

**INFORME SSPI0051/17 – PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE APRUEBA EL PROGRAMA DE FOMENTO DEL EMPLEO INDUSTRIAL Y MEDIDAS DE INSERCIÓN LABORAL EN ANDALUCÍA**

*Políticas activas de empleo. Competencias autonómicas andaluzas. Subvenciones y puntos de conexión territorial con las competencias autonómicas andaluzas en materia de empleo. Unidad de mercado.*

Remitido por la Ilma. Sra. Secretaria General Técnica de la Consejería de Empleo, Empresa y Comercio el proyecto de Decreto de referencia 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 23 de agosto de 2017 tiene entrada en el Gabinete Jurídico oficio de petición de informe sobre el proyecto de Decreto por el que se aprueba el Programa de Fomento del Empleo Industrial y Medidas de Inserción Laboral en Andalucía, al que se adjunta la documentación correspondiente al expediente tramitado para la elaboración del mismo, destacando borrador de dicho Decreto fechado el 18 de agosto de 2017.


**SEGUNDO.** El 14 de septiembre siguiente se recibe el texto de la que se propone como Disposición Adicional Tercera, para su inclusión en aquel borrador de Decreto, a los efectos de que nuestro informe se emita también sobre el mismo.

**CONSIDERACIONES JURÍDICAS**

**PRIMERA.** El proyecto cuyo borrador se somete al presente informe tiene por objeto la aprobación de un Programa de empleo, parece que limitado a su aplicación en el sector industrial, estando integrado el mismo por una serie de medidas que necesitarían de un desarrollo posterior para su aplicación.

En la delimitación del ámbito concreto sobre el que se proyectaría aquél nos surge, no obstante, alguna duda, pues si bien es cierto que al justificar este proyecto normativo, tanto en la parte expositiva como en la documentación antecedente (Memoria Justificativa del proyecto de Decreto por el que se aprueba el Programa de Fomento del Empleo Industrial en Andalucía, Acuerdo de 18 de abril de 2017, del Consejo de Gobierno, por el que se incluye en el Plan Normativo para el año 2017 el Decreto por el que se aprueba el Programa de Fomento del Empleo Industrial en Andalucía), se hace mención

<b>Código:</b>	43Cve8092HVCJJid0vLEaBSgZ51rh0	<b>Fecha</b>	15/09/2017
<b>Firmado Por</b>	ANTONIO LAMELA CABRERA		
<b>Uri De Verificación</b>	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	<b>Página</b>	1/18



destacada de la industria, en el contenido del Decreto no quedaría claramente establecido que éste fuera el único sector posible en el que se aplicarían las medidas programadas.

Así, la primera confusión deriva del propio título previsto para esta disposición, pues en el mismo se hace referencia separada al Programa de Fomento del Empleo Industrial y a las Medidas de Inserción Laboral en Andalucía, planteándose ya con ello si las referidas Medidas integrarían el contenido del Programa o se trataría de algo diferente. De hecho, la rúbrica con la que se intitularía el Decreto sería distinta de la prevista al iniciarse la tramitación de su proyecto, cuando únicamente se hacía alusión al Programa de Fomento del Empleo Industrial en Andalucía.

Tampoco se aclara esta cuestión en el articulado posterior, pues, en el artículo 3 se hace referencia al Programa de Fomento del Empleo Industrial e Inserción Laboral, pero, al describirse cada una de las medidas previstas, lo mismo se sitúan explícitamente en el ámbito industrial, que no se adscriben a un sector específico.

Así, una vez que en el artículo 1, al delimitarse el objeto del Decreto, se relaciona a éste directamente con el sector industrial, posteriormente, algunas medidas se identifican nominalmente como propias de dicho ámbito (artículo 12, sobre acciones de formación profesional para el empleo en el sector industrial), o bien se circunscriben al mismo en su definición (artículo 7.1, sobre medida para la innovación y mejora de la atención a la demanda y a la oferta de empleo; artículo 8, relativo a la medida de mejora de las condiciones de seguridad y salud laboral; artículo 10, sobre prácticas laborales en empresas; artículo 11, dedicado al Programa de Prácticas Profesionales Transnacionales; artículo 18, referido a las Iniciativas de diversificación y fortalecimiento de actividades industriales en el ámbito local; y artículo 19, sobre Sistema de tutorización y asesoramiento para el desarrollo local).

Sin embargo, en otras ocasiones, la medida se prevé de forma genérica, sin limitarla de ninguna manera al empleo en el sector industrial, como ocurriría en los supuestos de los Proyectos integrales para la inserción laboral (artículo 9), de las medidas correspondientes al Capítulo IV, dedicado al Fomento del empleo, de las Iniciativas de Cooperación Local (artículo 17), o de los Incentivos para la conciliación de la vida personal, familiar y laboral (Capítulo 21).

Ocurre lo mismo en el artículo 13, sobre los Incentivos a la creación de empleo estable, en el que además se prevé el incremento de la cuantía del incentivo en el supuesto de que la contratación o transformación del contrato se realice en el ámbito del sector industrial.

Como supuesto en el que se presentaría un mayor grado de indeterminación al respecto estaría el de las Iniciativas de diagnóstico y prospección de desarrollo local, pues el artículo 16.1 comienza relacionándolas con “el tejido y la actividad empresarial existentes”, en general, para citar expresamente a continuación “el fomento del desarrollo industrial de los municipios”.

Mayor confusión introduce la Disposición adicional primera, al prever que las medidas reguladas en el Decreto puedan desarrollarse en otros sectores de actividad, aunque sin determinarse

<b>Código:</b>	43Cve8092HVCJJid0vLEaBSgZ51rh0	<b>Fecha</b>	15/09/2017
<b>Firmado Por</b>	ANTONIO LAMELA CABRERA		
<b>Url De Verificación</b>	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	<b>Página</b>	2/18



si para ello sería necesario que así se previera expresamente en algún instrumento de desarrollo del mismo.

En definitiva, hemos de advertir de forma destacada, por su trascendencia para la delimitación del objeto de este Decreto, la necesidad de delimitar de forma clara y precisa si cada una de las diversas medidas programadas resultarían únicamente de aplicación en el sector industrial, o bien, podrían ser eficaces en otros ámbitos, especificándose en este último caso en qué condiciones.

Ello además sería trascendental para determinar la incidencia que este Decreto tendría sobre otros dos a los que se hace referencia en el texto y que regulan actualmente diferentes programas de empleo en Andalucía, tales como son el Decreto 149/2005, de 14 de junio, por el que se regulan los incentivos a la contratación con carácter indefinido, y el Decreto 85/2003, de 1 de abril, por el que se establecen los Programas de Inserción Laboral de la Junta de Andalucía, con los cuales debería quedar claramente definida la relación correspondiente.

