

COLECCIÓN  
LEGISLATIVA

# LEYES

PARLAMENTO DE ANDALUCÍA



XII Legislatura

**DECRETO-LEY 13/2022, DE 5 DE DICIEMBRE, POR EL QUE SE  
MODIFICA EL DECRETO-LEY 27/2021, DE 14 DE DICIEMBRE,  
POR EL QUE SE APRUEBAN CON CARÁCTER URGENTE  
MEDIDAS DE EMPLEO EN EL MARCO DEL PLAN  
DE RECUPERACIÓN, TRANSFORMACIÓN  
Y RESILIENCIA PARA ANDALUCÍA**

Convalidado por el Pleno del Parlamento el día 23 de noviembre de 2022

Diario de Sesiones núm. 18



Promulgado el día 5 de diciembre de 2022

Publicado en el *BOPA* núm. 87, de 19 de diciembre de 2022

Publicado en el *BOJA* núm. 236, de 12 de diciembre de 2022

Convalidación publicada en el *BOJA* núm. 245, de 23 de diciembre de 2022

## ANÁLISIS

### TRAMITACIÓN PARLAMENTARIA

Núm. de expediente: 12-22/DL-000008.

Tipo de iniciativa: Decreto-ley.

Proponente: Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía.

Fecha de presentación: 5 de diciembre de 2022.

Procedimiento de tramitación: Ordinario.

Convalidación por el Pleno: DSPA núm. 18, de 14 de diciembre de 2022.



### MODIFICA

- Decreto-ley 27/2021, de 14 de diciembre, por el que se aprueban con carácter urgente medidas de empleo en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia para Andalucía

### ENTRADA EN VIGOR

13 de diciembre de 2022

**DECRETO-LEY 13/2022, DE 5 DE DICIEMBRE, POR EL QUE SE MODIFICA EL  
DECRETO-LEY 27/2021, DE 14 DE DICIEMBRE, POR EL QUE SE APRUEBAN  
CON CARÁCTER URGENTE MEDIDAS DE EMPLEO EN EL MARCO  
DEL PLAN DE RECUPERACIÓN, TRANSFORMACIÓN  
Y RESILIENCIA PARA ANDALUCÍA**

I

El instrumento financiero Next Generation EU, constituido como un programa excepcional de recuperación temporal ante los efectos sociales y económicos de la crisis provocada por la COVID-19 y aprobado por el Consejo Europeo el 21 de julio de 2020, incluye, como principal pilar central, un «Mecanismo de Recuperación y Resiliencia» (MRR), cuya finalidad es apoyar la inversión y las reformas en los Estados miembros para lograr una recuperación sostenible y resiliente, promoviendo las prioridades ecológicas y digitales en la Unión Europea.

Este Instrumento Europeo de Recuperación, regulado en el Reglamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de febrero de 2021, por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, implicará para España unos 140.000 millones de euros en forma de transferencias y préstamos para el periodo 2021-2026. Se basa en tres pilares: la adopción de instrumentos para apoyar los esfuerzos de los Estados miembros por recuperarse, reparar los daños y salir reforzados de la crisis; la adopción de medidas para impulsar la inversión privada y apoyar a las empresas en dificultades; y el refuerzo de los programas clave de la Unión Europea para extraer las enseñanzas de la crisis, hacer que el mercado único sea más fuerte y resiliente y acelerar la doble transición ecológica y digital.

España presentó su Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia a la Comisión el 30 de abril de 2021, aprobado definitivamente en julio, y supone, tal como recoge el propio Plan, la puesta en marcha de inversiones, transformaciones y reformas estructurales dirigidas a la transición hacia una economía y sociedad climáticamente neutras, sostenibles, circulares, respetuosas con los límites impuestos por el medio natural y eficientes en el uso de recursos.

Para dar cumplimiento a estos objetivos, el Ministerio de Trabajo y Economía Social dicta diferentes órdenes para la gestión y el establecimiento de las bases reguladoras de los distintos programas enmarcados en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, que se configuran como normativa básica en esta materia y que, por tanto, deberán ser tenidas en cuenta en la gestión de sus propios programas por las comunidades autónomas, si bien se prevé que puedan ser adaptadas a las peculiaridades organizativas propias de cada Administración.

