

Anexo II (a)

**DECRETO-LEY 4/2021, DE 23 DE MARZO, POR EL QUE SE ADOPTAN DIVERSAS MEDIDAS, CON CARÁCTER URGENTE Y EXTRAORDINARIO, COMO CONSECUENCIA DE LA SITUACIÓN OCASIONADA POR EL CORONAVIRUS (COVID-19), Y SE MODIFICAN OTRAS DISPOSICIONES NORMATIVAS.**

RELACIÓN DE DOCUMENTOS

**TODOS LOS DOCUMENTOS DEL EXPEDIENTE SON ACCESIBLES**

Nº de orden	Denominación del documento
1	Informe Gabinete Jurídico (medidas ámbito de Educación), de 20 de enero de 2021
2	Memoria justificativa (medidas ámbito de Educación), de 15 de febrero de 2021
3	Memoria económica (medidas ámbito de Turismo), de 18 de marzo de 2021
4	Memoria justificativa (medidas ámbito Audiovisual), de 18 de marzo de 2021
5	Memoria justificativa (medidas en ámbito del sector del juego), de 18 de marzo de 2021
6	Memoria económica (medidas ámbito de Empleo), de 19 de marzo de 2021
7	Memoria justificativa (medidas ámbito del Turismo), de 19 de marzo de 2021
8	Informe Gabinete Jurídico (medidas ámbito de Turismo), de 22 de marzo de 2021
9	Memoria justificativa (medidas sobre pérdida de rentas personas trabajadoras), de 22 de marzo de 2021
10	Memoria económica (medidas sobre pérdida de rentas personas trabajadoras), de 22 de marzo de 2021
11	Memoria justificativa (medidas sobre ERTE), de 22 de marzo de 2021
12	Memoria justificativa (medidas sobre Salud), de 22 de marzo de 2021
13	Nota Asesoría Jurídica (medidas sobre ERTE), de 22 de marzo de 2021
14	Nota Asesoría Jurídica (medidas sobre pérdida de rentas personas trabajadoras), de 23 de marzo de 2021

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

Sevilla, 23 de marzo de 2021

Fdo.: Antonio Sanz Cabello  
Viceconsejero de la Presidencia,  
Administración Pública e Interior

Código Seguro De Verificación:	9eavqYRFR3HZTHE8DC8FRUAWDEYTD5		
Firmado Por	ANTONIO SANZ CABELLO		
Url De Verificación	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	Página	1/1



**INFORME SSCC - 2021/01 PROYECTO DE DECRETO-LEY POR EL QUE SE MODIFICA, CON CARÁCTER URGENTE, LA NORMATIVA DE ADMISIÓN DEL ALUMNADO EN LOS CENTROS DOCENTES PÚBLICOS Y PRIVADOS CONCERTADOS DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA PARA ADAPTARLA A LAS PREVISIONES DE CARÁCTER BÁSICO RECOGIDAS EN LA LEY ORGÁNICA 3/2020, DE 29 DE DICIEMBRE, POR LA QUE SE MODIFICA LA LEY ORGÁNICA 2/2006, DE 3 DE MAYO, DE EDUCACIÓN.**

**Asunto: Decreto-ley. Modificación normativa admisión alumnado Andalucía: Decreto 21/2020, de 17 de febrero y Orden de 20 de febrero de 2020. Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación.**

Habiéndose remitido por el Ilmo. Sr. Director General de Planificación y Centros de la Consejería de Educación y Deporte petición de informe sobre el asunto arriba referenciado, me cumple poner de manifiesto los siguientes:

**ANTECEDENTES**

**PRIMERO.-** En fecha de 13 enero de 2020 el Director General de Planificación y Centros nos da traslado del borrador de Decreto-ley con el título arriba indicado, al que se adjunta memoria funcional y económica.

**SEGUNDO:** En la misma fecha, mediante correo electrónico, se nos remite desde el mismo centro directivo nota informativa elaborada sobre el citado borrador por el Jefe de Servicio de Legislación de la Secretaría General Técnica.

**TERCERO:** Posteriormente, mediante correo electrónico de fecha 14 de enero de 2020 se nos da traslado de un nuevo borrador de Decreto-ley, por haberse añadido un nuevo párrafo en la parte expositiva. Asimismo, también por correo electrónico, se remite el oficio de petición de informe.

Atendiendo a la urgencia con que nos solicita parecer jurídico, vista la documentación anterior, tenemos a bien hacer las siguientes:

**CONSIDERACIONES JURIDICAS**

**PRIMERA.-** Mediante el proyecto de Decreto-ley se modifica, con carácter urgente, la normativa de admisión del alumnado en los centros docentes públicos y privados concertados de la Comunidad Autónoma de Andalucía, con objeto de adaptarla a las previsiones de carácter básico recogidas en la Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación.



Plaza de España. Puerta de Navarra, s/n 41013 Sevilla

FIRMADO POR	MARIA DE GRACIA GOMEZ GARCIA	20/01/2021 12:20:10	PÁGINA 1/19
VERIFICACIÓN	tFc2eYNGWXWUSKDK7F3F40CBRGEP	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	

De este modo, el borrador recoge modificaciones tanto del Reglamento que regula los criterios y el procedimiento de admisión del alumnado en los centros docentes públicos y privados concertados para cursar las enseñanzas de segundo ciclo de educación infantil, educación primaria, educación especial, educación secundaria obligatoria y bachillerato, aprobado por Decreto 21/2020, de 17 de febrero, como de la Orden de 20 de febrero de 2020, por la que se desarrolla el procedimiento de admisión del alumnado en los centros docentes públicos y privados concertados para cursar las enseñanzas de segundo ciclo de educación infantil, educación primaria, educación especial, educación secundaria obligatoria y bachillerato.

**SEGUNDA:** Dada la forma de Decreto-ley que adoptaría la norma proyectada, debemos analizar con carácter principal la procedencia del mismo, de acuerdo con los antecedentes contenidos en la documentación remitida por el peticionario de informe.

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

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

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

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

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



Plaza de España. Puerta de Navarra, s/n 41013 Sevilla

FIRMADO POR	MARIA DE GRACIA GOMEZ GARCIA	20/01/2021 12:20:10	PÁGINA 2/19
VERIFICACIÓN	tFc2eYNGWXWUSKDK7F3F40CBRGEP	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	

**1.- Extraordinaria y urgente necesidad.**

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

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

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

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

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

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



FIRMADO POR	MARIA DE GRACIA GOMEZ GARCIA	20/01/2021 12:20:10	PÁGINA 3/19
VERIFICACIÓN	tFc2eYNGWXWUSKDK7F3F40CBRGEP	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



de dicha situación.

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

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

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

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

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

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

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



Plaza de España. Puerta de Navarra, s/n 41013 Sevilla

FIRMADO POR	MARIA DE GRACIA GOMEZ GARCIA	20/01/2021 12:20:10	PÁGINA 4/19
VERIFICACIÓN	tFc2eYNGWXWUSKDK7F3F40CBRGEP	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



Sobre las “coyunturas económicas problemáticas” podemos destacar la doctrina contenida en la STC de 28 de marzo de 2007, Rec. nº 4781/2002, que tras enumerar los casos anteriormente aludidos, señala que:

*“Como es fácil comprobar, los Decretos-Leyes enjuiciados en todas estas Sentencias afectaban a lo que la STC 23/1993, de 21 de enero , F. 5, denominó «coyunturas económicas problemáticas» para cuyo tratamiento el Decreto-ley representa un instrumento constitucionalmente lícito, en tanto que pertinente y adecuado para la consecución del fin que justifica la legislación de urgencia, que no es otro, según tenemos reiterado, que subvenir a «situaciones concretas de los objetivos gubernamentales que por razones difíciles de prever requieran una acción normativa inmediata en un plazo más breve que el requerido por la vía normal o por el procedimiento de urgencia para la tramitación parlamentaria de las Leyes» ( SSTC 6/1983, de 5 de febrero , F. 5; 11/2002, de 17 de enero , F. 5; y 137/2003, de 3 de julio, F. 3)”.*

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

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

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

*En la primera de estas resoluciones este Tribunal tuvo ocasión de precisar que <<el concepto extraordinaria y urgente necesidad’ que se contiene en la Constitución no es, en modo alguno, una cláusula o expresión vacía de significado dentro de la cual el lógico margen de apreciación política del Gobierno se mueva libremente sin restricción alguna, sino, por el contrario, la constatación de un límite jurídico a la actuación mediante decretos-leyes. Y en este sentido, sin perjuicio del peso que en la apreciación de lo que haya de considerarse como caso de extraordinaria y urgente necesidad haya de concederse al juicio puramente político de los órganos a los que incumbe la dirección del Estado, es función propia de este Tribunal el aseguramiento de estos límites, la garantía de que en el ejercicio de esta facultad, como de cualquier otra, los poderes públicos se mueven dentro del marco trazado por la*



Plaza de España. Puerta de Navarra, s/n 41013 Sevilla

FIRMADO POR	MARIA DE GRACIA GOMEZ GARCIA	20/01/2021 12:20:10	PÁGINA 5/19
VERIFICACIÓN	tFc2eYNGWXWUSKDK7F3F40CBRGEP	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



*Constitución, de forma que este Tribunal podrá, en supuestos de uso abusivo o arbitrario, rechazar la definición que los órganos políticos hagan de una situación determinada como de ‘extraordinaria y urgente necesidad’ y, en consecuencia, declarar la inconstitucionalidad de un real decreto-ley por inexistencia del presupuesto habilitante por invasión de las facultades reservadas a las Cortes Generales por la Constitución.>> (STC 137/2011, FJ 4), reiterándose a renglón seguido que <<nuestra Constitución ha adoptado una solución flexible y matizada respecto del fenómeno del decreto-ley que, por una parte, no lleva a su completa proscripción en aras del mantenimiento de una rígida separación de los poderes, ni se limita a permitirlo de una forma totalmente excepcional en situaciones de necesidad absoluta, de modo que la utilización de este instrumento normativo se estima legítima <<en todos aquellos casos en que hay que alcanzar los objetivos marcados para la gobernación del país, que, por circunstancias difíciles o imposibles de prever, requieren una acción normativa inmediata o en que las coyunturas económicas exigen una rápida respuesta>> (STC 6/1983, de 4 de febrero, FJ 5). En otras palabras, el fin que justifica la legislación de urgencia no es otro que subvenir a <<situaciones concretas de los objetivos gubernamentales que por razones difíciles de prever requieran una acción normativa inmediata en un plazo más breve que el requerido por la vía normal o por el procedimiento de urgencia para la tramitación parlamentaria de las leyes>> (SSTC 11/2002, de 17 de enero, FJ 4, y 137/2003, de 3 de julio, FJ 3), >> (ibídem).*

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

*(...) En cuanto a los instrumentos de los que puede valerse este Tribunal, se añade en ese mismo fundamento jurídico 4 de la STC 137/2011, que <<el examen de la concurrencia del citado presupuesto habilitante de la ‘extraordinaria y urgente necesidad’ siempre se ha de llevar a cabo mediante la valoración conjunta de todos aquellos factores que determinaron al Gobierno a dictar la disposición legal excepcional*



FIRMADO POR	MARIA DE GRACIA GOMEZ GARCIA	20/01/2021 12:20:10	PÁGINA 6/19
VERIFICACIÓN	tFc2eYNGWXWUSKDK7F3F40CBRGEP	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



*y que son, básicamente, los que quedan reflejados en la exposición de motivos de la norma, a lo largo del debate parlamentario de convalidación y en el propio expediente de elaboración de la misma, debiendo siempre tener presentes las situaciones concretas y los objetivos gubernamentales que han dado lugar a la aprobación del decreto-ley>> (STC 237/2012, de 13 de diciembre)”.*

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

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

1.5.- En relación a lo anterior y en consideración a la doctrina contenida en la Sentencia 137/2011 acerca de que la definición por los órganos políticos de una situación de extraordinaria y urgente necesidad sea explícita y razonada, y de que exista una conexión de sentido o relación de adecuación entre la situación definida que constituye el presupuesto habilitante de las medidas que en el Decreto-ley se adoptan y éstas, de manera que guarden una relación directa o de congruencia con la situación que se trata de afrontar, se recuerda que, bien en la exposición de motivos, bien en las memorias que acompañen al proyecto de norma, una vez justificada la extraordinaria y urgente necesidad, debe también acreditarse la adecuación de todas y cada una de las medidas adoptadas en relación con aquélla.

En el caso del presente proyecto es la reciente aprobación de la Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo (LOE), la que motiva la aprobación del presente Decreto-ley, por cuanto, conforme a la DF 5ª.1 d) de aquélla, las modificaciones relativas a la admisión del alumnado se aplicarán a la entrada en vigor de la misma (ésta se produjo el 19 de enero de 2020), salvo que el procedimiento se hubiera iniciado con anterioridad a dicha entrada en vigor.

El procedimiento de admisión del alumnado en los centros docentes públicos y privados concertados para cursar las enseñanzas de segundo ciclo de educación infantil, educación primaria, educación especial, educación secundaria obligatoria y bachillerato no se encuentra iniciado en Andalucía para el curso 2021/22, por lo que, como explica la parte expositiva del borrador remitido, es necesario acometer las modificaciones precisas que permitan adaptar la normativa andaluza a los requerimientos recogidos en la mencionada norma básica.

De este modo, sería la entrada en vigor de las previsiones básicas de la Ley Orgánica referentes a la referida admisión del alumnado en centros sostenidos con fondos públicos la que vendría a constituir



Plaza de España. Puerta de Navarra, s/n 41013 Sevilla

FIRMADO POR	MARIA DE GRACIA GÓMEZ GARCÍA	20/01/2021 12:20:10	PÁGINA 7/19
VERIFICACIÓN	tFc2eYNGWXWUSKDK7F3F40CBRGEP	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



el presupuesto del Decreto-ley proyectado.

En aras de la debida justificación del Decreto-ley, la motivación concreta en la parte expositiva (y en la memoria) que se ofrece a efectos de dejar constancia de la necesaria vinculación entre las medidas y las razones que, conforme a Derecho, facultan para acudir al Decreto-ley para articularlas, debería completarse en el sentido de indicar que acudir a la figura del Decreto-ley resulta preciso para hacer posible la aplicación de las modificaciones introducidas en la LOE en lo atinente a la admisión del alumnado en el procedimiento, el cual ha de iniciarse de manera perentoria (aspecto éste en el que ha de incidir la memoria y la parte expositiva), de manera que tramitar un procedimiento de modificación normativa ordinario conllevaría una duración que resulta incompatible con la necesidad de iniciar de modo inminente el procedimiento de admisión.

**2.- Adecuación de las medidas adoptadas.**

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

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

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

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

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



Plaza de España. Puerta de Navarra, s/n 41013 Sevilla

Es copia auténtica de documento electrónico

FIRMADO POR	MARIA DE GRACIA GOMEZ GARCIA	20/01/2021 12:20:10	PÁGINA 8/19
VERIFICACIÓN	tFc2eYNGWXWUSKDK7F3F40CBRGEP	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	

o de congruencia con la situación que se trata de afrontar”.

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

Al respecto, con el Decreto-ley se abordaría la adaptación de la normativa andaluza reguladora de la admisión del alumnado en los centros docentes públicos y privados concertados para cursar las enseñanzas de segundo ciclo de educación infantil, educación primaria, educación especial, educación secundaria obligatoria y bachillerato, a las previsiones introducidas en preceptos básicos de la LOE por la Ley Orgánica 3/2020.

A nuestro juicio, puede decirse que las medidas previstas presentarían la conexión de sentido exigible, pues con ellas, existe una conexión directa entre la urgencia definida y la medida concreta adoptada para subvenir a ella: la medida que con este Decreto-ley se adopta constituye una alternativa más ágil frente al procedimiento de modificación reglamentaria cuya tramitación demoraría la adaptación normativa referida y la consiguiente iniciación del procedimiento de admisión, demora cuyos efectos deben plasmarse en la memoria y en la parte expositiva del borrador, según se ha observado en el punto 1.4 de esta consideración jurídica.

El expediente (Memoria y Exposición de Motivos) debe incidir tanto en la necesidad de dar desarrollo a las novedades de la LOE en esta materia, como en qué medida no puede acudir a los mecanismos ordinarios de modificación normativa para adaptar la regulación autonómica vigente (de rango reglamentario), por la perentoriedad del inicio del procedimiento de admisión.

**3.- Competencia autonómica y límites materiales.**

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

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



Plaza de España. Puerta de Navarra, s/n 41013 Sevilla

Es copia auténtica de documento electrónico

FIRMADO POR	MARIA DE GRACIA GOMEZ GARCIA	20/01/2021 12:20:10	PÁGINA 9/19
VERIFICACIÓN	tFc2eYNGWXWUSKDK7F3F40CBRGEP	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



competencias.

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

En este caso sería, fundamentalmente, el artículo 52 del Estatuto de Autonomía para Andalucía el título que ampararía la aprobación de las medidas previstas, pues el aspecto de que aquí se trata se incluye entre aquellos sobre los que a la Comunidad Autónoma de Andalucía corresponde competencia compartida (En virtud del artículo 52.2 del Estatuto de Autonomía para Andalucía, la Comunidad Autónoma de Andalucía ostenta la competencia compartida sobre “los criterios de admisión de alumnos”, sin perjuicio de lo recogido en el artículo 149.1.30.ª de la Constitución, a tenor del cual corresponde al Estado dictar las normas básicas de desarrollo del artículo 27 del texto constitucional, a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en esta materia).

Desde este punto de vista, por tanto, entendemos que tales competencias alcanzarían para la aprobación de este Decreto-ley.

Por otro lado, en orden a asegurar que este proyecto normativo quedaría perfectamente encuadrado en el ámbito competencial de la Comunidad Autónoma andaluza, se recomienda también dejar constancia, tras la oportuna revisión a practicar al efecto, que todas las medidas previstas resultarían compatibles con la normativa estatal que pudiera incidir en aspectos de los procedimientos afectados, teniendo en cuenta que estos se ubican en la materia de educación, en la que concurren las competencias básicas del Estado en materia de Educación.

3.2.- En cuanto a los límites materiales a la regulación por Decreto-ley, aparecen enunciados al final del apartado 1 del artículo 110, no pudiendo afectar así a los derechos establecidos en el Estatuto, al régimen electoral, a las instituciones de la Junta de Andalucía, ni pudiendo aprobarse tampoco por Decreto-ley los presupuestos de Andalucía. A tales límites habría que añadir los que establece el artículo 86.1 de la Constitución, como así ha declarado expresamente el propio Tribunal Constitucional, afirmando lo siguiente en su Sentencia 38/2016, de 3 de marzo, citado luego en su Sentencia 105/2018, de 4 de octubre: “*los severos límites impuestos al decreto-ley estatal por razón del principio democrático (art. 1.1 CE [RCL 1978, 2836]) y que se reflejan en el art. 86 CE (RCL 1978, 2836) son también exigibles en el ámbito autonómico y, en consecuencia, un Estatuto de Autonomía no puede atribuir al Consejo de Gobierno poderes de legislación de urgencia que no estén sujetos, en lo que corresponda, a los límites consignados en el art. 86.1 CE (RCL 1978, 2836) como garantía del principio democrático, correspondiendo al Tribunal Constitucional la aplicación del parámetro constitucional insito en dicho principio, mediante el control de la constitucionalidad de dicha legislación de urgencia.*”



Especial atención habrá que prestar respecto a los primeros, por la indeterminación de lo que debe entenderse por “afectación”, así como por la eventual influencia que puedan tener los Decretos-

Plaza de España. Puerta de Navarra, s/n 41013 Sevilla

FIRMADO POR	MARIA DE GRACIA GOMEZ GARCIA	20/01/2021 12:20:10	PÁGINA 10/19
VERIFICACIÓN	tFc2eYNGWXWUSKDK7F3F40CBRGEP	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



leyes sobre los mismos. El Auto del Tribunal Constitucional de 12 de febrero de 2014, Rec. N.º 3801/2013, precisa sobre el particular que:

*“Con relación a este límite, este Tribunal ha manifestado que <<no cabe una interpretación de esa restricción que suponga el vaciamiento de la figura del Decreto-ley, y su inutilidad absoluta, lo que resultaría del otorgamiento al verbo «afectar» de un contenido literal amplísimo (STC 111/1983, de 2 de diciembre, fundamento jurídico 8.º). Y ha indicado igualmente que, en consecuencia, la prohibición a que nos referimos ha de entenderse como impeditiva, no de cualquier incidencia en los derechos recogidos en el Título I, sino de una regulación por Decreto-ley del régimen general de los derechos, deberes y libertades contenidos en ese Título, así como de que «por Decreto-ley se vaya en contra del contenido o elementos esenciales de alguno de tales derechos», habida cuenta de la configuración constitucional del derecho de que se trate, e incluso de su posición en las diversas secciones en el Texto constitucional (STC 111/1983, fundamento jurídico 8.º)” (por todas, STC 3/1988, de 21 de enero, FJ 7). A partir de esta idea, en otros pronunciamientos hemos señalado que “el decreto-ley ‘no puede alterar ni el régimen general ni los elementos esenciales’” de los citados derechos>> (STC 100/2012, de 8 de mayo, FJ 9; STC 329/2005, de 15 de diciembre, FFJJ 8 y 9; ATC 85/2011, de 7 de junio, FJ 7)”.*

En el caso del presente Decreto-ley, no se aprecia que el proyecto incurra en este defecto, por cuanto mediante la presente norma se lleva a cabo, únicamente, la adaptación de la regulación autonómica sobre la admisión del alumnado a las modificaciones introducidas por la Ley Orgánica 3/2020 en preceptos básicos de la LOE atinentes a esa materia, así como a establecer ciertos aspectos organizativos derivados de dichas modificaciones. En consecuencia, lejos de conllevar una afectación del derecho a la educación en los términos jurisprudencialmente expresados, constituye un mecanismo para su salvaguarda.

#### **4.- Conclusión.**

A la vista de los requisitos normativos y jurisprudenciales expuestos, aun partiendo de una aparente situación de extraordinaria y urgente necesidad, así como de la conexión de sentido de la medida prevista en el borrador con aquélla, el texto debería incidir en la imposibilidad de retrasar el inicio del procedimiento de escolarización más allá de marzo.

Por lo demás, como ya explica la parte expositiva en su Expositivo II, *“La regulación que se introduce en este Decreto-ley no afecta a los derechos de la ciudadanía establecidos en la Constitución Española y en el Estatuto de Autonomía para Andalucía, toda vez que los mismos están garantizados por la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, el Decreto 21/2020, de 17 de febrero y la Orden de 20 de febrero de 2020, limitándose la presente norma a trasponer al ordenamiento jurídico andaluz determinados preceptos de la norma básica que han sido modificados por la Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre, y a establecer ciertos aspectos organizativos derivados de dichas modificaciones”.*

**TERCERA:** A todo lo ya expuesto, como observaciones concretas al texto, tenemos a bien añadir



Plaza de España. Puerta de Navarra, s/n 41013 Sevilla

FIRMADO POR	MARIA DE GRACIA GOMEZ GARCIA	20/01/2021 12:20:10	PÁGINA 11/19
VERIFICACIÓN	tFc2eYNGWXWUSKDK7F3F40CBRGEP	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



las siguientes:

4.1.- Con carácter general advertimos que el texto sea revisado en orden a cumplir las **directrices de técnica normativa**.

4.2.- **Preámbulo.** Se observa errata en el párrafo segundo del Expositivo II donde se dice “Disposición adicional quinta” en lugar de “Disposición Final Quinta”.

En ese mismo Expositivo II se dice que “La regulación que se introduce en este Decreto-ley no afecta a los derechos de la ciudadanía establecidos en la Constitución Española y en el Estatuto de Autonomía para Andalucía, toda vez que los mismos están garantizados por la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, el Decreto 21/2020, de 17 de febrero y la Orden de 20 de febrero de 2020, limitándose la presente norma a trasponer al ordenamiento jurídico andaluz determinados preceptos de la norma básica que han sido modificados por la Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre, y a establecer ciertos aspectos organizativos derivados de dichas modificaciones”. Sugerimos que esa última parte se sustituya, por ser más precisa, por la indicación siguiente: “limitándose la presente norma a adaptar la regulación autonómica sobre la admisión del alumnado a las modificaciones introducidas por la Ley Orgánica 3/2020 en preceptos básicos de la LOE atinentes a esa materia, así como a establecer ciertos aspectos organizativos derivados de dichas modificaciones”.

Por otro lado, llamamos la atención sobre el hecho de que, según comprobamos, algunos aspectos del Reglamento (Decreto 21/2020) y la Orden que resultan modificados por el Decreto-ley no parecen derivar de la modificación de la LOE ni son propiamente organizativos (ejemplo: artículo 2.11 in fine del Reglamento). En consecuencia debería matizarse esa afirmación que hace la parte expositiva sobre que el objeto del Decreto-ley se limite a modificaciones derivadas de la modificación de la LOE.

4.3.- **Artículo 1. Uno, por el que se modifica el artículo 2.4 del Decreto 21/2020, de 17 de febrero:**

El vigente artículo 2.4 del Reglamento reproduce el artículo 88.1 de la LOE, por lo que la modificación que se propone es consecuencia de haber variado la dicción de este último, la cual pasa a recogerse de manera literal en el nuevo 2.4.

En ese sentido, puesto que se parte de la reproducción del referido precepto legal, sometemos a su consideración reproducir también el añadido de la LOMLOE al artículo 88.1 LOE sobre que “*Las actividades complementarias que tengan carácter estable no podrán formar parte del horario escolar del centro*”, aunque se trate de un aspecto que guarde más relación con la planificación educativa y, no propiamente, con el procedimiento de admisión del alumnado.

4.4.- **Artículo 1. Uno, por el que se modifica el artículo 2.6 del Decreto 21/2020, de 17 de febrero:**



Plaza de España. Puerta de Navarra, s/n 41013 Sevilla

FIRMADO POR	MARIA DE GRACIA GOMEZ GARCIA	20/01/2021 12:20:10	PÁGINA 12/19
VERIFICACIÓN	tFc2eYNGWXWUSKDK7F3F40CBRGEP	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	

El tenor del artículo 2.6 del Reglamento se modifica para adaptarlo al artículo 84.9 de la LOE, el cual no ha sido modificado por la LOMLOE, y que dice lo siguiente: *“La matriculación de un alumno en un centro público o privado concertado supondrá respetar su proyecto educativo, sin perjuicio de los derechos reconocidos a los alumnos y a sus familias en las leyes y lo establecido en el apartado 3 de este artículo”.*

La LOMLOE ha suprimido la alusión al “carácter propio” en el artículo 116.1 de la LOE, de manera que a la hora se disponer que *“Los centros privados que ofrezcan enseñanzas declaradas gratuitas en esta Ley y satisfagan necesidades de escolarización, en el marco de lo dispuesto en los artículos 108 y 109, podrán acogerse al régimen de conciertos en los términos legalmente establecidos”*, suprime la apostilla: *“sin que la elección de centro por razón de su carácter propio pueda representar para las familias, alumnos y alumnas y centros un trato menos favorable, ni una desventaja, a la hora de suscribir conciertos con las Administraciones educativas o en cualquier otro aspecto”.*

No obstante, comprobamos que con la LOMLOE la referencia al “carácter propio” no ha desaparecido de la LOE ni la necesidad de que la matriculación de un alumno en un centro concertado implique respetarlo (que es lo que dice el artículo 2.6 del Reglamento), y ello por cuanto el artículo 121.6 de la LOE (que mantiene su dicción tras la LOMLOE) dispone que *“El proyecto educativo de los centros privados concertados, que en todo caso deberá hacerse público, será dispuesto por su respectivo titular e incorporará el carácter propio al que se refiere el artículo 115 de esta Ley”.*

De este modo, el hecho de que el artículo 2.6 del Reglamento disponga que la matriculación supondrá respetar el Plan de Centro y, en su caso, su carácter propio, resulta coherente con el respecto al proyecto educativo que prescribe la LOE (artículo 84.9), en la medida que dicho proyecto educativo incorporará, según se ha visto, el “carácter propio” del centro. Recordamos, en ese sentido, que según el artículo 126 de la Ley 17/2007, de 10 de diciembre, de Educación de Andalucía (en adelante, LEA) el proyecto educativo constituye, junto con el reglamento de organización y funcionamiento y el proyecto de gestión, el Plan de Centro.

**4.5.- Artículo 1. Uno, por el que se modifica el artículo 2.11 del Decreto 21/2020, de 17 de febrero:**

Se modifica el artículo 2.11, relativo a la escolarización del alumnado con necesidades educativas especiales, para adaptarlo a la dicción del artículo 74.1 de la LOE, dicción que no se ha visto afectada por la LOMLOE.

Por otro lado, en la explicación de qué haya de entenderse como “último año académico” a los efectos de mantener la escolarización de este alumnado, se sustituye “curso escolar”, por “año académico”, de manera que quedarían incluidos los meses de julio y agosto subsiguientes a la finalización del curso escolar, dando cobertura a un supuesto que quedaba antes sin regulación.



Plaza de España. Puerta de Navarra, s/n 41013 Sevilla

FIRMADO POR	MARIA DE GRACIA GOMEZ GARCIA	20/01/2021 12:20:10	PÁGINA 13/19
VERIFICACIÓN	tFc2eYNGWXWUSKDK7F3F40CBRGEP	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



Sobre la aplicación del artículo 2.11 del Reglamento, en relación con el artículo 74.1 LOE, a propósito del límite de permanencia de escolarización del alumnado con necesidades educativas especiales, se pronunció el Juzgado de lo Contencioso Administrativo nº 1 de Sevilla (Procedimiento sobre Derechos Fundamentales nº 159/20). La Sentencia, de 30 de septiembre de 2020, es favorable a la Administración, por cuanto el órgano judicial consideró que en ese caso concreto (denegación escolarización el alumno en el curso 2020/21 por el hecho de que el alumno cumpliera los 21 años el 7 de agosto de 2020, por lo que el último curso en el que podía estar escolarizado era el de 2019/2020) no se había producido *“discriminación alguna por razón de nacimiento (art. 14 de la CE) ni vulneración del derecho de igualdad, como sostiene la parte actora. La administración se limita a denegar la escolarización del alumno en aplicación de la normativa expuesta, norma que es clara y no admite o no deja lugar a la interpretación. Es decir, en este caso para que pueda admitirse la solicitud de escolarización es preciso que el alumno cumpla los 21 años en el curso escolar, curso que se inicia el 1 de septiembre. En este supuesto el alumno cumple los años en agosto y por lo tanto antes de que se inicie el curso escolar. La norma es clara habla de curso escolar y no de año natural como pretende la parte actora. La administración no actúa arbitrariamente en este caso, aplica la norma existente al respecto. Y en cuanto a la excepción de inadecuación de procedimiento, ha de tenerse en cuenta que efectivamente, más que ante una vulneración de derechos fundamentales nos encontramos ante un supuesto de legalidad ordinaria, si bien en cualquier caso, como se ha dicho la administración resuelve en virtud de la norma aplicable”*.