**SEGUNDA.** Para la delimitación de las competencias autonómicas andaluzas en cuya virtud se aprobaría este Decreto habría que distinguir según de qué medidas, en concreto, se tratara.

Así, la mayoría de las contenidas en el proyecto podrían considerarse destinadas al fomento del empleo, y no sólo así las específicamente denominadas como tales en el Capítulo IV (artículos 13, 14 y 15, sobre Incentivos a la creación de empleo estable, Incentivos a la ampliación de la jornada laboral parcial y proyectos de interés general y social generadores de empleo, respectivamente).

En relación con las mismas habría que tener en cuenta el título competencial relativo a la actividad económica, siendo así que, en su artículo 58.2, el Estatuto de Autonomía se refiere a que *“La Comunidad Autónoma de Andalucía asume competencias exclusivas de acuerdo con las bases y la ordenación de la actuación económica general, y en los términos de lo dispuesto en los artículos 38, 131 y 149. 1. 11ª y 13ª de la Constitución, sobre las siguientes materias :1º Fomento y planificación de la actividad económica en Andalucía.”*

En cuanto a esto último, es así como se ha considerado por la doctrina del Tribunal Constitucional, recogida, entre otras, en su Sentencia 22/2014, de 13 de febrero (Fundamento Jurídico Quinto), en la que se reconoce la competencia autonómica de elaborar y adoptar medidas sobre fomento del empleo en su propio ámbito territorial en la medida en que no se opongan o contradigan las políticas activas estatales, relacionando además aquéllas con las competencias de la Comunidad Autónoma respectiva en relación con la actividad económica.

Este ha sido además el criterio establecido en el Texto Refundido de la Ley de Empleo, aprobado por el Real Decreto Legislativo 3/2015, de 23 de octubre, al regular las políticas activas de empleo.

Código:	43Cve8092HVCJJid0vLEaBSgZ51rh0	Fecha	15/09/2017
Firmado Por	ANTONIO LAMELA CABRERA		
Url De Verificación	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	Página	3/18



Para aquellas otras medidas que no pudieran considerarse estrictamente como dirigidas al fomento del empleo, las competencias autonómicas que podrían invocarse consistirían sólo en las atribuidas en materia de empleo en el artículo 63 del Estatuto de Autonomía de Andalucía. En concreto, este precepto se refiere en su apartado 1 a que *“Corresponden a la Comunidad Autónoma, en el marco de la legislación del Estado, las competencias ejecutivas en materia de empleo y relaciones laborales, que incluyen en todo caso: 1º Las políticas activas de empleo, que comprenderán la formación de los demandantes de empleo y de los trabajadores en activo, así como la gestión de las subvenciones correspondientes; la intermediación laboral y el fomento del empleo”, del mismo modo que “4º La Prevención de Riesgos Laborales y la Seguridad en el Trabajo.”*

Este alcance competencial limitado podría regir, por tanto, en el ámbito de las medidas de mejora de la empleabilidad (artículos 9 a 11 del Decreto en proyecto, sobre Proyectos integrales para la inserción laboral, Prácticas no laborales en empresas y Programa de Prácticas Profesionales Transnacionales), según el contenido concreto del que se dotara a las mismas; más claramente sería así en el caso de las medidas de mejora de las condiciones de seguridad y salud laboral (artículo 8 del proyecto de Decreto), como también en el de los incentivos para la conciliación de la vida personal, familiar y laboral.

Y específicamente, en relación con las medidas destinadas a la formación profesional para el empleo, hemos de advertir que el Tribunal Constitucional tiene claro que son predicables las competencias exclusivas del Estado en materia de legislación laboral (artículo 149.1.7ª de la Constitución), como título prevalente, sin perjuicio de su ejecución por los órganos de las Comunidades Autónomas, incluyéndose en estas últimas competencias la emanación de reglamentos internos de organización de los servicios necesarios y de regulación de la propia competencia funcional de ejecución, y, en general, el desarrollo del conjunto de actuaciones preciso para la puesta en práctica de la normativa reguladora del conjunto del sistema de relaciones laborales, así como la potestad sancionadora en la materia. En este sentido, destacan como exponentes de esta doctrina, las Sentencias 123/2014, de 21 de julio, 176/2014, de 3 de noviembre, 194/2012, de 31 de octubre, 111/2012, de 24 de mayo y 195/1996, de 28 de noviembre.

Por tanto, en el desarrollo del Decreto proyecto en lo que se refiere a tales medidas (artículo 12), habría que tener en cuenta el alcance limitado de las competencias autonómicas al respecto, por tratarse de competencias meramente ejecutivas, con el contenido así delimitado en el artículo 42.2.3º del Estatuto de Autonomía. En este sentido, resultará fundamental estar a lo dispuesto en la normativa estatal en la materia, constituida principalmente por la Ley 30/2015, de 9 de septiembre, que regula el Sistema de Formación Profesional para el empleo en el ámbito laboral, desarrollada recientemente por el Real Decreto 694/2017, de 3 de julio, así como en el Texto Refundido de la Ley de Empleo, principalmente en su artículo 40.

También se ejercitarían las competencias en materia de subvenciones y de establecimiento de procedimientos administrativos en los términos del 149.1.18 de la Constitución en relación con los artículos 45 y 47 del Estatuto de Autonomía para Andalucía.

<b>Código:</b>	43Cve8092HVCJJid0vLEaBSgZ51rh0	<b>Fecha</b>	15/09/2017
<b>Firmado Por</b>	ANTONIO LAMELA CABRERA		
<b>Url De Verificación</b>	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	<b>Página</b>	4/18



**TERCERA.** En cuanto al marco normativo en el que vendría a insertarse este Decreto, puede considerarse como un reglamento que no vendría a desarrollar y ejecutar específicamente ninguna norma con rango legal, más allá de la relación genérica que pueda encontrarse con el Texto Refundido de la Ley de Empleo o con la Ley de Formación Profesional para el Empleo.

No obstante, en el proyecto se hace referencia a otros dos instrumentos como fundamentos del proyecto, tales como la Estrategia Industrial de Andalucía 2020, aprobada por el Consejo de Gobierno mediante Acuerdo de 19 de julio de 2016, y la Agenda por el Empleo. Plan Económico de Andalucía 2014-2020, Estrategia para la Competitividad, aprobado por Acuerdo del Consejo de Gobierno de 22 de julio.

En este sentido, se recomienda que se deje constancia en el expediente de la relación concreta que guardarían, con dichos instrumentos, el Decreto proyectado y cada de una de las medidas previstas en el mismo.


