



Anexo II (a)

DECRETO-LEY POR EL QUE SE ADOPTAN MEDIDAS URGENTES COMO CONSECUENCIA DE LA SITUACIÓN OCASIONADA POR EL CORONAVIRUS (COVID-19), PARA LOS SECTORES DE LOS ESTABLECIMIENTOS HOTELEROS, DE LOS ESTABLECIMIENTOS DE APARTAMENTOS TURÍSTICOS, DE LOS CAMPAMENTOS DE TURISMO Y DE LOS COMPLEJOS TURÍSTICOS RURALES, Y SE MODIFICAN OTRAS DISPOSICIONES NORMATIVAS.

RELACIÓN DE DOCUMENTOS

TODOS LOS DOCUMENTOS DEL EXPEDIENTE SON ACCESIBLES

Nº de orden	Denominación del documento
1	Memoria justificativa Consejería de Turismo, Regeneración, Justicia y Administración Local
2	Memoria económica Consejería de Turismo, Regeneración, Justicia y Administración Local
3	Memoria justificativa Consejería de Empleo, Formación y Trabajo Autónomo
4	Memoria justificativa Consejería de Cultura y Patrimonio Histórico
5	Informe Gabinete Jurídico sobre medidas de apoyo a las pymes

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, 20 de abril de 2021

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

Código Seguro De Verificación:	9eavq5P6Q58KCDDCFAQJSALRME8R39		
Firmado Por	ANTONIO SANZ CABELLO		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	Página	1/1



MEMORIA JUSTIFICATIVA DEL DECRETO-LEY /2021, DE XX DE XXXX, POR EL QUE SE ADOPTAN MEDIDAS URGENTES COMO CONSECUENCIA DE LA SITUACIÓN OCASIONADA POR EL CORONAVIRUS (COVID-19), PARA LOS SECTORES DE LOS ESTABLECIMIENTOS HOTELEROS, DE LOS ESTABLECIMIENTOS DE APARTAMENTOS TURÍSTICOS, DE LOS CAMPAMENTOS DE TURISMO Y DE LOS COMPLEJOS TURÍSTICOS RURALES Y SE MODIFICAN OTRAS DISPOSICIONES.

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 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.



FIRMADO POR	ANA MARIA GARCIA LOPEZ	16/04/2021 14:10:29	PÁGINA 1/3
VERIFICACIÓN	KWMFJ3MW4MC9TZ8AESGE9H79Z4ENZJ	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	
			

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.

Las ayudas que se concederán en este decreto-ley irán dirigidas a los establecimientos hoteleros, a los establecimientos de apartamentos turísticos, a los campamentos de turismo y a los complejos turísticos rurales, con el objeto de dar respuesta a sus necesidades de financiación de capital circulante, 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.

La necesidad de de apoyar a dichas empresas, en una situación de extraordinaria y urgente necesidad, justifica que se prescindiera 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.

Se incorpora al texto una disposición final primera que modifica el 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), para en primer lugar, establecer respecto a la línea de ayudas para los guías de turismo, que será por el importe que se solicite, sin que en ningún caso pueda superar la cantidad de 3.000 euros, lo que resulta más eficiente a fin de garantizar el objetivo de la subvención de dar respuesta a sus necesidades de liquidez en función a la realidad económica del colectivo; en segundo lugar, se modifican los plazos de presentación, mantenimiento de requisitos y justificación de la subvención, dado que a esta Consejería no se le facilita el acceso a las consultas no estructuradas de la AEAT, lo que impide la automatización de los requisitos para obtener la condición de beneficiario que afecta a datos que constan en modelos tributarios; y en tercer lugar, se amplía el plazo de adaptación tanto a los supuestos contemplados en el apartado 1 de la disposición transitoria cuarta del Decreto-ley 13/2020, de 18 de mayo, como a los supuestos del apartado 2.