La Sentencia añade: *“No obstante, la parte dispone de otros medios y recursos para el supuesto de que considere que dicha normativa en la que se basa el acto recurrido es inconstitucional o vulnera derechos fundamentales, más en ese supuesto ya este órgano no sería competente para conocer de ello”*.

No obstante, como decimos, el resultado del cambio normativo propuesto es que de esta manera la norma estaría dando cobertura al supuesto del alumno que cumple años en los meses de julio y agosto, no incluidos propiamente en ningún “curso escolar”.

Recordamos, en este sentido, que *“curso académico o curso escolar”* se define en el artículo 2 b) del Reglamento que regula el calendario y la jornada escolar en los centros docentes, a excepción de los universitarios, aprobado por Decreto 301/2009, de 14 de julio, como el *“el periodo comprendido entre el 1 de septiembre de cada año y el 30 de junio del siguiente. En el caso de las enseñanzas deportivas, podrá desarrollarse entre el 1 de septiembre de cada año y el 31 de agosto del siguiente”*. Mientras que *“Año académico o año escolar”*, comprendería, según el artículo 2 a) del citado Reglamento, *“el periodo comprendido entre el 1 de septiembre de cada año y el 31 de agosto del siguiente”*.

**4.6.- Artículo 1. Dos, por el que se modifica el artículo 4.2 del Decreto 21/2020, de 17 de febrero:**



Plaza de España. Puerta de Navarra, s/n 41013 Sevilla

FIRMADO POR	MARIA DE GRACIA GOMEZ GARCIA	20/01/2021 12:20:10	PÁGINA 14/19
VERIFICACIÓN	tFc2eYNGWXWUSKDK7F3F40CBRGEP	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	

Se sustituye la alusión a “plazas públicas” por “plazas del Sistema Educativo Público de Andalucía”.

El artículo 109.1 LOE se refiere a “plazas públicas” (“*oferta suficiente de plazas públicas...*”), pudiendo entenderse que las mismas no son otras que las del Sistema Educativo Público, en este caso de Andalucía, por cuanto, según el artículo 3 de la LEA, dicho Sistema incluye a los centros públicos y a los concertados, y debido también a que del propio artículo 109.2 LOE se deduce que las plazas a las que se refiere el precepto son las de los centros públicos y la autorizada en los centros privados concertados (“*Las enseñanzas reguladas en esta Ley se programarán por las Administraciones educativas teniendo en cuenta la oferta existente de centros públicos y la autorizada en los centros privados concertados*”).

**4.7.- Artículo 1. Dos, por el que se modifica el artículo 4.3 del Decreto 21/2020, de 17 de febrero:**

El precepto mantiene la referencia a la “demanda social” que, sin embargo, se suprime en el apartado anterior (en el artículo 4.2)

La nueva redacción del artículo 109.2 LOE también elimina la alusión a “demanda social”, sustituyéndola por una paráfrasis que podría identificarse con el significado de esa expresión, en la medida que llama a articular “*el principio de participación efectiva de los sectores afectados como mecanismo idóneo para atender adecuadamente los derechos y libertades y la elección de todos los interesados*”.

Esta observación se hace desde la cautela, por cuanto desconocemos el sentido exacto de la expresión “demanda social” en este contexto educativo, pues la LOMCE, que fue la que introdujo, no la define, ni en la parte expositiva ni en el articulado. En consecuencia, sometemos a su consideración el no mantenimiento de la expresión “demanda social” como tal en el texto del Reglamento, sustituyéndola por la referencia que añade la LOMLOE sobre el “principio de participación efectiva de los sectores afectados”.

**4.8.- Artículo 1. Dos, por el que se modifica el artículo 4.4 del Decreto 21/2020, de 17 de febrero:**

Reiteramos la observación al artículo 4.2 en lo referente a la alusión a “plazas del Sistema educativo público de Andalucía”.

**4.9.- Artículo 1. Tres, por el que se modifica el artículo 9.4 del Decreto 21/2020, de 17 de febrero:**

Si bien el mismo artículo 9 indica en el apartado 2, en orden a la delimitación de las áreas de



Plaza de España. Puerta de Navarra, s/n 41013 Sevilla

FIRMADO POR	MARIA DE GRACIA GOMEZ GARCIA	20/01/2021 12:20:10	PÁGINA 15/19
VERIFICACIÓN	tFc2eYNGWXWUSKDK7F3F40CBRGEP	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



influencia, a que serán oídos el correspondiente Consejo Escolar Provincial y los Consejos Escolares Municipales, no está de más, por claridad expositiva, incorporar en el apartado 5 la referencia a la necesidad de oír a las administraciones locales para determinar las áreas de influencia, conforme al segundo párrafo del artículo 86.1 LOE, según observa el Informe del Servicio de Legislación de la SGT.

**4.10.- Artículo 1. Siete, por el que se modifica el artículo 21 del Decreto 21/2020, de 17 de febrero:**

El artículo 21 del Reglamento se adapta al artículo 84.2 de la LOE, que establece una limitación a la puntuación total (*“Ninguno de estos criterios tendrá carácter excluyente ni podrá suponer más del 30 % del total de la puntuación máxima, salvo la proximidad al domicilio que podrá superar ese límite”*).

**4.11.- Artículo 1. Once, por el que se modifica el artículo 32.1 del Decreto 21/2020, de 17 de febrero:**

En relación a la modificación del artículo 32.1 del Reglamento, damos por reproducida la observación del Informe del Servicio de Legislación sobre que este inciso no recoge los nuevos requerimientos impuestos a las Administraciones públicas en la nueva redacción del artículo 87.1 LOE: *“las Administraciones garantizarán una adecuada y equilibrada escolarización del alumnado con necesidad específica de apoyo educativo y dispondrán las medidas necesarias para evitar la segregación del alumnado por razones socioeconómicas o de otra naturaleza..” (...)* *“...establecerán las medidas que se deban adoptar cuando se concentre una elevada proporción de alumnado de tales características en un centro educativo...”*.

**4.12.- Artículo 1. Once, por el que se modifica el artículo 32.2 del Decreto 21/2020, de 17 de febrero:**

El artículo 32.2 del Reglamento se modifica para adaptarlo a la nueva redacción del artículo 87.2 LOE.

Tenemos a bien sugerir una mejora en el texto de manera que, a efectos de reflejar en el precepto que la reserva ha de producirse en todo caso, incorpore el mandato del artículo 87.2 LOE en orden a que “deberá” producirse la reserva de plazas a que se refiere. Todo ello sin perjuicio de mantener a continuación el límite máximo de tres plazas por unidad que se establecería en el desarrollo reglamentario de esa previsión legal.

**4.13.- Artículo 1. Doce, por el que se modifica el artículo 33.2 del Decreto 21/2020, de 17 de febrero:**

El apartado 2 del artículo 33 se adapta a lo dispuesto en el artículo 127 de la LOE, donde se contempla como competencia del Consejo Escolar de los centros públicos *“e) Decidir sobre la admisión*



Plaza de España. Puerta de Navarra, s/n 41013 Sevilla

FIRMADO POR	MARIA DE GRACIA GOMEZ GARCIA	20/01/2021 12:20:10	PÁGINA 16/19
VERIFICACIÓN	tFc2eYNGWXWUSKDK7F3F40CBRGEP	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



*del alumnado con sujeción a lo establecido en esta Ley y disposiciones que la desarrollen”.*

Comprobamos que se mantiene inalterable la parte referida a los centros concertados por cuanto las atribuciones del Consejo Escolar de estos centros en relación a la admisión del alumnado no experimentan variación tras la LOMLOE. Concretamente, el artículo 57 de la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación (en adelante, LOE) sigue disponiendo que corresponde al Consejo Escolar del centro concertado: *“c) Participar en el proceso de admisión del alumnado, garantizando la sujeción a las normas sobre el mismo”* (La LOMLOE en su DF 1ª. Díez. dá nueva redacción a este inciso a los solos efectos de sustituir *“alumnos y alumnas”* por *“alumnado”*).

**4.14.- Artículo 1. Trece, por el que se modifica el artículo 34.1 del Decreto 21/2020, de 17 de febrero:**

El precepto se adapta a lo dispuesto en el artículo 127 de la LOE, donde se contempla como competencia del Consejo Escolar de los centros públicos *“e) Decidir sobre la admisión del alumnado con sujeción a lo establecido en esta Ley y disposiciones que la desarrollen”*.

**4.15.- Artículo 1. Quince, por el que se modifica el artículo 43 del Decreto 21/2020, de 17 de febrero:**

Damos por reproducida la observación del Informe de Servicio de Legislación, en cuanto a la conveniencia de incluir expresamente la referencia a la posibilidad de presentar la solicitud ante la Administración educativa (en consonancia que lo dispuesto en el artículo 86.3 de la LOE), sin perjuicio de que sea algo que se infiera de la remisión al artículo 16 de la Ley 39/2015.

Por otro lado, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 86.3 de la LOE (si bien no es novedad introducida por la LOMLOE), el artículo 43.1 del Reglamento debería aludir a que los centros docentes *“deberán ser informados”* de las solicitudes de admisión que les afecten, más allá de la posibilidad de remitir copia de las solicitudes a los mismos que menciona el propio 43.1 in fine.

**4.16.- Artículo 1. Dieciséis, por el que se modifica el artículo 47.3 del Decreto 21/2020, de 17 de febrero.**

El artículo 47.3 del Reglamento dice que *“el acuerdo del Consejo Escolar será elevado a la persona representante de la titularidad, quien resolverá sobre la puntuación definitiva”*.

Sometemos a su consideración la sustitución de *“acuerdo”* por *“informe”*, por cuando la decisión de la admisión recae propiamente en la persona representante de la titularidad (artículo 48.2 del Reglamento), que es a quien se atribuye la facultad de resolver sobre la puntuación definitiva.

**4.17.- Artículo 1. Dieciocho, por el que se modifica el artículo 51.2 del Decreto**



Plaza de España. Puerta de Navarra, s/n 41013 Sevilla

FIRMADO POR	MARIA DE GRACIA GOMEZ GARCIA	20/01/2021 12:20:10	PÁGINA 17/19
VERIFICACIÓN	tFc2eYNGWXWUSKDK7F3F40CBRGEP	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	

**21/2020, de 17 de febrero:**

Entendemos que la novedad añadida por la LOMLOE en el artículo 86.3 LOE sobre la posibilidad de presentar la solicitud, no sólo en el mismo centro docente y en la administración educativa, sino también ante la comisión u órgano de garantías de admisión, no se predica también de las que se presenten en el procedimiento extraordinario a que se refiere este artículo 51 porque no está prevista la intervención de dicho órgano en dicho procedimiento extraordinario.

**4.18.- Artículo 2. Uno, por el que se añade el artículo 15 bis a la Orden de 20 de febrero de 2020, por la que se desarrolla el procedimiento de admisión del alumnado en los centros docentes públicos y privados concertados para cursar las enseñanzas de segundo ciclo de educación infantil, educación primaria, educación especial, educación secundaria obligatoria y bachillerato.**

A efectos de acreditación de la circunstancia de haber nacido de parto múltiple, el apartado 2 dispone que “En caso de que no se pueda obtener la información referida en el apartado anterior, la persona solicitante deberá aportar, previo requerimiento de la persona que ejerce la dirección del centro docente público o de la persona representante de la titularidad del centro docente privado concertado, una copia autenticada del libro de familia que incluirá todas las páginas escritas, pudiendo sustituirse las páginas no escritas por una diligencia en la última página escrita en la que el funcionario o la funcionaria que la autentique deje constancia de qué páginas están en blanco”. En el apartado 3 se dispone, para el caso de los centros privados concertados, que “la aportación de la copia autenticada podrá sustituirse por una fotocopia en la que la persona representante de la titularidad del centro docente estampará la leyenda “Es copia fiel de su original”, junto con su firma, fecha y sello del centro”.

Si bien esta fórmula es también empleada, por ejemplo, en el artículo 14 para acreditar el criterio de la condición de familia monoparental, implica un requisito adicional (cuya justificación se desconoce) para el solicitante de plaza en un centro público, respecto del que la solicita en un centro privado concertado, al menos en el caso de la tramitación telemática, por cuanto la cumplimentación de la aportación de copia autenticada implicará la necesidad de formalizar previamente el trámite de autenticación a que alude la Orden.

**4.19.- Artículo 2. Dos, por el que se añade un nuevo apartado 4bis al artículo 17 a la Orden de 20 de febrero de 2020, por la que se desarrolla el procedimiento de admisión del alumnado en los centros docentes públicos y privados concertados para cursar las enseñanzas de segundo ciclo de educación infantil, educación primaria, educación especial, educación secundaria obligatoria y bachillerato.**

La situación de discapacidad sobrevenida se incorpora al artículo 84.7 LOE como criterio de preferencia. En consecuencia este artículo 17.4 bis de la Orden se modifica con objeto de establecer cómo acreditar dentro del procedimiento ordinario dicha situación, en cuanto nueva circunstancia que



Plaza de España. Puerta de Navarra, s/n 41013 Sevilla

FIRMADO POR	MARIA DE GRACIA GOMEZ GARCIA	20/01/2021 12:20:10	PÁGINA 18/19
VERIFICACIÓN	tFc2eYNGWXWUSKDK7F3F40CBRGEP	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	

otorga preferencia en la admisión.

En todo caso, entendemos que la posibilidad de alegar la referida situación en cualquier momento quedaría salvaguardada por la previsión contenida en el artículo 51.2 del Reglamento a propósito del procedimiento extraordinario de admisión (el cual, según el artículo 50.1 del Reglamento, comienza “una vez finalizado el plazo de matrícula del alumnado que resultó no admitido en el centro solicitado como prioritario”) toda vez que dicho artículo 51.2, en su nueva redacción viene a disponer lo siguiente: *“tendrán preferencia en el área o zona de escolarización que corresponda al domicilio o al lugar de trabajo, indistintamente, de alguno de sus padres, madres o tutores legales aquellos alumnos y alumnas cuya escolarización en centros públicos o privados concertados venga motivada por traslado de la unidad familiar debido a la movilidad forzosa de cualquiera de los padres, madres o tutores legales, una discapacidad sobrevenida de cualquiera de los miembros de la familia o a un cambio de residencia derivado de actos de violencia de género”*.

**4.20- Artículo 2. Tres, por el que se modifica el artículo 24.1 de la Orden de 20 de febrero de 2020, por la que se desarrolla el procedimiento de admisión del alumnado en los centros docentes públicos y privados concertados para cursar las enseñanzas de segundo ciclo de educación infantil, educación primaria, educación especial, educación secundaria obligatoria y bachillerato.**

A la vista de las competencias que corresponden al Consejo Escolar de los centros concertados en relación al proceso de admisión, y teniendo en cuenta que las competencias decisorias aparecen atribuidas en esos casos a la titularidad del mismo (el artículo 47.3 del Reglamento, del que es desarrollo este artículo 24 de la Orden dice que *“el acuerdo del Consejo Escolar será a la elevación a la persona representante de la titularidad, quien resolverá sobre la puntuación definitiva”*), el precepto debería decir expresamente que la titularidad del centro docente privado “resolverá”.

Sin perjuicio de ello, damos por reproducida la observación que hicimos antes sobre el tenor del artículo 47.3 del Reglamento, de manera que se proceda, correlativamente, a modificar el tenor de este artículo 24.1 de la Orden, que lo desarrolla.

Es todo cuanto tengo el honor de observar en relación con el proyecto que nos ha sido remitido con suma urgencia.

Sevilla, a 20 de enero de 2021  
La Letrada de la Junta de Andalucía. Jefa de la  
Asesoría Jurídica.

Fdo.: Gracia Gómez García.



Plaza de España. Puerta de Navarra, s/n 41013 Sevilla

FIRMADO POR	MARIA DE GRACIA GOMEZ GARCIA	20/01/2021 12:20:10	PÁGINA 19/19
VERIFICACIÓN	tFc2eYNGWXWUSKDK7F3F40CBRGEPC	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



**MEMORIA FUNCIONAL Y ECONÓMICA DEL DECRETO-LEY POR EL QUE, CON CARÁCTER EXTRAORDINARIO Y URGENTE, SE ADOPTAN MEDIDAS RELACIONADAS CON LAS SUBVENCIONES ASIGNADAS A LAS ESCUELAS-HOGAR DE ANDALUCÍA Y A LOS CENTROS DOCENTES PRIVADOS CONCERTADOS, DE EDUCACIÓN ESPECIAL O CON PLANES DE COMPENSACIÓN EDUCATIVA, DE ANDALUCÍA PARA LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO DE COMEDOR ESCOLAR, PARA EL CURSO ESCOLAR 2020/21 ANTE LA SITUACIÓN GENERADA POR EL CORONAVIRUS (COVID-19).**

Una de las obligaciones principales de los poderes públicos de la Comunidad Autónoma de Andalucía consiste en garantizar la prestación del Servicio Público, para lo que debe dar una respuesta inmediata a las necesidades que puedan manifestarse en el ámbito de la Administración de la Junta de Andalucía, removiendo los obstáculos o dificultades que pudieran poner en riesgo dicha prestación y potenciando aquellos factores que coadyuven a su mayor proyección y efecto.

En este nuevo escenario global, provocado por la COVID-19, se hace necesario llevar a cabo una serie de actuaciones que no pueden demorarse, a fin de garantizar dicha prestación, atendiendo prioritariamente a los servicios públicos más esenciales.


En este sentido, la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación, establece, en su artículo primero, el derecho de todos los españoles a una educación básica que les permita el desarrollo de su propia personalidad y la realización de una actividad útil a la sociedad y reconoce, en su artículo sexto, el derecho del alumnado a recibir las ayudas precisas para compensar posibles carencias de tipo familiar, económico y sociocultural.

En cumplimiento del mandato legal recogido en la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, el artículo 121 de la Ley 17/2007, de 10 de diciembre, de Educación de Andalucía, define a las escuelas-hogar como centros de titularidad privada que realizan funciones análogas a las de las residencias escolares en el ámbito del alumnado de enseñanzas obligatorias. Dichas funciones consisten en el acogimiento en régimen de familia sustitutoria a aquellos alumnos y alumnas que cursan estudios posobligatorios fuera de su lugar de origen o a aquellos otros de enseñanzas obligatorias cuyas situaciones personales o familiares así lo aconsejen.

La citada Ley 17/2007, de 10 de diciembre, prevé, asimismo, dentro del programa de apertura de los centros docentes a la sociedad, la prestación de los servicios complementarios de comedor, aula matinal y actividades extraescolares, al objeto de facilitar la conciliación de la vida familiar y laboral de las familias andaluzas y de favorecer la continuidad en el sistema educativo del alumnado. Esta previsión general deriva, en virtud de la Ley 9/1999, de 18 de noviembre, de Solidaridad en la Educación, en actuaciones concretas para contrarrestar los riesgos de exclusión social y cultural y alcanzar el objetivo de compensación de aquellas necesidades educativas que por desigualdades de partida presenta el alumnado, a través de la implantación de comedores escolares de centros o de zona.



FIRMADO POR	MARIA DEL CARMEN CASTILLO MENA - Viceconsejera de Educación y Deporte	15/02/2021 09:56:33	PÁGINA 1/3
VERIFICACIÓN	tFc2eZUAQMBUXV79PGKG2XEET8MW9X	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



Del mismo modo, al no poder ser atendida en la red de centros ordinarios la modalidad de escolarización recogida en el dictamen de escolarización realizado por los profesionales de la Administración educativa en aplicación de lo establecido en la Orden de 19 de septiembre de 2002, por la que se regula la realización de la evaluación psicopedagógica y el dictamen de escolarización, esta designación de la modalidad de escolarización debe ser atendida dentro de la red de centros específicos de educación especial de Andalucía.

De esta forma, ante la inexcusable obligación de atender al alumnado de enseñanzas obligatorias cuyas situaciones personales o familiares sean desfavorables, en un ámbito territorial tan amplio, las escuelas-hogar y comedores de los centros docentes privados concertados, específicos de educación especial o con planes de compensación educativa, existentes aumentan el alcance personal y territorial del servicio público prestado a estos efectos facilitando la escolarización de este alumnado y cumpliendo con los fines de compensación educativa.

Así, tanto la Orden de 2 de abril de 2020, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de subvenciones en régimen de concurrencia competitiva a las escuelas-hogar como la Orden de 23 de julio de 2018, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de subvenciones en régimen de concurrencia competitiva a centros docentes privados concertados de la Comunidad Autónoma de Andalucía, para facilitar la permanencia en el sistema educativo mediante la prestación del servicio de comedor escolar para alumnado escolarizado en estos centros, se constituyen en el instrumento que posibilita la actuación de la Administración para procurar el funcionamiento de los referidos servicios públicos que vienen prestándose en atención a estas necesidades educativas derivadas de situaciones de especial vulnerabilidad de sus familias, cuando el alcance territorial de los mismos es insuficiente.

Dichas premisas demandan con carácter urgente una intervención normativa que garantice el sostenimiento de las escuelas-hogar y comedores de los centros docentes privados concertados, específicos de educación especial o con planes de compensación educativa y el mantenimiento del tejido productivo necesario para la atención al alumnado que disfruta de estos servicios durante el periodo de aplicación de las medidas adoptadas para la contención del COVID-19, asegurando que los centros afectados puedan seguir recibiendo las subvenciones aprobadas por la Consejería de Educación y Deporte para el curso 2020/21, sin que la suspensión de la actividad, en el caso de las escuelas-hogar, o la prestación del servicio de comedor fuera de centro escolar, en el caso de los comedores escolares, como consecuencia del cierre total o parcial de dichos centros o instalaciones pueda ser considerada como causa legal de incumplimiento de la finalidad o del objetivo de dichas subvenciones.

Todo ello justifica la modificación transitoria de su normativa reguladora, con objeto de adaptarla a las circunstancias excepcionales provocadas por la pandemia, contrarrestando sus efectos, a fin de continuar prestando correctamente los servicios públicos descritos.



FIRMADO POR	MARIA DEL CARMEN CASTILLO MENA - Viceconsejera de Educación y Deporte	15/02/2021 09:56:33	PÁGINA 2/3
VERIFICACIÓN	tFc2eZUAQMBUXV79PGKG2XEET8MW9X	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



En atención a lo expuesto, el proyecto Decreto-ley prevé una medida de carácter temporal y urgente dirigida a asegurar el sostenimiento de estos centros y el mantenimiento de los servicios necesarios para la atención al alumnado que se escolariza en los mismos en Andalucía y que por sus características socio-económicas, familiares o personales se encuentran en desigualdad de oportunidades en el ejercicio de su derecho a la educación, habida cuenta de la suspensión temporal de la actividad en algunos de ellos durante el presente curso escolar 2020/2021, según dictamen de la Consejería de Salud y Familias por el efecto de la pandemia originada por la COVID-19.

Cabe indicar que este Decreto-ley cumple con lo establecido en el artículo 42.2 2ª del Estatuto de Autonomía para Andalucía, sobre competencias compartidas con el Estado. Cuando concurre, como en este caso, una situación de extraordinaria y urgente necesidad todos los poderes públicos que tengan asignadas facultades de legislación y competencias sustantivas en el ámbito material en que incide tal situación de necesidad pueden reaccionar normativamente para atender dicha situación dentro de su espectro competencial.

De acuerdo con lo establecido en el Decreto 162/2006, de 12 de septiembre, por el que se regulan la memoria económica y el informe en las actuaciones con incidencia económico-financiera, procede indicar que el citado proyecto de Decreto-ley no supone incremento de gastos ni disminución de ingresos para la Consejería de Educación y Deporte, ya que se limita a evitar el cierre de las escuelas-hogar o de los comedores de los centros docentes privados concertados, específicos de educación especial o con planes de compensación educativa, debido al cese parcial o total de la actividad del centro o instalaciones, según el caso, con causa en los efectos devastadores de una situación ajena a su voluntad durante el tiempo que dure la misma, y a garantizar, por consiguiente, la continuidad en el servicio prestado por dichos centros a un alumnado que, por sus circunstancias, precisa del mismo especialmente en esta situación.

LA VICECONSEJERA DE EDUCACIÓN Y DEPORTE,

Fdo.: María del Carmen Castillo Mena.



FIRMADO POR	MARIA DEL CARMEN CASTILLO MENA - Viceconsejera de Educación y Deporte	15/02/2021 09:56:33	PÁGINA 3/3
VERIFICACIÓN	tFc2eZUAQMBUXV79PGKG2XEET8MW9X	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	





## **MEMORIA ECONÓMICA DEL PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE ESTABLECEN MEDIDAS EXTRAORDINARIAS Y URGENTES PARA EL SECTOR TURÍSTICO, COMO CONSECUENCIA DE LA SITUACIÓN OCASIONADA POR EL CORONAVIRUS (COVID-19).**

La crisis sanitaria ocasionada por el brote de COVID-19 y las diferentes medidas de contención adoptadas por los Estados miembros han generado un impacto inmediato en nuestra economía, afectando a las empresas y a los trabajadores de todos los sectores, pero muy particularmente al turismo.

Está en riesgo la supervivencia de muchas empresas, que han visto minorados sensiblemente sus ingresos con graves problemas de liquidez, o que incluso se han visto abocados a un cese de actividad por la implantación de las medidas de contención de la pandemia, como las restricciones de movilidad, las limitaciones de apertura o de desarrollo de su actividad y el confinamiento, mientras que se han visto obligadas a soportar los mismos gastos que si de una actividad normal de su negocio se tratara.

La crisis sanitaria se está prolongando mucho más y con mayor intensidad de lo esperado, por lo que las medidas de contención adoptadas exigen compensarlas con otras medidas económicas, para evitar un daño irreparable a la actividad y a los negocios que siguen sufriendo los efectos económicos generados por la crisis, sin que en el tiempo transcurrido desde que se declaró el estado de alarma en el mes de marzo, hayan mejorado su facturación y los rendimientos de su actividad.

El sector del turismo es uno de los más duramente golpeados por la crisis del coronavirus; en especial, debido al desplome del turismo internacional y las restricciones a la libre circulación de las personas. Andalucía recibió de enero a noviembre de 2020 sólo 2,6 millones de turistas internacionales, un 77% menos que en el mismo período del año 2019. Ello implica que la crisis provocada por la Covid-19 restó a Andalucía 8,8 millones de turistas en los once primeros meses del año. En el mes de noviembre de 2020, la caída de visitantes extranjeros alcanzó el 92%, al pasar de 614.169 en 2019 a tan sólo 49.227 en 2020 (INE, 2020). Paralelamente, según la Encuesta de Gasto Turístico, el gasto acumulado de los turistas extranjeros en Andalucía de enero a noviembre de 2020 fue de 2.796 millones de euros, un 76,2% menos que en el mismo período de 2019. Sólo durante el mes de noviembre de 2020 fue de 58 millones de euros, un 91,39% menos que en el mismo mes del año anterior (Egatur).

La parálisis sufrida por la actividad turística desde finales de marzo de 2020 por las medidas adoptadas para controlar la pandemia ha provocado en Andalucía el cese paulatino de la actividad empresarial del sector, generando una pérdida trimestral de unos 5 millones de turistas y de entre 13.000 y 15.000 millones de euros en ingresos, poniendo en riesgo a 150.000 puestos de trabajo directos.

La situación de las pymes del sector turístico es especialmente grave, ya que vieron interrumpida su actividad debido a las medidas de contención de la pandemia decretadas por el Gobierno, quedando suprimidos sus ingresos. Las que han reanudado la actividad han visto muy limitada su actividad y duramente afectada su facturación por la gran contracción de la demanda y las limitaciones impuestas a causa de la Covid-19, sin que la situación a día de hoy haya mejorado sustancialmente para ellas. Esto en la práctica ha supuesto la paralización de la actividad de las empresas turísticas, en su mayor parte integradas en el grupo de pequeñas y medianas empresas.

Ante esta situación excepcional, se hace imprescindible la salvaguarda de las empresas y del empleo vinculado a esta actividad socioeconómica, prestando apoyos a diversos agentes del sector turístico, facilitando su su reactivación.





Por otro lado, este decreto-ley orden no supone incidencia en los gastos de personal y de funcionamiento, ya que su gestión se realizará con los medios materiales y humanos ya existentes en esta Consejería.

En cuanto a la incidencia económica que tendrá esta medida en el Presupuesto de esta Consejería para el ejercicio 2021, señalar que esta Consejería ha solicitado la generación de crédito para atender a la misma, en la partida presupuestaria que se señala a continuación:

<u>PARTIDA PRESUPUESTARIA</u>	<u>ANUALIDAD 2021</u>
0900170000 G/75D/47001/00 A1B31001T1	27.265.000,00 euros

Por otro lado, se procede con el presente decreto-ley a modificar el Decreto-ley 13/2020, de 18 de mayo, por el que se establecen medidas extraordinarias y urgentes relativas a establecimientos hoteleros, coordinación de alertas, impulso de la telematización, reactivación del sector cultural y flexibilización en diversos ámbitos ante la situación generada por el coronavirus (COVID-19); e igualmente se modifica la Orden de 19 de julio de 2016, de la Consejería de Turismo y Deporte, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de subvenciones, en régimen de concurrencia competitiva, dirigidas a la recuperación medioambiental y uso sostenible de las playas del litoral andaluz, en el marco del Programa de Desarrollo Rural de Andalucía 2014-2020, modificaciones todas ellas que en ningún caso tienen incidencia económica-financiera en el programa presupuestario 75D

Finalmente, se aborda en este decreto-ley la modificación del Decreto-ley 25/2020, de 29 de septiembre, por el que, con carácter extraordinario y urgente, se crea y regula el Bono Turístico de Andalucía, como consecuencia de la situación ocasionada por el coronavirus (COVID-19), que tiene como objetivo incentivar los viajes que realizan los andaluces por la Comunidad Autónoma de Andalucía que ayuda a sufragar los gastos derivados de las pernoctaciones que se realicen en estos viajes. Las medidas de fomento puestas en marcha a partir del indicado decreto-ley han sido imputadas presupuestariamente al programa presupuestario 75B, programa cuya ejecución corresponde a la Secretaría General para el Turismo

En este sentido, se prorroga la vigencia del Bono Turístico y se hace extensible hasta el 9 de diciembre de 2021, y se procede a introducir diversas modificaciones en el texto regulador del mismo, modificaciones todas ellas que carecen de incidencia económica, ya que los importes recogidos en la Ley 3/2020, de 28 de diciembre, de Presupuestos de la Comunidad autónoma de Andalucía para el ejercicio 2021, dentro del programa presupuestario 75B, referidos a la partida presupuestaria del Bono Turístico, se mantendrán con estas nuevas condiciones derivadas de la modificación que se propone, entendiéndose que con ellas se agilizará la ejecución de los créditos previstos, y ello sin perjuicio de que, una vez se valore el impacto de las nuevas modificaciones efectuadas y la situación socio-económica existente en la Comunidad, se estudie la posibilidad de realizar algún tipo de variación en los importes correspondientes al citado Bono.