**CUARTA.** Desde el punto de vista formal, diremos que el Decreto se estructuraría en tres Títulos, dos disposiciones adicionales, una derogatoria y tres finales, división que estimamos coherente con los contenidos del proyecto.

**QUINTA.** Respecto a la tramitación seguida para la elaboración del presente proyecto, se habría cumplimentado conforme al artículo 45 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

No obstante, cabe hacer un par de precisiones sobre la misma. Así, aunque en la parte expositiva del proyecto de Decreto se declara la adecuación del mismo a los principios de buena regulación, recogidos en el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas - principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia, debería dejarse constancia de ello en una memoria que así lo justifique dentro del expediente.

En este sentido se ha pronunciado el Consejo Consultivo de Andalucía recientemente en el Dictamen n.º 242/2017, de 16 de mayo, indicando lo siguiente:

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

<b>Código:</b>	43Cve8092HVCJJid0vLEaBSgZ51rh0	<b>Fecha</b>	15/09/2017	
<b>Firmado Por</b>	ANTONIO LAMELA CABRERA			
<b>Uri De Verificación</b>	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	<b>Página</b>	5/18	

*documento equivalente que permita considerar efectuado dicho análisis y, por ende, resulta cuestionable la declaración que se formula en la exposición de motivos”.*

Por otro lado, debemos plantearnos si sería preceptivo recabar el dictamen del Consejo Consultivo de Andalucía sobre este proyecto de Decreto, para lo cual habría que discernir la naturaleza o no del mismo como reglamento de ejecución de una norma con rango legal.

En efecto, de acuerdo con el artículo 17.3 de la Ley 4/2005, de 8 de abril, del Consejo Consultivo de Andalucía, éste debería ser consultado preceptivamente sobre los *“Proyectos de reglamentos que se dicten en ejecución de las leyes y sus modificaciones”.*

Sin embargo, entendemos que no puede afirmarse que con aquél se esté ejecutando ninguna ley, en el sentido en el que la doctrina del Consejo Consultivo de Andalucía se refiere a esta relación entre ley y reglamento para determinar la procedencia de su dictamen preceptivo. A tales efectos, resulta de interés acudir a los criterios recogidos, por ejemplo, en su Dictamen 290/2008, de 28 de mayo:

*“No podemos entrar aquí en las distinciones doctrinales entre las diversas clases de reglamentos (ejecutivos o independientes, jurídicos o normativos y organizativos o administrativos) para determinar qué debe entenderse por “reglamentos dictados en ejecución de las leyes”. Como ha señalado el Tribunal Supremo, tales distinciones pueden resultar artificiosas (SSTS de 10 de mayo y 19 de octubre de 1989), llegando a afirmar en algún caso que “todos los reglamentos de uno u otro modo son ejecutivos, en el sentido de desarrollar o aplicar las leyes, solas o en su sistema” (STS de 17 de diciembre de 1982). Hay que tener en cuenta que reglamentos ejecutivos no son sólo los que proceden al desarrollo normativo de una concreta ley. Antes al contrario, los reglamentos ejecutivos pueden destinarse al desarrollo normativo de una ley o de un conjunto de leyes, de un artículo o unos artículos específicos de alguna ley, dando lugar, por lo demás, a fórmulas de colaboración internormativa que difícilmente podrían catalogarse o enumerarse de manera cerrada y que configuran de modo muy diverso el parámetro legal de control de la potestad reglamentaria.*

*Pueden citarse en esta línea la moción que el Consejo de Estado elevó al Gobierno, el 22 de mayo de 1969, en la que se hacía referencia a la existencia de “la figura del reglamento directa y concretamente ligado a una ley, a un artículo, artículos de una ley o conjunto de leyes, de manera que dicha ley, o leyes, es completada, desarrollada, pormenorizada, aplicada, cumplimentada o ejecutada por el Reglamento; éste es el Reglamento ejecutivo...”. Esta doctrina ha sido posteriormente recogida por el Tribunal Supremo, entre otras, en las sentencias de 22 de abril de 1974 y 10 de diciembre de 1982. Asimismo, la reitera el Tribunal Constitucional, en su sentencia 18/1982, de 4 de mayo (FJ 3).*

*Por su parte, este Consejo ha puesto de manifiesto la necesidad de aplicar reglas ad hoc para cada supuesto concreto, decidiendo caso por caso si el reglamento de que se trate está o no sometido a su preceptivo dictamen por tener o no la consideración de reglamento dictado en ejecución de la ley. Así, en el dictamen 41/1995 se afirmó: “Resulta difícil precisar con carácter apriorístico cuándo un*

<b>Código:</b>	43Cve8092HVCJJid0vLEaBSgZ51rh0	<b>Fecha</b>	15/09/2017
<b>Firmado Por</b>	ANTONIO LAMELA CABRERA		
<b>Url De Verificación</b>	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	<b>Página</b>	6/18



*reglamento ha sido dictado en ejecución de una ley o un bloque de legalidad que le determinen previamente unas bases (no en el sentido del artículo 149.1 de la Constitución), directrices u orientaciones a los cuales deba ajustarse aquél. Será, pues, el contenido de la norma reglamentaria de que se trate el que aclare esta cuestión, en función del mayor o menor engarce que guarde con la ley o el bloque que le sirvan de referencia. A este respecto debe recordarse que compete a este Consejo Consultivo velar por la observancia del principio de legalidad en sus diversas manifestaciones y, entre ellas, por el respeto de la jerarquía normativa, lo que, en relación con la competencia que le atribuye el artículo 16.3 de su Ley de creación, se cristaliza, esencialmente, en el contraste entre los preceptos de la ley y de la norma reglamentaria que se encuentra subordinada a la misma. En definitiva, habrá que dilucidar en cada caso, en función del contenido de la norma de que se trate, si la misma responde o no a la labor de ejecución de una Ley que justifica la intervención de este Órgano".*

Atendiendo a estos razonamientos, consideramos que no puede hallarse una relación de subordinación del Decreto proyectado con una norma legal, con tal grado de concreción, que determine una vinculación directa e inmediata entre ambas disposiciones, pues sólo podrían identificarse como referentes legales del mismo normas generales, básicamente en las materias de empleo y de subvenciones, en las que no se aprecia un contenido preciso y específico que predetermine el de este Decreto y de cuya ejecución, por tanto, se trate.

En este sentido, cabría advertir algunas invocaciones genéricas hechas a las políticas activas de empleo en el Texto Refundido de la Ley de Empleo, aprobado por el Real Decreto Legislativo 3/2015, de 23 de octubre, tales como las contenidas en el Título Preliminar, en el Capítulo IV del Título I, o en el Capítulo II del Título III, pero sin que alcancen un nivel de precisión suficiente como para entender que las medidas ahora programadas derivan de aquellas previsiones.

