos, sin embargo, lejos de facilitar lo está dificultando.

Al efecto, hay que resaltar que todas las entidades beneficiarias han procedido a la apertura de la cuenta separada pero las dificultades surgidas en las tramitación de las ayudas y en el desarrollo de los programas puede derivar en situaciones de desigualdad respecto de aquellos municipios que habiendo intentado cumplir con la obligación no les haya sido posible por dificultades técnicas.

Código Seguro de verificación:3npJIEDIqYUBbSpp03cdwQ==. Permite la verificación de la integridad de una copia de este documento electrónico en la dirección: <https://www.juntadeandalucia.es/economiainnovacionyciencia/verifirma2>
Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de firma electrónica.

FIRMADO POR	JULIO SAMUEL COCA BLANES	FECHA	07/04/2016
ID. FIRMA	nucleoafv5.cice.junta-andalucia.es	PÁGINA	1/5



3npJIEDIqYUBbSpp03cdwQ==



Por ello, habida cuenta de que se trata de una obligación que no está relacionada con la consecución del objeto de las ayudas y a fin de evitar graves perjuicios económicos, proceder la supresión de esta obligación.

Con la aprobación de la Ley 2/2015, de 29 de diciembre, de medidas urgentes para favorecer la inserción laboral, la estabilidad en el empleo, el retorno del talento y el fomento del trabajo autónomo, se han consolidado los programas de empleo puestos en marcha en la Comunidad Autónoma Andaluza en el año 2014, para fomentar la creación de empleo, la contratación de las personas mayores de 45 años y facilitar el retorno de las personas andaluzas que están desarrollando su actividad laboral en el extranjero pero que desean incorporarse al mercado laboral andaluz. Con ello, se tiende a mejorar la empleabilidad de las personas demandantes de empleo y a dinamizar el mercado de trabajo andaluz, desarrollando competencias profesionales a través de la adquisición de experiencia profesional laboral.

En cuanto a las entidades beneficiarias de las ayudas reguladas en la Ley, hay que indicar que el artículo 5 enumera todas las personas o entidades que pueden obtener la condición de persona o entidad beneficiaria. No obstante, la adquisición de tal carácter está limitada en el punto 2, por los supuestos genéricos establecidos en el artículo 13.2 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones y en el artículo 116.2 del texto refundido de la Ley General de la Hacienda Pública Andaluza, aprobado por el Decreto Legislativo 1/2010 de 2 de marzo, y en el punto 3 por las circunstancias específicas que se relacionan en el mismo y entre las que cabe destacar, *“b) Haber sido condenadas por sentencia judicial firme, por despido improcedente o nulo, en el año inmediatamente anterior a la apertura de la convocatoria de las ayudas”*.

Con la puesta en marcha del Programa y las Iniciativas reguladas en esta Ley, han surgido obstáculos para la tramitación y ejecución de la Iniciativa Social y Comunitaria (en adelante, ICS), regulada en la sección 1ª del Título I *“Programa Emple@Joven y Emple@30+”*, que tiene por objeto promover la creación de empleo en todo el territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía mediante la realización de proyectos de cooperación social y comunitaria, en el que las personas participantes podrán acreditar la experiencia profesional adquirida en el desempeño del puesto de trabajo.

Código Seguro de verificación:3npJIEDIqYUBbSpp03cdwQ==. Permite la verificación de la integridad de una copia de este documento electrónico en la dirección: <https://www.juntadeandalucia.es/economiainnovacionyciencia/verifirma2>
Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de firma electrónica.

FIRMADO POR	JULIO SAMUEL COCA BLANES		FECHA	07/04/2016
ID. FIRMA	nucleoafv5.cice.junta-andalucia.es	3npJIEDIqYUBbSpp03cdwQ==	PÁGINA	2/5



3npJIEDIqYUBbSpp03cdwQ==



Como recoge el artículo 7 de la Ley, podrán obtener la condición de personas o entidades beneficiarias de las ayudas de esta Iniciativa, los ayuntamientos andaluces. Su participación en la puesta en marcha de la misma constituye un factor clave para su desarrollo, pues el conocimiento de las necesidades de los territorios, las características específicas de los mercados locales de empleo y la demanda local de empleo garantiza que los proyectos se adecuen a su objeto. No obstante, hay que resaltar que los ayuntamientos andaluces se han visto especialmente afectados por la crisis económica y financiera que viene azotando en todo el país y, en particular, en nuestra Comunidad Autónoma desde hace años. Por ello, han tenido y siguen teniendo que adoptar medidas de reestructuración que han supuesto, por un lado, la reducción de la plantilla de trabajo que, en muchos casos, ha concluido con sentencias firmes en procedimientos de despidos improcedentes o nulos; y, por otro lado, afrontan graves dificultades financieras que le están impidiendo dar estricto cumplimiento a sus obligaciones económicas.

