

Crónica Parlamentaria

El uso del decreto ley frente a “coyunturas económicas problemáticas” y por gobiernos en minoría

La serie de reformas integrales de los estatutos de autonomía que se inició en 2006 tuvo, entre sus muchos efectos, el de acotar, en todos los estatutos reformados, el ámbito del monopolio legislativo de los parlamentos autonómicos, al incorporarse expresamente y de forma generalizada, la potestad de los gobiernos autonómicos para dictar de decretos leyes. En este sentido, y aunque puedan entenderse vigentes algunas de las objeciones que, en base la estructura monocameral de los órganos legislativos autonómicos, y por lo tanto, a la particular celeridad con la que puede legislarse en este nivel de gobierno, cuestionaban la pertinencia de dotar a los gobiernos autonómicos de esta potestad¹; lo cierto es que, como demuestra la propia experiencia andaluza, el decreto ley se ha convertido en un instrumento normativo rápidamente asimilado en la vida política autonómica.

Como era previsible, dado el mimetismo con respecto al artículo 86 de la Constitución española con el que fue consagrada, la regulación del decreto ley autonómico; la ingente jurisprudencia constitucional sobre esta fuente del derecho, y, en concreto; la interpretación acerca de los presupuestos habilitantes que legitiman su uso, ha tenido una incidencia clave en la comprensión, no sólo de los límites jurídicos, sino en el propio uso político de esta norma en el ámbito de las Comunidades Autónomas. A este respecto, y dada coincidencia de la puesta en marcha de buena parte de los nuevos marcos estatutarios con la crisis económica, la conocida doctrina de las “coyunturas económicas problemáticas” ha adquirido una especial relevancia práctica, también en el ámbito autonómico, como elemento de justificación de la licitud del uso del decreto ley en este nivel de gobierno. Cabe recordar, en este sentido, que la primera norma de esta naturaleza aprobada por el ejecutivo andaluz, el Decreto-ley 1/2008, de 3 de junio, de medidas tributarias y financieras de impulso a la actividad económica de Andalucía, ya respondía a esta lógica jurídica. Vale,

¹ Véase, CARMONA CONTRERAS, A.M., «La incorporación de la potestad gubernamental de urgencia a los nuevos Estatutos de Autonomía: consideraciones críticas», *Revista Vasca de Administración Pública*, n° 76, 2006, pp. 20- 21.

por lo tanto, para todos los niveles de gobierno la doctrina constitucional sobre las “coyunturas económicas problemáticas” frente a las cuales “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” (STC 68/2007, FJº6)

Esta comprensión del decreto ley como instrumento normativo de respuesta a las consecuencias sociales de la crisis económica, en este caso, en el mercado de trabajo, es la que está detrás del decreto ley con el que finalmente se han introducido en el ordenamiento andaluz importantes modificaciones en proyectos claves de esta y de la anterior legislatura como son 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+. Insistimos en lo de “finalmente”, porque ha sido necesario un segundo trámite parlamentario para que, tras la introducción de concretas modificaciones, el decreto ley fuera finalmente convalidado por el Parlamento. Es por esto que, más allá de servir como exponente de la funcionalidad de esta fuente del derecho, en tanto mecanismo de respuesta a determinadas coyunturas económicas, la concreta tramitación de estas modificaciones legislativas ha puesto de manifiesto la debilidad que caracteriza la posición del decreto ley cuando se hace uso de él por parte de gobiernos en minoría². Una debilidad que no sólo se refiere a las posibles dificultades aritméticas que pueda encontrar un determinado decreto ley para su convalidación por la Cámara, sino que, de alguna forma, apunta al propio fondo de legitimación de esta excepción al monopolio legislativo de la cámara, ya que, como señala Azpitarte, este fondo de legitimación se construye sobre una interpretación realista del propio momento electoral, en el cual, no sólo se está eligiendo la composición del Parlamento sino, en gran medida, la presidencia autonómica, lo que hace que no resulte un afrenta al principio democrático la atribución al ejecutivo para dictar normas con rango de

² Cabe señalar, en este sentido, y antes de adentrarnos en la crónica parlamentaria de su tramitación, que en la X legislatura del Parlamento andaluz ya se había dado otro precedente, muy reciente, de no convalidación de un Decreto Ley, en este caso del Decreto Ley 4/2015 de 27 de agosto, por el que se modifican determinados artículos de la Ley 6/1985, de 28 de noviembre, de Ordenación de la Función Pública de la Junta de Andalucía, y se adoptan otras medidas urgentes.

ley³. En cualquier caso, como podremos ver a continuación, la relativa precariedad de apoyos parlamentarios no sólo incrementa las posibilidades de control de la potestad legislativa de urgencia del gobierno por parte de la cámara, sino que también puede convertir este trámite de convalidación en una suerte de negociación, digamos apócrifa, de los términos del decreto ley, postergando y condicionando su convalidación a la introducción de ciertas modificaciones.