Por tanto, entendemos que no sería preceptivo consultar al Consejo Consultivo de Andalucía sobre este proyecto de Decreto.

**SEXTA.** Refiriéndonos en particular a la aplicación de la normativa en materia de transparencia pública en relación con este proyecto normativo, se recomienda dejar constancia en el expediente de que el proyecto de reglamento se hizo público en el momento en el que se sometió al trámite de audiencia y al de información pública, en su caso, de acuerdo con lo previsto en el artículo 13.1.c) de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía.

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

Por último, también debería constar que se habrían publicado las memorias e informes que conformen el expediente de elaboración de este texto normativo con ocasión de la publicidad del

Código:	43Cve8092HVCJJid0vLEaBSgZ51rh0	Fecha	15/09/2017
Firmado Por	ANTONIO LAMELA CABRERA		
Uri De Verificación	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	Página	7/18



mismo, como así ordenan el artículo 7.d) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, y el artículo 13.1.d) de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía.

**SÉPTIMA.** Por su significación para la aplicación del Decreto y dada su reiteración a lo largo del texto del proyecto, hemos de tratar de forma separada la cuestión relativa al modo de desarrollo y ejecución del mismo.

Así, en el artículo 4.1 se alude a la norma de desarrollo de cada una de las medidas contempladas en el Decreto, apareciendo tachada la referencia hecha con carácter alternativo a "instrumento jurídico".

Esta es la remisión que vuelve a aparecer en otros apartados posteriores, tales como los artículos 4.4, 5.1 y 22.2, o la Disposición adicional primera.2.


Por tanto, teniendo en cuenta que, en el apartado primero de dicha Disposición adicional primera, se le atribuye a la persona titular de la Consejería de Empleo, Empresa y Comercio el desarrollo de aquellas medidas, parece que estaría determinándose que el establecimiento de éstas sólo pudiera tener lugar a través de instrumentos con naturaleza normativa, y en concreto, mediante Órdenes que participaran de la condición de reglamentos o disposiciones de carácter general.

De este modo, no sería posible que las medidas proyectadas se concretaran en la concesión directa de subvenciones excepcionales mediante una resolución o convenio de colaboración, o que la convocatoria de las subvenciones correspondientes tuviera lugar mediante una orden con naturaleza de acto administrativo.

También cabe apreciar cómo parece condicionarse la efectividad de cualquiera de las medidas establecidas a la existencia de una previa convocatoria, según así deriva del artículo 6.3 y del apartado 4 de la Disposición adicional primera, lo que significaría también un importante límite para la aplicación efectiva del Decreto.

Dejamos constancia de esta observaciones a los efectos de advertir, no de su ilegalidad, sino de las consecuencias que ello pudiera tener en la aplicación efectiva del Decreto, para su valoración por el órgano competente.

Además, téngase en cuenta que, en cuanto algunas de las medidas previstas en el Decreto respondan al concepto técnico jurídico de subvención, su efectividad estaría condicionada por su previo establecimiento en el oportuno plan estratégico de subvenciones, siendo así que, conforme al artículo 8.1 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, *"Los órganos de las Administraciones públicas o cualesquiera entes que propongan el establecimiento de subvenciones, con carácter previo, deberán concretar en un plan estratégico de subvenciones los objetivos y efectos que se pretenden con su aplicación, el plazo necesario para su consecución, los costes previsibles y"*

<b>Código:</b>	43Cve8092HVCJJid0v\lEaBSgZ51rh0	<b>Fecha</b>	15/09/2017	
<b>Firmado Por</b>	ANTONIO LAMELA CABRERA			
<b>Uri De Verificación</b>	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	<b>Página</b>	8/18	

*sus fuentes de financiación, supeditándose en todo caso al cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria”.*

Este precepto, al que le resulta de aplicación la declaración general de legislación básica estatal hecha en la Disposición final primera.1 de la propia Ley, ha sido interpretado por el Tribunal Supremo en el sentido de que, el establecimiento de una subvención sin la previa aprobación de dicho instrumento, comportaría la nulidad de aquél. Así vino a expresarlo en su Sentencia de 28 de enero de 2013:

*“De este precepto pueden obtenerse, sin esfuerzo dialéctico, dos conclusiones: el Plan Estratégico tiene carácter previo al establecimiento de cualquier subvención; y el precepto es imperativo y categórico.*

*Consideramos que la dicción del precepto, exigiendo con carácter previo el Plan Estratégico, no es tangencial y no sistemático, como sostiene la sentencia de instancia, sino requisito esencial y previo a la regulación de la subvención, de tal forma que sí requiere una formalización o instrumentalización externa que, aunque no es exigible una determinada formalidad, si una definición específica que pueda ser identificada.”*


En la misma línea, en las Sentencias de 26 de junio de 2012, de 4 de diciembre de 2012 y de 16 de abril de 2013.

En orden a precisar el contenido del preceptivo Plan Estratégico, nos remitimos al delimitado en el artículo 12 del Reglamento de la Ley General de Subvenciones, aprobado por el Real Decreto 887/2006, de 21 de julio, que, aunque no constituye legislación básica, sí podría resultar de aplicación supletoriamente en tanto la legislación autonómica no disponga de norma análoga.

**OCTAVA.** También merece que le dediquemos un apartado especial a la perspectiva adoptada en el proyecto acerca de los puntos de conexión territorial previstos para la aplicación de las medidas programadas.

Y ello por la trascendencia que ha de atribuirse a las normas contenidas en la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, que impiden el establecimiento de requisitos discriminatorios para la obtención de ventajas económicas basados directa o indirectamente en el lugar de residencia o de establecimiento del operador, por considerarse ello como actuaciones que limitan la libertad de establecimiento y la libertad de circulación en todo el territorio nacional.

Así, ha de atenderse a la regla general del artículo 18.1 de la norma estatal, según la cual, *“Cada autoridad competente se asegurará de que cualquier medida , limite o requisito que adopte o mantenga en vigor no tenga como efecto la creación o el mantenimiento de un obstáculo o barrera a la unidad de mercado.”*, considerándose como actuaciones que limitarían aquellas libertades aquellos actos, disposiciones y medios de intervención de las autoridades competentes que contengan o

<b>Código:</b>	43Cve8092HVCJJid0vLEaBSgZ51rh0	<b>Fecha</b>	15/09/2017	
<b>Firmado Por</b>	ANTONIO LAMELA CABRERA			
<b>Uri De Verificación</b>	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	<b>Página</b>	9/18	

apliquen los requisitos discriminatorios a los que acabamos de referirnos, de manera que entre éstos se incluyen, en particular, los relativos a que *“el establecimiento o el domicilio social se encuentre en el territorio de la autoridad competente , o que disponga de un establecimiento físico dentro de su territorio”* {artículo 18.2 .a).1º de la Ley de garantía de la unidad de mercado}.