A tales efectos, hay que considerar: en primer lugar, que esta Iniciativa se concibe desde su inicio como una medida de equilibrio territorial y de fomento económico del empleo, cuyo desarrollo se prevé en todos los municipios del territorio andaluz, a fin de evitar que se produzcan situaciones que se puedan considerar discriminatorias, como consecuencia de no poder participar en los proyectos por razón exclusivamente de su vecindad administrativa; en segundo lugar, que las personas destinatarias últimas de esta iniciativa son todas las personas inscritas como demandantes de empleo, toda vez que únicamente se exige cómo requisito, para el colectivo del Emple@Joven, tener una edad comprendida entre 18 y 29 años, ambos inclusive, y estar inscritas en el fichero del Sistema Nacional de Garantía Juvenil y; para el colectivo del Emple@30+, tener 30 o más años de edad.

Por este hecho, no se puede condicionar la efectiva implantación del Sistema Nacional de Garantía Juvenil y de esta Iniciativa, a la situación financiera y económica interna de la respectiva corporación local, máxime cuando, en muchos casos, dicha situación deriva de situaciones ajenas a su propia voluntad y que además, tendría una repercusión negativa, no sólo en el ámbito territorial local, sino en los destinatarios últimos de las ayudas que son, en definitiva, las personas desempleadas andaluzas.

Con ello, se trata únicamente de incluir una excepción para las corporaciones locales del cumplimiento de las obligaciones mencionadas, al objeto de que las iniciativas que contiene la ley se desarrolle en su integridad en todos los municipios del territorio andaluz, tendentes a beneficiar al mayor

Código Seguro de verificación: 3npJIEDIqYUBbSpp03cdwQ==. Permite la verificación de la integridad de una copia de este documento electrónico en la dirección: <https://www.juntadeandalucia.es/economiainnovacionyciencia/verifirma2>
Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de firma electrónica.

FIRMADO POR	JULIO SAMUEL COCA BLANES	FECHA	07/04/2016
ID. FIRMA	nucleoafv5.cice.junta-andalucia.es	PÁGINA	3/5



3npJIEDIqYUBbSpp03cdwQ==



número de personas desempleadas posible dentro del marco comprendido en el diseño de esta política pública por la Consejería de Empleo, Empresa y Comercio.

Por otra parte, hay que poner de manifiesto que los *“Incentivos al Retorno del Talento”* regulados en el Título III de la Ley, tienen por objeto facilitar el regreso de las personas andaluzas que estén desarrollando su actividad en el extranjero y deseen incorporarse al mercado laboral andaluz. Las personas o entidades beneficiarias de estas ayudas son las personas andaluzas retornadas, las personas autónomas y las empresas válidamente constituidas e inscritas en el correspondiente registro. Del análisis de tales preceptos y del artículo 5 del Estatuto de Autonomía para Andalucía, aprobado por la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, se extrae que únicamente podrán beneficiarse de estas ayudas las personas que tengan vecindad administrativa o que, residiendo en el extranjero, hayan tenido la última en Andalucía, quedando excluidas aquellas personas que habiendo nacido en Andalucía no cumplan dicho requisito. De mantenerse esta limitación estaríamos asistiendo a una discriminación entre personas desempleadas nacidas en cualquiera de los municipios andaluces por el simple hecho de haber cambiado su vecindad, lo cual podría suponer, incluso, una violación del principio de igualdad de trato entre las personas andaluzas. Por ello, se hace necesario introducir una modificación para que puedan adquirir la condición de persona o entidad beneficiaria, no sólo las personas que cumplan el requisito de tener la vecindad administrativa en Andalucía, sino también todas aquellas que hayan nacido en Andalucía.

Por todo lo anterior, analizadas las dificultades surgidas y sobre la base de la proposición no de Ley aprobada por el Parlamento de Andalucía en el día 25 de febrero de 2016, por la que se insta al Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía a modificar la Ley 2/2015, de 29 de diciembre, se considera necesario proceder a la modificación de la citada Ley, con el único objetivo de que los Programas e Iniciativas se desarrollen en su integridad en todos los municipios del territorio andaluz por concurrir especiales circunstancias de interés social y de alcanzar las máximas cuotas de empleabilidad entre la población desempleada andaluza. En concreto, se entiende necesaria la modificación de los artículos 5.1, 5.3.b) y 7 de la Ley, con el objeto de exceptuar del cumplimiento de la obligaciones previstas en las letras e) y g) del artículo 13.2 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre y 116.2 del Texto Refundido de la Ley General de la Hacienda Pública Andaluza.

Código Seguro de verificación:3npJIEDIqYUBbSpp03cdwQ==. Permite la verificación de la integridad de una copia de este documento electrónico en la dirección: <https://www.juntadeandalucia.es/economiainnovacionciencia/verifirma2>
Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de firma electrónica.