Entre las normas publicadas toma especial relevancia la Orden TES/897/2021, de 19 de agosto, para su gestión por las comunidades autónomas con competencias asumidas en el ámbito laboral, créditos financiados con el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, destinados a la ejecución de proyectos de inversión «Plan Nacional de Competencias Digitales» y «Nuevas Políticas Públicas para un mercado de trabajo dinámico, resiliente e inclusivo» recogidos en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, que viene a establecer los criterios objetivos de la distribución territorial para el ejercicio económico 2021, y regula las condiciones de gestión de los créditos que deberán asumir las comunidades autónomas.

El Decreto-ley 27/2021, de 14 de diciembre, tiene por objeto aprobar y convocar las bases reguladoras para la concesión de las subvenciones públicas dirigidos a financiar los programas y medidas implementados en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, así como otras medidas y proyectos integrales en materia de empleo, dirigidas a reforzar las políticas activas de empleo en la Comunidad Autónoma de Andalucía para la consecución de un mercado de trabajo dinámico, resiliente, sostenible e inclusivo. Todas las líneas aprobadas responden a los principios transversales de sostenibilidad, empleo verde, desarrollo de competencias transversales y «no causar daño en su desarrollo».

En el Título I se recogen las diferentes medidas integradas en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, aprobado por el Consejo de Ministros el 27 de abril de 2021, referentes a las inversiones de la Componente 23 «Nuevas políticas públicas para un mercado de trabajo dinámico, resiliente e inclusivo» del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, dedicándose el capítulo cinco a la regulación de los «Nuevos Proyectos Territoriales para el reequilibrio y la equidad para el emprendimiento y la microempresa», dividiéndose en dos secciones.

La sección 2.<sup>a</sup> regula la línea 6, «Transición del trabajo autónomo y de la economía social hacia una economía verde y digital», que tiene por finalidad impulsar actuaciones emprendedoras que contribuyan a la consecución de una economía verde o de una economía digital, así como la transición de la actividad económica ya constituida con la misma finalidad.

A través de dicha línea de subvención, teniendo en cuenta la importancia que en el tejido empresarial andaluz tiene el trabajo autónomo y las empresas de economía social, especialmente las sociedades cooperativas, se encara en Andalucía el proceso para una mayor digitalización y transformación verde en ambas formas de emprendimiento, individual y colectivo. Respecto de ellas, Andalucía se encuentra en una excelente posición con evidentes fortalezas, pues viene liderando de forma sucesiva el número de personas trabajadoras autónomas a nivel nacional al mismo tiempo que destaca la solidez de las cooperativas andaluzas y su labor de creación de empleo de calidad y generación de riqueza en Andalucía.

Posteriormente, con el fin de garantizar la accesibilidad a las ayudas del mayor número posible de personas y entidades beneficiarias, así como con el objetivo de lograr un mayor éxito en la consecución de los objetivos de impulso a la transición verde y a la transición digital, resultó ineludible la aprobación de una modificación del citado decreto-ley en determinados preceptos, entre los cuales figura el apartado 1 del artículo 64, referido a las dos principales obligaciones de las personas o entidades beneficiarias de la línea 6 del Decreto-ley 27/2021, de 14 de diciembre.

Dicha modificación fue aprobada mediante Decreto-ley 1/2022, de 15 de marzo, por el que se modifican diversos decretos-leyes en materia de subvenciones para el apoyo a la solvencia y reducción del endeudamiento, medidas de empleo en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, y en la tramitación de proyectos y su declaración de interés estratégico para Andalucía y, en materia de contratación de emergencia, se deroga parcialmente el Decreto-ley 3/2020, de 16 de marzo, de medidas de apoyo financiero y tributario al sector económico, de agilización de actuaciones administrativas y de medidas de emergencia social, para luchar contra los efectos de la evolución del coronavirus (COVID-19). El Pleno del Parlamento de Andalucía acordó convalidar el citado decreto-ley el día 23 de marzo de 2022, publicándose dicho acuerdo en el *BOJA* núm. 63, de 1 de abril de 2022.

Tras la modificación aprobada, de acuerdo con la nueva redacción del apartado 1 del artículo 64, las personas o entidades beneficiarias de la línea 6 estarán obligadas a mantener de forma ininterrumpida

su condición de persona trabajadora autónoma y de sociedad cooperativa, respectivamente, al menos, durante seis meses a contar desde el día siguiente al de presentación de la solicitud, debiendo realizar en dicho plazo la actuación que, en el ejercicio de la actividad económica, contribuya a la consecución de una economía verde o de una economía digital.