No obstante, ello ha de casarse con la necesidad de que la actividad de cuya financiación pública se trate tenga incidencia en el territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía, y en concreto, en el empleo en este territorio, lo cual justificaría la intervención de su Administración, de acuerdo con el principio de territorialidad de las competencias autonómicas (artículo 43.1 del Estatuto de Autonomía de Andalucía).

En este sentido, resulta de interés el criterio interpretativo sentado en el Acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado – Comunidad Autónoma de Galicia, en relación con la Ley de garantía de la unidad de mercado, publicado en el DO de Galicia de 29 de octubre de 2014, y según el cual, *“En relación con las discrepancias manifestadas sobre el artículo 18.2.a), ambas partes coinciden en interpretar que su contenido no obsta a que se pueda exigir el ejercicio de una actividad económica en el territorio para la obtención de ventajas económicas vinculadas a políticas de fomento, sin que ello implique discriminación por razón de la nacionalidad o domicilio social de la empresa.”*, Acuerdo que parece inspirado en la obligación de encontrar el equilibrio adecuado entre la libertad de establecimiento y la libertad de circulación, por un lado, y el alcance territorial de las competencias autonómicas.

Por tanto, queda claro que ha de establecerse cuál sería el punto de conexión con el territorio andaluz que debería concurrir en la actividad correspondiente para poder acogerse a cada una de las medidas proyectadas.

En este sentido, al margen de la invocación que en general se hace a la trascendencia que para la actividad económica y el empleo en Andalucía deben tener las medidas que se desarrollen al amparo de este Decreto, y que así se contiene en los primeros apartados del Decreto, debería determinarse con precisión cuál sería la relación que debería presentar cada una de ellas con este territorio, pudiendo comprobarse cómo ello se ha hecho respecto a algunas de las mismas, pero no para todas.

En efecto, en el artículo 7, sobre la medida para la innovación y mejora de la atención a la demanda y a la oferta de empleo, se alude tanto a “personas trabajadoras andaluzas”, como al “sector industrial en Andalucía” o a la “industria andaluza”. Estos últimos conceptos son los que se emplean también como puntos de conexión en el artículo 8, relativo a la mejora de las condiciones de seguridad y salud laboral.

Sin embargo, ninguna referencia al territorio de Andalucía se hace en el artículo 9, sobre los proyectos integrales para la inserción laboral, en el artículo 11, del Programa de Prácticas Profesionales Transnacionales, en el artículo 12, relativo a las acciones de formación profesional para el empleo en el

<b>Código:</b>	43Cve8092HVCJJid0vLEaBSgZ51rh0	<b>Fecha</b>	15/09/2017
<b>Firmado Por</b>	ANTONIO LAMELA CABRERA		
<b>Uri De Verificación</b>	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	<b>Página</b>	10/18



ámbito industrial, en el artículo 20, sobre proyectos I+D+i, como tampoco en el artículo 14, dedicado a los incentivos a la ampliación de la jornada laboral parcial.

Si se contiene al describir los incentivos a la creación del empleo estable en el artículo 13, aunque de forma algo imprecisa, pues se exige que los beneficiarios sean empresarios - en el sentido jurídico laboral del término, como empleador en un contrato de trabajo – que desarrollen su actividad en Andalucía, pero al mismo tiempo se impone que el contrato se formalice en un centro de trabajo radicado en nuestra Comunidad Autónoma.

Así, en cuanto a esta última condición, se plantea si ello significaría que no sería subvencionable el contrato de trabajo a distancia, tal y como éste se define en el artículo 13 del Estatuto de los Trabajadores, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de diciembre.

En cualquier caso, la formalización del contrato no tendría lugar con el centro de trabajo, sino con el empresario o empleador, expresión que, por tanto, debería corregirse en el proyecto, en su caso.


Pero con todo, la observación principal que debemos hacer al respecto viene referida a la invocación de las normas antes citadas de la Ley de garantía de la unidad de mercado, con las cuales no parece que fuera compatible la exigencia de un centro de trabajo en territorio andaluz para poder acogerse a las medidas correspondientes.

Igual consideración resultaría de aplicación respecto al artículo 19.2, en el que se identifica como beneficiarios del Sistema de tutorización y asesoramiento para el desarrollo local a las empresas, organizaciones empresariales, unión temporal de empresas y otras entidades jurídicas con sede o centro de trabajo implicado en la Comunidad Autónoma andaluza. Por tanto, al margen de que, en su caso, debiera sustituirse “implicado” por “establecido”, habría que estar a lo dispuesto en el artículo 18 de la Ley de garantía de la unidad de mercado, que se opondría a una norma como la presente que condicionaría contar con un establecimiento físico o con una sede en Andalucía para poder obtener ventajas económicas.

**NOVENA.** Entramos ya en el análisis pormenorizado de cada uno de los apartados del texto remitido.

**9.1.- Artículo 3.3:** Cabe plantearse por qué se relaciona el objetivo de inserción laboral de las mujeres con el concepto de “ecosistema industrial andaluz”, de modo que, si pretendiera atribuirse una determinada eficacia al carácter ecológico del sector en el que se produjera dicha inserción, así debería preverse expresamente.

Al respecto, téngase en cuenta que podría ser reiterativa la alusión al colectivo de las mujeres que se hace, tanto en este artículo 3.3, como en el artículo 4.3.

<b>Código:</b>	43Cve8092HVCJJid0vLEaBSgZ51rh0	<b>Fecha</b>	15/09/2017	
<b>Firmado Por</b>	ANTONIO LAMELA CABRERA			
<b>Url De Verificación</b>	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	<b>Página</b>	11/18	

**9.2.- Artículo 5:** Salvo disposición expresa en contrario, se entiende que en el concepto de "entidades sin personalidad jurídica" estarían comprendidas las *"agrupaciones de personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, las comunidades de bienes o cualquier otro tipo de unidad económica o patrimonio separado"*, entidades a las que se refiere el artículo 11.3 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, como posibles beneficiarios de subvenciones.