El origen del decreto ley aludido se encuentra en una proposición no de ley, aprobada por el pleno el 25 de febrero de 2016, a propuesta de Ciudadanos, y relativa a la conveniencia de que se proceda a 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. Como se insistió durante el pleno, el principal problema que había planteado la legislación aprobada apenas dos meses antes, estaba relacionado con los requisitos financieros y tributarios impuestos a los ayuntamientos para poder participar del programa y recibir así fondos para implementar las políticas de empleo. Dado que los ayuntamientos constituían un elemento esencial en el plan diseñado por el legislador y muchos de ellos no cumplían con estos requisitos contables, en la práctica, el programa no pudo ponerse en marcha en muchos municipios, lo cual repercutía en los ciudadanos sin empleo residentes éstos, que se veían indirectamente excluidos de estas políticas de fomento de la empleabilidad.

Las razones aludidas se desarrollan de manera prolija en la exposición de motivos del decreto ley que aprobó el Consejo de Gobierno el pasado 15 de marzo, donde se insiste en las disfunciones con las que fue aprobada la Ley 2/2015, en relación a los requisitos que se imponían a los municipios para ser receptores de las ayudas destinadas a políticas de empleo y que la nueva regulación elimina. Especialmente relevante era, en este sentido, el requisito recogido en el artículo 5.3 b) de la Ley que excluía como beneficiarias a las entidades condenadas por despido improcedente o nulo en el año inmediatamente anterior a la apertura de la convocatoria de las ayudas. Una circunstancia nada infrecuente en unos municipios en los que la crisis también repercutió en la necesidad de hacer severos ajustes en su plantilla de trabajadores, ajustes no siempre indemnizados ante la jurisdicción laboral. Esta misma causa es la que justifica la creación de una excepción a favor de los ayuntamientos para que estos puedan ser receptores de las ayudas a pesar de incurrir en las prohibiciones contempladas en los artículos 13.2.e) y g) de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, y 116.2 del Texto Refundido de la Ley General de la Hacienda Pública de la Junta

³ AZPITARTE SÁNCHEZ, M., *Decretos Leyes, Comentarios Estatuto de Autonomía para Andalucía*, Tomo III, 2012, p. 1800.

de Andalucía; es decir, a pesar de no hallarse al corriente en el cumplimiento de las obligaciones tributarias o frente a la Seguridad Social; del pago de obligaciones por reintegro de subvenciones; o de tener deudas en período ejecutivo de cualquier otro ingreso de derecho público de la Junta de Andalucía.

La segunda modificación relevante que va a introducir la nueva regulación es la de concretar únicamente una duración mínima para los contratos de trabajo (3 o 6 meses), permitiendo con ello la prórroga de éstos –antes no prevista- el número de meses suficientes para que el ayuntamiento ejecute todo el presupuesto que se les haya asignado. Del mismo modo, a diferencia de la normativa anterior, el decreto ley establece un plazo máximo para la ejecución de los proyectos de dieciocho meses desde el inicio de su ejecución y elimina una exigencia que se había mostrado igualmente disfuncional, que era la de que los ayuntamientos abrieran una cuenta separada para gestionar los fondos de la denominada *Iniciativa de cooperación social y comunitaria* para el impulso del empleo; una obligación contenida, en este caso, en el apartado a) del artículo 16 del Decreto-ley 6/2014, de 29 de abril, para la Iniciativa Cooperación Social y Comunitaria Emple@Joven, y en el apartado a) del artículo 10 del Decreto-ley 9/2014, de 15 de julio, para la Iniciativa Cooperación Social y Comunitaria Emple@30+.