En fecha 15 de junio de 2022, se publicó en *BOJA* núm. 113 el extracto de la convocatoria para la concesión de subvenciones públicas en régimen de concurrencia no competitiva de la línea 6 «Transición del trabajo autónomo y de la economía social hacia una economía verde y digital», regulada en el Decreto-ley 27/2021, de 14 de diciembre.

Esta convocatoria de subvenciones se aprobó por un crédito total de 33.304.880 euros. La cuantía a percibir por cada persona o entidad beneficiaria consiste en un importe de 4.500 euros a tanto alzado, que se realizará en un único pago, una vez se constate el cumplimiento de los requisitos exigidos, entre los cuales destaca la presentación de una memoria descriptiva con las actuaciones a desarrollar por cada participante, de acuerdo con lo dispuesto en el apartado c) del artículo 62.1 del Decreto Ley 27/2021, de 14 de diciembre. El plazo de presentación de solicitudes concluyó el día 13 de julio de 2022.

En cuanto a la tramitación del procedimiento, todos los expedientes administrativos se tramitan a través de una aplicación informática denominada *Incentiv@*, utilizada por la Consejería de Empleo, Formación y Trabajo Autónomo, hoy Consejería de Empleo, Empresa y Trabajo Autónomo, de manera ininterrumpida en las convocatorias de subvenciones de los últimos tres años en materia de trabajo autónomo, habiendo permitido ello una gestión más ágil y eficiente de las mismas, teniendo en cuenta que suponen la tramitación de un número elevado de expedientes, dada la cantidad de posibles destinatarios de las convocatorias, fruto de la importancia que en el tejido empresarial andaluz tiene el trabajo autónomo.

Así pues, el procedimiento de concesión es totalmente telemático, reduciéndose al mínimo las trabas administrativas a fin de flexibilizar y facilitar lo máximo posible la tramitación de los expedientes administrativos, para no sobrecargar con excesivas burocracias a las entidades beneficiarias, teniendo muy presente que se trata de personas trabajadoras autónomas y cooperativas.

Comoquiera que los procesos exigidos en la automatización del procedimiento se han demorado más tiempo de lo inicialmente previsto, por la inherente dificultad técnica que los mismos suponen y teniendo en cuenta además que se han presentado más de 30.000 solicitudes de subvención en esta línea, y habiéndose emitido las primeras resoluciones de concesión en la segunda quincena de noviembre y estando pendientes de resolución más del 80% de las solicitudes, se hace del todo imprescindible aprobar una ampliación del plazo de ejecución de la actuación a que se refiere el artículo 64 del Decreto-ley 27/2021, de 14 de diciembre. Todo ello, con el fin de garantizar que las personas beneficiarias disponen del plazo suficiente para acometer las actuaciones pretendidas, pues en su redacción inicial su plazo de ejecución comprendía 6 meses a contar desde la solicitud y hay que tener en cuenta que el plazo de solicitudes se inició el 16 de junio de 2022, tras publicarse en *BOJA* el 15 de junio de 2022 el extracto de la convocatoria.

De esta forma, se afianza con mayor énfasis la consecución del efecto palanca que se pretende conseguir con la ayuda, encaminando de forma más exitosa el proceso de transformación de su actividad hacia una economía verde y digital por parte de las personas trabajadoras autónomas y las cooperativas, destinatarias de las subvenciones.

Es por ello por lo que para garantizar que las personas y entidades destinatarias de la línea 6 del Decreto-ley 27/2021, de 14 de diciembre, sean capaces de aprovechar las oportunidades de

adaptarse y renovarse en este nuevo escenario, se amplía a nueve meses, a contar desde el día siguiente al de presentación de la solicitud, el plazo de ejecución para realizar la actuación que, en el ejercicio de la actividad económica, contribuya a la consecución de una economía verde o de una economía digital.

## II

La regulación del decreto-ley en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía se contempla en el artículo 110 del Estatuto de Autonomía para Andalucía que establece que, en caso de extraordinaria y urgente necesidad, el Consejo de Gobierno podrá dictar medidas legislativas provisionales en forma de decretos-leyes, que no podrán afectar a los derechos establecidos en este Estatuto, al régimen electoral, ni a las instituciones de la Junta de Andalucía. No podrán aprobarse por decreto-ley los presupuestos de Andalucía. Asimismo, el Decreto-ley no podrá afectar a los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el Título I de la Constitución, de acuerdo con lo establecido en el artículo 86.1 de la misma.