Sin embargo, téngase en cuenta, respecto a aquellas medidas que consistan en subvenciones, ayudas o incentivos a conceder a empresarios o empleadores, que sólo las personas físicas, las personas jurídicas y las comunidades de bienes, podrían ostentar en rigor esta condición en una relación laboral, según el artículo 1.2 del Estatuto de los Trabajadores, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre. Esto adquiriría relevancia en el artículo 13.2, en el que se hace referencia a las entidades sin personalidad jurídica como posibles beneficiarios de los incentivos a la creación de empleo estable, así como, en general, en todos aquellos preceptos dedicados a la regulación de subvenciones a favor de empleadores o empresarios.

**9.3.- Artículo 6.3:** Este apartado introduce cierta confusión acerca de la determinación de la financiación de las medidas programadas, al prever que la cantidad inicialmente prevista en el apartado anterior (308.870.826 euros), pueda ser ampliada para los ejercicios futuros y a través de las correspondientes convocatorias.

De este modo, estas previsiones podrían razonablemente interpretarse en el sentido de que, la aplicación de las medidas correspondientes durante el ejercicio en curso cuando se aprobara o entrara en vigor el Decreto, sólo sería posible con cargo al importe señalado, siendo las medidas que se convocaran para los ejercicios posteriores las que ya podrían financiarse con otros créditos.

Ello podría constituir un límite para la posible ampliación de las cantidades previstas para las primeras medidas o convocatorias, lo cual se advierte para su oportuna valoración.

**9.4.- Artículo 7.3:** Se advierte que la previsión de que los resultados de los estudios sobre el mercado de trabajo se incorporen en el diseño de las diferentes medidas que se implanten, podría significar que el modo de financiación pública de tales estudios previos no respondiera al concepto técnico jurídico de subvención, teniendo en cuenta que éste se caracteriza por la ausencia de contraprestación directa para la Administración que haga la entrega dineraria (artículo 2.1. a) de la Ley General de Subvenciones).

**9.5.- Artículo 9.2:** Han de determinarse los efectos para los que se definen las "experiencias para la innovación", de manera que quede claro si serían las únicas que podrían considerarse como proyectos integrales para la inserción laboral.

Además, se advierte que, aludiéndose en su denominación a la innovación, ello no trasciende luego a la delimitación del contenido de tales actuaciones, pues en su definición no se le atribuye relevancia alguna a ese aspecto.

<b>Código:</b>	43Cve8092HVCJJid0vLEaBSgZ51rh0	<b>Fecha</b>	15/09/2017
<b>Firmado Por</b>	ANTONIO LAMELA CABRERA		
<b>Url De Verificación</b>	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	<b>Página</b>	12/18



Por otra parte, debe aclararse también si la finalidad de completar la movilidad geográfica de los participantes con dichas experiencias debería estar presente siempre en las mismas.

**9.6.- Artículo 9.3:** Resulta redundante referirse de nuevo en este apartado a las personas con discapacidad, una vez que ya se ha contemplado este colectivo en el apartado 1.

**9.7.- Artículo 16.2:** Sería necesario precisar cuáles son las entidades a las que pretende hacerse referencia con el concepto de “entidades de desarrollo local”.

Por otro lado, en cuanto a este mismo apartado, se recomienda mejorar su redacción para aclarar si la posibilidad de realizar los estudios correspondientes a través de medios propios o contratando a entidades especializadas cabría, únicamente en el caso de que el beneficiario fuera una organización o asociación empresarial, o también si lo fuera un ayuntamiento, diputación provincial, mancomunidad u otra entidad de desarrollo local.

También debería indicarse expresamente si con la referencia a la contratación de empresas especializadas se estaría permitiendo la subcontratación de la actividad de cuya financiación autonómica se trata, y no sólo, entonces, la contratación de medios ajenos para aportar los medios y servicios necesarios en orden a la organización y desarrollo por sí mismo de la actividad correspondiente por el beneficiario en cuestión.


**9.8.- Artículo 13.5:** Al hacerse mención especial de la contratación de personas con discapacidad, provenientes de Centros Especiales de Empleo, y de personas en riesgo de exclusión social, provenientes de Empresas de Inserción, para su fomento con carácter particular, surge la duda acerca del alcance de dicha previsión, de manera que se plantea si con ello se estaría predeterminando algún tratamiento singular o preferente para el incentivo de tales contrataciones, supuesto en el que debería expresarse con precisión el fin propuesto.

Por otra parte, en cuanto a las personas en riesgo de exclusión social, se advierte que, según el artículo 2 de la Ley 44/2007, de 13 de diciembre, de Empresas de Inserción, éstas pueden contratar como trabajadores a *“personas en situación de exclusión social desempleadas e inscritas en los Servicios Públicos de Empleo, con especiales dificultades para su integración en el mercado de trabajo”*, que estén incluidos en algunos de los colectivos delimitados en dicho precepto. Por tanto, no bastaría con encontrarse en riesgo de exclusión social, sino que debería concurrir ya dicha situación de exclusión, matiz que habría que tener en cuenta en el Decreto.

**9.9.- Artículo 16.2:** No debería hacerse referencia a los ayuntamientos y a las diputaciones provinciales, sino a los municipios y a las provincias, observación que sería de aplicación también respecto a los artículos 17.2, 19.2 y 19.3.

**9.10.- Artículo 16.4:** No queda claro el alcance de las previsiones contenidas en este apartado, pues se hace alusión de forma indeterminada a una forma de organización territorial del

Código:	43CVe8092HVCJJid0vLEaBSgZ51rh0	Fecha	15/09/2017
Firmado Por	ANTONIO LAMELA CABRERA		
Url De Verificación	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	Página	13/18



Servicio Andaluz de Empleo, como son las Áreas Territoriales de Empleo, y a la vinculación de unos supuestos estudios con los instrumentos jurídicos antes citados y en los que se enmarcan las medidas programadas en el Decreto proyectado, como serían la Estrategia Industrial de Andalucía 2020, aprobada por el Consejo de Gobierno mediante Acuerdo de 19 de julio de 2016, por un lado, y la Agenda por el Empleo. Plan Económico de Andalucía 2014-2020. Estrategia para la Competitividad, aprobado por Acuerdo del Consejo de Gobierno de 22 de julio, además de referirse a las orientaciones de la Comisión Europea sobre desarrollo industrial estratégico y sobre oportunidades de empleo estable y de calidad.

Así, parece que los estudios aludidos constituirían las actuaciones subvencionables con estas medidas de Desarrollo Local, algo que debería precisarse en su caso, como tampoco queda clara la incidencia que, para poder acogerse a esta línea de subvenciones, tendrían las Áreas Territoriales de Empleo y la relación de éstas con los instrumentos y orientaciones antes citados.

**9.11.- Artículo 17:** No queda clara cuál sería la actividad de los ayuntamientos andaluces de cuya financiación se trataría con las Iniciativas de Cooperación Local, de modo que resulta indeterminado si aquella consistiría en la contratación laboral de personas desempleadas por tales entidades locales, o más bien, la actuación de éstas debería consistir en el desarrollo de un proyecto con un contenido más amplio.