FIRMADO POR	ANA MARIA GARCIA LOPEZ	16/04/2021 14:10:29	PÁGINA 2/3
VERIFICACIÓN	KWMFJ3MW4MC9TZ8AESGE9H79Z4ENZJ	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	
			



Se incorpora otra disposición final segunda que modifica el Decreto-ley 5/2021, de 30 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes en el ámbito económico como consecuencia de la situación ocasionada por el coronavirus (COVID-19), para el sector de las agencias de viajes, para la reactivación de actos culturales promovidos por Agrupaciones, Consejos, Federaciones, Uniones u otras entidades de análoga naturaleza que integren hermandades y cofradías de Andalucía en 2021, para el mantenimiento de la actividad de los sectores del comercio minorista y de la hostelería, y se modifican otras disposiciones. Con esta modificación, en primer lugar se hacen incompatibles las subvenciones que se reciban al amparo del decreto-ley con las percibidas al amparo de lo establecido en el Capítulo 1 del Decreto-ley 4/2021, de 23 de marzo; y en segundo lugar, se modifican los plazos de presentación, mantenimiento de requisitos y justificación de la subvención, dado que a esta Consejería no se le facilita el acceso a las consultas no estructuradas de la AEAT, lo que impide la automatización de los requisitos para obtener la condición de beneficiario que afecta a datos que constan en modelos tributarios.

La Directora General de Calidad, Innovación y Fomento del Turismo

3/3

Plaza Nueva, 4 41071-Sevilla
dgcift.ctrjal@juntadeandalucia.es



FIRMADO POR	ANA MARIA GARCIA LOPEZ	16/04/2021 14:10:29	PÁGINA 3/3
VERIFICACIÓN	KWMFJ3MW4MC9TZ8AESGE9H79Z4ENZJ	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	

MEMORIA ECONÓMICA DEL PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE ESTABLECEN MEDIDAS EXTRAORDINARIAS Y URGENTES PARA PARA LOS SECTORES DE LOS ESTABLECIMIENTOS HOTELEROS, DE LOS ESTABLECIMIENTOS DE APARTAMENTOS TURÍSTICOS, DE LOS CAMPAMENTOS DE TURISMO Y DE LOS COMPLEJOS TURÍSTICOS RURALES Y SE MODIFICAN OTRAS DISPOSICIONES, 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 establecimientos hoteleros, establecimientos de apartamentos turísticos, así como de los campamentos de turismo y complejos turísticos rurales 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, en su mayor parte integradas en el grupo de pequeñas y medianas empresas. Y ello es de especial riesgo para Andalucía como destino receptor, dado que muchas de ellas están especializadas en atraer la demanda a nuestra región

Plaza Nueva, 4
41071 - Sevilla



FIRMADO POR	ANA MARIA GARCIA LOPEZ	16/04/2021 14:10:29	PÁGINA 1/3
VERIFICACIÓN	KWMFJCYEXN82MTFJSXHF23A2GNHK6	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



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.

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, no todas la empresas 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.

Uno de los principales objetivos desde la Consejería, que ostenta las competencias en el sector turístico 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.

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.

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, las propuestas de planes con contenido económico-financiero, de contratos, de convenios y de cualquier otra actuación de la Administración de la Junta de Andalucía que afecte o pudiera afectar a los ingresos y gastos públicos, además de atenerse a las disponibilidades del presupuesto corriente, deberán valorar las repercusiones y efectos sobre los ejercicios presupuestarios a los que se extienda su vigencia o efectos, valoración que deberá documentarse en la correspondiente memoria económica.

La Dirección General de Calidad, Innovación y Fomento del Turismo, como órgano responsable de la ejecución del programa presupuestario 75D, tiene definidas una serie de competencias en el Decreto 98/2019, de 12 de febrero, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Turismo, Regeneración, Justicia y Administración Local, entre las que destaca la gestión y ejecución de las acciones y programas destinados al apoyo y fomento de la actividad turística, así como de los dirigidos a la potenciación de la calidad e innovación.