FIRMADO POR	JULIO SAMUEL COCA BLANES		FECHA	07/04/2016
ID. FIRMA	nucleoafv5.cice.junta-andalucia.es	3npJIEDIqYUBbSpp03cdwQ==	PÁGINA	4/5



3npJIEDIqYUBbSpp03cdwQ==



Por último, en cuanto a la concurrencia de extraordinaria y urgente necesidad que se exigen para la utilización de este instrumento normativo, señalar que queda acreditada que para la consecución del éxito de la Iniciativa resulta imprescindible la modificación de las normas que contienen la regulación de las mismas, máxime teniendo en cuenta que las ayudas se destinan a colectivos de la población andaluza especialmente afectados por la crisis económica actual y que, además, las dificultades ha surgido una vez puesta en marcha las medidas, por lo que se exige agilidad para la aprobación de los cambios contenidos la misma para mejorar la empleabilidad de las personas andaluzas, finalidad última que persigue la implementación de los distintos programas.

La regulación contenida en este Decreto-ley cumple dichas condiciones y atiende a los requisitos que prevé el artículo 110 del Estatuto de Autonomía para Andalucía, debido a la concurrencia de las circunstancias excepcionales de la actual coyuntura económica y social, y la necesidad de reducir el impacto de aquéllas sobre los sectores más vulnerables de la población andaluza y de garantizar su acceso a los suministros esenciales.

En proyecto de Decreto-ley que se va a tramitar se realiza en el ejercicio de las competencias establecidas en los artículos 10.3.1º, 45.1, 47, 58.2 y 63.1.1 del Estatuto de Autonomía para Andalucía, de acuerdo con las bases y la ordenación de las actuación económica general, y en los términos de los dispuesto en los artículos 148.1.13º, 149.1.13º y 149.1.18º de la Constitución Española.

EL DIRECTOR GERENTE

Código Seguro de verificación: 3npJIEDIqYUBbSpp03cdwQ==. Permite la verificación de la integridad de una copia de este documento electrónico en la dirección: <https://www.juntadeandalucia.es/economiainnovacionyciencia/verifirma2>
Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de firma electrónica.

FIRMADO POR	JULIO SAMUEL COCA BLANES	FECHA	07/04/2016
ID. FIRMA	nucleoafv5.cice.junta-andalucia.es	PÁGINA	5/5



3npJIEDIqYUBbSpp03cdwQ==



MEMORIA ECONÓMICA PARA LA TRAMITACIÓN DEL PROYECTO DE DECRETO-LEY POR EL QUE SE MODIFICA LA LEY 2/2015, DE 29 DE DICIEMBRE, DE MEDIDAS URGENTES PARA FAVORECER LA INSERCIÓN LABORAL, LA ESTABILIDAD EN EL EMPLEO, EL RETORNO DEL TALENTO Y EL FOMENTO DEL TRABAJO AUTÓNOMO, EL DECRETO-LEY 6/2014, DE 29 DE ABRIL, POR EL QUE SE APRUEBA EL PROGRAMA EMPLE@JOVEN Y LA <<INICIATIVA @MPRENDE+>> Y EL DECRETO-LEY 9/2014, DE 15 DE JULIO, POR EL QUE SE APRUEBA EL PROGRAMA EMPLE@30+.

El proyecto de Decreto-ley viene a modificar diversos preceptos relativos a la Iniciativa Social y comunitaria contenidos en la Ley 2/2015, de 29 de abril, de medidas urgentes para favorecer la inserción laboral, la estabilidad en el empleo, el retorno del talento y el fomento del trabajo autónomo, el Decreto-ley 6/2014, de 29 de abril, por el que se aprueba el programa Emple@joven y la <<Iniciativa @mprende+>> y el Decreto-ley 9/2014, de 15 de julio, por el que se aprueba el programa Emple@30+ por resultar necesario remover aquellos obstáculos que se puedan plantear en la ejecución de las Iniciativas, que impida su desarrollo por motivos que deben resolverse en un ámbito estrictamente administrativo.

De este modo, se modifican determinados artículos de las citadas normas, al objeto de obtener una mejora en la gestión de las ayudas así como una mayor precisión en su enunciado que reviertan positivamente en la tramitación de los expedientes.

El proyecto de Decreto-ley introduce una modificación en el artículo 9 apartado 1 dirigida a especificar el importe de las ayudas mensuales, por grupo de cotización, para las contrataciones que tengan una duración superior a seis meses, como consecuencia de ampliar la duración de los contratos hasta doce meses (modificación del artículo 12), ha de tenerse en cuenta que esta modificación no supone un incremento del coste total del conjunto de proyectos a incentivar, por cuanto que el coste mensual por contratación es el mismo, independientemente de la duración de ésta, y la asignación presupuestaria para la Iniciativa Cooperación Social y Comunitaria continúa siendo la misma (250.000.000 euros). Si bien, podría verse afectado el número de contrataciones a realizar, éste es un aspecto que no puede ser valorado a priori.