**9.12.- Artículo 18:** Hemos de poner de manifiesto la confusión y la indeterminación con las que se delimita el objeto de la Iniciativa de diversificación y fortalecimiento de actividades industriales en el ámbito local.

Así, en primer lugar, parece que, una vez que se hace referencia expresa a actuaciones subvencionables, esta medida debería consistir, en concreto, en la concesión de subvenciones, algo que debería quedar claro.

Por otra parte, parece que dentro de esta medida se distinguirían dos tipos de actuaciones subvencionables. Por un lado y con carácter general, se encontrarían los estudios de viabilidad y el asesoramiento para la ampliación y diversificación de actividades empresariales, así como los puestos de trabajo creados con esto último; y por otro, el diagnóstico previo del territorio, la formación y la orientación para la creación de proyectos de desarrollo local a empresas, personas o entidades, así como la generación de puestos de trabajo por un mínimo de doce meses una vez implantado el proyecto a incentivar.

Como puede fácilmente comprobarse, no resulta precisa la delimitación del contenido de esta medida, pues no se establecen con nitidez las diferencias que existirían entre los dos tipos de actuaciones que parecen contemplarse como subvencionables, de manera que deberían quedar claros extremos tan relevantes como quiénes podrían ser los posibles beneficiarios de las respectivas subvenciones, en qué debería consistir la actividad subvencionable, o cuáles serían los fines de interés general de cuya realización se trataría. En particular, habría que concretar cómo debería reflejarse la

<b>Código:</b>	43Cve8092HVCJJid0v1EaBSgZ51rh0	<b>Fecha</b>	15/09/2017
<b>Firmado Por</b>	ANTONIO LAMELA CABRERA		
<b>Url De Verificación</b>	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	<b>Página</b>	14/18



dimensión local en estos proyectos, para así poder justificar su ubicación en el Capítulo V, sobre Medidas de Desarrollo Local, del mismo modo que habría que aclarar cómo debería ponerse de manifiesto el objetivo de diversificación y fortalecimiento de actividades industriales en todas estas actuaciones, teniendo en cuenta que en el párrafo primero del artículo 18.3 del proyecto se alude a la ampliación y diversificación de las actividades empresariales, pero en el segundo y último párrafo del mismo precepto sólo se hace referencia genérica a los proyectos de desarrollo local.

**9.13.- Artículo 19:** En cuanto al denominado como Sistema de tutorización y asesoramiento para el desarrollo local, hemos de advertir acerca de la indeterminación de su contenido. Son varias, así, las imprecisiones en las que se incurre al definir esta medida, destacando las seguidamente expuestas.

En primer lugar, este precepto comenzaría señalando el ofrecimiento de asesoramiento especializado para lo que parece que sería la preparación y la ejecución de proyectos o de iniciativas de desarrollo local, pudiendo deducirse del apartado 4 que dicho asesoramiento se prestaría por el Servicio Andaluz de Empleo a través del personal de las Áreas Territoriales de Empleo o del, referido también de forma indeterminada, como resto del personal técnico específico presente en los territorios. Sin embargo, en el apartado 4 se termina aludiendo a la subvención de actuaciones y gastos propios de la elaboración del proyecto.

También resulta confuso el precepto al identificar los objetivos a los que servirían los proyectos en cuestión, pues se alude al Programa de la Unión Europea para el Empleo y la Innovación Social (EaSI), aunque entre paréntesis y sin que antes haya sido citado en el texto del Decreto.

Respecto a los beneficiarios de esta medida, debería concretarse si cualquiera de las entidades sin personalidad jurídica referidas en el artículo 11.3 de la Ley General de Subvenciones podrían serlo, o sólo las uniones temporales de empresas.

Por otra parte, ha de puntualizarse que las mancomunidades deberían ser de municipios.

Tampoco resulta indubitado el alcance del apartado 3, al disponerse en el mismo que se primará la participación de organismos públicos y privados en la constitución de las personas jurídicas asesoradas y que aquéllos garanticen la consecución de los objetivos de desarrollo local, pues cabría plantearse a qué tipo de vinculación en concreto entre esos terceros y el beneficiario de la medida se estaría haciendo referencia, como también deberíamos preguntarnos cuál sería el modo en el que debería producirse aquella garantía.

Respecto a la delimitación de las actuaciones subvencionables, parece que estarían contemplándose como tales los viajes de transferencia, debiendo expresarse el significado de este concepto. Por otro lado, se aludiría a contrataciones totales y parciales, en lugar de a los conceptos más rigurosos de contrataciones laborales a jornada completa y a tiempo parcial.

Código:	43Cve8092HVCJJid0v\lEaBSgZ51rh0	Fecha	15/09/2017
Firmado Por	ANTONIO LAMELA CABRERA		
Url De Verificación	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	Página	15/18



**9.14.- Artículo 21.2 .a):** Se recomienda emplear los conceptos técnicos jurídicos contenidos en el Estatuto de los Trabajadores para identificar los supuestos de descanso por maternidad, paternidad, adopción o acogimiento de menores, de manera que sería más riguroso referirse a los periodos de suspensión del contrato por maternidad, paternidad, adopción y guarda con fines de adopción.

**9.15.- Artículo 22:** La Consejería competente para las actuaciones de seguimiento en cuestión debería ser identificada mediante la referencia a la materia correspondiente, en lugar de señalar a la actual Consejería de Empleo, Empresa y Comercio, dada la vocación de vigencia indefinida del Decreto proyectado, observación que se hace extensiva a la Disposición adicional primera .1.

El mismo criterio debe aplicarse para designar a la Dirección General competente para la gestión de determinadas medidas, de modo que se haga también mediante la referencia a la materia determinante para ello.

Por otra parte, en la atribución de competencias a dicha Dirección General debe determinarse si las mismas comprenderían la concesión de subvenciones ni la suscripción de convenios de colaboración, dado que ambas son competencias atribuidas legalmente a la persona titular de la Consejería, de acuerdo con el artículo 115.1 del Texto Refundido de la Ley General de la Hacienda Pública de la Junta de Andalucía y con el artículo 9.2 de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de Administración de la Junta de Andalucía, respectivamente.

En relación con el apartado 2 de este mismo precepto del proyecto, debemos recomendar también que se suprima la referencia hecha a los principios de eficacia, eficiencia y calidad, como inspiradores de la actuación del Servicio Andaluz de Empleo en la gestión de las medidas que le correspondan, dada la falta de relevancia de dicha mención, por tratarse de principios proclamados con carácter general para toda actuación administrativa, en particular y respecto a la Administración autonómica, en el artículo 3. apartados a), k) y t) del artículo 3 de la Ley 9/2007.