Como es lógico, la exposición de motivos a la norma aprobada por el gobierno va a apelar reiteradamente a la doctrina jurisprudencial de las denominadas “coyunturas económicas problemáticas” para justificar la extraordinaria y urgente necesidad de estas medidas, aludiendo, en concreto, “a la perentoriedad de los plazos previstos inicialmente y a la imposibilidad real de llevar a cabo las acciones previstas en la Ley 2/2015, de 29 de diciembre”. Por todo lo cual, se insiste, “resulta necesario asegurar, en el contexto de la persistencia de un fuerte nivel de desempleo, las acciones de inserción en el trabajo autónomo tal y como están contempladas en la citada ley que se modifica, así como adoptar las modificaciones técnicas oportunas que permitan una mayor dedicación a este esfuerzo”. A este respecto, aunque se pudiese objetar que el desempleo en la comunidad autónoma andaluza tiene un carácter más estructural que coyuntural, y por lo tanto, constituye problema frente al cual el instrumento normativo propio sería la ley ordinaria, lo cierto es que la jurisprudencia constitucional ha insistido en que “aunque en la mayor parte de los casos *el decreto ley* 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 68/2007, FJº10) Del mismo modo, como es conocido, el Tribunal Constitucional ha desvinculado la valoración de la extraordinaria y urgente necesidad de la “imprevisibilidad e, incluso, de que tenga su origen en la propia 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 realmente concurren”(STC 68/2007, FJ 8)

En cualquier caso, como podremos apreciar en el trámite parlamentario de convalidación, el elemento más controvertido, o mejor dicho, el único elemento controvertido desde el punto de vista estrictamente político, entre las reformas introducidas, va a ser la primera disposición adicional al decreto ley, en virtud de la cual, el personal laboral de la agencia del Servicio Andaluz de Empleo (SAE) podrá desempeñar las funciones de gestión de las políticas públicas de empleo a excepción de la gestión de registros administrativos de documentos y dación de fe pública, que quedan reservadas al personal funcionario. Una reforma que no estaba en un principio prevista dentro de los objetivos que fueron identificados en la proposición no de ley aprobada por el pleno de la Cámara y cuya urgencia en la exposición de motivos se justifica en base, en primer lugar, a que “el número de recursos de los que actualmente disponen las oficinas del SAE resulta insuficiente para atender al volumen de personas desempleadas, con índices que superan el 10% del tasa de desempleo a nivel nacional, y no permite garantizar una prestación continua y eficiente de los programas y servicios que deben ofrecerse en todo el territorio nacional, a partir de la aprobación del Real Decreto 7/2015, de 16 de enero”; y, en segundo lugar, a “que el Servicio Andaluz de Empleo cuenta con la configuración jurídica adecuada y con los recursos necesarios para prestar un servicio público de empleo de calidad, capaz de atender, asesorar y orientar al volumen de personas desempleadas de nuestra Comunidad, constituyen el presupuesto habilitante imprescindible, para la aprobación de una disposición en la que se regule la participación del personal laboral en las funciones correspondientes a los programas y servicios que se ofrecen desde las referidas oficinas de empleo”

La reforma aprobada por el Consejo de Gobierno se sometió a discusión para su convalidación o derogación en la sesión plenaria de 6 de abril de 2016, de la que vale la pena resumir las distintas intervenciones de los grupos parlamentarios, de cara a entender los términos en los cuales se produjo la derogación del decreto ley. El primer diputado en intervenir tras la preceptiva defensa de la norma por parte del ejecutivo, que correspondió al consejero de Empleo, Empresa y Comercio, Sánchez Maldonado, fue el diputado Castro Román, en representación del grupo parlamentario de Izquierda Unida, quien después de hacer alusión al informe de los servicios jurídicos de la Junta de Andalucía en el que se cuestiona que concurra el presupuesto habilitante de extrema y urgente necesidad, se mostró crítico con la forma en que se había tratado de confundir en un mismo texto normativo dos problemas diversos: las dificultades impuestas a los ayuntamientos y con ello de los parados para acceder a los fondos previstos por la Ley 2/2015, y las dificultades de empleabilidad de los laborales del

SAE. Todo ello para condicionar posteriormente, y de forma expresa, el futuro apoyo de su grupo parlamentario a estas medidas a la supresión de la disposición adicional primera, en virtud de la cual, como vimos, se integra el personal de la SAE en la gestión de las políticas públicas de empleo, una decisión también cuestionada en el informe de los servicios jurídicos de la Junta de Andalucía, dada la naturaleza funcional de las tareas que han de llevarse a cabo desde el SAE⁴. Sobre esta misma cuestión va a centrar su intervención el diputado de Ciudadanos, Hernández White, quien reprocha al Gobierno que pretenda con este decreto poner “de forma turbia y muy poco transparente poner a estas personas, que tienen en nómina desde hace mucho tiempo, a atender el Servicio Andaluz de Empleo, para escribir, clasificar demandas de empleo, asesorar a desempleados, etcétera”, insistiendo en que estos empleados “no han pasado por un proceso para desarrollar estas funciones en condiciones de igualdad con el resto de ciudadanos andaluces”⁵.