En Sevilla, a 18 de marzo de 2021  
La Directora General de Calidad, Innovación  
y Fomento del Turismo

Ana María García López



**MEMORIA JUSTIFICATIVA RELATIVA A LA OPORTUNIDAD Y NECESIDAD DE LA MODIFICACIÓN, MEDIANTE DECRETO-LEY, DEL APARTADO B) DEL ARTÍCULO 37 DE LA LEY 10/2018, DE 9 DE OCTUBRE, AUDIOVISUAL DE ANDALUCÍA.**

La Comisión Bilateral de Cooperación Junta de Andalucía-Estado, prevista en el artículo 220 del Estatuto de Autonomía para Andalucía constituye el marco general y permanente de relación entre ambos Gobiernos, incluyéndose entre las funciones de una de sus Subcomisiones Permanentes, la Subcomisión de Seguimiento Normativo, Prevención y Solución de Controversias Competenciales, la prevención de conflictos de competencias entre ambas Administraciones.

En virtud del procedimiento establecido en el artículo 33.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, en el seno de la Comisión Bilateral Junta de Andalucía-Estado se han cerrado históricamente compromisos de solución de discrepancias abiertas entre ambas administraciones, incluso después de la impugnación de la norma, con el correspondiente desistimiento posterior, en una dinámica de cooperación y lealtad institucional entre administraciones en busca de una política de cooperación y diálogo, libre de confrontación.

De conformidad con tales principios de cooperación y lealtad institucional, tuvieron lugar las negociaciones relativas al Decreto-ley 2/2020, de 9 de marzo, de mejora y simplificación de la regulación para el fomento de la actividad productiva de Andalucía, en lo relativo a las modificaciones introducidas por esta norma en la Ley 10/2018, de 9 de octubre, Audiovisual de Andalucía.

Mediante la disposición final segunda del Decreto-ley 26/2020, de 13 de octubre, por el que se establece una medida extraordinaria y urgente en el ámbito económico para facilitar ayudas a las pymes industriales afectadas por las consecuencias económicas de la pandemia SARS-CoV-2, se materializó la parte del Acuerdo de la Subcomisión de Seguimiento Normativo, Prevención y Solución de Controversias Competenciales de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Andalucía en relación con el Decreto-ley 2/2020, de 9 de marzo, de mejora y simplificación de la regulación para el fomento de la actividad productiva de Andalucía, que afectaba al artículo 40 de la Ley 10/2018, de 9 de octubre.

La parte de dicho Acuerdo relativa al apartado b) del artículo 37 de la Ley 10/2018, de 9 de octubre quedó pendiente de un posterior desarrollo reglamentario, en el que se precisara que los operadores en cadena cuentan con el correspondiente título habilitante de conformidad con la legislación estatal.



FIRMADO POR	MARTA OLEA MERINO	18/03/2021	PÁGINA 1/3
VERIFICACIÓN	Pk2jmCN2DS3KG6T4P9H3XT9PL929TU	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



Dado que dicha clarificación, que ha de repercutir en una mayor seguridad jurídica del sector de la comunicación audiovisual andaluz y, particularmente, para los prestadores de dicho servicio por parte de las corporaciones locales, al tratarse de un servicio público relacionado con el derecho fundamental a la información, puede llevarse a cabo mediante un mecanismo más ágil que el proporcionado por el desarrollo reglamentario ordinario, con su correspondiente tramitación, resulta aconsejable introducir la precisión mediante una modificación puntual del precepto en cuestión, vía Decreto-ley, que dote de una rápida solución al conflicto competencial en su día planteado.

A ello se suma que la situación del proceso de desaceleración económica que motivó la adopción por el Decreto-ley 2/2020, de 9 de marzo, de las medidas de impulso del desarrollo económico y de la actividad productiva dirigidas a la simplificación de trámites y a la eliminación de trabas innecesarias mediante una simplificación de la regulación, no sólo persiste en la actualidad sino que se ha visto agravada como consecuencia de la persistencia de los efectos de la crisis sanitaria provocada por el COVID-19 y su repercusión sobre la economía. Así, las medidas que se adoptan en materia audiovisual responden a la conveniencia de agilizar la tramitación de algunos procedimientos, así como de favorecer el avance y consolidación del sector de la comunicación audiovisual en Andalucía y su actividad productiva relacionada.

Con el inciso introducido en el apartado b) del artículo 37 de la Ley 10/2018, de 9 de octubre, Audiovisual de Andalucía, queda explicitado que las personas prestadoras públicas pueden realizar emisiones en cadena, así como conectarse a servicios de comunicación audiovisual de personas prestadoras privadas de carácter comercial, siempre que cuenten con el correspondiente título habilitante de conformidad con la legislación estatal.

Por todo ello, esta Dirección General de Comunicación Social considera necesario y oportuno introducir el inciso reseñado, a través de la puntual modificación del precepto reseñado de la Ley Audiovisual de Andalucía con carácter de urgencia.

## LA DIRECTORA GENERAL DE COMUNICACIÓN SOCIAL

FIRMADO POR	MARTA OLEA MERINO	18/03/2021	PÁGINA 2/3
VERIFICACIÓN	Pk2jmCN2DS3KG6T4P9H3XT9PL929TU	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



FIRMADO POR	MARTA OLEA MERINO	18/03/2021	PÁGINA 3/3
VERIFICACIÓN	Pk2jmCN2DS3KG6T4P9H3XT9PL929TU	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	

## MEMORIA ECONÓMICA PARA LA TRAMITACIÓN DEL PROYECTO DE DECRETO-LEY, POR EL QUE SE APRUEBAN Y CONVOCAN SUBVENCIONES PARA EL MANTENIMIENTO DEL EMPLEO ASALARIADO EN EMPRESAS, EXCLUIDAS LAS DEL SECTOR PÚBLICO, AFECTADAS POR UN EXPEDIENTE DE REGULACIÓN TEMPORAL DE EMPLEO TRAS LA DECLARACIÓN DEL ESTADO DE ALARMA.

El efecto de la pandemia sobre el empleo ha sido importante. Por un lado, la falta de actividad ha provocado un aumento del desempleo, en especial de trabajadores con contrato temporal y, por otra, la utilización de los Expedientes de Regulación Temporal de Empleo (ERTE) ha supuesto un dique a la pérdida de empleo en una situación de inactividad económica.

El proyecto de Decreto-Ley tiene por objeto aprobar y convocar una línea de subvención dirigida al mantenimiento de los puestos de trabajos asalariados en empresas, excluidas las del sector público, que estén o hayan estado afectadas por un expediente de regulación temporal de empleo basados en causas relacionadas con la situación pandémica desde el estado de alarma, declarado por Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19.

Podrán beneficiarse de estos incentivos, las empresas, excluidas las del sector público, cualquiera que sea su forma jurídica, con una plantilla media de hasta 20 personas trabajadoras, que cuenten con uno o varios centros de trabajo ubicados en la Comunidad Autónoma de Andalucía, y que desde el estado de alarma se hayan acogido, para el total o parte de su plantilla, a un expediente de regulación temporal de empleo, en los términos establecidos en el proyecto normativo objeto de esta memoria económica.

Asimismo, estas empresas deberán realizar alguna de las actividades económicas, ya sea como principal o complementaria, encuadradas en los CNAE (Clasificación Nacional de Actividades Económicas) que se recogen en el Anexo I del mismo proyecto normativo.

Para el desarrollo de estas actuaciones, se destinan un total de 270.500.000 €, que serán cofinanciadas por Fondo Social Europeo, a través del Programa Operativo Fondo Social Europeo Comunidad Autónoma Andalucía 2014-2020, en función de las cantidades asignadas en la programación de la Sección 1039 del SAE, así como en el importe de los decaimientos previstos, maximizando la ejecución del crédito disponible presupuestado para la anualidad 2021. A su vez, se complementará el crédito hasta alcanzar la cifra expresada con fondos provenientes de otras secciones presupuestarias. En este sentido, se está tramitando la oportuna modificación presupuestaria para situar los fondos en el Capítulo IV de la categoría de gastos D1152106N2 con la siguiente distribución:

LÍNEA DE SUBVENCIÓN	PARTIDA PRESUPUESTARIA	IMPORTE TOTAL
Mantenimiento del empleo en empresas afectadas por ERTE	1039168024 G/32L/47204/00 D1152106N2	264.500.000 €
	1039168024 G/32L/48204/00 D1152106N2	6.000.000 €
	TOTAL	270.500.000 €

Dirección Gerencia.  
C/ Leonardo Da Vinci n.º 19 B.  
41092. Isla de la Cartuja. Sevilla.  
Teléfono: 955 033 100. Fax: 955 693 295.

FIRMADO POR	AURORA LAZO BARRAL	19/03/2021	PÁGINA 1/2
VERIFICACIÓN	Pk2jmBA6KKE32T6GN3T9N6587FSTN5	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



El abono de las subvenciones se realizará mediante pago en firme, por el importe del 100% de la subvención concedida, en el momento de la resolución de concesión, previa justificación del cumplimiento de los requisitos establecidos en los apartados 1 y 2 del artículo 5 del mencionado proyecto de Decreto Ley, que se acreditarán de oficio por el Servicio Andaluz de Empleo.

Las subvenciones reguladas en el presente Decreto-ley estarán exentas de fiscalización previa en el ejercicio de la competencia atribuida a la Intervención General de la Junta de Andalucía, regulada en los artículos 4 y siguientes del Reglamento de Intervención de la Junta de Andalucía, aprobado por Decreto 149/1988, de 5 de abril, sin perjuicio de ello, la Intervención General podrá establecer, en virtud del artículo 90.6 del Texto Refundido de la Ley General de la Hacienda Pública de la Junta de Andalucía, procedimientos de control posterior sobre las subvenciones concedidas.

Asimismo, las subvenciones estarán exceptuadas de lo dispuesto en el apartado 1.a) del artículo 120 bis del Texto Refundido de la Ley General de la Hacienda Pública de la Junta de Andalucía, de manera que la resolución de concesión conllevará la aprobación y el compromiso del gasto correspondiente.

Igualmente, las subvenciones quedan exceptuadas de lo dispuesto en el párrafo primero del apartado 2 del artículo 124 del Texto Refundido de la Ley General de la Hacienda Pública de la Junta de Andalucía, debido a la concurrencia de circunstancias de especial interés social, que motivan la aprobación de las medidas urgentes de ayudas reguladas en el presente Decreto-ley.

Por lo que respecta a los gastos subvencionables y cuantía de la ayuda, tiene la consideración de concepto subvencionable el mantenimiento del empleo de las personas trabajadoras por cuenta ajena en alta en Seguridad Social de las entidades que resulten beneficiarias.

La subvención consistirá en una cuantía a tanto alzado, resultado de multiplicar 1.900 € por un porcentaje del denominado "Factor de Actividad" de la entidad, que representa el número equivalente de personas trabajadoras en alta a jornada completa en la entidad y se obtiene de la suma del total de personas trabajadoras a jornada completa y las personas trabajadoras a jornada parcial, multiplicando en este caso, por su correspondiente jornada.

Los porcentajes del Factor de Actividad a subvencionar serán:

- a.1) Para entidades beneficiarias con factor de actividad inicial ( $FA_0$ ) menor o igual a 5,00: el factor de actividad subvencionado será el 65% del factor de actividad inicial.
- a.2) Para entidades beneficiarias con factor de actividad inicial ( $FA_0$ ) mayor a 5,01 y hasta 20,00: el factor de actividad subvencionado será del 75% del factor de actividad inicial.

El cálculo del Factor de actividad inicial ( $FA_0$ ) será realizado de oficio por el Servicio Andaluz de Empleo. Asimismo, el Servicio Andaluz de Empleo determinará el Factor de actividad final ( $FA_f$ ) a efectos de verificar el mantenimiento del porcentaje subvencionado del Factor de actividad inicial.

EL DIRECTOR GERENTE  
P.S. LA DIRECTORA GENERAL DE POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO  
(RESOLUCIÓN DE 12/3/2021 DE LA PRESIDENCIA DE LA AGENCIA SERVICIO ANDALUZ DE EMPLEO)  
Fdo.: Aurora Lazo Barral

FIRMADO POR	AURORA LAZO BARRAL	19/03/2021	PÁGINA 2/2
VERIFICACIÓN	Pk2jmBA6KKE32T6GN3T9N6587FSTN5	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	

## MEMORIA JUSTIFICATIVA DEL PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE ESTABLECEN MEDIDAS EXTRAORDINARIAS Y URGENTES PARA EL SECTOR TURÍSTICO, COMO CONSECUENCIA DE LA SITUACIÓN OCASIONADA POR EL CORONAVIRUS (COVID-19)

La crisis sanitaria ocasionada por el brote de COVID-19 y las diferentes medidas de contención adoptadas por los Estados miembros han generado un impacto inmediato en nuestra economía, afectando a las empresas y a los trabajadores de todos los sectores, pero muy particularmente al turismo.

Está en riesgo la supervivencia de muchas empresas, que han visto minorados sensiblemente sus ingresos con graves problemas de liquidez, o que incluso se han visto abocados a un cese de actividad por la implantación de las medidas de contención de la pandemia, como las restricciones de movilidad, las limitaciones de apertura o de desarrollo de su actividad y el confinamiento, mientras que se han visto obligadas a soportar los mismos gastos que si de una actividad normal de su negocio se tratara.

La crisis sanitaria se está prolongando mucho más y con mayor intensidad de lo esperado, por lo que las medidas de contención adoptadas exigen compensarlas con otras medidas económicas, para evitar un daño irreparable a la actividad y a los negocios que siguen sufriendo los efectos económicos generados por la crisis, sin que en el tiempo transcurrido desde que se declaró el estado de alarma en el mes de marzo, hayan mejorado su facturación y los rendimientos de su actividad.

El sector del turismo es de los más duramente golpeados por la crisis del coronavirus; en especial, debido al desplome del turismo internacional y las restricciones a la libre circulación de las personas. Por mercados, en Andalucía las llegadas de viajeros británicos han caído durante 2020 un 77%, así como un 71% las de los franceses y un 72% las de los alemanes. Además, el turismo nacional, que representa el 64% del total del turismo que recibe Andalucía, ha caído este año más del 51%. Esto en la práctica ha supuesto la paralización de la actividad de las empresas de alojamiento e intermediación turística, en su mayor parte integradas en el grupo de pequeñas y medianas empresas.

Si bien el Gobierno andaluz ha aprobado desde la declaración del estado de alarma por el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, medidas de ayudas excepcionales en favor de las personas trabajadoras autónomas, y a favor de pequeñas y medianas empresas -aún sin convocar- no todas las empresas del sector turístico podrán acceder a las mismas y en todo caso, su concurrencia, cuando así se permita, no será suficiente para paliar los nefastos resultados económicos que ponen en riesgo el mantenimiento de la actividad y del empleo. Es por ello, que es necesario adoptar otras medidas excepcionales para paliar los efectos negativos que los condicionantes sobre la libre circulación está teniendo sobre estas empresas andaluzas. Su mantenimiento y subsistencia requiere de ayudas extraordinarias en pro de una rápida reactivación socioeconómica del sector.



FIRMADO POR	ANA MARIA GARCIA LOPEZ	19/03/2021 12:57:56	PÁGINA 1/3
VERIFICACIÓN	KWMFJHJJC5T4JHKS9CFX9DKZ5G0	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	
			

Andalucía recibió de enero a noviembre de 2020 sólo 2,6 millones de turistas internacionales, un 76,9% menos que en el mismo período del año 2019. En el mes de noviembre de 2020, la caída de visitantes extranjeros alcanzó el 92%.

El número de turistas que visitó Andalucía en el tercer trimestre de 2020 alcanzó los seis millones, según los resultados de la Encuesta de Coyuntura Turística de Andalucía que realiza trimestralmente el Instituto de Estadística y Cartografía de Andalucía, lo que supone un descenso de un 47,5% con respecto al mismo trimestre del año anterior. Con cifras superiores al 50% de caída en las provincias de Córdoba (-52,9%), Granada (-51,2%) y Málaga (-56,7%), y superiores al 60% en la de Sevilla (-62%)(IECA, 2021).

No se prevé una recuperación rápida y las expectativas apuntan a que se puede perder más de la mitad de los turistas recibidos y de los ingresos generados en el conjunto del año (una cuarta parte ya se ha perdido en los meses sin actividad), y esto llevaría a reducir la aportación del turismo al PIB andaluz en hasta siete puntos (bajando del 13% actual al 6%)

En este escenario, la imposibilidad de estas empresas de desarrollar su trabajo por el freno de la actividad turística dadas las limitaciones impuestas, pone en riesgo el mantenimiento de más de 1.700 empresas y la potencial pérdida de más de 12.000 empleos en nuestra región.

Uno de los principales objetivos desde la Consejería que ostenta las competencias en materia en de turismo en nuestra región es afianzar el posicionamiento de Andalucía como uno de los destinos prioritarios para los mercados internacionales, considerados de potencial creciente. Y en este contexto, es fundamental el impulso de la Administración, de la mano de las pymes turísticas.

La necesidad de de apoyar a dichas empresas, en una situación de extraordinaria y urgente necesidad, justifica que se prescinda de cualquier criterio de distinción que implique una concurrencia competitiva entre las personas afectadas, en tanto que el fin de las subvenciones reguladas en el presente decreto-ley es el de paliar los efectos negativos ocasionados por la crisis sanitaria. Por ello, se establece un procedimiento de concesión de subvenciones de concurrencia no competitiva.

Asimismo, dada la urgencia que requiere la implantación de tales medidas y quedando patente su importancia, por cuanto un retraso en su tramitación podría ocasionar un grave menoscabo del tejido productivo andaluz y un impacto social considerable, es manifiesta, por tanto, la necesidad de la Administración de actuar de manera ágil e inmediata, permitiendo así implementar las medidas, herramientas y procesos necesarios para tramitar el procedimiento de concesión de las subvenciones regulado en este decreto-ley.

Se incorpora al texto una disposición final que modifica el Capítulo I y anexos del Decreto-ley 13/2020, de de 18 de mayo, por el que se establecen medidas extraordinarias y urgentes relativas a establecimientos hoteleros, coordinación de alertas, impulso de la telematización, reactivación del sector cultural y flexibilización en diversos ámbitos ante la situación generada por el coronavirus (COVID-19), a fin de ampliar el plazo para adaptarse a las previsiones contenidas en la norma de los grupo de hostales, pensiones y albergues, y para clarificar determinados aspectos que el periodo de tiempo transcurrido desde su entrada en vigor ha evidenciado mejorables en la regulación de los establecimientos hoteleros.

En disposición final segunda, se modifica el Decreto-ley 25/2020, de 29 de septiembre, por el que, con carácter extraordinario y urgente, se crea y regula el Bono Turístico de Andalucía, como consecuencia de la situación ocasionada por el coronavirus (COVID-19), con objeto de concretar los servicios subvencionables y prorrogar su vigencia que se hace extensible hasta el 9 de diciembre de 2021, haciendo coincidir su duración con la del distintivo «Andalucía Segura».

FIRMADO POR	ANA MARIA GARCIA LOPEZ	19/03/2021 12:57:56	PÁGINA 2/3
VERIFICACIÓN	KWMFJHJJC5T4JHKS9CFX9DKZ5G0	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	
			





Por disposición final tercera, se modifica el Decreto-ley 15/2020, de 9 de junio, por el que con carácter extraordinario y urgente se establecen diversas medidas dirigidas al sector del turismo, así como al ámbito educativo y cultural, ante la situación generada por el coronavirus (COVID-19), a fin de hacer extensible la validez y derecho de exhibición del distintivo «Andalucía Segura» que haya sido obtenido o pueda obtenerse por los servicios turísticos, por las actividades con incidencia en el ámbito turístico y para las playas del litoral andaluz, hasta el 9 de diciembre de 2021, fecha de vigencia del Distintivo.

Asimismo, se incluye la disposición final cuarta para la modificación del Decreto 26/2018, de 23 de enero, de ordenación de los campamentos de turismo, y de modificación del Decreto 20/2002, de 29 de enero, de Turismo en el Medio Rural y Turismo Activo, a fin de coadyuvar a evitar la estacionalidad permitiendo estancias más amplias de los propios usuarios o de los elementos de acampada y facilitar un mayor aprovechamiento del recinto.

Finalmente, en disposición final quinta se modifica la Orden de 19 de julio de 2016, de la Consejería de Turismo y Deporte, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de subvenciones, en régimen de concurrencia competitiva, dirigidas a la recuperación medioambiental y uso sostenible de las playas del litoral andaluz, en el marco del Programa de Desarrollo Rural de Andalucía 2014-2020, con la finalidad de que las ayudas previstas en estas bases lleguen al mayor número posible de entidades locales del litoral andaluz.

La Directora General de Calidad, Innovación y Fomento del Turismo



FIRMADO POR	ANA MARIA GARCIA LOPEZ	19/03/2021 12:57:56	PÁGINA 3/3
VERIFICACIÓN	KWMFJHJJC5T4JHKSK9CFX9DKZ5G0	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	

**INFORME AJ-CTRJAL 2021/00028SSCC. FACULTATIVO. “DECRETO-LEY POR EL QUE SE ESTABLECEN MEDIDAS EXTRAORDINARIAS Y URGENTES PARA EL SECTOR TURÍSTICO DICTADOS COMO CONSECUENCIA DE LA SITUACIÓN OCASIONADA POR EL CORONAVIRUS (COVID-19)”.**

**Asunto: COVID-19. Disposiciones de carácter general. Decreto ley. Situación de extraordinaria y urgente necesidad. Conexión de sentido. Subvenciones y ayudas públicas. Turismo. Agencias de viajes y otros servicios turísticos. Empresas en crisis. Modificaciones de otras normas.**

Remitido por el Ilmo Sr. Viceconsejero de Turismo, Regeneración, Justicia y Administración Local el proyecto de Decreto-ley mencionado, petición para la emisión de informe sobre el borrador del “Decreto-ley por el que se establecen medidas extraordinarias y urgentes para el sector turístico dictados como consecuencia de la situación ocasionada por el coronavirus (Covid-19)”, de conformidad con lo establecido en los artículos 45.2 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, y 78.2.b) del Decreto 450/2000, de 26 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía y del Cuerpo de Letrados de la Junta de Andalucía, procedemos a informar con base en las siguientes

**CONSIDERACIONES JURÍDICAS**

**PRIMERA.-** El Decreto-ley proyectado tiene por objeto aprobar cuatro líneas extraordinarias de subvenciones para las empresas (persona física o jurídica) que presten los servicios turísticos siguientes: agencias de viajes, empresas organizadoras de actividades de turismo activo, campamentos de turismo y complejos turísticos rurales y guías de turismo, siempre que cumplan los requisitos y condiciones que se establecen en el mismo Decreto Ley, con la finalidad de paliar los efectos económicos devastadores que la crisis sanitaria ocasionada por el Covid-19, en la vertiente de falta de liquidez, y con la finalidad inmediata de dar respuesta a las necesidades de financiación de capital circulante de las empresas del sector que presten dichos servicios y efectuar la convocatoria inmediata para el otorgamiento de dichas subvenciones, ex artículo 1.1<sup>1</sup>. Asimismo, en sus primeras cinco Disposiciones finales se articulan varias modificaciones normativas.

**SEGUNDA.** El proyecto normativo con rango de ley se estructura, tras una parte expositiva en que se presenta y se justifica la puesta en marcha de esta línea de subvenciones [a raíz del impacto devastador que ha ocasionado la crisis sanitaria del Covid-19 en la economía en general y en el sector es-

<sup>1</sup> En la redacción actual, literalmente se dice:

“1. El presente decreto-ley tiene por objeto aprobar, como medida extraordinaria, unas bases reguladoras para la concesión, en régimen de concurrencia no competitiva, de cuatro líneas de subvenciones para las pequeñas y medianas empresas del sector del turismo, con el objeto de dar respuesta a las necesidades de financiación de capital circulante de las empresas del sector, compensando la caída de ventas o ingresos derivada de los efectos del impacto económico negativo que la crisis sanitaria ocasionada por la Covid-19 y las medidas acordadas para contener la propagación de la pandemia han provocado en su actividad. Las cuatro líneas de subvenciones son las siguientes:

- a) Línea 1. Ayudas a agencias de viajes.
- b) Línea 2. Ayudas a empresas organizadoras de actividades de turismo activo.
- c) Línea 3. Ayudas a casas rurales, a campamentos de turismo y a complejos turísticos rurales.
- d) Línea 4. Ayudas a guías de turismo.”



FIRMADO POR	ALICIA RUIZ DE CASTRO CACERES	22/03/2021 15:36:06	PÁGINA 1/21
VERIFICACIÓN	KWMFJ2GE4JZ7EJUNRRYPHCTY7WC64J	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	
			



tratégico del turismo en especial y en con el objetivo de dar respuesta a las necesidades de financiación del capital circulante que necesitan las empresas prestadoras de los servicios turísticos indicados en el artículo 1] en veintitrés (23) artículos, Una Disposición Transitoria y Ocho Disposiciones finales, las cinco Primeras dedicadas a la reforma de normas de diverso rango, como indicaremos *infra*. En todo caso, el borrador de Decreto Ley recoge una división coherente con el contenido y objetivo del proyecto normativo.

**TERCERA.** En cuanto a la tramitación seguida para la elaboración y aprobación del Decreto-Ley se remite única y exclusivamente el texto llamado a convertirse en Decreto Ley, sin ninguna Memoria justificativa de la necesidad del mismo ni de la incidencia económica en el gasto público.

**CUARTA.** Dada la forma de Decreto-ley que va a revestir la regulación proyectada, nuestro informe se centrará en el análisis general de la norma, al no haberse solicitado un pronunciamiento jurídico sobre ningún aspecto concreto. Comenzaremos recordando que el Estatuto de Autonomía para Andalucía ("EAA", en adelante) contempló en la reforma de 2007 (Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía) la posibilidad de que el Consejo de Gobierno dictara Decretos-leyes, lo que supuso una novedad dentro del sistema de fuentes del Derecho andaluz. Según el artículo 110 del EAA:

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

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

La posibilidad de que el Poder Ejecutivo dicte normas provisionales con rango de ley supone una excepción al régimen ordinario de elaboración y aprobación de la leyes, y por ello se supedita a la observancia de una serie de requisitos sobre cuyo cumplimiento habremos de pronunciarnos y que según la doctrina jurisprudencial son los siguientes:

### **1.- Extraordinaria y urgente necesidad.**

El primero de los requisitos es el presupuesto de hecho que legitima el empleo del Decreto-ley y que se sustancia en el caso “de extraordinaria y urgente necesidad”, que han de concurrir de forma cumulativa. Se trata de un enunciado coincidente con el empleado en el artículo 86 de la Constitución.

**1.1.-** Adentrándonos en el análisis del requisito de “*extraordinaria*” necesidad, se subsumen en dicha expresión todas aquellas situaciones fuera de lo común, de imposible o muy difícil previsión y, por tanto, graves (por todas, STC de 28 de marzo de 2007, Rec. Nº 4781/2002). Téngase en cuenta que no toda situación extraordinaria requerirá de un Decreto-ley, porque puede estar ya contemplada en

FIRMADO POR	ALICIA RUIZ DE CASTRO CACERES	22/03/2021 15:36:06	PÁGINA 2/21
VERIFICACIÓN	KWMFJ2GE4JZ7EJUNRRYPHCTY7WC64J	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



una norma legal o reglamentaria preexistente, que asimismo contemple las medidas a adoptar. También es posible que aún siendo extraordinaria, no requiera de una respuesta inminente.

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

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

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

En otras palabras, la valoración de una situación de extraordinaria y urgente necesidad debe efectuarse en el momento en que concurre, independientemente de que análisis posteriores y realizados en retrospectiva, pudieran poner en tela de juicio la existencia de dicha situación. Así se pronuncia la STS de 14 de febrero de 2013, Rec. Nº 4174/2006, al declarar:

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

Aunque en la mayor parte de los casos la figura del 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 de 14 de septiembre de 2011, Rec. nº 5023/2000), sin que se pueda hablar siempre y en cualquier momento de una correlación obligada entre coyuntura/decreto-ley frente a estructura/ley ordinaria, como binomios

FIRMADO POR	ALICIA RUIZ DE CASTRO CACERES	22/03/2021 15:36:06	PÁGINA 3/21
VERIFICACIÓN	KWMFJ2GE4JZ7EJUNRRYPHCTY7WC64J	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



paralelos, siempre que en el segundo caso, esto es, una situación estructural, se cumpla el presupuesto de la extraordinaria y urgente necesidad que justifique la aprobación de un decreto-ley.

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

Sin embargo, en consideración a la inagotable casuística que pudiera darse a la hora de determinar la existencia o no de estos requisitos, habrá de tenerse en cuenta la doctrina sentada por el Tribunal Constitucional con ocasión del análisis del artículo 86<sup>2</sup> de la Constitución sobre el Decreto Ley, análisis plenamente aplicable a la exégesis del artículo 110 del EAA.

**1.3.-** Una de las más importantes elaboraciones jurisprudenciales versan sobre las denominadas “*coyunturas económicas problemáticas*”, en los que se engloban supuestos que tienen una importante relevancia dentro del ámbito económico en un momento determinado, con relación a las cuales deben adoptarse unas medidas perentorias e inmediatas para salvaguardar los intereses generales<sup>3</sup>, es decir, el presupuesto de la extraordinaria y urgente necesidad extrapolado a la materia económica, que sin duda constituye uno de los más relevantes bastiones del contenido de los decretos-leyes.