**9.16.- Disposición Adicional Tercera:** A través de la misma se trataría de excluir de intervención previa y someter a control posterior los gastos de bienes corrientes y servicios correspondientes a los servicios de telecomunicaciones proporcionados a los organismos de la Junta de Andalucía dentro del marco de la Red Corporativa de telecomunicaciones. Y ello al amparo del artículo 89.2.b) 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.

Son varias las observaciones que podemos hacer al respecto:

9.16.1.- De acuerdo así con dicho precepto legal, mediante disposición reglamentaria podría preverse tal exclusión de intervención previa *“cuando lo demande la agilización de los procedimientos”*. Por tanto, se recomienda que en el expediente se deje constancia de la concurrencia, en su caso, de esta circunstancia en relación con los gastos de los que se trata.

<b>Código:</b>	43Cve8092HVCJJid0vLEaBSgZ51rh0	<b>Fecha</b>	15/09/2017
<b>Firmado Por</b>	ANTONIO LAMELA CABRERA		
<b>Uri De Verificación</b>	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	<b>Página</b>	16/18



9.16.2.- Por otra parte, el hecho de que esta Disposición Adicional se haya incorporado al texto del proyecto de Decreto avanzado ya el procedimiento de elaboración de éste, no puede significar que, respecto a aquélla, dejen de cumplimentarse los trámites correspondientes al procedimiento de elaboración de disposiciones generales que resulten necesarios atendiendo a su contenido.

En este sentido, se recomienda recabar el parecer de la Intervención General de la Junta de Andalucía sobre la procedencia de la excepción que se trataría de establecer con esta Disposición.

9.16.3.- En cuanto a la rúbrica con la que se intitula esta Disposición, no expresa con exactitud su objeto, pues en aquélla se alude a la forma para regular por vía reglamentaria gastos no sujetos a intervención previa, cuando no se trata de establecer cómo debería preverse esta excepción, sino que, directamente, se formula la misma en relación con determinados gastos.

9.16.4.- Por último, ha de hacerse referencia a la Red Corporativa de Telecomunicaciones de la Administración de la Junta de Andalucía, denominación así establecida mediante el Acuerdo del Consejo de Gobierno, de 2 de junio de 1998, que la creó.


**9.17.- Disposición Final Primera:** A través de esta disposición se modificarían los apartados 3 y 4 del artículo 3 del Decreto 85/2003, de 1 de abril, por el que se establecen los Programas de Inserción Laboral de la Junta de Andalucía.

En relación con la nueva versión del artículo 3 .a) de este Decreto 85/2003, se aprecia cómo en la vigente se identifica como personas en riesgo de exclusión a las *“Personas perceptores del programa de solidaridad”*, mientras que en la propuesta se haría referencia a las *“Personas perceptoras de Rentas Mínimas de Inserción, así como a los miembros de la unidad de convivencia beneficiarios de ellas”*.

Al respecto, hemos de indicar, en primer lugar, que se desconoce cuáles son las Rentas Mínimas de Inserción a las que se haría referencia, una vez que actualmente es el Ingreso Mínimo de Solidaridad el que se regula en el Decreto 2/1999, de 2 de enero, sobre el Programa de Solidaridad de los Andaluces para la Erradicación de la Marginación y la Desigualdad en Andalucía. Y por otro lado, debemos advertir que, según el artículo 2 de este último, los beneficiario de este Ingreso Mínimo de Solidaridad serían las unidades familiares, por lo que resulta confusa la distinción hecha en el texto remitido entre perceptores de Rentas Mínimas de Solidaridad y los miembros de la unidad de convivencia beneficiarios de ellas.

En cuanto al apartado 3.b) del artículo 3 del Decreto 85/2003 y sin perjuicio de la observación principal anterior, hemos de advertir que el mismo debería interpretarse en el sentido de que serían personas en riesgo de exclusión quienes no pudieran acceder a las Rentas Mínimas de Inserción pero sólo por algunos de los motivos señalados en ese precepto, aunque sí cumplirían las demás condiciones exigidas para poder percibir las.

<b>Código:</b>	43Cve8092HVCJJid0vLEaBSgZ51rh0	<b>Fecha</b>	15/09/2017
<b>Firmado Por</b>	ANTONIO LAMELA CABRERA		
<b>Uri De Verificación</b>	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	<b>Página</b>	17/18



Por otro lado, se recomienda señalar en el artículo 3.3.j) del Decreto 85/2003 que las personas emigrantes retornadas deberían ser andaluces.

Por último, resulta irrelevante señalar en el Decreto 85/2003 cuáles serían las competencias en cuya virtud podría corresponder a los servicios sociales de las entidades locales la acreditación de la condición de personas en riesgo de exclusión, pues ello correspondería a la normativa general de régimen local y a la específica de servicios sociales.

**DÉCIMA.** Como mejoras técnicas normativas podemos sugerir las siguientes.

**10.1.- Artículo 2. a):** Debe corregirse la redundancia en la que se incurre refiriéndose a *“mejorar la calidad del mismo a través de mejoras en la formación”*.

**10.2.- Artículo 16.5:** De acuerdo con la regla 101 de las Directrices de técnica normativa, aprobadas por el Consejo de Ministros mediante Acuerdo de 22 de julio de 2005, *“Se evitará el uso de extranjerismos cuando se disponga de un equivalente en castellano”*, lo cual debería comprobarse, por tanto, respecto al término “benchmarking”.

**10.3.- Artículo 20.1:** Parecería más correcto aludir directamente al desarrollo del proyecto I+D+i, en lugar de al marco de tal desarrollo.


**10.4.- Artículo 20.2:** Debe sustituirse “un proyectos” por un “un proyecto”.

**10.5.- Disposición derogatoria única y Disposición Final Pimera:** Se recomienda dejar constancia en la parte expositiva del Decreto y en el expediente de las razones que motivarían la derogación de los Capítulos II, III y IV del Decreto 149/2005, de 14 de junio, por el que se regulan los incentivos a la contratación con carácter indefinido, así como la modificación del Decreto 149/2005.

**10.6.- Composición de disposiciones:** Ha de cumplirse al respecto la regla 37 de las Directrices 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.

El Letrado de la Junta de Andalucía

<b>Código:</b>	43Cve8092HVCJJid0vLEaBSgZ51rh0	<b>Fecha</b>	15/09/2017	
<b>Firmado Por</b>	ANTONIO LAMELA CABRERA			
<b>Uri De Verificación</b>	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	<b>Página</b>	18/18	