Código Seguro de verificación:mr2gtQVDMIOoA567N2wFxxw==. Permite la verificación de la integridad de una copia de este documento electrónico en la dirección: <https://www.juntadeandalucia.es/economiainnovacionyciencia/verifirma2>
Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de firma electrónica.

FIRMADO POR	JULIO SAMUEL COCA BLANES		FECHA	07/04/2016
ID. FIRMA	nucleoafv5.cice.junta-andalucia.es	mr2gtQVDMIOoA567N2wFxxw==	PÁGINA	1/2



mr2gtQVDMIOoA567N2wFxxw==



Por tanto, ha de concluirse que las modificaciones introducidas no suponen variación en los recursos presupuestarios destinados a las distintas actuaciones, por lo que el proyecto de decreto ley no tiene repercusiones económico- financieras.

Se acompañan los anexos previstos en la Instrucción de 10 de octubre de 2006 igualmente a coste cero.

EL DIRECTOR GERENTE

Código Seguro de verificación:mr2gtQVDMIOoA567N2wF*xw==. Permite la verificación de la integridad de una copia de este documento electrónico en la dirección: <https://www.juntadeandalucia.es/economiainnovacionyciencia/verifirma2>
Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de firma electrónica.

FIRMADO POR	JULIO SAMUEL COCA BLANES	FECHA	07/04/2016
ID. FIRMA	nucleoafv5.cice.junta-andalucia.es	PÁGINA	2/2



mr2gtQVDMIOoA567N2wF*xw==

INFORME SSPI00028/16 PROYECTO DE DECRETO-LEY 2/2016 POR EL QUE SE MODIFICA LA LEY 2/2015, DE 29 DE DICIEMBRE, DE MEDIDAS URGENTES PARA FAVORECER LA INSERCIÓN LABORAL, LA ESTABILIDAD EN EL EMPLEO, EL RETORNO DEL TALENTO Y EL FOMENTO DEL TRABAJO AUTÓNOMO, EL DECRETO-LEY 6/2014, DE 29 DE ABRIL, POR EL QUE SE APRUEBA EL PROGRAMA EMPLE@JOVEN Y LA "INICIATIVA @MPRENDE+" Y EL DECRETO-LEY 9/2014, DE 15 DE JULIO, POR EL QUE SE APRUEBA EL PROGRAMA EMPLEO@30+.

Decreto-ley. Ley 2/2015, de 29 de diciembre, de Medidas urgentes para favorecer la inserción laboral, la estabilidad en el empleo, el retorno del talento y el fomento del trabajo autónomo. Decreto-ley 6/2014, de 29 de abril, por el que se aprueba el Programa Empleo@Joven y la "Iniciativa @mprende+". Decreto-ley 9/2014, que aprueba el Programa Empleo@30+. Presupuesto habilitante. Situación de extraordinaria y urgente necesidad: no convalidación de Decreto-ley anterior en la misma materia y modificación de normativa legal reguladora de subvenciones cuyos procedimientos ya están iniciados.

Remitido por la Ilma. Sra. Secretaria General Técnica 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 7 de abril de 2016 tiene entrada en el Gabinete Jurídico oficio de petición de informe sobre el proyecto de Decreto-ley arriba identificado, al que se adjunta acuerdo de inicio para la tramitación de tal proyecto, así como Memoria Económica y Memoria Justificativa.

SEGUNDO. Tras diversas versiones parciales y completas de dicho proyecto que le son trasladadas posteriormente al Gabinete Jurídico, finalmente, en el día de hoy, se nos remite el borrador definitivo que se somete al presente informe.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

PRIMERA. El Decreto-ley tiene por objeto, por un lado, la modificación de la Ley 2/2015, de 29 de diciembre, de Medidas urgentes para favorecer la inserción laboral, la estabilidad en el empleo, el retorno del talento y el fomento del trabajo autónomo, y por otro, la derogación parcial del Decreto-ley 6/2014, de 29 de abril, por el que se aprueba el Programa Empleo@Joven y la "Iniciativa @mprende+", así como del Decreto-ley 9/2014, que aprueba el Programa Empleo@30+.

Se trata de introducir en la Ley recientemente publicada la excepción de la aplicación de determinadas prohibiciones para obtener subvenciones respecto a los Ayuntamientos en el ámbito de la Iniciativa Cooperación Social y Comunitaria Empleo@Joven y Empleo@30+, así como de alterar algunos aspectos de la regulación inicialmente dispuesta para dicha Iniciativa y también del Programa

de Fomento y Consolidación del Trabajo Autónomo, del mismo modo que también se propone derogar determinados aspectos de los otros Decretos-leyes.