La definición del concepto jurídico “*coyuntura económica problemática*” se ha abordado en la Sentencia del Tribunal Constitucional (Pleno) número 61/2018, de 7 de junio (RTC 2018\61), a tenor de la cual:

*“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). Finalmente, también se debe advertir que el hecho de que se considere una reforma estructural no impide, por sí sola, la utilización de la figura del decreto-ley, pues el posible carácter estructural del problema que se pretende atajar no excluye*

**2 Artículo 86 Constitución Española:**

1. En caso de extraordinaria y urgente necesidad, el Gobierno podrá dictar disposiciones legislativas provisionales que tomarán la forma de Decretos-leyes y que no podrán afectar al ordenamiento de las instituciones básicas del Estado, a los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el Título I, al régimen de las Comunidades Autónomas ni al Derecho electoral general.

2. Los Decretos-leyes deberán ser inmediatamente sometidos a debate y votación de totalidad al Congreso de los Diputados, convocado al efecto si no estuviere reunido, en el plazo de los treinta días siguientes a su promulgación. El Congreso habrá de pronunciarse expresamente dentro de dicho plazo sobre su convalidación o derogación, para lo cual el Reglamento establecerá un procedimiento especial y sumario.

3. Durante el plazo establecido en el apartado anterior, las Cortes podrán tramitarlos como proyectos de ley por el procedimiento de urgencia.

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

FIRMADO POR	ALICIA RUIZ DE CASTRO CACERES	22/03/2021 15:36:06	PÁGINA 4/21
VERIFICACIÓN	KWMFJ2GE4JZ7EJUNRRYPHCTY7WC64J	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	





*que dicho problema pueda convertirse en un momento dado en un supuesto de extraordinaria y urgente necesidad, que justifique la aprobación de un decreto-ley, lo que deberá ser determinado atendiendo a las circunstancias concurrentes en cada caso (STC 137/2011, FJ 6; reiterado en SSTC 183/2014, FJ 5; 47/2015, FJ 5, y 139/2016, FJ 3)”.*

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

En este sentido, podemos destacar la Sentencia de 12 de junio de 2014, Rec. nº 1603/2011 que, recopilando la jurisprudencia constitucional, concluye:

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

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

FIRMADO POR	ALICIA RUIZ DE CASTRO CACERES	22/03/2021 15:36:06	PÁGINA 5/21
VERIFICACIÓN	KWMFJ2GE4JZ7EJUNRRYPHCTY7WC64J	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



4 de febrero, FJ 5). En otras palabras, el fin que justifica la legislación de urgencia no es otro que subvenir a <<situaciones concretas de los objetivos gubernamentales que por razones difíciles de prever requieran una acción normativa inmediata en un plazo más breve que el requerido por la vía normal o por el procedimiento de urgencia para la tramitación parlamentaria de las leyes>> (SSTC 11/2002, de 17 de enero, FJ 4, y 137/2003, de 3 de julio, FJ 3).>> (ibídem).

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

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

En parecidos términos se pronuncia el Tribunal Constitucional en su Sentencia 93/2015, de 14 de mayo, en la que razona:

«Lo que es necesario para que la legislación provisional del Gobierno se ajuste al presupuesto que la habilita es que describa la situación de necesidad de modo explícito y razonado, pero no que se refiera expresamente a todos y cada uno de los elementos determinantes de la misma, lo que no sería coherente con que la citada doctrina constitucional califique la decisión gubernativa de dictar un decreto-ley de “juicio político o de oportunidad” y defina la verificación de esta decisión que

FIRMADO POR	ALICIA RUIZ DE CASTRO CACERES	22/03/2021 15:36:06	PÁGINA 6/21
VERIFICACIÓN	KWMFJ2GE4JZ7EJUNRRYPHCTY7WC64J	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



atañe al Tribunal como “control externo” a realizar mediante una “valoración conjunta de todos aquellos factores que determinaron al Gobierno a dictar la disposición legal excepcional”.»

**1.5.-** En relación con lo anterior y asumiendo la doctrina de la Sentencia del Tribunal Constitucional 137/2011, en lo concerniente a la exigencia de definir de modo explícito y razonado de la situación de extraordinaria y urgente necesidad, debemos indicar que, bien en la Parte Expositiva, bien en las memorias que acompañen al proyecto de norma, una vez justificada la extraordinaria y urgente necesidad, debe también acreditarse la adecuación de todas y cada una de las medidas adoptadas en relación con aquélla.

En el caso del Decreto-ley proyectado, es la situación de crisis económica que ha provocado el COVID la que justifica materialmente recurrir a este instrumento normativo: según puede leerse en la Parte Expositiva del proyecto de Decreto-ley, la medida propuesta consiste en la creación y regulación de cuatro líneas de subvenciones para empresas dedicadas a los servicios turísticos que se detallan en el artículo 1.2 (agencias de viajes, empresas organizadoras de actividades de turismo activo, campamentos y complejos turísticos rurales y guías de turismo), a fin de proporcionarles liquidez (responder a las necesidades de financiación del capital circulante) que permita mantener la continuidad del correspondiente negocio evitando el cese o cierre definitivo de los mismos y la consecuente destrucción de empleo. La causa del Decreto-Ley es una situación de “*emergencia económica*” que se describe en alusión al manifiesto y claro desplome de los indicadores sectoriales en Andalucía, en términos de turistas y en términos económicos, tanto de ingresos como de Producto interior bruto reseñándose en referencia específica a los subsectores referenciados del sector turismo.

Desde este punto de vista, y como señala la reciente Sentencia del Tribunal Constitucional (Pleno) de 18 de febrero de 2021 [recurso de inconstitucionalidad núm. 4649-2020, interpuesto por cincuenta y tres senadores del grupo parlamentario socialista contra el Decreto-ley 6/2020, de 2 de julio, de la Junta de Castilla y León, de medidas urgentes para incentivar las medidas de recuperación económica y social en el ámbito local (BOCL núm. 133, de 3 de julio de 2020)] se puede considerar que parte de las medidas adoptadas (las subvenciones) sí estarían justificadas por la grave situación económica generada por la pandemia y las medidas adoptadas por las Administraciones para evitar la propagación del virus. En cuanto a las diversas reformas que se acometen en las disposiciones Finales primera a quinta, como diremos, no aparece expresada ninguna justificación, debiéndose colmar este déficit, a fin de que a la vista de dicha justificación podamos efectuar la correspondiente valoración.

## 2.- Adecuación de las medidas adoptadas.

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

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

FIRMADO POR	ALICIA RUIZ DE CASTRO CACERES	22/03/2021 15:36:06	PÁGINA 7/21
VERIFICACIÓN	KWMFJ2GE4JZ7EJUNRRYPHCTY7WC64J	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	





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

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

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

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

Y más recientemente, debemos citar la Sentencia del Tribunal Constitucional (Pleno) en la Sentencia de 18 de febrero de 2021<sup>4</sup> a tenor de la cual:

“La segunda dimensión del presupuesto habilitante exige que las medidas aprobadas guarden una “conexión de sentido” con la situación de extraordinaria y urgente necesidad (STC 29/1982, de 31 de mayo, FJ 3) o, dicho de otro modo, “una relación directa o de congruencia con la situación que se trata de afrontar” (STC 182/1997, de 28 de octubre, FJ 3). En particular, nuestra doctrina ha establecido una doble perspectiva para valorarla: el contenido, por un lado, y la estructura, por otro, de las disposiciones incluidas en el decreto-ley controvertido. Así, ya en la citada STC 29/1982, FJ 3, este Tribunal excluyó aquellas disposiciones “que, por su contenido y de manera evidente, no guarden relación alguna, directa ni indirecta, con la situa-

<sup>4</sup> Al resolver -en sentido desestimatorio- el recurso de inconstitucionalidad núm. 4649-2020, interpuesto contra el Decreto-ley 6/2020, de 2 de julio, de la Junta de Castilla y León, de medidas urgentes para incentivar las medidas de recuperación económica y social en el ámbito local (BOCL núm. 133, de 3 de julio de 2020).

FIRMADO POR	ALICIA RUIZ DE CASTRO CACERES		22/03/2021 15:36:06	PÁGINA 8/21
VERIFICACIÓN	KWMFJ2GE4JZ7EJUNRRYPHCTY7WC64J	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>		



*ción que se trata de afrontar y, muy especialmente, aquéllas que, por su estructura misma, independientemente de su contenido, no modifican de manera instantánea la situación jurídica existente”.*

Por ello, y aun cuando puede admitirse teóricamente la idoneidad de las cuatro líneas de subvenciones previstas para atender a la situación de extraordinaria y urgente necesidad descrita para evitar el cierre de las agencias de viajes, empresas de turismo activo, guías de turismo y campamentos y complejos turísticos rurales, no se justifica la necesidad de recurrir al Decreto Ley, lo que tampoco se hace respecto de las modificaciones normativas de las disposiciones Finales.

En este sentido, hay que tener en cuenta -en línea de principio- que la aprobación de unas bases reguladoras, disposición administrativa de carácter general, o incluso simple acto administrativo si se agota con su aplicación -como parece que sucede en este caso- no requeriría acudir a una disposición con rango de ley. En consecuencia, debería justificarse no solo la situación económica acuciante motivada por la pandemia y las medidas restrictivas adoptadas por los poderes públicos para contener su propagación, sino justificar que no es posible esperar para aprobar las bases reguladoras el procedimiento de elaboración de disposiciones reglamentarias, y aun más, dada la fuente financiadora de las subvenciones que se prevén (fondos europeos) teniendo en cuenta el procedimiento acelerado que se prevé en el Decreto-ley 3/2021, de 16 de febrero, por el que se adoptan medidas de agilización administrativa y racionalización de los recursos para el impulso a la recuperación y resiliencia en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía, que agiliza extraordinariamente los procedimientos de elaboración de normas y se declara urgente y prioritario el despacho de los procedimientos administrativos cuando afecten a los fondos europeos.

En efecto, el proyecto no justifica en ningún momento que la situación acuciante de las empresas que se dedican a las actividades descritas *“requieran una acción normativa inmediata en un plazo más breve que el requerido por la vía normal o por el procedimiento que proceda”* o expresiones similares. No se justifica que la tramitación del procedimiento que proceda para la aprobación de bases reguladoras, o para acometer las modificaciones que se realizan en las disposiciones finales, sea incompatible con la perentoriedad de las medidas de apoyo económico que demanda el sector turístico. Así, el borrador se limita a señalar que *“Ante la necesidad de apoyar a dichas personas en una situación de extraordinaria y urgente necesidad, que no debiera generar un mejor derecho a la recepción de la ayuda que el de la concurrencia de una situación de alarma en las mismas, que resulta ser devastadora para sus respectivos negocios, se establece en este decreto-ley un procedimiento de concesión de subvenciones de concurrencia no competitiva”.*

A pesar de ello, analizando tanto la medida fundamental de crear y regular cuatro líneas de subvenciones como el resto de modificaciones normativas acometidas en las Disposiciones Finales 1ª a 5ª, hay que plantearse cuál sea el modo de llevar a cabo dicha regulación, que no requiere desde luego, seguir un procedimiento parlamentario:

(i) En lo concerniente al objeto principal del Decreto Ley, recogido en el articulado del borrador y consistente en la creación de cuatro líneas de ayudas para responder a las necesidades de financiación del capital circulante (proporcionar liquidez) a las empresas prestadoras de los servicios turísticos del apartado 1.2 del proyecto [agencias de viajes, empresas de turismo activo, campamentos o complejos turísticos rurales y guías de turismo], evitando el consiguiente cierre y destrucción de empleo,

FIRMADO POR	ALICIA RUIZ DE CASTRO CACERES	22/03/2021 15:36:06	PÁGINA 9/21
VERIFICACIÓN	KWMFJ2GE4JZ7EJUNRRYPHCTY7WC64J	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



hay que remarcar que, dado que se configura como una subvención requeriría simplemente la aprobación de unas Bases reguladoras, por lo que deberá evitarse cualquier referencia al procedimiento parlamentario ordinario o urgente, ya que la aprobación de unas bases reguladoras de una subvención no requiere la tramitación de una norma con rango formal de Ley (no existe reserva legal al respecto), sino un procedimiento de elaboración de reglamentos o disposiciones administrativas de carácter general, naturaleza que reviste con carácter general las Bases reguladoras de subvenciones, cuya aprobación compete al titular de la Consejería, por lo que la referencia debe efectuarse a la imposibilidad de esperar este tiempo. Y que además, al ser financiables con fondos europeos, la tramitación se ha agilizado extraordinariamente en virtud del Decreto Ley 3/2021, previéndose un procedimiento declarado urgente y prioritario (artículo 6<sup>5</sup>) y en el que solo se requieren tres informes (Presupuestos, intervención y Fondos Europeos (artículo 36<sup>6</sup>)).

No se puede dejar de indicar que en el presente caso habría que plantearse además si la aprobación y convocatoria de las cuatro líneas o categorías de subvenciones, en los términos que se regulan, pudiera tener naturaleza de acto administrativo, atendiendo al criterio establecido por el Tribunal Supremo, que distingue entre aquellas bases reguladoras que participan de la naturaleza de norma jurídica de las que no revisten este carácter, trazando la línea divisoria de ambas categorías en función de que la convocatoria sea única o no. A este respecto, la Sentencia del Tribunal Supremo, Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo, Sección 3ª, Sentencia 1873/2017, de 30 Noviembre de 2017, Rec. 1253/2015 [LA LEY 171108/2017], declara en su Fundamento Jurídico cuarto *in fine*:

*“(…) Que unas bases reguladoras de una concesión de subvenciones sean una disposición general o un simple acto administrativo singular, aunque plúrimo, dependerá de su contenido, es decir, de si tales bases tienen una validez para sucesivas convocatorias y*

**5 Artículo 6. Tramitación de urgencia y prioridad de los procedimientos administrativos.**

1. Se declara la aplicación de la tramitación de urgencia, en los términos previstos en el artículo 33 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, de los procedimientos administrativos cuando afecten a la gestión de proyectos financiables con fondos europeos, así como a cualquier actividad de la Administración de la Junta de Andalucía relacionada con aquellos proyectos. En el correspondiente acuerdo de inicio deberá dejarse constancia tanto de su tramitación de urgencia como de que se trata de un procedimiento en el que concurren dichas circunstancias. En ningún caso, será objeto de reducción la duración de los plazos referidos a la presentación de solicitudes y de recursos.

2. Asimismo, se declara el despacho prioritario de los procedimientos administrativos relativos a la gestión proyectos financiables con fondos europeos, sin perjuicio del despacho prioritario de otros procedimientos para los que se haya acordado la tramitación de urgencia y el titular de la unidad administrativa haya dado orden motivada al respecto, de la que quede constancia.

3. Lo establecido en los apartados anteriores se entenderá sin perjuicio de lo previsto en materia de contratación administrativa en el artículo 50 del Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

**6 Artículo 36. Bases reguladoras de subvenciones financiables con fondos europeos.**

1. Para la tramitación de la aprobación de las bases reguladoras de subvenciones financiables con fondos europeos en el procedimiento de elaboración de las mismas solo serán exigibles, con carácter previo a su aprobación los siguientes informes: informe de la Dirección General competente en materia de Fondos Europeos previsto en el párrafo b) del artículo 4.3 del Reglamento de los Procedimientos de Concesión de Subvenciones de la Administración de la Junta de Andalucía, aprobado mediante el Decreto 282/2010, de 4 de mayo; informe del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía, salvo que se ajusten a las bases tipo, y de la Intervención General de la Junta de Andalucía previstos en los párrafos a) y d) del artículo 4.2 del Reglamento anterior; e informe de la Dirección General de Presupuestos previsto en el Decreto 162/2006, de 12 de septiembre, por el que se regulan la memoria económica y el informe en las actuaciones con incidencia económico-financiera.

2. Las bases reguladoras de las subvenciones financiables con fondos europeos establecerán preferentemente, siempre que se cumpla con los requisitos del artículo 76.1 del Reglamento de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, aprobado por Real Decreto 887/2006, de 21 de julio, el régimen de concesión y justificación a través de módulos, íntimamente ligados a los objetivos que persigan las actuaciones subvencionadas.

3. Si la forma de justificación prevista por las bases reguladoras fuera la cuenta justificativa, podrá reverse la justificación a través de la cuenta justificativa simplificada regulada en el artículo 75 del Reglamento de la Ley General de Subvenciones, para subvenciones concedidas por importe inferior a 100.000 euros.

FIRMADO POR	ALICIA RUIZ DE CASTRO CACERES	22/03/2021 15:36:06	PÁGINA 10/21
VERIFICACIÓN	KWMFJ2GE4JZ7EJUNRRYPHCTY7WC64J	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	





se incorporan al ordenamiento jurídico para un determinado período de tiempo o de forma indefinida o si, por el contrario, son una bases exclusivas para una sola convocatoria y sólo válidas para su aplicación única pero plúrima en dicha ocasión. Precisión esta que no contradice la jurisprudencia de este Tribunal que se cita por la Sala de instancia y que se pronuncia sobre el supuesto habitual de convocatorias y bases para una aplicación singular y que habría que considerar actos singulares de aplicación plúrima.

Por otra parte, resulta irrelevante para la naturaleza singular o general de una bases la forma de orden ministerial (o autonómica en su caso), puesto que dicha forma deriva del órgano que adopta la decisión y es común tanto para disposiciones generales como para actos administrativos, como expresamente establece para la Administración del Estado el artículo 24 de la Ley del Gobierno (Ley 50/1997, de 27 de noviembre)”.  
En todo caso, en el expediente de elaboración del Decreto-Ley o bien en su texto (v. gr. en el preámbulo o exposición de motivos), habría de incluirse justificación de la circunstancia de no poder adoptarse con la premura necesaria, sin acudir al Decreto-ley, las concretas medidas previstas que se abordan, es decir, siguiendo los plazos y trámites del procedimiento de la aprobación de unas bases reguladoras de subvenciones financiadas con fondos europeos por parte de la Consejería competente (artículo 36 del Decreto Ley 3/2021) y teniendo en cuenta la urgencia y prioridad que dicho procedimiento reviste (artículo 6 del Decreto Ley 3/2021).

(ii) En cuanto a las concretas modificaciones que se abordan en el presente Decreto ley de otros Decretos leyes, de Bases reguladoras y de disposiciones reglamentarias, deben efectuarse las siguientes observaciones:

- Con carácter general, no aparece justificado con carácter general que sea la pandemia la que motiva que se aborde ahora en este Decreto Ley la reforma de dichas normas, pero, además, tampoco se justifica ni siquiera la conexión de sentido, esto es, que no es posible esperar a la tramitación del reglamento que modifique dichos cambios, por lo que no es posible efectuar un juicio de razonabilidad y proporcionalidad de recurrir al Decreto Ley con tal objetivo.

- De modo concreto, y desgranando cada una de las disposiciones Finales primera a quinta, diremos que:

**1.** En lo que atañe a la Disposición Final Primera, esto es a la reforma del Decreto Ley 13/2020, de 18 de mayo, por el que se establecen medidas extraordinarias y urgentes relativas a establecimientos hoteleros, coordinación de alertas, impulso de la telematización, reactivación del sector cultural y flexibilización en diversos ámbitos ante la situación generada por el coronavirus (COVID-19), ha de tenerse en cuenta lo dispuesto en las Disposiciones Finales decimoséptima<sup>7</sup> y decimooctava<sup>8</sup> de dicho De-

**7 Disposición final decimoséptima. Habilitación.**  
Reglamentariamente se podrá modificar lo establecido en el Capítulo I, en el Capítulo II y en las disposiciones que regulen medidas relacionadas con las previstas en dichos capítulos.

**8 Disposición final decimooctava. Desarrollo y ejecución.**  
1. Se autoriza a la persona titular de la Consejería con competencias en materia de turismo para dictar las disposiciones que, en el ámbito de sus competencias, sean necesarias en desarrollo y ejecución del presente decreto-ley, así como para el desarrollo reglamentario de las disposiciones contenidas en el Capítulo I de este decreto-ley y expresamente para modificar sus anexos.  
Se habilita a la persona titular de la Dirección General competente en materia de inspección de los servicios turísticos para el reconocimiento de certificaciones de calidad para acreditar el cumplimiento de determinados requisitos.

FIRMADO POR	ALICIA RUIZ DE CASTRO CACERES	22/03/2021 15:36:06	PÁGINA 11/21
VERIFICACIÓN	KWMFJ2GE4JZ7EJUNRRYPHCTY7WC64J	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	





creto Ley, en cuyo apartado 1 se autoriza a la persona titular de la Consejería con competencias en materia de turismo para dictar las disposiciones que, en el ámbito de sus competencias, sean necesarias en desarrollo y ejecución del presente decreto-ley, así como para el desarrollo reglamentario de las disposiciones contenidas en el Capítulo I de este decreto-ley, y expresamente para modificar sus anexos. En muchos de los apartados que se modifican habría de plantearse la justificación de la perentoriedad de realizar esta modificación mediante el Decreto Ley, por ejemplo, en la modificación de las Disposiciones transitorias segunda y cuarta (que amplían el plazo de adecuación de determinados grupos e establecimientos) y los apartados sexto a décimo, en cuanto constituyen modificaciones de los Anexos, que se pueden realizar por el Consejero, según prevé la Disposición Final decimoctava del propio Decreto Ley 3/2020. En lo que atañe a la ampliación de derechos de los usuarios que se realiza mediante modificación de los artículos 12, 22 y 26 habría de justificarse que no es posible esperar para llevar a cabo tal modificación, el tiempo que requiere la tramitación de disposiciones reglamentarias, en virtud de la habilitación contenida en la Disposición Final decimoséptima del mentado Decreto Ley 13/2020 (que predica naturaleza de reglamento de estas modificaciones).

2. En cuanto a la Disposición Final segunda, sobre modificación del Decreto-ley 15/2020, de 9 de junio, por el que con carácter extraordinario y urgente se establecen diversas medidas dirigidas al sector del turismo así como al ámbito educativo y cultural ante la situación generada por el coronavirus (COVID-19), también ha de tenerse en cuenta que en su Disposición Final octava, salvaguarda el rango de disposiciones reglamentaria que en el mismo se reforman y la Disposición Final Novena, apartado 1, autoriza a la persona titular de la Consejería con competencias en materia de turismo para dictar las disposiciones que, en el ámbito de sus competencias, sean necesarias en desarrollo y ejecución del presente decreto-ley.

3. En lo referente a la Disposición Final Tercera<sup>9</sup>, relativa a la modificación de la Orden de 19 de julio de 2016, de la Consejería de Turismo y Deporte, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de subvenciones, en régimen de concurrencia competitiva, dirigidas a la recuperación medioambiental y uso sostenible de las playas del litoral andaluz, en el marco del Programa de Desarrollo Rural de Andalucía 2014-2020 (submedida 7.5, operación 7.5.2), debería justificarse la imposibilidad de modificar las bases reguladoras de esta subvención siguiendo el procedimiento previsto en el Decreto Ley 3/2021, si se financia con fondos europeos, o, en su caso, siguiendo el procedimiento de modificación ordinario de bases reguladoras y en la línea expuesta como observación de carácter general.

4. En lo atinente a las modificaciones que se efectúan del Decreto Ley regulador del Bono Turístico, que se aborda en la Disposición Final Cuarta del borrador remitido, consideramos que no requiere la tramitación propia de un Decreto Ley, a la luz de los términos de la Disposición final primera<sup>10</sup> del Decreto Ley 25/2020, de 29 de septiembre, por el que, con carácter extraordinario y urgente, se crea y regula el Bono Turístico de Andalucía, como consecuencia de la situación ocasionada por el coronavi-

9 **Disposición final tercera.** *Modificación de la Orden de 19 de julio de 2016, de la Consejería de Turismo y Deporte, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de subvenciones, en régimen de concurrencia competitiva, dirigidas a la recuperación medioambiental y uso sostenible de las playas del litoral andaluz, en el marco del Programa de Desarrollo Rural de Andalucía 2014-2020 (submedida 7.5, operación 7.5.2).*

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

1. Se autoriza a la persona titular de la Consejería con competencias en materia de turismo para dictar las disposiciones que, en el ámbito de sus competencias, sean necesarias para el desarrollo, ejecución y modificación del presente decreto-ley, siguiendo el procedimiento legalmente establecido.

2. Asimismo, se habilita a la persona titular de la Consejería competente en materia de turismo para modificar el formulario recogido como Anexo.

FIRMADO POR	ALICIA RUIZ DE CASTRO CACERES	22/03/2021 15:36:06	PÁGINA 12/21
VERIFICACIÓN	KWMFJ2GE4JZ7EJUNRRYPHCTY7WC64J	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



rus (COVID-19). En este sentido, nos remitimos a lo que razonáramos en los Informes<sup>11</sup> del Gabinete Jurídico 126/2020, de 8 de octubre y 131/2020, de 22 de octubre de 2020, por lo que debería justificarse la imposibilidad de esperar a los tiempos requeridos en la tramitación de una disposición de carácter general.

5. Por último, la Disposición Final Quinta aborda la Modificación del Decreto 26/2018, de 23 de enero, de ordenación de los campamentos de turismo, y de modificación del Decreto 20/2002, de 29 de enero, de Turismo en el Medio Rural y Turismo Activo. Esta circunstancia determinaría en todo caso, y dicho *ad cautelam*, la innecesariedad de una eventual referencia a la tramitación parlamentaria (urgente u ordinaria), por cuanto al tratarse de una disposición de carácter general (norma reglamentaria), en su modificación debe observarse el procedimiento de elaboración y modificación de disposiciones reglamentarias, por lo que deberá en todo caso justificarse la necesidad de no dilatar más la reforma del Decreto regulador, siguiendo la tramitación de la elaboración de una disposición de carácter general.

### 3.- Competencia autonómica y límites materiales.

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

3.1.- En cuanto al primero de los aspectos, el competencial, tiene especial trascendencia, desde el punto de vista constitucional, en las relaciones con el Estado y en definitiva, en el reparto de competencias. Resulta evidente que el Decreto-ley, al ser una fuente del Derecho autonómico con rango de ley, sólo podrá regular materias sobre las que la Comunidad Autónoma ostenta competencias normativas, es decir, competencias exclusivas o compartidas.

En este punto, el fundamento competencial de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el presente proyecto normativo descansa en el artículo 71 en relación con el artículo 45 del EAA, competencias cuyo ejercicio debe estar orientado de acuerdo con los principios rectores del artículo 37 de la misma Norma, uno de los cuales es el "fomento del sector turístico como elemento económico estratégico de Andalucía" (artículo 37.14º).

El artículo 71 del EAA señala:

***"Corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de turismo, que incluye, en todo caso: la ordenación y la planificación del sector turístico; la regulación y la clasificación de las empresas y establecimientos turísticos y la gestión de la red de establecimientos turísticos de titularidad de la Junta, así como la coordinación con los órga-***

11 Se trata de los siguientes:

- INFORME SSCC2020/00126. FACULTATIVO. SOBRE EL "PROYECTO DE DECRETO-LEY POR EL QUE SE MODIFICA EL DECRETO-LEY 25/2020, DE 29 DE SEPTIEMBRE, POR EL QUE, CON CARÁCTER EXTRAORDINARIO Y URGENTE, SE CREA Y REGULA EL BONO TURÍSTICO DE ANDALUCÍA, COMO CONSECUENCIA DE LA SITUACIÓN OCASIONADA POR EL CORONAVIRUS (COVID-19)".
- INFORME SSCC2020/000131. FACULTATIVO. "PROYECTO DE DECRETO-LEY POR EL QUE SE MODIFICA EL DECRETO-LEY 25/2020, DE 29 DE SEPTIEMBRE, POR EL QUE, CON CARÁCTER EXTRAORDINARIO Y URGENTE, SE CREA Y REGULA EL BONO TURÍSTICO DE ANDALUCÍA, COMO CONSECUENCIA DE LA SITUACIÓN OCASIONADA POR EL CORONAVIRUS (COVID-19)" Y SE AMPLÍA LA VIGENCIA DEL DISTINTIVO TURÍSTICO "ANDALUCÍA SEGURA" APROBADO MEDIANTE DECRETO LEY 15/2020, DE 9 DE JUNIO.

FIRMADO POR	ALICIA RUIZ DE CASTRO CACERES	22/03/2021 15:36:06	PÁGINA 13/21
VERIFICACIÓN	KWMFJ2GE4JZ7EJUNRRYPHCTY7WC64J	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	





nos de administración de Paradores de Turismo de España en los términos que establezca la legislación estatal; **la promoción interna** y externa que incluye la suscripción de acuerdos con entes extranjeros y la creación de oficinas en el extranjero; la regulación de los derechos y deberes específicos de los usuarios y prestadores de servicios turísticos; la formación sobre turismo y la fijación de los criterios, **la regulación de las condiciones y la ejecución y el control de las líneas públicas de ayuda y promoción del turismo**", ex artículo 71 del EAA.

Por su parte, y asistiendo según hemos razonado al establecimiento de una línea de subvenciones para mantenimiento de la actividad de las agencias de viajes, habida cuenta de su importante papel en el turismo tanto interno como exterior, prototipo de las técnicas de fomento de la actividad económica, hay que recordar asimismo que el artículo 45 del EAA, bajo el rótulo "Fomento", dispone que

*1. En las materias de su competencia, corresponde a la Comunidad Autónoma el ejercicio de la actividad de fomento, a cuyos efectos podrá otorgar subvenciones con cargo a fondos propios, regulando o, en su caso, desarrollando los objetivos y requisitos de otorgamiento y gestionando su tramitación y concesión (...)"*

En definitiva, los preceptos citados amparan totalmente desde la perspectiva competencial el proyecto normativo que se examina.

**3.2.-** En cuanto a los límites materiales, debemos recordar también que a los límites establecidos en el artículo 110 del EAA (según el cual el Decreto Ley no puede afectar a los derechos establecidos en el Estatuto, al régimen electoral, a las instituciones de la Junta de Andalucía, y sin que se pueda aprobar por Decreto-ley los presupuestos de Andalucía), hay que añadir, los que establece el artículo 86 de la Constitución, a tenor del cual:

*"Artículo 86. [Decretos-leyes] 1. En caso de extraordinaria y urgente necesidad, el Gobierno podrá dictar disposiciones legislativas provisionales que tomarán la forma de Decretos-leyes y que no podrán afectar al ordenamiento de las instituciones básicas del Estado, a los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el Título I, al régimen de las Comunidades Autónomas ni al Derecho electoral general."*

No obstante, y dado que nos encontramos ante una subvención, no merece mayor desarrollo este aspecto, ya que no suscita dudas la inaplicabilidad de estos límites en el caso concreto que se informa.