En base a la previsión contenida en el artículo 110 del Estatuto de Autonomía para Andalucía, el decreto-ley constituye un instrumento constitucionalmente lícito, siempre que el fin que justifica la legislación de urgencia sea, tal como reiteradamente ha exigido nuestro Tribunal Constitucional (Sentencias 6/1983, de 4 de febrero, F. 5; 11/2002, de 17 de enero, F. 4; 137/2003, de 3 de julio, F. 3; y 189/2005, de 7 julio, F. 3), subvenir a una situación concreta, dentro de los objetivos gubernamentales, que por razones difíciles de prever requiere 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.

La extraordinaria y urgente necesidad de aprobar este decreto-ley se inscribe en el juicio político o de oportunidad que corresponde a este Gobierno (SSTC 93/2015, de 14 de mayo, FJ. 6) y esta decisión, sin duda, supone una ordenación de prioridades de actuación que la situación de emergencia acreditada demanda (STC, de 30 de enero de 2019, Recurso de Inconstitucionalidad núm. 2208-2019).

Como señala el Tribunal Constitucional, generalmente «se ha venido admitiendo el uso del decreto-ley en situaciones que se han calificado como «coyunturas económicas problemáticas», para cuyo tratamiento 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 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 31/2011, de 17 de marzo, FJ. 4; 137/2011, de 14 de septiembre, FJ. 6, y 100/2012, de 8 de mayo, FJ. 8).

Dado el carácter exclusivamente telemático del procedimiento establecido en el Decreto-ley 27/2021, de 14 de diciembre, y el retraso en el total funcionamiento del tramitador previsto para la concesión de las ayudas, se hace necesario adoptar una medida proporcionada al perjuicio que podría ocasionarse a las personas o entidades beneficiarias. Por ello, concurre la urgente necesidad de ampliar el plazo de ejecución de la actuación a que se refiere el apartado 1 del artículo 64, pues de otra forma dicho plazo resultaría insuficiente, pues en su redacción actual el plazo de ejecución de las mismas comprendía seis meses a contar desde la solicitud y hay que tener en cuenta que el

plazo de solicitudes se inició el 16 de junio de 2022, tras publicarse en *BOJA* el 15 de junio de 2022 el extracto de la convocatoria de la línea 6 del Decreto-ley 27/2021, de 14 de diciembre.

De acuerdo con los apartados 1 y 2 del artículo 8 de la Orden TES/897/2021, de 19 de agosto, al tratarse de fondos afectados al cumplimiento de una finalidad, en caso de no realizarse el gasto, o en el supuesto de no cumplir los hitos y objetivos previstos, las comunidades autónomas deberán reintegrar los fondos recibidos al Servicio Público de Empleo Estatal de manera total o parcial, en cada caso.

En el Anexo II de dicha Orden se recoge el conjunto de hitos y objetivos que deberá alcanzar la Comunidad Autónoma de Andalucía, recogándose que en el ejercicio 2021 el hito consistía en la publicación del instrumento jurídico que articule las medidas y las convocatorias de subvenciones en que aquellas se concreten.

Con el fin de asegurar que los hitos y objetivos establecidos para el año 2022 y 2023 queden ejecutados en plazo y garantizar la máxima celeridad, este no es solo el instrumento normativo adecuado para adoptar las modificaciones oportunas de acuerdo con los principios de jerarquía y seguridad jurídica, sino el más adecuado, para dar respuesta en el menor tiempo posible a una situación que requiere de una ejecución inmediata.

Por tanto, las mismas razones que determinaron la urgente necesidad para la aprobación y posterior modificación del Decreto-ley 27/2021, de 14 de diciembre, permanecen y subyacen en la actualidad, puesto que resultan necesarias para una correcta satisfacción de la finalidad pública perseguida con la ejecución de la línea 6 de subvenciones, así como para una correcta gestión de las subvenciones reguladas.

Igualmente, este Decreto-ley cumple con los límites fijados por las competencias autonómicas para acometer una regulación legal en esta materia. Cuando concurre, como en este caso, una situación de extraordinaria y urgente necesidad todos los poderes públicos que tengan asignadas facultades de legislación provisional y competencias sustantivas en el ámbito material en que incide tal situación de necesidad pueden reaccionar normativamente para atender dicha situación, siempre, claro está, que lo hagan dentro de su espectro competencial (STC 93/2015, de 14 de mayo FJ. 11).