SEGUNDA. En orden a completar la presentación del proyecto normativo, debemos indicar que se estructura en un artículo único, de modificación de la Ley 2/2015, una disposición adicional, una disposición transitoria, una disposición derogatoria y una disposición única, división que se estima correcta.

TERCERA. En cuanto a la tramitación seguida, consta haberse cumplimentado mediante acuerdo de inicio del procedimiento de elaboración del proyecto de Decreto-ley, las Memorias Económica y Justificativa, y los informes de la Intervención General, de la Dirección General de Presupuestos, de la Secretaría General de Acción Exterior, de la Dirección General de Fondos Europeos y de la Dirección General de Economía Social y Autónomos.

CUARTA. 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:

"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 las 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. n° 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. n° 4781/2002, y de 14 de septiembre de 2011, Rec. n° 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. n° 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. nº 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. nº 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)".

En la misma línea y en parecidos términos se pronuncia el supremo intérprete de la Constitución en su Sentencia 93/2015, de 14 de mayo:

«Lo que es necesario para que la legislación provisional del Gobierno se ajuste al presupuesto que la habilita es que describa la situación de necesidad de modo explícito y razonado, pero no que se refiera expresamente a todos y cada uno de los elementos determinantes de la misma, lo que no sería coherente con que la citada doctrina constitucional califique la decisión gubernativa de dictar un decreto-ley de "juicio político o de oportunidad" y defina la verificación de esta decisión que atañe al Tribunal como "control externo" a realizar mediante una "valoración conjunta de todos aquellos factores que determinaron al Gobierno a dictar la disposición legal excepcional".»

1.5.- 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 y éstas, de manera que 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 acreditarse la adecuación de todas y cada una de las medidas adoptadas en relación con aquella.

En el caso del Decreto-ley proyectado, dicha motivación se trataría de desarrollar en la parte expositiva del mismo, en el acuerdo de inicio, así como en la memoria justificativa, considerándose, por nuestra parte, debidamente justificada la situación de una extraordinaria y urgente necesidad para su aprobación.

En efecto, como parece haberse tenido en cuenta en la Exposición de Motivos, resulta relevante la circunstancia de que el plazo de presentación de las solicitudes correspondientes a las subvenciones afectadas por el Decreto-ley habría ya concluido (artículo 70.1.a) y h) de la Ley 2/15}, debiendo presumirse incluso que algunas habrían sido ya concedidas (fundamentalmente, las correspondientes a los Decretos-leyes 6 y 9 de 2014), teniendo en cuenta además la eficacia retroactiva atribuida al Decreto-ley en su Disposición transitoria única respecto a algunas de dichas subvenciones o el nuevo plazo de presentación de solicitudes que se abriría para la Iniciativa Cooperación Social y Comunitaria Emple@Joven y Emple@30+ (Disposición adicional segunda).

Todo ello habría que ponerlo en relación con el contexto social y económico en el que se establecen dichas medidas y al que se trata de atender con ellas, de modo que, la consecución de los objetivos propuestos podría verse comprometida de no procederse a la modificación normativa proyectada.

La trascendencia de estas razones entendemos que no quedaría desvirtuada por el hecho de que la Ley de cuya modificación se trata sea muy reciente y de que no se aprecie el carácter sobrevenido de las circunstancias que se invocan para justificar la inaplicación de las prohibiciones en cuestión, pues, según antes indicábamos con carácter general, el Tribunal Constitucional tiene

declarado 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 concurran."* (Sentencia de 13 de enero de 2012).

Con todo, se erige en causa determinante del presente proyecto, como así se pone de manifiesto en su Exposición de Motivos, la derogación que habría tenido lugar del Decreto-ley 1/2016, de 15 de marzo, que modifica la Ley 2/2015, de 29-12-2015, de medidas urgentes para favorecer la inserción laboral, la estabilidad en el empleo, el retorno del talento y el fomento del trabajo autónomo, el Decreto-ley 6/2014, de 29-4-2014, por el que se aprueba el programa Emple@Joven y la «Iniciativa @mprende+», y el Decreto-ley 9/2014, de 15-7-2014, por el que se aprueba el programa Emple@30+, dada su no convalidación por el Parlamento de Andalucía. En cuanto a esto último, según el Diario de Sesiones del Parlamento de Andalucía publicado en su web, dicha no convalidación habría tenido lugar en la sesión del Pleno celebrada el 6 de abril de 2016, y no los días 7 y 8 del mismo mes, como se indica en la parte expositiva del Decreto-ley.

En relación con este Decreto-ley no convalidado y el objeto del ahora analizado, debemos plantearnos la procedencia de que a través de este último se procediera a modificar la Ley 2/2015 en el mismo sentido en el que ya se habría hecho mediante aquel Decreto-ley 1/2016, como también de que contuviera una disposición derogatoria idéntica a la incluida en este último.