#### **4.- Conclusión.**

A la vista de los requisitos normativos y jurisprudenciales expuestos, consideramos insuficientemente descrita o justificada la conexión de sentido de las medidas previstas en el proyecto con aquellas circunstancias (desplome de los datos económicos y emergencia en el mantenimiento de las personas o pymes que prestan los servicios turísticos comprendidos en las cuatro líneas de ayudas del artículo 1.1 para evitar su cierre y consecuente destrucción de empleo), sin que se exprese alusión alguna a que la perentoriedad tanto de las subvenciones reguladas como de las modificaciones de normas reglamentarias de las Disposiciones Finales primera a quinta, no permitan esperar la tramitación del correspondiente procedimiento (el de las bases reguladoras de subvenciones financiadas con cargo a fondos europeos, ex artículo 36 del Decreto 3/2021).

FIRMADO POR	ALICIA RUIZ DE CASTRO CACERES	22/03/2021 15:36:06	PÁGINA 14/21
VERIFICACIÓN	KWMFJ2GE4JZ7EJUNRRYPHCTY7WC64J	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



En todo caso, como consideración *ad cautelam*, al incorporar dicha motivación se deberían evitar las referencias que en muchos de los Decretos Leyes de estos meses precedentes en el contexto Covid, se realiza a “*la imposibilidad de esperar el tiempo de la tramitación parlamentaria ordinaria o urgente de una norma*” o expresión similar, que ya viene siendo habitual en la legislación de urgencia.

Adicionalmente y para las modificaciones que se acometen en las primeras 5 disposiciones finales, el recurso al Decreto Ley se justificaría no solo por la situación de pandemia y la afectación negativa que ello supone para las empresas del sector turístico, sino que debería justificarse la imposibilidad de esperar para su modificación los tiempos que requiere la regulación de una disposición de carácter general, habida cuenta del rango de las normas que se modifican.

**QUINTA.-** Entrando ya en el estudio pormenorizado de cada uno de los apartados del proyecto de Decreto Ley remitido, me cumple efectuar las siguientes observaciones:

#### **5.1.- Título y Parte expositiva**

En el título debe corregirse el error material de la expresión “medidas extraordinarias y urgente” por la de medidas extraordinarias y urgentes”.

En la parte expositiva, se anticipa que se crean cuatro líneas de ayudas, pero debe eliminarse la referencia a los establecimientos de apartamentos turísticos (suprimida *in extremis*) que se recoge en uno de los párrafos de este preámbulo.

Hay una expresión con sentido extraño, cuando se afirma que “*ante la necesidad de apoyar a dichas personas en una situación de extraordinaria y urgente necesidad, que no debiera generar un mejor derecho a la recepción de la ayuda que el de la concurrencia de una situación de alarma en las mismas, que resulta ser devastadora para sus respectivos negocios, se establece en este decreto-ley un procedimiento de concesión de subvenciones de concurrencia no competitiva*”, por lo que se sugiere su revisión.

En todo caso, es fundamental resaltar que en la parte expositiva se introduzca la justificación del recurso a la figura del Decreto ley, esto es, que concurre la situación de extraordinaria y urgente necesidad que permite el uso del mismo, en referencia a lo dicho en la Consideración Cuarta, esto es, que la creación y puesta en funcionamiento de las ayudas, mediante la aprobación de las bases reguladoras, y las modificaciones de otras normas, son incompatible con la perentoriedad que demanda las medidas. E insistimos, ello sin aludir al procedimiento parlamentario, que sería en todo caso innecesario para la aprobación de unas bases reguladoras, por lo que la referencia debería efectuarse al procedimiento de aprobación de disposición de carácter general o, en rigor, y de acuerdo con la señalado, justificarse que tampoco podría aprobarse mediante acto. Y tal justificación extenderse a la perentoriedad que reclaman las distintas modificaciones recogidas en las Disposiciones Finales, incompatible con el tiempo que requiere en su caso la tramitación de un expediente de modificación reglamentaria.

Por otro lado, y con carácter general se sugiere un repaso del texto para corregir algunas erratas materiales, espacios en blanco, tildes indebidas, etcétera.

FIRMADO POR	ALICIA RUIZ DE CASTRO CACERES	22/03/2021 15:36:06	PÁGINA 15/21
VERIFICACIÓN	KWMFJ2GE4JZ7EJUNRRYPHCTY7WC64J	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	





## 5.2 Artículo 1. Objeto y convocatoria.

En el apartado 1 se incurre en una redundancia cuya revisión y corrección se recomienda, aludiéndose dos veces casi seguidas a las empresas del sector: “El presente decreto-ley tiene por objeto aprobar, como medida extraordinaria, unas bases reguladoras para la concesión, en régimen de concurrencia no competitiva, de cuatro líneas de subvenciones para las pequeñas y medianas empresas **del sector del turismo**, con el objeto de dar respuesta a las necesidades de financiación de capital circulante **de las empresas del sector**, compensando la caída de ventas o ingresos derivada de los efectos del impacto económico negativo que la crisis sanitaria ocasionada por la Covid-19 y las medidas acordadas para contener la propagación de la pandemia han provocado en su actividad (...).

## 5.3 Régimen jurídico

En la medida en que se efectúa una relación exhaustiva de todas las normas que supletoriamente se van a aplicar a estas subvenciones, considero que huelga la referencia a en lo no previsto en este Decreto Ley, se regirán “por las disposiciones que sobre procedimientos de concesión y gestión de subvenciones rijan para la Administración de la Junta de Andalucía”, por lo que se aconseja su supresión.

A fortiori, si lo que se pretende es efectuar una enunciación exhaustiva, se echa en falta la cita expresa de la Orden de 6 de abril de 2018, por la que se regula el procedimiento de gestión presupuestaria del gasto público derivado de las subvenciones otorgadas por la Administración de la Junta de Andalucía y sus agencias administrativas y de régimen especial<sup>12</sup>.

De modo específico, al aludir en el artículo 2.1. letra r), esto es, al Reglamento (UE) nº 1407/2013 de la Comisión de 18 de diciembre de 2013, relativo a la aplicación de los artículos 107 y 108 del Tratado CE a las ayudas de minimis, debe tenerse en cuenta que como locución latina que es, “de minimis”, propia del lenguaje jurídico, se escribe en letra cursiva y sin tilde en minimis<sup>13</sup>. Aparece correcta e inco-

<sup>12</sup> Citada por ejemplo, en el reciente Decreto Ley 1/2020, de 12 de enero, por el que se establecen medidas urgentes para el mantenimiento de la actividad de los sectores del comercio minorista y de la hostelería y agencias de viajes y se modifican varios decretos-leyes dictados como consecuencia de la situación ocasionada por el coronavirus (COVID-19).

<sup>13</sup> Según Fundeu RAE:  
“La locución latina de minimis, propia del lenguaje jurídico, se escribe en letra cursiva y sin tilde en minimis.

Sin embargo, en la prensa es frecuente encontrarla escrita de varias maneras: «El proyecto de ley de medidas contra la sequía, que incluye un fondo para lo afectados, ayudas “de minimis” o subvenciones al agua desalada» o «Deberían destinarse ayudas acogidas al régimen de minimis».

La locución de minimis se aplica a aquello relacionado con las cosas pequeñas o más específicamente a lo que no tiene la suficiente importancia para que la ley le preste atención. Proviene de las expresiones latinas de minimis non curat praetor y de minimis non curat lex, que podrían traducirse como ‘de los asuntos intrascendentes no se ocupa el magistrado’ y ‘la ley no se ocupa de los asuntos insignificantes’, como señala el Diccionario panhispánico del español jurídico de la Real Academia y el Consejo General del Poder Judicial español.

En los medios de comunicación, este latinismo suele aparecer en relación con determinadas ayudas de la Unión Europea y con el régimen que las regula. Se trata de aquellas que los estados miembros pueden otorgar a empresas siempre que no superen una cierta cantidad (en general 200 000 euros a lo largo de tres años), pues se entiende que por su cuantía no alteran la libre competencia y por tanto no hay que comunicárselas a la Comisión Europea.

Además, al tratarse de una locución latina, lo apropiado es escribirla en cursiva y sin tilde conforme a las normas de la Ortografía de la lengua española.

Así pues, lo adecuado en los ejemplos anteriores habría sido «El proyecto de ley de medidas contra la sequía, que incluye un fondo para los afectados, ayudas de minimis o subvenciones al agua desalada» y «Deberían destinarse ayudas acogidas al régimen de minimis».”

FIRMADO POR	ALICIA RUIZ DE CASTRO CACERES	22/03/2021 15:36:06	PÁGINA 16/21
VERIFICACIÓN	KWMFJ2GE4JZ7EJUNRRYPHCTY7WC64J	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



rectamente en alguna otra ocasión (v. gr. en artículo 2.2 de ambas formas) pero se sugiere revisión completa del uso de la expresión en todo el texto.

#### 5.4 Artículo 4.- Régimen de compatibilidad de las subvenciones.

Habrà de tenerse en cuenta que, conforme al artículo 19.3 de la Ley 38/2003, General de Subvenciones que “*el importe de las subvenciones en ningún caso podrá ser de tal cuantía que aisladamente o en concurrencia con otras subvenciones, ayudas, ingresos o recursos supere el coste de la actividad subvencionada*”. Por lo que deberá tenerse en cuenta en la declaración responsable.

#### 5.5 Artículo 6. Requisitos para resultar beneficiarias

Al aludir a estos requisitos, en el apartado 1. letra g) se indica propósito de la justificación de que el solicitante no era empresa en crisis a 31 de diciembre de 2019, <sup>14</sup>. in fine que “*Una vez presentadas las cuentas anuales habrán de aportarlas al vencimiento del periodo indicado en el artículo 8.1*”. Considero que la referencia debe efectuarse al artículo 13, plazo de presentación.

#### 5.6 Artículo 7. Concepto subvencionable e importe de la subvención.

Conforme al artículo 67 del Reglamento (UE) 1303/2013, la cuantía fijada linealmente para todas las empresas de TRES MIL EUROS deberá justificarse que el cálculo de las ayudas reguladas en el Decreto Ley se ha realizado con base en un método de cálculo justo, equitativo y verificable, basado en datos estadísticos, históricos o contables.

#### 5.7 Artículo 10. Solicitud.

Teniendo en cuenta que solo se prevé la tramitación electrónica del procedimiento, y que puede haber personas físicas que resulten beneficiarias (caso paradigmático de los guías de turismo) deberá acreditarse que todas las personas potenciales beneficiarias pueden relacionarse telemáticamente con la Administración, conforme al artículo 14<sup>15</sup> de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento administrativo común de las Administraciones Públicas, cuyo apartado 3 establece que “*reglamentariamente, las Administraciones podrán establecer la obligación de relacionarse con ellas a través de medios electrónicos para determinados procedimientos y para ciertos colectivos de personas físicas que por*

14 Para ello, en el caso de las PYMES que tengan la condición de personas jurídicas, el cumplimiento de la circunstancia prevista en los apartados a) y b) del citado artículo se comprobará en base al cociente resultante de dividir el importe de los fondos propios de la empresa entre el capital social según los datos declarados en el ejercicio 2019. Para considerar que la empresa no estaba en crisis el resultado de dicho cociente ha de ser superior a 0,5. Dicha información se obtendrá de la declaración anual del impuesto de sociedades correspondiente al ejercicio 2019. En el caso de sociedades cuyo periodo impositivo no coincida con el ejercicio natural, habrán de indicar en la solicitud la cuantía incluida en sus cuentas anuales en los apartados relativos a fondos propios y a capital social. Una vez presentadas las cuentas anuales habrán de aportarlas al vencimiento del periodo indicado en el artículo 8.1.

15 Artículo 14.- Artículo 14. Derecho y obligación de relacionarse electrónicamente con las Administraciones Públicas.  
1. Las personas físicas podrán elegir en todo momento si se comunican con las Administraciones Públicas para el ejercicio de sus derechos y obligaciones a través de medios electrónicos o no, salvo que estén obligadas a relacionarse a través de medios electrónicos con las Administraciones Públicas. El medio elegido por la persona para comunicarse con las Administraciones Públicas podrá ser modificado por aquella en cualquier momento. (...)  
3. Reglamentariamente, las Administraciones podrán establecer la obligación de relacionarse con ellas a través de medios electrónicos para determinados procedimientos y para ciertos colectivos de personas físicas que por razón de su capacidad económica, técnica, dedicación profesional u otros motivos quede acreditado que tienen acceso y disponibilidad de los medios electrónicos necesarios.

FIRMADO POR	ALICIA RUIZ DE CASTRO CACERES	22/03/2021 15:36:06	PÁGINA 17/21
VERIFICACIÓN	KWMFJ2GE4JZ7EJUNRRYPHCTY7WC64J	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	





*razón de su capacidad económica, técnica, dedicación profesional u otros motivos quede acreditado que tienen acceso y disponibilidad de los medios electrónicos necesarios”*

Asimismo, al hacer referencia a la disponibilidad del acceso telemático de la solicitud (Anexo I) [y declaración responsable (anexo II)] a través del Catálogo de procedimientos, deberá completarse la referencia e implementarse al tiempo de la entrada en vigor del Decreto ley. En el mismo sentido, se deberá completar el enlace en el artículo 11.1 del Decreto Ley.

Parece oportuno simplificar la redacción del apartado 4, párrafo segundo y apartado 5 in fine, en términos similares a los siguientes *“No obstante lo dispuesto en el apartado 2, en el supuesto de que las personas solicitantes manifestaran su oposición a la consulta de datos por el órgano competente, para acreditar que ostentan los requisitos exigidos en este decreto-ley para ser beneficiarias de las ayudas, deberán aportar con la solicitud los documentos indicados en el artículo 12, en los términos establecidos en el mismo”*.

#### **5.8 Artículo 16. Tramitación**

- El apartado 4 señala que “A los efectos de acreditar el requisito de que no era una empresa en crisis a 31 de diciembre de 2019, se comprobará la cuantía declarada en los conceptos de fondos propios y capital social en el Impuesto de Sociedades correspondiente al ejercicio 2019. En el caso de sociedades cuyo periodo impositivo no coincida con el ejercicio natural, habrán de indicar en la solicitud la cuantía incluida en sus cuentas anuales en los apartados relativos a fondos propios y a capital social. Una vez presentadas las cuentas anuales habrán de aportarlas al vencimiento del periodo indicado en el artículo 8.1”. Entiendo que la remisión debe efectuarse al artículo 13, sobre *plazo de presentación de solicitudes*.

#### **5.9 Artículo 23. Régimen sancionador.**

Se advierte error material al citar la fecha de la Ley 39/2015. Debe indicarse Ley 39/2015, de 1 de octubre, Procedimiento administrativo común de las Administraciones Públicas.

#### **5.10 Disposición Final Primera. Modificación del Decreto Ley 13/2020, de 18 de mayo, de por el que se establecen medidas extraordinarias y urgentes relativas a establecimientos hoteleros, coordinación de alertas, impulso de la telematización, reactivación del sector cultural y flexibilización en diversos ámbitos ante la situación generada por el coronavirus (COVID-19)**

- En la redacción dada al artículo 2 de la norma que se reforma, se aconseja unificar las expresiones, bien la de “derecho a la ocupación” o la de “puesta a disposición” de la persona usuaria del establecimiento hotelero.

#### **5.11 Disposición final segunda. Modificación del Decreto-ley 15/2020, de 9 de junio, por el que con carácter extraordinario y urgente se establecen diversas medidas dirigidas al sector del turismo así como al ámbito educativo y cultural ante la situación generada por el coronavirus (COVID-19).**

FIRMADO POR	ALICIA RUIZ DE CASTRO CACERES	22/03/2021 15:36:06	PÁGINA 18/21
VERIFICACIÓN	KWMFJ2GE4JZ7EJUNRRYPHCTY7WC64J	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



Nada que objetar en cuanto se incorporan al contenido la prórroga de la vigencia del distintivo recogida en el Decreto-ley 27/2020, de 22 de octubre, por el que, con carácter extraordinario y urgente, se adoptan diversas medidas como consecuencia de la situación generada por el coronavirus (COVID-19).

**5.12 En la Disposición Final Tercera, relativa a la “Modificación de la Orden de 19 de julio de 2016, de la Consejería de Turismo y Deporte, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de subvenciones, en régimen de concurrencia competitiva, dirigidas a la recuperación medioambiental y uso sostenible de las playas del litoral andaluz, en el marco del Programa de Desarrollo Rural de Andalucía 2014-2020 (submedida 7.5, operación 7.5.2).**

- Debe citarse completo el Reglamento (UE) 1305/2013, al ser la única vez que aparece en el Decreto Ley, el Reglamento (UE) no 1305/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 17 de diciembre de 2013, relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader) y por el que se deroga el Reglamento (CE) no 1698/2005 del Consejo.

- Se sugiere simplificar y mejorar la redacción del apartado 4.a. 2º del cuadro resumen de la Orden de 19 de julio de 2016, de la Consejería de Turismo y Deporte, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de subvenciones, en régimen de concurrencia competitiva, dirigidas a la recuperación medioambiental y uso sostenible de las playas del litoral andaluz, en el marco del Programa de Desarrollo Rural de Andalucía 2014-2020 (submedida 7.5, operación 7.5.2). Según la redacción actual “*No podrá obtenerse la condición de entidades beneficiarias de las subvenciones reguladas en las presentes bases reguladoras durante dos convocatorias consecutivas, salvo que, atendidas las solicitudes presentadas en cada convocatoria por aquellas entidades en las que no concurra esta circunstancia, existiera disponibilidad presupuestaria en la convocatoria que se esté tramitando para atender igualmente a las señaladas entidades.*»

**5.13 En la Disposición Final Cuarta, relativa a la “Modificación del Decreto-ley 25/2020, de 29 de septiembre, por el que, con carácter extraordinario y urgente, se crea y regula el Bono Turístico de Andalucía, como consecuencia de la situación ocasionada por el coronavirus (COVID-19)”.**

- Se observa una contradicción al regular los requisitos que debe cumplir el beneficiario. Al reformar la redacción originaria del artículo 5, en el artículo 5.2. c) se exige que la contratación del servicio de alojamiento y, en su caso, del servicio de desayuno se realice por mediación de un agencia de viajes [artículo 5.2.c).1º] mientras que en el ordinal 2º de dicha letra c) se indica que “*excepcionalmente y únicamente para pernoctaciones de dos noches continuadas*”, a pesar de que el requisito de las dos noches continuadas ya se configura como un requisito previo general [artículo 5.2.a)<sup>16</sup>], por lo que quizá se quiera indicar “*excepcionalmente, y únicamente para pernoctaciones de más de dos noches continuadas ....*”.

- Se recomienda la revisión de la redacción dada al apartado 5.3.a) del Decreto Ley, dado que si la vigencia del Bono Turístico hasta el 9 de diciembre de 2021, en uno de los supuestos en los que el im-

<sup>16</sup> **a) Haber pernoctado, como mínimo, durante dos noches continuadas en uno o varios alojamientos que tengan la consideración de servicio turístico**, conforme a lo establecido por el artículo 28.1.a) de la Ley 13/2011, de 23 de diciembre, del Turismo de Andalucía, ubicados en el territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía, dentro del periodo comprendido entre el 1 de octubre de 2020 y el 9 de diciembre de 2021.

FIRMADO POR	ALICIA RUIZ DE CASTRO CACERES		22/03/2021 15:36:06	PÁGINA 19/21
VERIFICACIÓN	KWMFJ2GE4JZ7EJUNRRYPHCTY7WC64J	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>		



porte de la subvención puede alcanzar el 50% del importe de la factura del servicio turístico, quizá debe señalarse que comprende a aquella persona solicitante no haya tenido obligación de declarar en el ejercicio fiscal del año 2019 o 2020, al amparo de lo dispuesto por el artículo 96 de la Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y de modificación parcial de las leyes de los Impuestos sobre Sociedades, sobre la Renta de no Residentes y sobre el Patrimonio.

- La misma referencia al ejercicio fiscal 2020 debe incluirse en su caso y en coherencia en el apartado 3 del artículo 10.

- Cuando en la redacción dada al artículo 10, apartado 2, letra a) se indica dentro de la documentación que debe acompañar a la solicitud, por no poder recabar el dato el órgano gestor que, la “Factura de la estancia emitida por la agencia de viajes o, en su caso, por el alojamiento turístico, con desglose del importe del servicio turístico de alojamiento incluyendo, en su caso, el servicio de desayuno, y **de cualesquiera otros servicios complementarios concertados**”, sería conveniente revisar la exigencia de la especificación de estos servicios complementarios que en ningún caso se sufragan con cargo a la subvención.

#### **5.14 Disposición Final Sexta.- Salvaguarda del rango de disposiciones reglamentarias.**

La salvaguarda del rango de las disposiciones que modifican las Disposiciones Finales Primera a Cuarta<sup>17</sup>, debería hacerse extensiva a la Disposición Final Quinta, por la que se modifica el Decreto 26/2018, de 23 de enero, de ordenación de los campamentos de turismo, y de modificación del Decreto 20/2002, de 29 de enero, de Turismo en el Medio Rural y Turismo Activo.

#### **5.15 Anexos I y II. Formularios de solicitud y declaración responsable.**

Se alude a lo largo del texto a formularios de solicitud y declaración responsable, como Anexos I y II, que no se han remitido, por lo que ninguna consideración puede efectuarse.

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

En Sevilla, a 22 de marzo de 2021

La Letrada de la Junta de Andalucía.

Alicia Ruiz de Castro Cáceres.

<sup>17</sup> *Disposición Final Sexta: Salvaguarda del rango de disposiciones reglamentarias.* “Se mantiene el rango reglamentario en las modificaciones operadas en la disposición final primera, la disposición final segunda, la disposición final tercera y la disposición final cuarta”

FIRMADO POR	ALICIA RUIZ DE CASTRO CACERES	22/03/2021 15:36:06	PÁGINA 20/21
VERIFICACIÓN	KWMFJ2GE4JZ7EJUNRRYPHCTY7WC64J	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



FIRMADO POR	ALICIA RUIZ DE CASTRO CACERES	22/03/2021 15:36:06	PÁGINA 21/21
VERIFICACIÓN	KWMFJ2GE4JZ7EJUNRRYPHCTY7WC64J	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	
			

## MEMORIA ECONÓMICA DEL PROYECTO DE DECRETO-LEY POR EL QUE SE APRUEBAN MEDIDAS EXTRAORDINARIAS DE AYUDAS PARA COMPENSAR LA PÉRDIDA DE RENTAS DE LAS PERSONAS TRABAJADORAS POR CUENTA AJENA, AFECTADAS POR UN EXPEDIENTE DE REGULACIÓN TEMPORAL DE EMPLEO (ERTE) Y DE LAS PERSONAS TRABAJADORAS FIJAS DISCONTINUAS BENEFICIARIAS DE LA PRESTACIÓN EXTRAORDINARIA A CAUSA DEL COVID 19.

### Fundamentos

La presente memoria se redacta de conformidad con lo establecido en el Decreto 162/2006, de 12 de septiembre, por el que se regulan la memoria económica y el informe en las actuaciones con incidencia económica-financiera, al objeto de recabar de la Dirección General de Presupuestos de la Consejería de Hacienda y Financiación Europea la emisión del informe económico-financiero relativo al proyecto de decreto-ley por el que se aprueban medidas extraordinarias de ayudas para compensar la pérdida de rentas de las personas trabajadoras por cuenta ajena, afectadas por un expediente de regulación temporal de empleo (ERTE) y de las personas trabajadoras fijas discontinuas beneficiarias de la prestación extraordinaria a causa del Covid 19.

### Antecedentes

El pasado 25 de octubre el Gobierno de la Nación aprobó el Real Decreto 926/2020, por el que se declara el estado de alarma para contener la propagación de infecciones causadas por el SARS-CoV-2, con el fin de hacer frente a la tendencia ascendente del número de contagios y casos confirmados de coronavirus (COVID-19) así como contener la progresión de la enfermedad y reforzar los sistemas sanitarios y sociosanitarios. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 2.2 del citado real decreto, en cada comunidad autónoma y ciudad con estatuto de autonomía, la autoridad competente delegada será quien ostente la presidencia de la comunidad autónoma o ciudad con estatuto de autonomía, en los términos establecidos en dicho real decreto. Por su parte el apartado 3 del referido artículo establece que las autoridades competentes delegadas quedan habilitadas para dictar, por delegación del Gobierno de la Nación, las órdenes, resoluciones y disposiciones para la aplicación de lo previsto en los artículos 5 a 11. Posteriormente, el pasado 3 de noviembre se aprobó el Real Decreto 956/2020, por el que se prorroga el estado de alarma declarado por el Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, que extiende la aplicación de las medidas establecidas desde las 00:00 horas del día 9 de noviembre de 2020 hasta las 00:00 horas del día 9 de mayo de 2021.

En nuestra Comunidad Autónoma, mediante los Decretos del Presidente 8/2020, de 29 de octubre; 9/2020, de 8 de noviembre; 10/2020, de 23 de noviembre; 12/2020, de 11 de diciembre, modificado por el Decreto del Presidente 1/2021, de 2 de enero; y el Decreto del Presidente 2/2021, de 8 de enero, modificado por el 3/2021, de 15 de enero, se han establecido medidas en aplicación del Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, medidas estas últimas prorrogadas en toda su extensión, en virtud del Decreto del Presidente 4/2021, de 30 de enero; 6/2021, de 12 de febrero; 7/2021, de 25 de febrero; el Decreto del Presidente 8/2021, de 4 de marzo, que prorroga las mismas desde las 00:00 horas del día 5 de marzo de 2021 hasta las 00:00 horas del día 19 de marzo de 2021; y actualmente, Decreto del Presidente 9/2021, de 18 de marzo, por el que se establecen medidas en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía en aplicación del Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, por el que se declara el estado de alarma para contener la propagación de infecciones causadas por el SARS-COV-2.

	JOSE AGUSTÍN GONZALEZ ROMO	22/03/2021 17:37	PÁGINA 1/8
VERIFICACIÓN	BndJASBM9CNF2PE7XVSQ5QVXP7FRLR	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/</a>	
			



Por Orden de 29 de octubre de 2020, por la que se establecen los niveles de alerta sanitaria y se adoptan medidas temporales y excepcionales por razón de salud pública en Andalucía, para la contención de la COVID-19, se adoptan, con carácter temporal y excepcional, medidas específicas de contención y prevención en Andalucía, para hacer frente a la crisis sanitaria ocasionada por el coronavirus (COVID-19), aplicables a todo el territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Esta Orden ha sido modificada por la Orden de 8 de noviembre de 2020, por la que se modulan los niveles de alerta 3 y 4 como consecuencia de la situación crítica epidemiológica derivada del COVID-19 en la Comunidad Autónoma de Andalucía, siguiéndoles otras tantas órdenes y resoluciones adoptadas por el Gobierno de la Comunidad Autónoma que han venido regulando medidas temporales y excepcionales por razón de salud pública en Andalucía para la contención del COVID-19.

Estas medidas afectan especialmente y con dureza al ámbito del trabajo.

Las medidas laborales de flexibilidad obligadas a tomar desde el inicio de esta crisis debido a las medidas de confinamiento y restricciones que se adoptaron para hacer frente a la emergencia sanitaria provocada por la COVID-19, han tenido como objetivo estabilizar el empleo, evitar la destrucción de puestos de trabajo y de la capacidad productiva del tejido empresarial.

Mediante Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19, se regulaban en su Capítulo II las “Medidas de flexibilización de los mecanismos de ajuste temporal de actividad para evitar despidos”, dedicando el artículo 22 a establecer las “Medidas excepcionales en relación con los procedimientos de suspensión de contratos y reducción de jornada por causa de fuerza mayor” y el artículo 23 a acordar las “Medidas excepcionales en relación con los procedimientos de suspensión y reducción de jornada por causa económica, técnica, organizativa y de producción”.

Se tratan de medidas tomadas para la defensa del mantenimiento del empleo, como se extrae del texto del Preámbulo del Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, cuando dice literalmente, al referirse a la regulación contenida en su capítulo II, que éste “...establece las medidas de flexibilización de los mecanismos de ajuste temporal de actividad para evitar despidos.” Y continúa diciendo que, “Las medidas adoptadas en materia de suspensión temporal de contratos y reducción temporal de la jornada (ERTEs) persiguen evitar que una situación coyuntural como la actual tenga un impacto negativo de carácter estructural sobre el empleo. A la luz de la experiencia internacional, este tipo de medidas que tienen por objetivo la flexibilización y agilización de los procedimientos de regulación de empleo y la mejora de la cobertura, tanto para los trabajadores como para los empresarios, contribuye a minorar el impacto negativo sobre el empleo y la actividad económica, dado que se priorizará el mantenimiento del empleo sobre la extinción de los contratos.”

Continúa diciendo el texto del Preámbulo referido que, “De esta manera, además de aliviar los costes en los que incurren las empresas, se incentiva el mantenimiento del capital humano ya formado. Es decir, se recupera a los trabajadores que cuentan con la formación para la actividad en cuestión y que conocen la empresa.”

Con posterioridad a la adopción de esta medida de mantenimiento del empleo, la persistencia de los efectos negativos sobre las empresas y el empleo de la situación de emergencia sanitaria causada por la Covid-19 han provocado que se mantenga la aplicación de las medidas excepcionales previstas en el artículo 22 del Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer

	JOSE AGUSTÍN GONZALEZ ROMO	22/03/2021 17:37	PÁGINA 2/8
VERIFICACIÓN	BndJASBM9CNF2PE7XVSQ5QVXP7FRLR	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/</a>	
			





frente al impacto económico y social del COVID-19, cuya vigencia estaba previsto que terminase el 30 de septiembre de 2020, así como del procedimiento especial regulado en el artículo 23 de dicha norma, dada la perdurabilidad de los factores que llevaron a su adopción y los efectos socioeconómicos que la emergencia sanitaria sigue causando en la actividad de las empresas y en los contratos de trabajo. Así, para la defensa del empleo y para garantizar la viabilidad futura de las empresas, además de la prórroga de las medidas excepcionales citadas, mediante Real Decreto-ley 30/2020, de 29 de septiembre, de medidas sociales en defensa del empleo, se han previsto nuevas medidas de suspensión y reducción de jornada causadas por impedimentos o limitaciones en el desarrollo de la actividad de las empresas, como consecuencia de medidas restrictivas o de contención adoptadas por las autoridades competentes.