Estas mismas razones que determinan la urgente necesidad son las que conducen a que el presente instrumento normativo se erija en el instrumento de que dispone este Gobierno para dar respuesta, en tiempo, a una situación que requiere de una actuación inmediata, dando con ello cumplimiento a los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia, tal y como exige la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

A estos efectos se pone de manifiesto el cumplimiento de los principios de necesidad y eficacia en el interés general en el que se fundamentan las medidas que se establecen, siendo el decreto-ley no solo el instrumento más adecuado sino el único que puede garantizar su consecución y eficacia.

Del mismo modo, es proporcional, ya que regula los aspectos imprescindibles para conseguir su objetivo, limitando sus efectos a la concurrencia de la situación temporal y extraordinaria descrita. Igualmente, se ajusta al principio de seguridad jurídica, siendo coherente con el resto del ordenamiento jurídico.

En cuanto al principio de transparencia, la norma está exenta de los trámites de consulta pública, audiencia e información pública que no son aplicables a la tramitación y aprobación de decretos-leyes, sin perjuicio de la debida publicidad que se dará al mismo no solo a través de los boletines oficiales

sino también mediante su publicación en el Portal de Transparencia de la Junta de Andalucía, dando así con ello cumplimiento a la obligación dispuesta en el artículo 13.2 de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía.

En relación con el principio de eficiencia, y teniendo en cuenta la propia naturaleza de las medidas adoptadas, este Decreto-ley impone únicamente las cargas administrativas imprescindibles para alcanzar los fines establecidos en el mismo y en el Decreto-ley 27/2021, de 14 de diciembre, y que pueden resumirse en garantizar la correcta obtención y destino de las subvenciones.

Debe señalarse también que este Decreto-ley se aprueba de conformidad con lo dispuesto en el artículo 110 del Estatuto de Autonomía para Andalucía, así como en el artículo 86.1 de la Constitución Española. Asimismo, se aprueba en ejercicio de las competencias atribuidas a la Comunidad Autónoma de Andalucía en el artículo 45 del Estatuto de Autonomía, relativo al fomento, y en su artículo 58, que regula las competencias sobre la actividad económica.

En su virtud, y en uso de la facultad concedida por el artículo 110 del Estatuto de Autonomía para Andalucía, a propuesta de la consejera de Empleo, Empresa y Trabajo Autónomo, de conformidad con lo previsto en el artículo 27.3 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, y previa deliberación del Consejo de Gobierno, en su reunión celebrada el día 5 de diciembre de 2022,

## DISPONGO

**Artículo único.** *Modificación del Decreto-ley 27/2021, de 14 de diciembre, por el que se aprueban con carácter urgente medidas de empleo en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia para Andalucía.*

El Decreto-ley 27/2021, de 14 de diciembre, por el que se aprueban con carácter urgente medidas de empleo en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia para Andalucía, queda modificado como sigue:

Se modifica el apartado 1 del artículo 64, que queda redactado del siguiente modo:

«1. Las personas o entidades beneficiarias de esta línea estarán obligadas a realizar en el plazo de nueve meses, a contar desde el día siguiente al de presentación de la solicitud, la actuación que, en el ejercicio de la actividad económica, contribuya a la consecución de una economía verde o de una economía digital, debiendo mantener de forma ininterrumpida su condición de persona trabajadora autónoma o de sociedad cooperativa, al menos, durante seis meses a contar desde el día siguiente al de presentación de la solicitud o hasta la fecha de ejecución de la actuación, si esta se desarrolla con posterioridad a los seis meses desde el día siguiente al de presentación de la solicitud».

**Disposición adicional única.** *Retroactividad de las modificaciones del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia para Andalucía.*

La modificación del Decreto-ley 27/2021, de 14 de diciembre, por el que se aprueban con carácter urgente medidas de empleo en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia

para Andalucía, establecida en el presente decreto-ley, será de aplicación a todas las solicitudes de las subvenciones presentadas en el marco de la convocatoria de la línea 6 aprobada en el mismo.

**Disposición final primera.** *Desarrollo y ejecución.*

Se habilita a la persona titular de la Consejería con competencia en materia de empleo para adoptar las medidas necesarias, así como para dictar cuantas instrucciones sean precisas para la ejecución de lo dispuesto en el presente decreto-ley.

**Disposición final segunda.** *Entrada en vigor.*

Este Decreto-ley entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el *Boletín Oficial de la Junta de Andalucía*.

Sevilla, 5 de diciembre de 2022.

El presidente de la Junta de Andalucía,

Juan Manuel Moreno Bonilla.

La consejera de Empleo, Empresa y Trabajo Autónomo,

Rocío Blanco Eguren.