En definitiva, la cuestión que subyace al respecto es la consistente en la determinación de los efectos producidos por el Decreto-ley durante el tiempo en el que haya estado vigente y las consecuencias jurídicas que para los mismos han de resultar de su convalidación, tratándose ésta de una cuestión eminentemente teórica y para cuya resolución definitiva se precisaría de un estudio mucho más profundo del que las circunstancias permiten, dada la urgencia que se pone de manifiesto para aprobar este proyecto.

Así, cabría preguntarse si las modificaciones y derogaciones normativas producidas con el Decreto-ley 1/2016 se mantendrían a pesar de la derogación de éste por el Parlamento, o bien, si su no convalidación habría significado su ineficacia ex tunc.

Desde el punto de vista doctrinal podemos citar la opinión de José Antonio Tardío Pato¹, quien parece compartir el criterio que identifica como mayoritario, cual es el de que los actos de aplicación del Decreto-ley producidos durante su vigencia no quedan afectados, y ello a partir de la disponibilidad para el legislador de aprobar una ley retroactiva que elimine los efectos indeseables de un Decreto-ley

¹ José Antonio Tardío Pato. *"La introducción de Decretos-leyes autonómicos en España"*. Civitas Revista Española de Derecho Administrativo 160. Octubre – Diciembre 2013: *"A favor de los efectos ex nunc está P. Santaloya Machetti (1988, p. 210 y ss.) y los autores que cita en la misma línea. También, E. García de Enterría y Tomás Ramón Fernández (2011, p.158). Y a favor de los efectos ex tunc destaca la posición temprana de J. Salas Hernández (1979, p. 92) y demás autores citados por Santaloya."*

derogado, o de la no retroactividad respecto a actos firmes sostenida por el Tribunal Constitucional en el caso de inconstitucionalidad de un Decreto-ley.

También podemos citar a Ana M. Carmona Contreras² y a Francisco Javier Enériz Olaechea³ como partidarios de la teoría de la ineficacia ex nunc. O la de Miguel Azpitarte Sánchez, para quien, en caso de ser negativa la convalidación, *"el decreto-ley cesa en su eficacia desde el momento en el que la Cámara manifiesta su voluntad. Sin embargo, hasta ese instante, conserva la vigencia por mandato estatutario, y sus efectos en ese lapso sólo cederían por una ulterior sentencia del Tribunal Constitucional que declare su inconstitucionalidad con efectos ex tunc"*.

Incluso, en cuanto a la eficacia derogatoria de una disposición derogada por otra posterior, supuesto que se plantearía en relación con la Disposición derogatoria única del Decreto-ley 1/2016 y con la prevista del mismo modo en el Decreto-ley proyectado, puede tenerse en cuenta el criterio sentado por el Tribunal Supremo sobre la diferencia entre la anulación judicial y la derogación de una disposición de carácter general respecto a la eficacia derogatoria de ésta:

"si un Reglamento contiene en su articulado o disposiciones finales o derogatorias, una cláusula de derogación de otros Reglamentos, al declararse su nulidad afecta también a las cláusulas de derogación. Otra cosa equivaldría a admitir que un Reglamento válido, como era el anterior, ha sido derogado por un Reglamento nulo, dando así prevalencia a lo nulo sobre lo válido, a lo irregular, sobre lo regular. Si el Reglamento posterior no tiene fuerza alguna, no la tiene ni para reglamentar ni para derogar, y por lo tanto la derogación debe tenerse por no puesta, o más precisamente por inexistente, puesto que la declaración de nulidad del Reglamento equivale a decir que nunca existió y que no existió para nada, por ello, para la derogación del anterior. Cosa distinta ocurre con la derogación, puesto que derogado un Reglamento por otro posterior válido, esa derogación produjo efecto, y la derogación puede suponer o bien la entrada en vigor del anterior, si así se dice, o bien su desaparición definitiva, pero esta vez acordada por una disposición eficaz, no por una declarada nula."

A nuestro juicio, el criterio expuesto hasta ahora nos parece el más ajustado a las exigencias derivadas del principio de seguridad jurídica, en aras, así a mantener, salvo disposición legal en contrario, los efectos producidos vigente el Decreto-ley derogado o no convalidado.

Sin perjuicio de todo lo dicho hasta ahora, no podemos tampoco ignorar que el Tribunal Constitucional en su Sentencia 155/2005, de 9 de junio, en la que se pronunció sobre la constitucionalidad de un Real Decreto-ley de adhesión de España a diversos Acuerdos del Fondo Monetario Internacional, parece que partió de lo contrario, decatándose por atribuirle a la no

² Ana M. Carmona Contreras. "El Decreto-ley en tiempo de crisis". Revista catalana de dret públic. Número 47.2013.