En el Preámbulo de este real decreto-ley se manifiesta que, “Las medidas laborales tomadas desde el inicio de esta crisis debido a las medidas de confinamiento y restricciones que se adoptaron para hacer frente a la emergencia sanitaria provocada por la COVID-19, se han traducido en una menor caída del empleo que la que cabía esperar ante la reducción del PIB, atendiendo a la relación existente entre ambas cifras en periodos precedentes de crisis”, y reitera el argumento de que el impulso de nuevo por este real decreto-ley de la adopción de medidas ante la crisis sanitaria tiene como finalidad, “amortiguar los efectos socioeconómicos provocados por la pandemia y seguir salvaguardando el empleo...”

A fecha de hoy, el artículo 1 del Real Decreto-ley 2/2021, de 26 de enero, de refuerzo y consolidación de medidas sociales en defensa del empleo, determina la prórroga de todos los expedientes de regulación temporal de empleo basados en una causa de fuerza mayor relacionada con la COVID-19, hasta el 31 de mayo de 2021, regulados en el artículo 22 del Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, con la finalidad de cubrir todo el periodo temporal comprendido por la duración del estado de alarma declarado por el Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre.

También se enfatiza en el Preámbulo del Real Decreto-ley 2/2021, de 26 de enero, que, “El conjunto de medidas reflejadas en el título I del Real Decreto-ley 30/2020, de 29 de septiembre, ha demostrado su eficacia para la protección del tejido productivo y de las personas trabajadoras en un momento de extrema complejidad en los ámbitos sanitario, económico y social, contribuyendo desde el mes de octubre de 2020, de manera decisiva, a sostener a las empresas y, en definitiva, a proteger al empleo.”

En Andalucía, hasta 459.000 trabajadores y trabajadoras se han visto afectados por Expedientes de Regulación Temporal de Empleo a causa de la Covid-19. Todas estas personas han sufrido una importante disminución de ingresos, obligando a muchas de ellas a recurrir a servicios de asistencia social para cubrir sus necesidades y las de sus familias, en tanto que la percepción de la correspondiente prestación por parte del Servicio Público de Empleo Estatal resulta insuficiente para abarcar las necesidades económicas de aquéllas con menores ingresos.

Ésto evidencia que uno de los sectores más dañados por las consecuencias de esta pandemia es el laboral, habiéndose generado un importante incremento del desempleo total y parcial y producido un considerable aumento de las suspensiones de contratos de trabajo derivadas de fuerza mayor (Expedientes de Regulación Temporal de Empleo –ERTE–), con la consiguiente disminución de ingresos de los trabajadores afectados por dichos ERTE.

Este drama, que permanecerá afectado por la incierta evolución de la pandemia y el ritmo al que la actividad recupere la total normalidad, determina la necesidad y el compromiso del gobierno andaluz de regular y establecer unas ayudas urgentes y extraordinarias, que junto con la prestación correspondiente

JOSE AGUSTÍN GONZALEZ ROMO		22/03/2021 17:37	PÁGINA 3/8
VERIFICACIÓN	BndJASBM9CNF2PE7XVSQ5QVXP7FRLR	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/</a>	
			



**Junta de Andalucía**

de los trabajadores y trabajadoras afectados por dichos expedientes de regulación de empleo ayuden a paliar la disminución de ingresos a que se han visto sometidos.

Las ayudas que se aprueban, ayudarán a las personas afectadas a paliar la merma sufrida en sus ingresos como consecuencia de la suspensión de sus respectivos contratos de trabajo o reducción de la jornada, motivada por la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19 y la declaración de estado de alarma que la misma ha provocado, ayudando a compensar la pérdida de poder adquisitivo de aquéllas.

La responsabilidad de este Gobierno autonómico de responder a esta penosa situación que demandan las personas afectadas, encuentra su amparo en el propio Estatuto de Autonomía para Andalucía, que en su artículo 61 atribuye a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de servicios sociales, que incluye, en su apartado 1 a), la regulación, ordenación y gestión de servicios sociales, las prestaciones técnicas y las prestaciones económicas con finalidad asistencial o complementarias de otros sistemas de protección pública.

Es por ello que, si bien ha sido necesaria la adopción de medidas de contención y prevención en la lucha por salvaguardia de la salud pública, este Gobierno tiene también el cometido de salvaguardar a todas las partes afectadas en esta situación de pandemia a la que se está haciendo frente, y tiene el compromiso de dar cobertura al mayor número posible de personas afectadas, especialmente, a las más damnificadas, con menor disponibilidad de renta, por tener unas bases de cotización más baja, y recibir, por tanto, una prestación económica de menor cuantía durante la suspensión de su contrato como consecuencia de un expediente de regulación de empleo, multiplicando todos los esfuerzos para compensar la pérdida de ingresos, ello, como un mecanismo de cohesión, protección y bienestar social. Y es que, de conformidad con el artículo 10 la Comunidad Autónoma, en defensa del interés general, ejercerá sus poderes con el objetivo básico de “La cohesión social, mediante un eficaz sistema de bienestar público, con especial atención a los colectivos y zonas más desfavorecidos social y económicamente, para facilitar su integración plena en la sociedad andaluza, propiciando así la superación de la exclusión social.”

En este empeño de protección a las personas trabajadoras por cuenta ajena afectadas por los ERTes tramitados en Andalucía, el Gobierno autonómico cuenta con un aliado de primer orden, el Diálogo Social. Desde el comienzo de la crisis se ha mantenido contacto permanente con los agentes sociales y económicos, así, con fecha de 30 de julio de 2020 se firmó el Acuerdo para la Reactivación Económica y Social de Andalucía. Desgraciadamente, la situación de estado de alarma continúa y, de forma intensa, sus consecuencias nefastas para la salud y para la economía, por ello, para hacer frente a las mismas, no cesa tampoco el trabajo continuo y conjunto de este Gobierno con todos los agentes implicados, en su afán por minimizar el impacto negativo de la crisis en las empresas y también en las propias personas trabajadoras, que una vez más han demostrado su compromiso con la Comunidad Autónoma, que ha fructificado con el consenso para la aprobación de esta medida extraordinaria para la protección de las personas trabajadoras afectadas por los expedientes de regulación de empleo ocasionados por la crisis del COVID-19, así como, de sus familias.

Es por ello que, en consonancia con lo anterior, y en contacto directo con la representación de las personas trabajadoras por cuenta ajena, con su consenso y colaboración, se regula una línea de ayudas para las personas trabajadoras por cuenta ajena, incluidas las fijas discontinuas, en situación de ERTE, como consecuencia de la declaración del estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, así como, por la declaración del estado de alarma para contener la propagación de las infecciones causadas por el SARS-CoV-2 y por las medidas de contención y prevención

JOSE AGUSTÍN GONZALEZ ROMO		22/03/2021 17:37	PÁGINA 4/8
VERIFICACIÓN	BndJASBM9CNF2PE7XVSQ5QVXP7FRLR	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/</a>	
			



**Junta de Andalucía**

adoptadas, que tiene por objeto paliar los efectos del impacto económico negativo que dicha crisis sanitaria y las medidas acordadas han provocado en su situación laboral.

Por tanto, las personas beneficiarias de estas ayudas son, por un lado, trabajadores y trabajadoras a los que el Servicio Público de Empleo Estatal o el Instituto Social de la Marina haya reconocido una prestación de ERTE como consecuencia del COVID-19 durante el 14 de marzo y el 30 de abril de 2020, ambas fechas inclusive, y por otro, a las que les haya sido reconocida la prestación extraordinaria para personas con contrato fijo discontinuo o que realicen trabajos fijos y periódicos que se repitan en fechas ciertas, en cualquier período comprendido entre el 1 de octubre de 2020 y el 31 de enero de 2021.

El pago de las ayudas se realiza también de oficio por parte de la Secretaría General de Empleo y Trabajo Autónomo de la Consejería de Empleo, Formación y Trabajo Autónomo, mediante transferencia bancaria en una cuenta corriente en la que la persona beneficiaria figure como titular, y así conste en las bases de datos, del Servicio Público de Empleo Estatal y del Instituto Social de la Marina, que se facilitará al órgano gestor para la resolución de estas ayudas.

En el caso de no cumplir los requisitos de concesión de esta ayuda o de no aceptar la misma, cada trabajador o trabajadora debe presentar un escrito de renuncia dirigido a la Secretaría General de Empleo y Trabajo Autónomo de la Consejería de Empleo, Formación y Trabajo Autónomo.

La presente medida consiste en una ayuda directa a tanto alzado de asistencia sociolaboral para las personas destinatarias, que no tienen el carácter de subvención puesto que no concurren en ella los requisitos del artículo 2.1 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, careciendo de una concreta afectación que legitime el otorgamiento dinerario que concurre en una subvención, y que determinaría la exigencia de un reintegro de lo percibido en caso de incumplimiento de obligaciones o cargas impuestas. En este sentido, la propia Ley General de Subvenciones relaciona en su artículo 2.4 los supuestos que no tienen carácter de subvención, entre los que podrían incluirse las presentes ayudas, en tanto que dicha enumeración no pasa de ser meramente ejemplificativa, pudiéndose haber incorporado otros que tampoco son calificables como subvención, como señala el Consejo de Estado al dictaminar el anteproyecto de ley general de subvenciones Dictamen 1756/2003, que puso esto mismo de relieve al referirse al artículo 4, relativo a las exclusiones del ámbito de aplicación de la Ley.

El apartado 4 del artículo 2 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, según su disposición final primera, es una norma básica. En consecuencia, y correspondiendo a la Comunidad Autónoma de Andalucía la competencia para el desarrollo de la norma básica, ésta puede ampliar la numeración que allí contiene, siempre que las ayudas que regule, como las presentes, tengan características análogas a las allí enumeradas, y de otro lado, no cumplan los requisitos con los que el artículo 2.1 del citado texto legal, caracteriza a las subvenciones, como es el caso de las ayudas reguladas en este decreto-ley, en tanto que no son subvenciones en sentido estricto.

En relación con la competencia autonómica en materia de asistencia o ayuda social, y su delimitación con las competencias del estado en materia de Seguridad Social, si bien ha sido objeto de análisis (STC 239/2002, de 11 de diciembre), se concluye, avalados por otras sentencias del Alto Tribunal (STC 76/1986, de 9 de junio -RTC 1986,76-, F.7), que permite inferir que nada impediría que las Comunidades Autónomas con competencia en materia de "asistencia social", como es el caso de la andaluza, otorgasen ayudas de esta naturaleza a colectivos de personas que, aún percibiendo prestaciones asistenciales del Sistema de la Seguridad Social, se encontraran en situación de necesidad, siempre que con dicho otorgamiento no se produzca una perturbación de dicho Sistema o de su régimen económico, y ello, porque es una exigencia

JOSE AGUSTÍN GONZALEZ ROMO		22/03/2021 17:37	PÁGINA 5/8
VERIFICACIÓN	BndJASBM9CNF2PE7XVSQ5QVXP7FRLR	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/</a>	



del Estado Social de Derecho (artículo 1 Constitución Española -CE-), y de la tendencia a la universalización de las medidas de protección social, como finalidad constitucional consagrada en el artículo 41 de nuestra Constitución que, no parece permitir que no pueda ampliarse o extenderse la cobertura de asistencia social a personas que no tienen atendidas sus necesidades mínimas por el Sistema de la Seguridad Social, en aras del valor de la justicia a que se refiere el mencionado artículo 1 CE, desde las diversas habilitaciones previstas, las cuales, por decisión del propio Tribunal Constitucional, enlazan con específicos títulos competenciales del Estado en el sentido estricto (Seguridad Social) o de las Comunidades Autónomas (asistencia social), siempre que ello se realice legítimamente.

Por último, cabe hacer alusión a la autonomía financiera de esta Comunidad Autónoma para elegir sus “objetivos políticos, administrativos, sociales o económicos” (STC 13/1992 – RTC 1992, 13 -, F.7), lo que permite “ejercer sin condicionamientos indebidos y en toda su extensión, las competencias propias, en especial las que figuran como exclusivas” (STC 201/1998 – RTC 1998, 201 -, F.4), pues dicha autonomía financiera “no entraña sólo la libertad de sus órganos de gobierno en cuanto a la fijación del destino y orientación del gasto público, sino también para la cuantificación y distribución del mismo dentro del marco de sus competencias” STC 127/1999, de 1 de julio – RTC 1999, 127 -, F.8, con cita de la STC 13/1992, de 6 de febrero – RTC 1992, 13 -).

Es decir, la Comunidad Autónoma de Andalucía puede libremente, en virtud de su competencia exclusiva en materia de “asistencia social” (artículo 61.1 a) Estatuto de Autonomía de Andalucía) y de su autonomía financiera (artículo 54 Estatuto de Autonomía de Andalucía), dedicar fondos de su presupuesto a la finalidad de ayudar a paliar las necesidades económicas ocasionadas en las personas trabajadoras por cuenta ajena, como consecuencia de la situación laboral (ERTE) que les ha generado los efectos del impacto económico negativo de la crisis sanitaria en las que, como consecuencia de la declaración de estado de alarma y de las medidas acordadas, nos encontramos, y al hacerlo, realiza una opción, que está en consonancia con el principio de autonomía política reconocido en el artículo 2 CE.

En atención a lo expuesto, el reconocimiento de estas ayudas requiere, tras la entrada en vigor del presente decreto-ley, la tramitación de un procedimiento, que de acuerdo con la regulación contenida en esta norma, se iniciará y se impulsará de oficio en todos sus trámites, sin que sea necesaria la presentación de solicitud ni documentación por parte de las personas beneficiarias para la concesión de la subvención. A tal efecto, la Secretaría General de Empleo y Trabajo Autónomo obtendrá los datos necesarios del Servicio Público de Empleo Estatal y del Instituto Social de la Marina de aquellas personas que cumplan los requisitos establecidos para percibir las ayudas.

Completada la información, la Secretaría General de Empleo y Trabajo Autónomo emitirá resolución de concesión de las ayudas, que podrá realizarla en un solo acto o en varios para lotes sucesivos, según sea necesario para agilizar la concesión y pago.

Siguiendo principios de celeridad y simplificación, la concesión y el pago de las ayudas estarán exentos de función interventora, por lo que se someterán a control financiero posterior.

La concesión de las ayudas corresponderá a la Consejería de Empleo, Formación y Trabajo Autónomo a través de la Secretaría General de Empleo y Trabajo Autónomo, por razones de índole organizativa y de eficacia administrativa, que las tramitará y resolverá. La resolución que se dicte será objeto de publicación en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía.

JOSE AGUSTÍN GONZALEZ ROMO		22/03/2021 17:37	PÁGINA 6/8
VERIFICACIÓN	BndJASBM9CNF2PE7XVSQ5QVXP7FRLR	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/</a>	
			



Finalmente, el conjunto de trámites que deberán realizarse para hacer efectivas estas ayudas, exige del tratamiento de datos de carácter personal entre diferentes órganos de las Administraciones Públicas. Las comunicaciones de datos que resulten necesarias para su tramitación, se consideran fundadas en el cumplimiento de una misión realizada en interés público, por lo que no será necesario recabar el consentimiento de aquellas. Todo ello, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 6.1.e) del Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE (Reglamento general de protección de datos).

### INCIDENCIA ECONÓMICO-FINANCIERA

El borrador del presente proyecto de decreto-ley tiene por objeto a regulación de la concesión de ayudas económicas, de carácter sociolaboral, para compensar la pérdida de rentas de personas trabajadoras afectadas por las medidas adoptadas en el contexto de la crisis ocasionada por la pandemia de COVID-19, distinguiendo dos medidas, una dirigida a las personas trabajadoras por cuenta ajena, en general, y otra, a las personas trabajadoras por cuenta ajena que teniendo la consideración de fijas discontinuas, hayan sido beneficiarias de la prestación extraordinaria regulada en el artículo 9 del Real Decreto-ley 30/2020, de 29 de septiembre, de medidas sociales en defensa del empleo, siempre que cumplan los requisitos que se establecen en el artículo 2 del texto. Las ayudas económicas tendrán la consideración de ayudas sociolaborales directas.

La ayuda sociolaboral objeto del presente decreto-ley consiste en una cuantía a tanto alzado de 210 euros por persona. El número estimado de personas beneficiarias se ha calculado teniendo en cuenta el número de personas trabajadoras que se han visto afectadas por un expediente de regulación temporal de empleo en Andalucía, a causa de la Covid-19, y la disponibilidad presupuestaria para resolver esta ayuda, por ello se priorizarán en la concesión y pago aquellas personas trabajadoras cuya base de cotización tenida en cuenta para el cálculo de su prestación por desempleo sea menor

Para el desarrollo de las actuaciones establecidas en el presente decreto-ley, se destinan un total de 75.000.000 €, con cargo al Servicio 01 del programa presupuestario 31C, que corresponden al presupuesto corriente de 2021, resultando el siguiente reparto:

MEDIDAS	PARTIDA PRESUPUESTARIA	FINANCIACIÓN	IMPORTE TOTAL
Medida de ayudas a las personas trabajadoras por cuenta ajena en ERTE.	1000010000 G/31C/480.02/00	Servicio 01	70.000.000 €
Medida de ayudas a las personas trabajadoras fijas discontinuas beneficiarias de la prestación extraordinaria del Real Decreto-ley 30/2020.			5.000.000 €



Junta de Andalucía

El abono de las ayudas reguladas en este decreto-ley se realizará mediante pago por importe del 100% de las mismas, una vez dictada la resolución de concesión de la ayuda. Estas ayudas se abonarán en su totalidad en el ejercicio en el que se resuelva su concesión.

El número de personas beneficiarias, teniendo en cuenta el crédito disponible (75.000.000 €) se estima en 357.142 personas, correspondiendo una ayuda de 210 euros a cada una de ellas.

## PAUTA DE EJECUCIÓN TEMPORAL

Calendario previsto para la puesta en marcha del proyecto de decreto-ley:

1. Marzo 2021: Aprobación proyecto decreto-ley
2. Abril - septiembre 2021: Resoluciones concesión y pago ayudas.

## RESUMEN

La puesta en marcha de las medidas extraordinarias de ayudas previstas en este proyecto de decreto-ley, que tiene por objeto la regulación de la concesión de ayudas económicas, de carácter sociolaboral, para compensar la pérdida de rentas de personas trabajadoras afectadas por las medidas adoptadas en el contexto de la crisis ocasionada por la pandemia de COVID-19, distinguiendo dos medidas, una dirigida a las personas trabajadoras por cuenta ajena, en general, y otra, a las personas trabajadoras por cuenta ajena que teniendo la consideración de fijas discontinuas, hayan sido beneficiarias de la prestación extraordinaria regulada en el artículo 9 del Real Decreto-ley 30/2020, de 29 de septiembre, de medidas sociales en defensa del empleo, tiene previsto un gasto de **75.000.000 euros (70.000.000 euros para las ayudas a las personas trabajadoras por cuenta ajena, en general, y 5.000.000 euros para personas trabajadoras fijas discontinuas)** en el presupuesto 2021, con cargo a la sección 10.00, programa presupuestario 31C, existiendo disponibilidad presupuestaria suficiente para dicho volumen de gasto.

En Sevilla, a la fecha certificada,  
El Secretario General de Empleo y Trabajo Autónomo.



	JOSE AGUSTÍN GONZALEZ ROMO	22/03/2021 17:37	PÁGINA 8/8
VERIFICACIÓN	BndJASBM9CNF2PE7XVSQ5QVXP7FRLR	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/</a>	
			

## **INFORME-MEMORIA JUSTIFICATIVA SOBRE LA NECESIDAD Y OPORTUNIDAD DEL PROYECTO DE DECRETO-LEY PARA INTRODUCIR UN PROCEDIMIENTO ABREVIADO ESPECIAL EN EL DECRETO-LEY 21/2020, DE 4 DE AGOSTO, POR EL QUE SE ESTABLECE EL RÉGIMEN SANCIONADOR POR EL INCUMPLIMIENTO DE LAS MEDIDAS DE PREVENCIÓN Y CONTENCIÓN APLICABLES EN ANDALUCÍA ANTE EL COVID-19.**

A los efectos previstos en la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, se emite el presente informe-memoria justificativa de la necesidad y oportunidad del proyecto de disposición citado en el encabezamiento:

### **1) Juicio de legalidad.**

El Decreto-ley 21/2020, de 4 de agosto, por el que se establece el régimen sancionador por el incumplimiento de las medidas de prevención y contención aplicables en Andalucía ante el COVID-19, tiene por objeto establecer la regulación específica del régimen sancionador aplicable a los incumplimientos de las medidas sanitarias establecidas por la Junta de Andalucía y por la Administración General del Estado, cuya aplicación efectiva corresponde a las autoridades sanitarias de la Comunidad Autónoma de Andalucía, para hacer frente a la situación de crisis sanitaria derivada del COVID-19. Lo previsto en este decreto-ley no excluye la posibilidad de aplicación, cuando resulte necesario según el caso concreto, del régimen sancionador previsto en la normativa general estatal y autonómica de sanidad, salud pública y seguridad alimentaria, e infracciones en el orden social. En este supuesto, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 56.2 de la Ley 33/2011, de 4 de octubre, General de Salud Pública, si una misma acción u omisión fuera constitutiva de dos o más infracciones se tomará en consideración únicamente aquella que comporte mayor sanción. La aplicación del régimen sancionador previsto en este decreto-ley no excluye la responsabilidad civil, penal o de otro orden que, en su caso, pudiera exigirse. En virtud de lo dispuesto en el artículo 56.3 de la Ley 33/2011, de 4 de octubre, cuando se aprecie que una infracción pudiera ser constitutiva de delito o falta, se dará traslado inmediato de la denuncia al Ministerio Fiscal, suspendiéndose la tramitación del procedimiento sancionador mientras en el orden jurisdiccional no se dicte resolución firme o se ponga fin al procedimiento.

La Junta de Andalucía viene adoptando las medidas de prevención y contención en materia de salud pública para hacer frente a nuevos brotes como consecuencia del COVID-19, y mediante este Decreto-ley 21/2020, de 4 de agosto, se exige la responsabilidad administrativa por el incumplimiento de las obligaciones establecidas en la normativa de aplicación. Estas medidas dan lugar a verdaderas obligaciones para los ciudadanos y su incumplimiento merece la correspondiente sanción. Este Decreto-ley 21/2020, de 4 de agosto, establece el cuadro de infracciones y sanciones en la materia, determina el procedimiento a seguir, y las competencias sancionadoras para exigir las responsabilidades que se deriven de los incumplimientos de las disposiciones y resoluciones que se dictan para continuar afrontando la pandemia y que corresponden a la Administración de la Comunidad Autónoma. Asimismo, responde a la necesidad inaplazable de lograr la efectividad de dichas medidas a través de la tramitación de los correspondientes procedimientos sancionadores, con el fin de que las sanciones que puedan recaer cumplan sus funciones de prevención general y especial, y, por lo tanto, sirvan como un instrumento más para la salvaguarda de la salud pública en la crisis actual. En este sentido, serán los órganos competentes para resolver los procedimientos



sancionadores aquellos que ostentan competencia sanitaria en los términos previstos en el artículo 22 de la Ley 2/98, de 15 de junio, y artículo 109 de la Ley 16/2011, de 23 de diciembre.

En el presente informe-memoria justificativa se realiza la propuesta de un proyecto de decreto-ley mediante el que se pretende modificar los artículos 11 y 13, añadir el artículo 13.bis) y añadir una disposición transitoria al Decreto-ley 21/2020, de 4 de agosto, por el que se establece el régimen sancionador por el incumplimiento de las medidas de prevención y contención aplicables en Andalucía ante el COVID-19.

El nuevo artículo 13.bis) crea un procedimiento abreviado especial, con la finalidad de simplificar la tramitación del procedimiento en las infracciones leves previstas en el artículo 5.1.e) del Decreto-ley 21/2020, de 4 de agosto. Dichas infracciones constituyen actualmente el mayor porcentaje de denuncias, de ahí la necesidad de establecer dicho procedimiento. El procedimiento abreviado especial se incoará mediante la propia entrega de la denuncia por el agente en el acto al interesado o persona ante quien se actúe, haciendo constar expresamente que la denuncia comporta la incoación e iniciación del expediente sancionador. La denuncia así notificada tendrá la consideración de propuesta de resolución en caso de no efectuarse alegaciones. Mediante el procedimiento abreviado especial se ofrece la posibilidad del pago voluntario de la multa dentro del plazo de quince días hábiles, lo que supondrá la reducción del importe de la sanción en 50% del importe de la misma. Para el resto de infracciones, tramitadas por el procedimiento ordinario, se modifican los artículos 11 y 13 para agilizar y simplificar la tramitación administrativa, de tal forma que el pago voluntario de la multa en cualquier momento anterior a la resolución conllevará reducción de los importes de la sanción, así como la terminación del procedimiento, sin necesidad de dictar resolución expresa.

## **2) Juicio de oportunidad y ordenación del proyecto.**

Ante la situación de crisis sanitaria causada por la pandemia producida por el coronavirus (COVID-19) y su grado de afectación en la población, las autoridades sanitarias deben adoptar medidas de prevención de salud pública adecuadas. En la actualidad, todavía en plena crisis sanitaria y vigente el estado de alarma declarado por el Gobierno de la Nación, la situación de emergencia exige disponer de un mecanismo ágil y abreviado para la tramitación de los expedientes sancionadores por el incumplimiento de las medidas de prevención y contención aplicables en Andalucía ante el COVID-19, con el fin de que las sanciones que puedan recaer cumplan sus funciones de prevención general y especial, y, por lo tanto, sirvan como mecanismo para la salvaguarda de la salud pública en la crisis actual.

En este contexto, se considera una necesidad extraordinaria y urgente establecer medidas que permitan a la Administración de la Comunidad Autónoma de Andalucía afrontar con celeridad y eficacia la tramitación y resolución de los procedimientos sancionadores que se incoen por incumplimientos de las disposiciones vigentes dictadas para paliar los efectos de la crisis ocasionada por la COVID-19.

En relación con la concurrencia del presupuesto de extraordinaria y urgente necesidad, el Tribunal Constitucional señala que se exige, no solamente la presentación explícita y razonada de los motivos que han sido tenidos en cuenta por el Gobierno en su aprobación, es decir, lo que ha venido a denominarse la situación de urgencia, sino también la existencia de una necesaria conexión entre la situación de urgencia definida y la medida concreta adoptada para subvenir a ella.

Puede decirse que ello concurre en el caso que nos ocupa, dada la necesidad de establecer, de modo urgente, un procedimiento sancionador abreviado especial para garantizar la eficacia de las medidas





adoptadas por Andalucía con el fin de prevenir y controlar con mayor inmediatez la crisis sanitaria provocada por la COVID-19.

La regulación cumple las condiciones de extraordinaria y urgente necesidad que se exigen para la utilización de este instrumento normativo y atiende a los requisitos que prevé el artículo 110 del Estatuto de Autonomía para Andalucía. La gravedad de la situación epidemiológica y asistencial que se está evidenciando en Andalucía, donde la situación de crisis sanitaria causada por la pandemia producida por el coronavirus (COVID-19) y su grado de afectación en la población ha llegado a una tercera ola de incremento de casos de contagios y de fallecimientos, hace necesario dar respuesta ágil a los incumplimientos de las medidas preventivas de salud pública, y adoptar el procedimiento abreviado especial que se establece en la disposición final segunda con carácter urgente y extraordinario, de tal forma que la acumulación y colapso de la tramitación de las numerosas denuncias por incumplimientos de las medidas de prevención de salud pública pueda evitarse mediante una tramitación de forma expeditiva, mediante un procedimiento abreviado especial, y dándose la posibilidad, por otra parte, del pago voluntario de la multa dentro del plazo de quince días naturales, lo que supondrá el reconocimiento de la responsabilidad en la comisión de los hechos y la reducción del importe de la sanción en un cuarenta por ciento de su cuantía.

Asimismo, en la actual situación epidemiológica de la pandemia, se responde a la extraordinaria y urgente necesidad de lograr la efectividad de las medidas de prevención de salud pública a través de la tramitación abreviada, en los casos de incumplimiento, de los correspondientes procedimientos sancionadores, posibilitando un procedimiento abreviado especial, con el fin de que las sanciones que puedan recaer cumplan sus funciones de prevención general y especial, y, por lo tanto, sirvan como un instrumento más para la salvaguarda de la salud pública en la crisis actual.

Las medidas previstas se encuadran en la acción del Gobierno de Andalucía para proteger la salud y seguridad de los ciudadanos, contener la progresión de la enfermedad y reforzar el sistema de salud pública, de tal manera que se pueda reducir la transmisión y controlar los brotes manteniendo la capacidad para ofrecer atención clínica de calidad y minimizar la mortalidad secundaria debida a otras causas mediante la prestación de los servicios sanitarios esenciales de forma continuada y en condiciones seguras. La urgencia se basa en la necesidad de aplicar un procedimiento abreviado específico dada la especialidad de las medidas adoptadas por el COVID-19, así como en la necesidad de simplificar el procedimiento ordinario si concurren determinadas circunstancias. Las circunstancias extraordinarias y de extrema gravedad en las que estamos inmersos como consecuencia de la pandemia generada por el COVID-19 afecta a la necesidad de contar, sin demora alguna, con este procedimiento abreviado especial dentro del régimen sancionador previsto en el Decreto-ley 21/2020, de 4 de agosto, así como con la necesidad de implementar aquellas medidas que supongan simplificación en la tramitación de los procedimientos ordinarios.

En consonancia con lo expuesto, se puede asegurar que existe una conexión directa entre la urgencia definida y las medidas concretas adoptada para subvenir a ella, teniendo en cuenta que el ámbito al que afecta la misma requiere de una intervención inmediata. Estas medidas que se adopta no podría abordarse mediante tramitación ordinaria o parlamentaria de urgencia, teniendo en cuenta la materia a la que afecta.