En la intervención del grupo parlamentario de Podemos, a cargo del diputado Romero Sánchez, más allá de apelar también a la controvertida integración del personal laboral en las políticas de empleo del SAE, se hizo especial hincapié, igualmente al amparo del informe de los servicios jurídicos de la Junta, en la improcedencia del uso del decreto ley en supuestos como estos donde, en opinión del diputado, esta fuente del derecho hace de “ley escoba que sirve para alejar del control ciudadano, del control parlamentario, de toda la actividad pública, a lo que son la actividad gubernativa y a la actividad legislativa. Y, al mismo tiempo, se crea lo que es un proceso extremo de inseguridad jurídica que afecta a los derechos y a los intereses de toda la ciudadanía, con lo cual podemos estar hablando de una, cada vez, mayor baja de calidad..., baja calidad democrática de nuestras instituciones, así como una baja calidad de nuestro Estado de derecho”⁶.

Poniendo también en cuestión que se dieran los presupuestos habilitantes de extraordinaria y urgente necesidad que establece el artículo 110 del Estatuto para Andalucía, intervino el diputado Torrico Pozuelo, en representación del grupo parlamentario popular, quien, al igual que los grupos de Izquierda Unida y Ciudadanos, comprometió asimismo el apoyo de los diputados de su grupo a un inminente decreto ley, a la supresión la disposición adicional primera⁷. Frente a las críticas, y a las propias dudas acerca de la validez jurídica que todos los grupos habían manifestado con respecto a la inclusión de la disposición adicional primera,

⁴ DSPA, nº 35, 6 de abril de 2016, p. 22.

⁵ DSPA, nº 35, 6 de abril de 2016, p. 23.

⁶ DSPA, nº 35, 6 de abril de 2016, p. 25.

⁷ DSPA, nº 35, 6 de abril de 2016, pp.29-30.

la diputada Ruiz Castro, portavoz del grupo parlamentario socialista, insistió en que el decreto limitaba claramente cuáles son las funciones que podría llevar a cabo el personal laboral que participara en la ejecución de las políticas de empleo del SAE, las cuales, en su opinión, estarían bien delimitadas a partir de la ley, con respecto a aquellas potestades públicas reservadas a los funcionarios⁸.

El Decreto Ley 1/2016, de 15 de marzo, quedó derogado, al obtener 47 votos a favor frente a 51 en contra y 9 abstenciones. En cualquier caso, como se ha visto, de la sesión parlamentaria surgió una suerte de compromiso informal para la convalidación de estas mismas medidas, siempre y cuando fueran aprobadas por el Consejo de Gobierno a través de otro decreto ley que suprimiera el contenido de la controvertida disposición adicional primera. De hecho, desde los grupos parlamentarios de Izquierda Unida, Ciudadanos y Partido Popular, se sugirió que la aprobación de un nuevo Decreto Ley se hiciera de forma inmediata. Como resultado de ello, el Consejo de Gobierno aprueba el 12 de abril, un nuevo Decreto Ley 2/2016, de 12 de abril, 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 nueva norma deja intacto el contenido aprobado por el anterior decreto ley, con la salvedad de la disposición relativa a las funciones ejecutivas que el personal laboral pudiera desempeñar dentro del SAE. El debate sobre la convalidación del Decreto Ley 2/2016, de 12 de abril, se produjo en la sesión plenaria del pasado 11 de mayo, y en este caso, el resultado de la votación fue de 91 votos a favor, ningún voto en contra y 14 abstenciones. El Grupo Parlamentario de Podemos, único en abstenerse, solicitó que se tramitara como proyecto de ley, lo que fue rechazo por 60 votos en contra, por 46 a favor. Si tomamos en cuenta la fecha del primer decreto ley, derogado por el Parlamento el 15 de marzo, la convalidación definitiva de las medidas legislativas del urgencia aprobadas por el Consejo de Gobierno se produjo finalmente, casi dos meses después, si bien en ese intervalo, el anterior y fallido trámite de convalidación tuvo elementos propios de una negociación parlamentaria y sirvió a la postre para modificar los términos de la legislación de urgencia aprobada por el Gobierno.

Víctor J. Vázquez Alonso

⁸ DSPA, n.º 35, 6 de abril de 2016, p. 33.