³ Francisco Javier Enériz Olaechea. "El Decreto-Ley Autonómico: regulación y crítica." Revista Aranzadi Doctrinal num. 10/2011 parte Tribuna. Editorial Aranzadi, SA, Pamplona. 2011. *"Todos los actos realizados bajo la vigencia del Decreto-ley son válidos y surten sus efectos, pero denegada la convalidación y superado el plazo de treinta días, el Decreto-ley deja de existir y ya no desplegará más efectos. No quiere decir que el Decreto-ley se vuelva inválido desde que se hubiera promulgado y todos sus efectos también, con los problemas de nulidad o anulabilidad que ello originaría. No, el Decreto-ley ha sido una Ley durante esos días de vida y ha desplegado la eficacia. Plena que esta tiene, por lo que los actos nacidos a su amparo vinculan a sus destinatarios."*

convalidación efectos ex tunc: *"la autorización del art. 94.1 CE ha de ser previa a la prestación del consentimiento, lo que supone que si la autorización contenida en el Decreto-ley sólo se perfecciona tras la convalidación parlamentaria, el Decreto-ley no autorizaría per se la prestación del consentimiento y dejaría así de producir plenos efectos desde su publicación, lo que difícilmente se avendría con su condición de instrumento para la legislación de urgencia."*

No obstante el debate teórico que razonablemente cabe plantearse en esta cuestión y que, como hemos dejado constancia, existe, y teniendo en cuenta el criterio que podría deducirse del pronunciamiento del Tribunal Constitucional citado, puede comprenderse que el proyecto de Decreto-ley objeto de informe reitere las mismas modificaciones y derogaciones que el no convalidado o derogado, hallándose la utilidad del primero incluso en la necesidad de ordenar los efectos que tal derogación habría tenido sobre la normativa reguladora de subvenciones en cuestión y los procedimientos tramitados en su aplicación.

En definitiva, en los términos expuestos, se considera acreditada suficientemente la concurrencia de una situación de extraordinaria y urgente necesidad que justifique la aprobación de este Decreto-ley.

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, aquéllas 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).”*

Descrito el presupuesto habilitante del Decreto-ley en los términos antes explicados, puede apreciarse la conexión de sentido exigible entre el mismo y el contenido de este instrumento normativo.

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 del Decreto-ley proyectado, las competencias de la Comunidad Autónoma de Andalucía que deberían invocarse en el presente caso serían las relativas a la materia de empleo, consagradas en el artículo 63 del Estatuto de Autonomía de Andalucía.

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.

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

No obstante, dado que el Decreto-ley afectaría a subvenciones en materia de trabajo autónomo, debemos reproducir una de las consideraciones desarrolladas en nuestro Informe SSPI17/16, de 10 de marzo, emitido a instancias del Ilmo. Sr. Viceconsejero de Economía y Conocimiento sobre proyecto de Decreto-ley de modificación de la Ley 2/2015, de medidas urgentes para favorecer la inserción laboral, la estabilidad en el empleo, el retorno del talento y el fomento del trabajo autónomo.

«Sin embargo, como se advirtió por el Tribunal Constitucional en su Sentencia 60/1986, de 20 de mayo (Fundamento de Derecho Segundo), que, aunque referido al Decreto-ley como figura estatal, resulta trasladable por identidad de razón al ámbito autonómico, "Para comprobar si tal disposición legislativa provisional se ajusta a la norma fundamental, habrá que ver si reúne los requisitos establecidos en el art. 86 de la Constitución y si no invade ninguno de los límites en él enumerados o los que, en su caso, se deduzcan racionalmente de otros preceptos del texto constitucional, como, por ejemplo, las materias reservadas a Ley orgánica, o aquellas otras para las que la Constitución prevea expresis verbis la intervención de los órganos parlamentarios bajo forma de ley."

De este modo, el artículo 172.1 del Estatuto de Autonomía de Andalucía parece establecer una reserva de ley formal en materia de trabajo autónomo, al disponer que "Una ley del Parlamento de Andalucía regulará las políticas de apoyo y fomento de la actividad del trabajador autónomo".

Luego, cabría plantearse si con el presente Decreto-ley se estaría vulnerando el precepto estatutario reproducido. Consideramos que la interpretación más razonable del mismo es aquella según la cual lo que se reserva al Parlamento sería únicamente la regulación en una ley del régimen jurídico general o integral de todas las políticas autonómicas de apoyo y fomento del trabajo autónomo. Es decir, la finalidad del legislador estatutario es la de haya una única ley – de ahí la referencia a "Una ley de Parlamento de Andalucía" –, la cual sea precisamente la que establezca la ordenación general de todas las políticas que posteriormente se ejecuten por la Administración autonómica en la materia, sin perjuicio de su desarrollo y ejecución posterior mediante disposiciones de carácter general y actos administrativos. En efecto, actualmente el mandato del Estatuto se cumple mediante la Ley 15/2011, de 23 de diciembre, del Trabajo Autónomo de Andalucía, norma de cabecera que viene a establecer que "La Administración de la Junta de Andalucía, en el ámbito de sus competencias y a través de la consejería competente en materia de trabajo autónomo, establecerá un conjunto integral de políticas activas de apoyo y fomento del trabajo autónomo destinadas a promover la competitividad, la mejora del tejido productivo andaluz y la generación de empleo en este ámbito."