Por todo ello, se considera que concurren los presupuestos necesarios de extraordinaria y urgente necesidad requeridos en el artículo 110 del Estatuto de Autonomía para Andalucía, que habilitan para la adopción de esta medida mediante decreto-ley..



### 3) Propuesta normativa.

Disposición final octava. *Modificación del Decreto-ley 21/2020, de 4 de agosto, por el que se establece el régimen sancionador por el incumplimiento de las medidas de prevención y contención aplicables en Andalucía ante el COVID-19.*

Se modifica el artículo 11 del Decreto-ley 21/2020, de 4 de agosto, por el que se establece el régimen sancionador por el incumplimiento de las medidas de prevención y contención aplicables en Andalucía ante el COVID-19, con la siguiente redacción:

“1. Cuando se trate de infracciones leves de las previstas en el artículo 5.1e) del Decreto-ley 21/2020, de 4 de agosto, por el que se establece el régimen sancionador por incumplimiento de las medidas de prevención y contención aplicables en Andalucía ante el Covid-19, el denunciado podrá proceder al pago voluntario de la multa correspondiente en el plazo de 15 días hábiles contados desde la entrega de la denuncia, reduciéndose en este caso el importe de la sanción en un 50 por ciento de su cuantía, siguiéndose a partir de este momento el procedimiento abreviado especial previsto en el artículo 13 bis de este Decreto-Ley.

2. Cuando se trate de las infracciones leves referidas en el apartado anterior, si el denunciado no procede al pago voluntario en el plazo indicado en el apartado primero, se tramitará por el procedimiento ordinario previsto en el artículo 13 de este Decreto-Ley, si bien el denunciado podrá proceder al pago voluntario de la multa en cualquier momento anterior a la resolución, lo que llevará aparejado una reducción del importe de la sanción en un 20 por ciento de su cuantía.

3. Cuando se trate del resto de infracciones leves previstas en el artículo 5 del Decreto-ley 21/2020, de 4 de agosto, así como de infracciones graves y muy graves previstas en el artículo 6 y 7 de dicho texto legal, se tramitarán por el procedimiento ordinario previsto en el artículo 13 de este Decreto-Ley, si bien una vez iniciado el procedimiento sancionador el denunciado podrá proceder al pago voluntario de la multa en cualquier momento anterior a la resolución, lo que llevará aparejado una reducción del importe de la sanción en un 30 por ciento de su cuantía.

4. Todo ello sin perjuicio de la aplicación, adicionalmente, de las reducciones previstas en los apartados 1 y 3 del artículo 85 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas si el denunciado reconoce su responsabilidad una vez iniciado el procedimiento sancionador en los casos previstos en el apartado 3 de este artículo.

Se añade un apartado 3, 4 y 5 al artículo 13 del Decreto-ley 21/2020 relativo al procedimiento sancionador, con la siguiente redacción:

3. En las infracciones leves previstas en el artículo 5.1 e) del Decreto-ley 21/2020, de 4 de agosto, la denuncia formulada por los agentes de la autoridad y notificada en el acto al denunciado tendrá la consideración a todos los efectos de acuerdo de inicio del procedimiento sancionador.

4. En el acuerdo de inicio del procedimiento sancionador por infracciones leves, graves y muy graves previstas en el apartado 3 del artículo 11 que se notifique al denunciado deberá especificarse la reducción contemplada en el artículo 11.3 y 4 de este Decreto-Ley para el caso de pago voluntario de la multa así como que su efectividad estará condicionada al desistimiento o renuncia de cualquier acción o recurso en vía administrativa contra la sanción.

5. En el marco de lo previsto en el apartado 1 de la disposición adicional primera de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, el pago



voluntario por el denunciado en cualquier momento anterior a la resolución implicará en estos casos la terminación del procedimiento, sin necesidad de dictar resolución expresa, el día en que se realice el pago, quedando expedita desde esa fecha la vía de recurso contencioso-administrativo.

Se añade el artículo 13.bis) al Decreto-ley 21/2020, de 4 de agosto, por el que se establece el régimen sancionador por el incumplimiento de las medidas de prevención y contención aplicables en Andalucía ante el COVID-19, con la siguiente redacción:

“Artículo 13.bis). Procedimiento abreviado especial.

1. En el marco de lo previsto en el apartado 1 de la disposición adicional primera de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, se seguirá un procedimiento sancionador abreviado especial cuando el denunciado efectúe el pago voluntario de la multa en las condiciones establecidas en el artículo 11.1

2. Efectuado en este plazo el pago voluntario de la multa, concluirá el procedimiento sancionador con las siguientes especialidades:

a) No se podrán formular alegaciones. En el caso de que se formulen alegaciones se tendrán por no presentadas.

b) Se producirá terminación del procedimiento, sin necesidad de dictar resolución expresa, el día en que se realice el pago

c) Se producirá el agotamiento de la vía administrativa y la firmeza de la sanción en esta vía desde el momento del pago, siendo recurrible únicamente ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo.

d) El plazo para interponer el recurso contencioso-administrativo se iniciará el día siguiente a aquel en que tenga lugar el pago.

Se añade una Disposición Transitoria al Decreto-ley 21/2020, de 4 de agosto, por el que se establece el régimen sancionador por el incumplimiento de las medidas de prevención y contención aplicables en Andalucía ante el COVID-19, con la siguiente redacción:

1. Los procedimientos de carácter sancionador iniciados desde la entrada en vigor del Decreto-ley 21/2020, de 4 de agosto, en los se haya producido el pago voluntario del importe de la multa antes de dictarse resolución en el expediente sancionador, con la correspondiente reducción del importe de la sanción en un treinta por ciento de su cuantía, se considerarán terminados, sin necesidad de dictar resolución expresa, comenzando el plazo para interponer recurso contencioso-administrativo el día siguiente al de la entrada en vigor del presente Decreto-Ley.

2. La Consejería competente en materia de tesorería e ingresos habilitará e implementará, antes del día 30 de junio de 2021, los mecanismos necesarios para posibilitar el pago voluntario y rebajado de las sanciones de multa previsto en el artículo 11.1 del Decreto-ley 21/2020, de 4 de agosto. Entretanto, el cómputo del plazo para proceder a dicho pago voluntario se iniciará desde el día siguiente al de la notificación al denunciado de la correspondiente carta de pago.

En Sevilla, a 22 de marzo de 2021

**LA VICECONSEJERA**

**Fdo. Catalina Montserrat García Carrasco**



**NOTA SOBRE EL PROYECTO DE DECRETO LEY, POR EL QUE SE APRUEBAN Y SE CONVOCAN SUBVENCIONES PARA EL MANTENIMIENTO DEL EMPLEO ASALARIADO EN EMPRESAS, EXCLUIDAS LAS DEL SECTOR PÚBLICO, AFECTADAS POR UN EXPEDIENTE DE REGULACIÓN TEMPORAL DE EMPLEO TRAS LA DECLARACIÓN DEL ESTADO DE ALARMA.**

**1.Exposición de motivos:**

-Requisitos de que debe reunir la norma para que pueda tramitarse como un Decreto Ley:

1.-Extraordinaria y urgente necesidad: se vincula la aprobación de la medida a la situación coyuntural que atraviesan las empresas con motivo de la crisis económica generada por la pandemia, con el fin de fomentar el mantenimiento de puestos de trabajos a favor de empresas con una plantilla media no superior a 20 trabajadores que tengan o han tenido trabajadores sujetos a ERTES basados en causas relacionadas con la situación pandémica declarada desde la declaración del primer estado de alarma, lo que se estima avala una situación de extraordinaria y urgente necesidad.

No obstante, debería aportarse una especial justificación que excluya la imposibilidad de hacer valer la aprobación de la norma conforme a la tramitación que podría seguirse si se acude a lo previsto en el artículo 5 o 36 del Decreto-ley 3/2021, de 16 de febrero, que Adopta medidas de agilización administrativa y racionalización de los recursos para el impulso a la recuperación y resiliencia en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

2.- Adecuación de la medida: debería indicarse en la parte expositiva el plazo en que se va a proceder a la publicación del extracto de la convocatoria, con objeto de garantizar una respuesta rápida a la situación de extraordinaria y urgente necesidad que motiva la aprobación de la norma.

3.-Competencia autonómica y límites materiales: se justifican en la parte expositiva.

**-Artículo 3.2:** debe corregirse la discordancia que se observa en el importe total de la subvención, entre la consignada en letra (DOSCIENTOS SETENTA MILLONES) y la que se declara en número (270.500.000 euros).



Firmado por: CORNEJO PINEDA ANTONIO JOSE		22/03/2021 15:08	PÁGINA 1 / 7
VERIFICACIÓN	PzPpxDM0Sg0qxGQ03Lcr4\$pTOWOxxD	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/</a>	



**-Artículo 4:** Declarada la compatibilidad de la subvención con otras subvenciones, ayudas, ingresos o recursos que se concedan para la misma finalidad, debe ofrecerse un criterio que permita garantizar que se no se produce un exceso en el coste de la actividad subvencionada, en virtud de lo dispuesto en el artículo 19.3 y 122 del Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de la Hacienda Pública de la Junta de Andalucía (en adelante, TRLHPCA).

Es cierto que la subvención queda acogida a la opción de costes simplificados, regulada especialmente en los artículos 67.1 y 67.2 bis del RUE 1303/2013. De acuerdo con el documento aportado titulado METODOLOGÍA PARA LA SIMPLIFICACIÓN DE LOS COSTES DE LA OPERACIÓN D1152106N2XXXX “MANTENIMIENTO DEL EMPLEO ASALARIADO EN EMPRESAS, EXCLUÍDAS LAS DEL SECTOR PÚBLICO, AFECTADAS POR UN EXPEDIENTE DE REGULACIÓN TEMPORAL DE EMPLEO TRAS LA DECLARACIÓN DEL ESTADO DE ALARMA”, la opción elegida se corresponde con la de “baremo estándar de costes unitarios”, no identificada por tanto con la imputación de costes reales que efectivamente se hayan incurrido y abonado. Las Directrices sobre las opciones de costes simplificados, Financiación a tipo fijo, baremos estándar de costes unitarios, sumas globales (lump sums) [con arreglo a los artículos 67 y 68 del Reglamento (UE) nº 1303/2013, el artículo 14, apartados 2 a 4, del Reglamento (UE) nº 1304/2013 y el artículo 19 del Reglamento (UE) nº 1299/2013 Comisión Europea Dirección General de Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión Unidad E1 Versión de septiembre de 2014, señala “-Cuando se utiliza un porcentaje a tipo fijo, un coste unitario o una suma global no es necesario justificar los costes reales de las categorías de gastos cubiertas por los costes simplificados, incluidas, si procede, la depreciación y las contribuciones en especie. De hecho, para calcular el valor de un porcentaje a tipo fijo, un baremo estándar de costes unitarios o una suma global pueden utilizarse las contribuciones en especie tal como se definen en el artículo 69 del RDC. Sin embargo, cuando se aplica la opción de costes simplificados, no es necesario verificar la existencia de contribuciones en especie subyacentes y, por consiguiente, el cumplimiento de las disposiciones del artículo 69 del RDC”.

Al no constituir gasto subvencionable el coste que realmente incurre el beneficiario, dado que el gasto se determina de modo estimado conforme a un baremo de costes unitarios que se explican en el documento adjunto, no será necesario acreditar dicho coste real. No obstante, a fin de garantizar el límite impuesto en el artículo 19.3 de la LGS o 122 del TRLHPCA, si en la declaración responsable la empresa indica que ha se le ha concedido otras subvenciones para la misma finalidad, debería requerirse información a la empresa a fin de preservar que no se va a producir un exceso en el coste de la actividad subvencionada, ofreciendo a tal efecto el decreto ley un criterio que permita calcular el coste de la actividad subvencionada.

**-Artículo 5.5.** : se declara que el régimen de prohibiciones para obtener la condición de beneficiario (con arreglo al artículo 13.2 de la Ley General de Subvenciones, en adelante LGS) y 5.4 del Proyecto de Decreto Ley) se acreditará mediante declaración responsable en virtud de lo establecido en el artículo 13.7 de la LGS.

De conformidad con lo dispuesto en el precitado artículo 13.7 de la LGS, “*La justificación por parte de las personas o entidades de no estar incurso en las prohibiciones para obtener la condición de beneficiario o entidad colaboradora, señaladas en los apartados 2 y 3 de este artículo, podrá realizarse mediante testimonio judicial, certificados telemáticos o transmisiones de datos, de acuerdo con lo establecido en la normativa reglamentaria que regule la utilización de técnicas electrónicas, informáticas y telemáticas por la Administración General del Estado o de las comunidades autónomas, o certificación administrativa, según los*

Firmado por: CORNEJO PINEDA ANTONIO JOSE		22/03/2021 15:08	PÁGINA 2 / 7
VERIFICACIÓN	PzPpxDM0Sg0qxGQ03Lcr4\$pTOWOxxD	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/</a>	



casos, y cuando dicho documento no pueda ser expedido por la autoridad competente, podrá ser sustituido por una declaración responsable otorgada ante una autoridad administrativa o notario público. Con arreglo al citado artículo dictado con carácter básico, la declaración responsable constituye un medio que puede sustituir o suplir los ordinarios medios de acreditación establecidos por el precepto, a fin de justificar las circunstancias que impedirían al solicitante reunir la condición de beneficiario de la subvención; el testimonio judicial, certificados telemáticos o transmisiones de datos o la certificación administrativa constituyen los medios ordinarios y solo, a falta de estos últimos, podría acudir a la declaración responsable. Sin perjuicio de que pueda hacerse uso en consecuencia a la declaración responsable, según el tenor literal del artículo 5.5, se invoca su utilización directa y preferente, a pesar de constituir un medio supletorio del resto de medios establecidos por la norma con el fin de acreditar que la persona o entidad solicitante no incurre en prohibición legal para ser beneficiario de la subvención; es más, más adelante, se revela una contradicción, al reconocerse en el artículo 9.3 que, con la solicitud se autoriza la consulta para recabar las certificaciones de datos de la Agencia Tributaria y de la Seguridad Social para comprobar que se encuentra al corriente de sus obligaciones respectivas tributarias y con la Seguridad Social, por lo que no será la declaración responsable el medio de prueba para su acreditación sino la correspondiente certificación administrativa que será recabada de oficio gracias a la autorización del solicitante para la consulta de esos datos.

**-Artículo 7.1 a):** se le exige al beneficiario un mantenimiento del factor de actividad subvencionado, durante al menos cuatro meses, “a computar desde el cálculo del Factor de Actividad inicial conforme lo recogido en el art. 6.2”.

En primer lugar, la norma parece distinguir entre un “factor de actividad subvencionado” frente al factor de actividad inicial, sin embargo, ambos conceptos parecen ser coincidentes, si se trae a colación lo dispuesto en el artículo 6 que se dicta bajo el rótulo “Gastos subvencionables y cuantía de la ayuda”. En efecto, en el artículo 6.2 se establecen los parámetros que permiten el cálculo de la ayuda, la cual se determinará multiplicando una cantidad a tanto alzado por un porcentaje -denominado “factor de actividad- que oscilará según el número de personas trabajadoras en alta a jornada completa que tenga a su cargo la entidad o persona solicitante, pero en el artículo 6.2 no hay separación conceptual entre el llamado “factor de actividad inicial” y el “factor de actividad”, por cuanto ambos conceptos vienen a representar lo mismo. Distinto es el llamado factor de actividad final que constituye un factor (resultado de calcular el promedio del factor de actividad inicial durante el período de mantenimiento sujeto al menos a una comprobación intermedia y otra al final de dicho período), que resulta necesario valorar para verificar el mantenimiento del porcentaje subvencionado.

Por tanto, dado que el factor de actividad inicial es el empleado para el cálculo de la ayuda, y sobre el mismo recae el cumplimiento del período de mantenimiento, debe identificarse con el factor de actividad subvencionado, por lo que se aconseja que el artículo 7 no se distinga sino que se identifique con claridad el “factor de actividad subvencionado” con el “factor de actividad inicial”, a fin de que no haya problemas interpretativos al respecto de cuál de los factores se subvenciona, y distinguirlo así del factor de actividad final que solo se aplicará para determinar el porcentaje de cumplimiento o incumplimiento que podría conllevar en su caso a un reintegro.

Firmado por: CORNEJO PINEDA ANTONIO JOSE		22/03/2021 15:08	PÁGINA 3 / 7
VERIFICACIÓN	PzPpxDM0Sg0qxGQ03Lcr4\$P TOWOxxD	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/</a>	



Por su parte, se aprecia una indeterminación a la hora de establecer cuándo se va a practicar una comprobación intermedia del factor de actividad inicial, lo que genera inseguridad jurídica en la determinación de un factor que influye necesariamente en el cálculo del factor de actividad final.

Por otra parte, el artículo 7.1 a) señala que el cumplimiento de la obligación del beneficiario (basado en el mantenimiento del factor de actividad) no comienza tras la resolución de concesión, sino desde el momento en que realiza el cómputo del factor de actividad inicial, lo cual tendrá lugar dentro de los 15 días naturales siguientes a la fecha de presentación de la solicitud (según dispone el artículo 6.2 último párrafo). En consecuencia, la obligación de mantenimiento nace con anterioridad al tiempo en que se produce la concesión de la subvención, apartándose así de la regla general que sitúa la adquisición de los compromisos o de las obligaciones derivadas de la subvención al tiempo en que se produce la concesión, en la cual se indicarán los beneficiarios de la subvención (según se deduce de los artículos 14, 25 de la LGS, o artículo 28 del Decreto 282/2010).

Si, en efecto, la obligación de mantenimiento se sitúa desde que se computa el factor de actividad inicial pudiera ocurrir que al tiempo de la concesión no se hubiera mantenido el porcentaje inicialmente establecido, pudiendo sin embargo la Administración estar capacitada para controlar ese porcentaje y no conceder el inicial sino el que corresponda al tiempo de la concesión, dado que el proyecto de decreto ley prevé la práctica de comprobaciones intermedias (artículo 6.3 último párrafo). Ello nos lleva a que si la resolución de concesión reconociera el factor de actividad inicial y no el que le corresponda al tiempo de la concesión, el incumplimiento podría no ser perseguible por la vía del procedimiento de reintegro sino por el procedimiento de la revisión de oficio, ya que dicho incumplimiento no sería sobrevenido sino producido con anterioridad al momento de la concesión.

**-Artículo 8:** en la parte expositiva de la norma debería motivarse acerca del procedimiento de concesión elegido, ya que no se opta por el sistema ordinario de concesión de concurrencia competitiva (establecido por el artículo 22.1 de la LGS y 120.1, párrafo primero del TRLHPCA), sino por el de concurrencia no competitiva.

**-Artículo 9.2 c):** se pide justificar que la empresa no se encuentre en crisis por declaración responsable, aportando el proyecto de decreto ley una serie de criterios que harían presumir que la empresa solicitante no se encuentra en dicha situación, y que varían según el tipo de empresas solicitantes (autónomos o persona jurídica).

En cuanto a la persona autónoma, se presume que no se encuentra en crisis si consta en alta en el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos (RETA); y para personas jurídicas, si resulta positiva la base imponible del Impuesto sobre Sociedades correspondiente a 2019, o bien haya sido constituido a partir del 1 de enero de 2020.

Sin embargo, dichos criterios se distancian de los parámetros establecidos por la Comisión Europea a fin de determinar si una empresa se considera en crisis, de acuerdo con lo dispuesto en el apartado 18 del artículo 2 del Reglamento UE 651/2014 de la Comisión, de 17 de junio de 2014, por el que se declaran

Firmado por: CORNEJO PINEDA ANTONIO JOSE		22/03/2021 15:08	PÁGINA 4 / 7
VERIFICACIÓN	PzPpxDM0Sg0qxGQ03Lcr4\$pTOWOxxD	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/</a>	



determinadas categorías de ayudas compatibles con el mercado interior en aplicación de los artículos 107 y 108 del Tratado, cuya calificación no depende del resultado negativo o positivo que arroja la sociedad en un determinado ejercicio fiscal, sino por la situación económica que atraviesa la sociedad derivada de pérdidas acumuladas (porque haya desaparecido más de la capital social por la existencia de pérdidas acumuladas, si se trata de sociedades con responsabilidad limitada de los socios, o si hay socios con responsabilidad ilimitada, cuando haya desaparecido por las pérdidas acumuladas más de la mitad de sus fondos propios que figuran en su contabilidad), motivada por la situación de insolvencia o por la aplicación del resto de criterios establecidos en el citado precepto del reglamento comunitario.

La situación de alta en el RETA puede justificar el desarrollo actual de una actividad económica por parte del autónomo, pero no aporta ningún dato sobre la existencia de pérdidas acumuladas que pudieran determinar su calificación como empresa en crisis. Al igual ocurre con las personas jurídicas cuya información tributaria pudiera arrojar una base imponible positiva en el Impuesto de Sociedades ya que, aunque pudiera servir de indicio sobre la buena salud de la empresa, solo demuestra la obtención de una renta sujeta al impuesto por la comparación efectuada entre ingresos y gastos deducibles de la entidad, quedando fuera del alcance del impuesto aquellas pérdidas que no constituyan gasto deducible (puede ocurrir por ejemplo, que una empresa presente una declaración del impuesto sobre sociedades que una base imponible positiva, y sin embargo no pueda atender a sus obligaciones, determinando una insolvencia que le lleva a la declaración de concurso). Asimismo, y por el contrario, no debe entenderse que las sociedades que declaren una base imponible con resultado negativo se encuentran en situación que pudiera calificarles de empresas de crisis, sino solo en el caso de que concurran los criterios o parámetros establecidos por las normas o directrices comunitarias para la definición de un concepto (el de empresa en crisis) que deriva del derecho comunitario.

En el mismo apartado 9.2 c), se extiende la declaración responsable para cubrir el compromiso relacionado con el mantenimiento de los requisitos exigidos durante el período previsto en el artículo 7.1 a) que, según subraya el precepto, surge “en caso de resultar beneficiaria”, lo que no coincide exactamente en el tiempo con el nacimiento de la obligación de mantenimiento que, con arreglo a lo previsto en el comentado artículo 7.1 a), no se produce desde la fecha de la concesión sino cuando se determina el factor de actividad subvencionado. En interpretación conjunta de los artículos 9.2 c) 9º y 7.1 a), la obligación de mantenimiento nace desde que se computa el factor de actividad pero sólo se actualiza y puede exigirse si resulta beneficiaria de la subvención. No obstante, a fin de disipar las dudas que pudiera generar la aplicación de ambos preceptos, lo deseable sería hacer coincidir el comienzo del período de mantenimiento del factor de actividad con la concesión de la subvención, máxime si tenemos en cuenta que, al tiempo en que se calcula el factor de actividad, el objetivo de la subvención (el mantenimiento de puestos de trabajo para un determinado período) todavía no se habría cumplido.

**-Artículo 9.6:** El proyecto de decreto ley se refiere en dicho apartado a la acreditación de la representación. Y tal efecto, distingue entre: i) si la solicitud se firma con certificado digital por la propia persona trabajadora autónoma, en cuyo caso el interesado actúa en su propio nombre y derecho sin que se valga de representante, por lo que sería correcta su sola firma electrónica a través del uso de certificado digital; ii) si la persona jurídica actúa a través de representante empleando al efecto el certificado digital de representante de la persona jurídica; iii) si la persona jurídica actúa a través de representante, pero no a través de una persona que interviene a través de un certificado de representante de persona jurídica, sino que tiene

Firmado por: CORNEJO PINEDA ANTONIO JOSE		22/03/2021 15:08	PÁGINA 5 / 7
VERIFICACIÓN	PzPpxDM0Sg0qxGQ03Lcr4\$pTOWOxxD	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/</a>	





el apoderamiento suficiente en cuyo caso el artículo 9.6 obliga a que se rellene y se aporte el certificado de apoderamiento en acreditación de la representación que aparece contenido en el Anexo II.

Si bien el certificado de representante de la persona jurídica se estima suficiente a fin de acreditar las facultades necesarias de la representación, en virtud de lo dispuesto en el artículo 9.4 Ley 6/2020, de 11 de noviembre, reguladora de determinados aspectos de los servicios electrónicos de confianza, que establece: “*En el caso de certificados cualificados de sello electrónico y de firma electrónica con atributo de representante, los prestadores de servicios de confianza comprobarán, además de los datos señalados en los apartados anteriores, los datos relativos a la constitución y personalidad jurídica, y a la persona o entidad representada, respectivamente, así como la extensión y vigencia de las facultades de representación del solicitante mediante los documentos, públicos si resultan exigibles, que sirvan para acreditar los extremos citados de manera fehaciente y su inscripción en el correspondiente registro público si así resulta exigible. Esta comprobación podrá realizarse, asimismo, mediante consulta en el registro público en el que estén inscritos los documentos de constitución y de apoderamiento, pudiendo emplear los medios telemáticos facilitados por los citados registros públicos*”, sin embargo, en el caso de que se actúe a través de representante apoderado que presenta la solicitud mediante firma electrónica por certificado propio, pero sin reunir el atributo de representante, no se estima suficiente la acreditación de la representación de la persona apoderada mediante la aportación del certificado de apoderamiento que aparece contenido en el Anexo II del proyecto de ley, por cuanto la aportación de ese certificado pretende sustituir cualquier actividad de comprobación o cotejo de la documentación que avale la existencia fidedigna de la representación, siendo necesario que justifique el título representativo en cuya virtud actúa, ya sea mediante la aportación de un poder genérico o específico.

**-Artículo 10.1 b):** debiera aclararse que la acreditación documental de la representación, conforme el artículo 9.6, sólo se requiere para el caso de que se use el certificado digital de la persona apoderada sin atributo de representante.

**-Artículo 10.2:** según se deduce del artículo 10.2 la no acreditación de la representante determina la denegación de la subvención, sin admitir la posible subsanación que autoriza, sin embargo, el artículo 5.6 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

**-Artículo 11.-** La ventanilla electrónica del SAE (VEA) actúa como un portal o dirección electrónica a través del cual se rellena el formulario de la solicitud, y se firma electrónicamente con uso de certificado digital. Tras el proceso de firma, se conecta con el Registro Electrónico único de la Junta de Andalucía a fin de que queden registrados los datos y documentos aportados por el interesado. Por tanto, la ventanilla electrónica VEA no constituye un Registro Electrónico, sino una dirección o portal a través de la cual se completa el proceso de firma del formulario de solicitud, sin perjuicio de que la presentación de los datos y documentos se realice a través del Registro Electrónico único de la Junta de Andalucía. En consecuencia, debería añadirse al texto del derecho ley que la presentación de los datos y documentación se realizará preferentemente a través del Registro Electrónico único de la Junta de Andalucía, sin perjuicio de la presentación, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 16.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Firmado por: CORNEJO PINEDA ANTONIO JOSE		22/03/2021 15:08	PÁGINA 6 / 7
VERIFICACIÓN	PzPpxDM0Sg0qxGQ03Lcr4\$pTOWOxxD	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/</a>	



**-Artículo 19.1:** se supedita el pago de la subvención a la comprobación previa de los requisitos establecidos en el artículo 5.1 del proyecto de decreto ley. No obstante, deben añadirse también los requisitos del artículo 5.2, en el que se recogen los requisitos de carácter específico que debe reunir la empresa solicitante.

**-Artículo 19.5:** en virtud de ese apartado se exceptúa la aplicación de la limitación contenida en el artículo 124.2 del Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de la Hacienda Pública de la Junta de Andalucía, en virtud de lo dispuesto en el párrafo segundo de ese mismo precepto, al concurrir circunstancias de interés social. No obstante, dado que el artículo 124.2, párrafo segundo del TRLHPCA permite la excepción si se acompaña motivación suficiente, debería al menos justificarse en la parte expositiva las especiales circunstancias de interés social que justifican la excepción en la aplicación de la limitación contenida en el artículo 124.2 (aunque pudiera deducirse del contenido del preámbulo), o al menos contener una referencia a dicha excepción con invocación a lo dispuesto en el artículo 124.2 párrafo segundo.

**-Artículo 21:** de igual modo, el proyecto de decreto ley opta por la aplicación del principio de proporcionalidad en la graduación del incumplimiento, siempre que al menos el factor de actividad sea igual o superior al 60%, conforme autoriza el artículo 37.2 de la Ley General de Subvenciones, que declara: *“Cuando el cumplimiento por el beneficiario o, en su caso, entidad colaboradora se aproxime de modo significativo al cumplimiento total y se acredite por éstos una actuación inequívocamente tendente a la satisfacción de sus compromisos, la cantidad a reintegrar vendrá determinada por la aplicación de los criterios enunciados en el párrafo n) del apartado 3 del artículo 17 de esta ley o, en su caso, las establecidas en la normativa autonómica reguladora de la subvención”.*

El artículo 21 considera que el cumplimiento por parte del beneficiario se aproxima de modo significativo al cumplimiento total si al menos cumple con el 60 % del factor de actividad, lo que representa un porcentaje que pudiera generar discusión, por cuanto pudiera pensarse que dista del total exigido; por ello, se aconseja que en la parte inicial o expositiva se proporcione una motivación o razonamiento acerca de la aplicación de esa ponderación.

Es cuanto tengo el honor de someter a su consideración.

EL LETRADO DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA

Fdo.- Antonio J. Cornejo Pineda

Firmado por: CORNEJO PINEDA ANTONIO JOSE		22/03/2021 15:08	PÁGINA 7 / 7
VERIFICACIÓN	PzPpxDM0Sg0qxGQ03Lcr4\$pTOWOxxD	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/</a>	

## AJ-CEFTA 2021-30. NOTA SOBRE LO ACTUADO EN EL PROYECTO DE DECRETO LEY DE MEDIDAS EXTRAORDINARIAS DE AYUDAS PARA PERSONAS TRABAJADORAS POR CUENTA AJENA AFECTADAS POR EXPEDIENTES DE REGULACIÓN TEMPORAL DE EMPLEO A CAUSA DEL COVID

Desde el principio se nos traslada la voluntad por parte de esta Administración de asumir implicación en el drama que la pandemia que estamos viviendo en muchos sectores del mercado, a instancia de las directrices que viene marcado el Estado y en línea con lo que vienen haciendo otras muchas Comunidades autónomas. La coyuntura marca la necesidad y el compromiso del Gobierno andaluz de regular y establecer unas ayudas urgentes y extraordinarias, que junto con la prestación correspondiente de los trabajadores y trabajadoras afectados por dichos expedientes de regulación de empleo ayuden a paliar la disminución de ingresos a que se han visto sometidos.