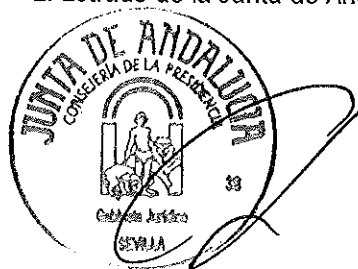
En relación con lo así dispuesto en dicha Ley y atendiendo al carácter que a la misma le confiere el Estatuto de Autonomía, hemos de advertir la necesidad de garantizar el carácter integral de las políticas activas de apoyo y fomento del trabajo autónomo, por así ordenarlo aquella, carácter que debe también respetarse al regularse el Programa de Fomento y Consolidación del Trabajo Autónomo.»

4.- Conclusión.

A la vista de los requisitos legales y jurisprudenciales expuestos y al margen de las observaciones que serán expuestas en la Consideración Jurídica siguiente, consideramos que la documentación remitida contiene la justificación de la existencia de una situación de extraordinaria y urgente necesidad que motive el presente Decreto-ley, sin que proceda hacer ninguna otra observación de legalidad o de técnica normativa.

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 12 de abril de 2016
El Letrado de la Junta de Andalucía.



Fdo.: Antonio Lamela Cabrera



SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA
CONSEJERÍA DE EMPLEO, EMPRESA Y COMERCIO
C/ Albert Einstein, s/n
Edif. World Trade Center. Isla de la Cartuja
41092-SEVILLA

Sevilla, a 11 de abril de 2016

Nuestra referencia: GGLJ 5335/2016

Asunto: **Informe**. Proyecto de Decreto-ley, por el que se modifica la Ley 2/2015, de 29 de diciembre, el Decreto-ley 6/2014, de 29 de abril y el Decreto-ley 9/2014, de 15 de julio.

De conformidad con lo establecido en el Decreto 162/2006, de 12 de septiembre, por el que se regulan la memoria económica y el informe en las actuaciones con incidencia económica-financiera, la Consejería de Empleo, Empresa y Comercio ha solicitado a este centro directivo la emisión del informe económico-financiero relativo al proyecto de Decreto-ley 1/2016, por el que se modifica la Ley 2/2015, de 29 de diciembre, de medidas urgentes para favorecer la inserción laboral, la estabilidad en el empleo, el retorno del talento y el fomento del trabajo autónomo, el Decreto-ley 6/2014, de 29 de abril, por el que se aprueba el Programa Emple@joven y la Iniciativa @mprende+, y el Decreto-ley 9/2014, de 15 de julio, por el que se aprueba el Programa Emple@30.

La solicitud se ha realizado mediante oficio de fecha 7 de abril de 2016 y registro de entrada con número 2033/13.466, que viene acompañado del texto de decreto-ley, una memoria económica y los anexos 1 a 4.

Un proyecto de decreto-ley con idéntica denominación fue informado por este centro directivo el 11 de marzo de 2016. Dicho proyecto fue aprobado por el Consejo de Gobierno el 15 de marzo de 2016, y publicado el 22 del mismo mes como Decreto-ley 1/2016, de 15 de marzo. No obstante, dicho decreto-ley fue derogado al no obtener la convalidación del Parlamento andaluz en el plazo de 30 días, razón por la cual se ha redactado un nuevo proyecto de decreto-ley, que es el que ahora se somete a informe, el cual contiene determinadas modificaciones con respecto al anterior.

En oficio aclaratorio remitido a esta Dirección General de Presupuestos con fecha 8 de abril, la Secretaría General Técnica de la Consejería de Empleo, Empresa y Comercio declara que la única variación del contenido del proyecto ahora sometido a informe con respecto al informado anteriormente, consiste en la supresión de la disposición adicional primera "*Participación del personal laboral en la prestación de servicios y desarrollo de programas*", y la referencia a la misma efectuada en la parte expositiva.

Comprobado dicho extremo, este centro directivo se ratifica, por tanto, en lo expresado en su informe de fecha 11 de marzo, salvo en el párrafo penúltimo del mismo, en el que se hizo una referencia a la disposición adicional primera que ha sido eliminada del nuevo proyecto de decreto-ley.

Lo que se informa a los efectos oportunos.

LA DIRECCIÓN GENERAL DE PRESUPUESTOS
P.S. Orden de 29 de julio de 2015
LA SECRETARÍA GENERAL DE HACIENDA



Fdo. M. José Gualda Romero.