El objetivo es que esas ayudas se aprueban, ayuden a las personas afectadas a paliar la merma sufrida en sus ingresos como consecuencia de la suspensión de sus respectivos contratos de trabajo motivada por la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19 y la declaración de estado de alarma que la misma ha provocado, ayudando a compensar la pérdida de poder adquisitivo de aquéllas.

### I.- Naturaleza Jurídica.-

La primera cuestión que se presenta es de la naturaleza jurídica de la ayuda planteada que obliga a tener en cuenta y analizar las diferentes figuras jurídicas y títulos competenciales posiblemente implicados.

La idea es conceder cantidades a tanto alzado a trabajadores que se hayan visto afectados por circunstancias de suspensión de empleo en sus puestos de trabajos provocados por razón de las medidas gubernamentales adoptadas para afrontar la crisis sanitarias. Los beneficiarios son pues trabajadores que fuera la que fuera su situación laboral actual, puedan acreditar haber estado en suspensión en un periodo determinado que se concrete en la norma. Los datos objetivos que deben concurrir en los beneficiarios podrán ser fácilmente cotejados de oficio por la Administración, la tramitación del procedimiento que se quiere ha de ser fácil, pronto y eficaz y no se va a requerir afectación, fomento o actuar concreto ninguno a dichos beneficiarios.

Sobre la base de dichas consignas, se aborda que lo pretendido se aleja del concepto estricto de subvenciones, quedando más imbuido de connotaciones asistenciales. Se recuerda los precedentes de esta misma Consejería por ejemplo vía Orden de la Consejería de Empleo de 1 de abril de 2011, por la que se aprueban las bases reguladoras de las ayudas sociolaborales destinadas a trabajadores y trabajadoras afectados por expedientes de reestructuración de empresas, en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía, y se efectúa su convocatoria para el año 2011 y sobre todo la actualmente en vigor Decreto-ley 4/2012, de 16 de octubre, de medidas extraordinarias y urgentes en materia de protección sociolaboral a ex-trabajadores y ex-

Código Seguro de verificación: NX8RLwj jr4TvM8AxQvI/RQ==. Permite la verificación de la integridad de una copia de este documento electrónico en la dirección: <https://www.juntadeandalucia.es/economiainnovacionyciencia/verifirma2>  
Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de firma electrónica.

FIRMADO POR	ARACELI MORATO PEREZ	FECHA	24/03/2021
ID. FIRMA	ws029.juntadeandalucia.es	NX8RLwj jr4TvM8AxQvI/RQ==	PÁGINA 1/10




NX8RLwj jr4TvM8AxQvI/RQ==

trabajadoras andaluzas afectados por procesos de reestructuración de empresas y sectores en crisis.

Con dichos precedentes se avalan que :

- Se dan competencias en la Comunidad Autónoma en materia asistencial en los términos recogidos en el art 61 EAA, esto es, en prestaciones económicas con finalidad asistencial o complementaria de otros sistemas de protección pública.
- Se valora que la LGS acota un concepto estricto de subvenciones. Con la más reciente regulación se pasan a concebir las subvenciones como una variedad dentro de todas las posibles ayudas públicas que pueden darse por parte de las Administraciones Públicas.
- Se reconoce que la actividad de fomento que hay detrás de la subvenciones públicas entendida como modalidad de intervención administrativa consistente en dirigir la acción de administrados hacia fines de interés general mediante el otorgamiento de incentivos, se difuminan cuando la ayuda se da sin afectación alguna o condición de actuación ulterior por parte del particular.
- El apartado 4 del art. 2 de la LGS, según su disposición final primera, es una norma básica. En consecuencia, y correspondiendo a la Comunidad Autónoma la competencia para el desarrollo de la norma básica, esta puede ampliar la numeración que allí se contiene, siempre que las ayudas que regulen tengan características análogas a las allí enumeradas y, de otro lado, no cumplan los requisitos con los que el art. 2.1 caracteriza a las subvenciones.
- Es ha de tener muy presente la doctrina del TC que mantiene que es una exigencia del Estado Social de Derecho (art. 1 CE) que quienes no tengan cubiertas sus necesidades mínimas por la modalidad no contributiva del Sistema de la Seguridad Social puedan acceder a otros beneficios o ayudas de carácter o naturaleza diferente, habida cuenta de que esta zona asistencial interna al Sistema, coincide con el título competencial del art. 148.1.20 CE. Esta confluencia no puede impedir a las Comunidades Autónomas que actúen en esta franja común cuando ostentan título competencial suficiente, máxime si se considera que, en determinadas coyunturas económicas, el ámbito de protección de la Seguridad Social pudiera conllevar limitaciones asistenciales y prestacionales que, por ello, precisen de complementación con otras fuentes para asegurar el principio de suficiencia al que alude el art. 41 CE. Ahora bien, tal posibilidad de actuación por parte de las Comunidades Autónomas, referida a esta zona asistencial, exige que la Comunidad Autónoma aprecie una situación real de necesidad en la población beneficiaria de las ayudas asistenciales de la Seguridad Social y, además, encuentra su límite en que la actividad prestacional no interfiera ni en el régimen jurídico básico de la Seguridad Social, ni en la de su régimen económico (art. 149.1.17 CE). Es decir, la Comunidad Autónoma de Andalucía puede libremente, en virtud de su competencia exclusiva en materia de «asistencia social» y de su autonomía financiera (art. 54 EAA), dedicar fondos de su presupuesto a la finalidad de mejorar la situación de estos pensionistas y, al hacerlo, realiza una opción, entre otras posibles que se pudieran proyectar sobre los distintos ámbitos de su competencia, que está en consonancia con el principio de autonomía política inscrito en el art. 2 CE.

Código Seguro de verificación: NX8RLwj jr4TvM8AxQvI/RQ==. Permite la verificación de la integridad de una copia de este documento electrónico en la dirección: <https://www.juntadeandalucia.es/economiainnovacionyciencia/verifirma2>  
Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de firma electrónica.

FIRMADO POR	ARACELI MORATO PEREZ		FECHA	24/03/2021
ID. FIRMA	ws029.juntadeandalucia.es	NX8RLwj jr4TvM8AxQvI/RQ==	PÁGINA	2/10
				
NX8RLwj jr4TvM8AxQvI/RQ==				

Las valoraciones que en su momento se hicieron desde el Gabinete Jurídico en el informe previo a dicha norma, resultan de tal alto interés que se recuerdan, se extractan y son trasladadas de nuevo a la Viceconsejería:

*“Resulta evidente que el Decreto-ley, al ser una fuente del Derecho autonómico con rango de ley, sólo podrá regular materias sobre las que la Comunidad Autónoma ostenta competencias normativas, es decir, competencias exclusivas o compartidas (art. 8 EAA en relación con art. 42.2.1º y 2º).*

*Atendiendo a este aspecto competencial, y en consideración a las distintas medidas que se contemplan en el proyecto, así como al contenido de la Exposición de Motivos, podría enmarcarse en las competencias que el Estatuto de Autonomía atribuye a la Comunidad Autónoma en materia de asistencia social en su artículo 61.*

*En efecto, dicho precepto atribuye a la Comunidad Autónoma como competencia exclusiva en materia de servicios sociales, y en su apartado 1 a) la regulación, ordenación y gestión de servicios sociales, las prestaciones técnicas y las prestaciones económicas con finalidad asistencial o complementaria de otros sistemas de protección pública.*

*Por último, no es ajeno el contenido del proyecto de Decreto-ley al debate existente en la actualidad sobre la naturaleza jurídica de las ayudas socio-laborales, y en particular, si les resulta de aplicación per se la legislación reguladora de las subvenciones, lo que, en su caso, podría condicionar el margen de que dispone el Consejo de Gobierno para aprobar la presente norma, en la medida en que pudiera verse condicionado su contenido por las prescripciones de la normativa básica estatal.*

*Desde el Gobierno Andaluz y con la participación de los agentes económicos y sociales se han venido desarrollando medidas y actuaciones dirigidas a defender la industria, propiciar su modernización y contribuir a la defensa del empleo, así como para atender las necesidades de trabajadores en situación de desempleo, sobre todo aquellos de mayor edad o con mayores dificultades para la reinserción en el mercado laboral. [...]*

*Todo ello permitirá una mejor tramitación administrativa y presupuestaria de los compromisos de asistencia y ayuda económica que la Junta de Andalucía ha venido adoptando en relación con diversos colectivos de trabajadores en situación de precariedad y aun de necesidad. [...]*


*[...] ... la culminación del objetivo de la Comunidad Autónoma de alcanzar la cohesión social, mediante un eficaz sistema de bienestar público, con especial atención a los colectivos más desfavorecidos social y económicamente, para facilitar su integración plena en la sociedad andaluza, propiciando así la superación de la exclusión social.[...]*

*Cabe destacar que son muchos los andaluces y andaluzas que, ante una situación tan especial como la pérdida del puesto de trabajo con una edad y unas características sociolaborales que hacían muy difícil su reingreso al mercado laboral, han encontrado una respuesta por parte de la Junta de Andalucía. Trabajadores y trabajadoras que, además, han hecho individualmente importantes aportaciones económicas, complementarias a las realizadas por las empresas.*

*Enmarcándose las ayudas que en esta norma se regulan dentro de las políticas y competencias de la Junta de Andalucía sobre cohesión, protección y bienestar social,...[...].*

*Ya en la parte dispositiva, el art. 1 señala:*

Código Seguro de verificación: NX8RLwj jr4TvM8AxQvI/RQ==. Permite la verificación de la integridad de una copia de este documento electrónico en la dirección: <https://www.juntadeandalucia.es/economiainnovacionyciencia/verifirma2>  
Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de firma electrónica.

FIRMADO POR	ARACELI MORATO PEREZ		FECHA	24/03/2021
ID. FIRMA	ws029.juntadeandalucia.es	NX8RLwj jr4TvM8AxQvI/RQ==	PÁGINA	3/10
				
NX8RLwj jr4TvM8AxQvI/RQ==				

“El presente Decreto-ley tiene por objeto la regulación, como mecanismo de cohesión, bienestar y protección social, de las ayudas sociolaborales a favor de las ex trabajadoras y los ex trabajadores que en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía se vieron afectados por determinados procedimientos de reestructuración de empresas y que se incluyan en los colectivos referidos en su articulado”

Si contrastamos estas notas con los requisitos que el art. 2.1. de la Ley General de Subvenciones, parece, al menos discutible, que concurren todos y cada uno de los requisitos que dicho precepto establece para caracterizar a las subvenciones, a saber:

Téngase en cuenta que la historia la regulación normativa en nuestro Derecho de las ayudas y subvenciones ha atravesado por distintas vicisitudes, de manera que al aprobarse la LGS, esta acotó un concepto estricto de subvenciones, frente al que se mantenía con anterioridad en la Ley General Presupuestaria.

De estos requisitos del art. 2 LGS, quizás el que más podría ponerse en cuestión es el relativo al de la afectación. En palabras de Germán Fernández Farreres, (Comentario a la Ley General de Subvenciones , 2005, Thomson Civitas, pag. 35):

“La entrega dineraria se vincula al cumplimiento de un determinado fin (la ejecución de un proyecto, la realización de una actividad, la observancia de un comportamiento, etc). Quiere decirse, pues, que la causa que legitima el otorgamiento dinerario es la concreta afectación, lo que entre otras consecuencias, da cuenta de la exigencia de reintegro de lo percibido en caso de incumplimiento de las cargas y obligaciones en que se concreta esa afectación. Por ello, sin afectación no hay subvención”.

Al margen de que desconocemos cómo en la práctica se han articulado estas ayudas, lo cierto es que esa afectación es discutible cuando la prestación de la Administración se traduce en ayudas directas a los trabajadores, como se prevé en el art. 3.1.b) y c), consistentes en una renta periódica o en una indemnización a tanto alzado.

Una vez percibida la cantidad, ¿deben los trabajadores justificar que la han empleado en una determinada finalidad?

No parece que sea el caso.

Elo aleja la figura objeto de regulación de las subvenciones y la aproxima a otro tipo de actividad de la Administración: la de ayuda o asistencia social. En este sentido, las propia Ley General de Subvenciones señala en su art. 2.4.:

4. No tienen carácter de subvenciones los siguientes supuestos:

a) Las prestaciones contributivas y no contributivas del Sistema de la Seguridad Social.

b) Las pensiones asistenciales por ancianidad a favor de los españoles no residentes en España, en los términos establecidos en su normativa reguladora.

c) También quedarán excluidas, en la medida en que resulten asimilables al régimen de prestaciones no contributivas del Sistema de Seguridad Social, las prestaciones asistenciales y los subsidios económicos a favor de españoles no residentes en España, así como las prestaciones a favor de los afectados por el virus de inmunodeficiencia humana y de los minusválidos.

Código Seguro de verificación: NX8RLwj jr4TvM8AxQvI / RQ==. Permite la verificación de la integridad de una copia de este documento electrónico en la dirección: <https://www.juntadeandalucia.es/economiainnovacionyciencia/verifirma2>  
Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de firma electrónica.

FIRMADO POR	ARACELI MORATO PEREZ	FECHA	24/03/2021
ID. FIRMA	ws029.juntadeandalucia.es	PÁGINA	4/10



NX8RLwj jr4TvM8AxQvI / RQ==

d) Las prestaciones a favor de los afectados por el síndrome tóxico y las ayudas sociales a las personas con hemofilia u otras coagulopatías congénitas que hayan desarrollado la hepatitis C reguladas en la Ley 14/2002, de 5 de junio.

e) Las prestaciones derivadas del sistema de clases pasivas del Estado, pensiones de guerra y otras pensiones y prestaciones por razón de actos de terrorismo.

f) Las prestaciones reconocidas por el Fondo de Garantía Salarial.

g) Los beneficios fiscales y beneficios en la cotización a la Seguridad Social.

h) El crédito oficial, salvo en los supuestos en que la Administración pública subvencione al prestatario la totalidad o parte de los intereses u otras contraprestaciones de la operación de crédito.

Lo característico de esta enumeración es que los supuestos no responden al concepto de subvención antes señalado.

En algunos de ellos no existe afectación. Así, por ejemplo en las prestaciones contributivas y no contributivas del Sistema de Seguridad Social. O las pensiones asistenciales por ancianidad mencionadas.

Respecto de esta numeración, FERNÁNDEZ FARRERES, en la obra citada, página 40, indica que "Se trata, obviamente, de una enumeración de la que se podría haber prescindido, ya que ninguno de esos supuestos es susceptible de englobarse en el concepto de subvención., tal como se define por el art. 2.1. de la Ley. Por eso mismo no pasa de ser una relación ,meramente ejemplificativa, que podría haber incorporado otros supuestos que tampoco son calificables como subvención".

Y el Consejo de Estado, al dictaminar el anteproyecto de ley general de subvenciones Dictamen 1756/2003 también lo puso de relieve:

"C) Artículo 4, letras a) - h): Exclusiones del ámbito de aplicación de la Ley.

El artículo 4 del anteproyecto enumera una serie de ayudas y prestaciones a efectos de excluirlas expresamente del ámbito de la nueva Ley.

Entre estos casos, los contemplados en las letras a) a h) no constituyen verdaderas exclusiones, sino supuestos que en ningún caso estarían incluidos en el ámbito de aplicación de la Ley por no tratarse de subvenciones en el sentido que el artículo 2 del anteproyecto las define. Es el caso, por ejemplo, de las prestaciones contributivas y no contributivas del Sistema de la Seguridad Social (a), las pensiones asistenciales por ancianidad a favor de los españoles no residentes en España (b), las prestaciones a favor de los afectados por el síndrome tóxico y las ayudas sociales a las personas con hemofilia u otras coagulopatías congénitas que hayan desarrollado la hepatitis C reguladas en la Ley 14/2002 (d), las prestaciones reconocidas por el Fondo de Garantía Salarial (f), o los beneficios fiscales y beneficios en la cotización a la Seguridad Social (g)".

Código Seguro de verificación: NX8RLwj jr4TvM8AxQvI / RQ==. Permite la verificación de la integridad de una copia de este documento electrónico en la dirección: <https://www.juntadeandalucia.es/economiainnovacionyciencia/verifirma2>  
Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de firma electrónica.

FIRMADO POR	ARACELI MORATO PEREZ	FECHA	24/03/2021
ID. FIRMA	ws029.juntadeandalucia.es	NX8RLwj jr4TvM8AxQvI / RQ==	PÁGINA 5/10



NX8RLwj jr4TvM8AxQvI / RQ==

El apartado 4 del art. 2 de la LGS, según su disposición final primera, es una norma básica. En consecuencia, y correspondiendo a la Comunidad Autónoma la competencia para el desarrollo de la norma básica, esta puede ampliar la numeración que allí se contiene, siempre que las ayudas que regulen tengan características análogas a las allí enumeradas y, de otro lado, no cumplan los requisitos con los que el art. 2.1 caracteriza a las subvenciones. Esto es lo que estaría haciendo el proyecto de decreto-ley.

En atención a todas estas circunstancias, y siendo conscientes de que es una cuestión debatida, consideramos ajustada al bloque de la constitucionalidad la opción del proyecto de considerar que estas ayudas no son subvenciones en sentido estricto.

Al margen de ello, también se plantea la delimitación de las competencias autonómicas sobre asistencia o ayuda social con las competencias del Estado en materia de Seguridad Social. Debe recordarse que se trata de una cuestión debatida que fue objeto de análisis en la STC 239/2002, de 11 de diciembre, a la que se aludía en el informe EMPI00022/11 de este Centro Directivo, en los siguientes términos:

“En relación con la competencia de las Comunidades Autónomas en materia de asistencia social, resulta de interés traer a colación la doctrina sentada por el Tribunal Constitucional sobre delimitación competencial sobre esta materia entre el Estado y aquéllas desde el prisma del régimen de la Seguridad Social. Así en STC 239/20002, de 11 diciembre, nuestro Alto Tribunal señaló que:

“(…) Es claro, por todo lo expuesto, que tanto las actuaciones de la Seguridad Social como las de Asistencia Social persiguen la atención de situaciones de necesidad, si bien, desde una perspectiva histórica que condiciona las primeras a la previa contribución de sus beneficiarios y no así a las de Asistencia Social.

En todo caso, como ya dijimos en el pronunciamiento reproducido de la STC 76/1986, de 9 de junio ( RTC 1986, 76) , F. 7, resulta legítimo constitucionalmente que la Seguridad Social, en cuanto función de Estado destinada a cubrir las situaciones de necesidad que puedan generarse, incluya en su seno prestaciones de naturaleza no contributiva. Pero ello no abona que tal expansión sobre el alcance que dicha materia tenía al aprobarse la Constitución merme o restrinja el ámbito propio de la «asistencia social», pues esta tendencia, que, de profundizarse, incluso podría determinar el vaciamiento de esta última materia, con el consiguiente menoscabo de las competencias autonómicas, no ha sido querida por el constituyente, en la medida en que atribuye el apoyo a las situaciones de necesidad a todos los poderes públicos, de manera que cada cual actúe en su respectivo ámbito de competencias. Y ello, como antes afirmábamos, «con independencia de que el sistema de Seguridad Social pueda ir en la misma dirección» (STC 76/1986, F. 7) que la llamada «asistencia social». De este modo, una interpretación del art. 41 CE en el marco del bloque de constitucionalidad, permite inferir la existencia de una asistencia social «interna» al sistema de Seguridad Social y otra «externa» de competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas.

(…)

En suma, la tendencia a la universalización de las medidas de protección social, como finalidad constitucional consagrada en el art. 41 CE, no se compadecería con la paulatina reducción de otros

Código Seguro de verificación: NX8RLwj jr4TvM8AxQvI/RQ==. Permite la verificación de la integridad de una copia de este documento electrónico en la dirección: <https://www.juntadeandalucia.es/economiainnovacionyciencia/verifirma2>  
Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de firma electrónica.

FIRMADO POR	ARACELI MORATO PEREZ	FECHA	24/03/2021	
ID. FIRMA	ws029.juntadeandalucia.es	NX8RLwj jr4TvM8AxQvI/RQ==	PÁGINA	6/10



NX8RLwj jr4TvM8AxQvI/RQ==



ámbitos de protección distintos al de la Seguridad Social por el hecho de la extensión o ampliación de la cobertura de este último sistema a colectivos no protegidos por él con anterioridad, ya que ello significaría, como acabamos de decir, un correlativo vaciamiento de competencias autonómicas que no ha sido querido así por el Texto constitucional. Es decir, la ampliación de las contingencias protegidas por el Sistema de la Seguridad Social no excluye de antemano que diversos colectivos de sus beneficiarios precisen de apoyos complementarios para atender necesidades no cubiertas por dicho Sistema, de modo que no puede resultar extravagante desde la perspectiva del Estado Social de Derecho, consagrado en nuestra Constitución (art. 1 CE), que se atiendan dichas necesidades, en aras del valor de la justicia al que se refiere este precepto constitucional, desde las diversas habilitaciones previstas, las cuales, por decisión del propio Texto constitucional, enlazan con específicos títulos competenciales del Estado en el sentido estricto («Seguridad Social») o de las Comunidades Autónomas («asistencia social»), siempre, naturalmente, que ello se realice legítimamente, esto es, de acuerdo con las reglas de deslinde y delimitación de ambas materias.


Llegados a este punto, y establecido el criterio de que no resulta determinante para el deslinde competencial que pretendemos el hecho de que los beneficiarios de las ayudas estén ya incluidos en el ámbito protector de la Seguridad Social, para establecer el canon de enjuiciamiento que nos permita resolver la controversia, podemos afirmar que nada impediría desde la perspectiva de la legitimidad constitucional, que las Comunidades Autónomas con competencia en materia de «asistencia social» otorgasen ayudas de esta naturaleza a colectivos de personas que, aun percibiendo prestaciones asistenciales del Sistema de Seguridad Social, se encontraran en situación de necesidad, siempre que con dicho otorgamiento no se produzca una modificación o perturbación de dicho Sistema o de su régimen económico.

En definitiva, es una exigencia del Estado Social de Derecho (art. 1 CE) que quienes no tengan cubiertas sus necesidades mínimas por la modalidad no contributiva del Sistema de la Seguridad Social puedan acceder a otros beneficios o ayudas de carácter o naturaleza diferente, habida cuenta de que esta zona asistencial interna al Sistema coincide con el título competencial del art. 148.1.20 CE. Esta confluencia no puede impedir a las Comunidades Autónomas que actúen en esta franja común cuando ostentan título competencial suficiente, máxime si se considera que, en determinadas coyunturas económicas, el ámbito de protección de la Seguridad Social pudiera conllevar limitaciones asistenciales y prestacionales que, por ello, precisen de complementación con otras fuentes para asegurar el principio de suficiencia al que alude el art. 41 CE. Ahora bien, tal posibilidad de actuación por parte de las Comunidades Autónomas, referida a esta zona asistencial, exige que la Comunidad Autónoma aprecie una situación real de necesidad en la población beneficiaria de las ayudas asistenciales de la Seguridad Social y, además, encuentra su límite en que la actividad prestacional no interfiera ni en el régimen jurídico básico de la Seguridad Social, ni en la de su régimen económico (art. 149.1.17 CE).

(...)

Importa hacer constar que las Comunidades Autónomas disponen de autonomía financiera para poder elegir sus «objetivos políticos, administrativos, sociales y económicos» ( STC 13/1992 [ RTC

Código Seguro de verificación: NX8RLwj jr4TvM8AxQvI / RQ==. Permite la verificación de la integridad de una copia de este documento electrónico en la dirección: <https://www.juntadeandalucia.es/economiainnovacionyciencia/verifirma2>  
Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de firma electrónica.

FIRMADO POR	ARACELI MORATO PEREZ		FECHA	24/03/2021
ID. FIRMA	ws029.juntadeandalucia.es	NX8RLwj jr4TvM8AxQvI / RQ==	PÁGINA	7/10
				
NX8RLwj jr4TvM8AxQvI / RQ==				

1992, 13] , F. 7), lo que les permite «ejercer sin condicionamientos indebidos y en toda su extensión, las competencias propias, en especial las que figuran como exclusivas» ( STC 201/1998 [ RTC 1998, 201] , F. 4), pues dicha autonomía financiera «no entraña sólo la libertad de sus órganos de gobierno en cuanto a la fijación del destino y orientación del gasto público, sino también para la cuantificación y distribución del mismo dentro del marco de sus competencias» ( STC 127/1999, de 1 de julio [ RTC 1999, 127] , F. 8, con cita de la STC 13/1992, de 6 de febrero [ RTC 1992, 13] ).

*Es decir, la Comunidad Autónoma de Andalucía puede libremente, en virtud de su competencia exclusiva en materia de «asistencia social» y de su autonomía financiera (art. 54 EAA), dedicar fondos de su presupuesto a la finalidad de mejorar la situación de estos pensionistas y, al hacerlo, realiza una opción, entre otras posibles que se pudieran proyectar sobre los distintos ámbitos de su competencia, que está en consonancia con el principio de autonomía política inscrito en el art. 2 CE. (...)*

(...)

*Debería aludirse, como fundamento competencial de la norma, a las competencias en materia de asistencia social, antes señaladas. “*

No es solo en materia de empleo donde la Junta de Andalucía encuentra ejemplo de actuaciones asistenciales y no hay más que acudir al campo de actuación de otros departamentos como pudiera ser la Consejería de Igualdad, políticas sociales y conciliación y analizar sus actividades como por ejemplo en relación a la renta mínima vital.

## II.- Procedimiento.-

Reconociendo los títulos competenciales que hemos analizados, aún cuando la consideración de la ayuda que se pretende dar no encaje en la configuración legal de la subvención, y aún teniendo presente que la efectividad de la ayuda debe pasar necesariamente porque el dinero llegue lo más rápidamente posible a los sectores necesitados, lo cierto es que el manejo de fondos públicos obliga a articular la concesión vía un Decreto Ley en el que se deje plasmado el procedimiento a seguir. El empleo de la acepción amplia de ayudas públicas y su exclusión en puridad de la LGS no puede suponer una falta de control o regulación. El reconocimiento de las ayudas requiere de la tramitación de un procedimiento .

Al margen de la implementación de las consideraciones anteriores a la parte positiva del primer borrador que se nos somete a opinión, son varias las

Código Seguro de verificación: NX8RLwj jr4TvM8AxQvI / RQ==. Permite la verificación de la integridad de una copia de este documento electrónico en la dirección: <https://www.juntadeandalucia.es/economiainnovacionyciencia/verifirma2>  
Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de firma electrónica.

FIRMADO POR	ARACELI MORATO PEREZ	FECHA	24/03/2021
ID. FIRMA	ws029.juntadeandalucia.es	NX8RLwj jr4TvM8AxQvI / RQ==	PÁGINA 8/10



NX8RLwj jr4TvM8AxQvI / RQ==

consideraciones que desde el Gabinete Jurídico se efectúan y que principalmente se resumen en:

- la mejora del artículo 2 del borrador en sede de definición de las personas beneficiarias pues en su primera lectura no queda clara si las mismas deben o no seguir siendo perceptoras de la prestación por desempleo y se produce confusión en el tratamiento diferencial dado a las personas trabajadoras por cuenta ajena con condición de fijas discontinuas.

- la mejor aclaración de estar ante un pago único, a tanto alzado, de cuantía única y común sin previsión de modulación.


- se insiste en que no puede concebirse como un complemento a la prestación de Seguridad Social Estatal, estamos ante un colectivo que aun percibiendo prestaciones asistenciales del Sistema de Seguridad Social, se encuentran en situación de necesidad y ha de quedar motivado que la ayuda autonómica no produce perturbación de dicho Sistema. Se acude a datos del SEPE para cotejo de concurrencia de la situación que permite vislumbrar la necesidad que se pretende aliviar .

- valorar que si bien no existe afectación de las cuantías ni justificaciones, si se pueden dar casos en los que cambios en la apreciación del cumplimiento de los requisitos para ser beneficiario permitan articular procedimientos de devolución con posibles reclamos de intereses de demora.

- recomendar analizar con la Intervención las fórmulas de fiscalización.

- advertir de los posibles riesgos que puede conllevar una actuación de oficio sin solicitud de interesado y con cotejo administrativo del cumplimiento de los requisitos exigidos para la concesión y su afectación a toda la normativa de tratamiento de datos de carácter general. Efectivamente es una actuación de oficio que precisa del cotejo de unos datos que obran ya en poder de la Administración y que se pueden acoger al "principio de una sola vez". Es un procedimiento a los fines de unos reconocimientos de unas ayudas en la que es factible eliminar carga administrativa innecesaria para los mismos beneficiarios (y


Código Seguro de verificación: NX8RLwj jr4TvM8AxQvI / RQ==. Permite la verificación de la integridad de una copia de este documento electrónico en la dirección: <https://www.juntadeandalucia.es/economiainnovacionyciencia/verifirma2>  
Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de firma electrónica.

FIRMADO POR	ARACELI MORATO PEREZ		FECHA	24/03/2021
ID. FIRMA	ws029.juntadeandalucia.es	NX8RLwj jr4TvM8AxQvI / RQ==	PÁGINA	9/10
				
NX8RLwj jr4TvM8AxQvI / RQ==				

que sin duda agilizan el que la ayuda llegue lo más rápidamente posible al colectivo necesitado). Se concibe como la concesión de una ayuda urgente, necesaria y extraordinaria basada en razones de interés público y es precisamente esa misma celeridad y necesidad de cubrir intereses públicos la que sustentarían la aplicación de la excepción del 6.1 RGPD y la no necesidad de consentimiento alguno de los interesados a excepción de la concurrencia de alguna oposición expresa y motivada de algún administrado. Esta argumentación estaría en línea con las orientaciones para la aplicación de la disposición adicional octava y la disposición final duodécima de la LOPDGDD dadas desde la Agencia Española de Protección de Datos.

En Sevilla a 24 de marzo de 2021.

Código Seguro de verificación: NX8RLwjjr4TvM8AxQvI/RQ==. Permite la verificación de la integridad de una copia de este documento electrónico en la dirección: <https://www.juntadeandalucia.es/economiainnovacionyciencia/verifirma2>  
Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de firma electrónica.

FIRMADO POR	ARACELI MORATO PEREZ		FECHA	24/03/2021
ID. FIRMA	ws029.juntadeandalucia.es	NX8RLwjjr4TvM8AxQvI/RQ==	PÁGINA	10/10
				
NX8RLwjjr4TvM8AxQvI/RQ==				