Dentro de las disponibilidades presupuestarias que establece la Ley 3/2020, de 28 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2021, la Consejería de Turismo, Regeneración, Justicia y Administración Local va a proponer al Consejo de Gobierno la aprobación de un Decreto-ley como instrumento normativo que permita la puesta en marcha de unas líneas de subvenciones dirigidas a los establecimientos hoteleros, los establecimientos de apartamentos turísticos, los campamentos de turismo y los complejos turísticos rurales, 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

Plaza Nueva, 4
41071 - Sevilla



FIRMADO POR	ANA MARIA GARCIA LOPEZ	16/04/2021 14:10:29	PÁGINA 2/3
VERIFICACIÓN	KWMFJCZYEXN82MTFJSXHF23A2GNHK6	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



ocasionada por la Covid-19 y las medidas acordadas para contener la propagación de la pandemia han provocado en su actividad. Las tres líneas de subvenciones son las siguientes:

- a) Línea 1. Ayudas a establecimientos hoteleros.
- b) Línea 2. Ayudas a establecimientos de apartamentos turísticos.
- c) Línea 3. Ayudas a campamentos de turismo y complejos turísticos rurales.

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	72.800.000 euros

La Directora General de Calidad, Innovación
y Fomento del Turismo

Ana María García López

Plaza Nueva, 4
41071 - Sevilla



FIRMADO POR	ANA MARIA GARCIA LOPEZ	16/04/2021 14:10:29	PÁGINA 3/3
VERIFICACIÓN	KWMFJJCZYEXN82MTFJSXHF23A2GNHK6	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	
			

MEMORIA JUSTIFICATIVA DE LA MODIFICACIÓN DEL CAPÍTULO III DEL 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 (BOJA extraordinario núm. 25, de 25.03.2021)

Con fecha de 25 de marzo de 2021, se publica en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía extraordinario número 25, el 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.

El capítulo III del citado Decreto-ley tiene por objeto establecer 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.

A efectos de armonizar la regulación de las medidas de ayudas objeto del citado capítulo, resulta necesario realizar una modificación del artículo 47 del mismo, ofreciendo mayor claridad en la identificación de aquéllas.

En el mencionado artículo 47, se regula el objeto, la naturaleza y el régimen jurídico de las ayudas, distinguiendo dos medidas, así, ayudas dirigidas a personas trabajadoras por cuenta ajena, en general y ayudas dirigidas 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.

Por su parte, el artículo 48 que regula los requisitos de las personas beneficiarias, y también el artículo 49 referido a la cuantía de la ayuda y a la disponibilidad presupuestaria, distinguen, la medida de ayudas dirigidas a las personas por cuenta ajena que hayan sido beneficiarias de la prestación por desempleo reconocida por el Servicio Público de Empleo Estatal o el Instituto Social de la Marina, debido a la suspensión temporal de forma total del contrato de trabajo, como consecuencia de un ERTE de conformidad con lo dispuesto en los artículos 22 y 23 del Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19, y la medida de ayudas dirigidas a las 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.

Por tanto, a fin de dejar claramente definidas ambas medidas en consonancia con la regulación contenida en el resto del articulado del capítulo III del Decreto-ley 4/2021, de 23 de marzo, se considera necesario modificar el artículo 47 del mismo, de acuerdo con la siguiente redacción:



	JOSE AGUSTÍN GONZALEZ ROMO	16/04/2021 14:46	PÁGINA 1/2
VERIFICACIÓN	BndJAUGYTEZ4W3PZHYZ78F9DNVF97	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	
			



«1. El presente capítulo tiene por objeto la regulación de la concesión de ayudas económicas, de carácter sociolaboral, para compensar la pérdida de rentas de las personas trabajadoras afectadas por las medidas adoptadas en el contexto de la crisis ocasionada por la pandemia del COVID-19, distinguiendo dos medidas:


a) Ayudas dirigidas a personas trabajadoras por cuenta ajena, que hayan sido beneficiarias de la prestación por desempleo reconocida por el Servicio Público de Empleo Estatal o el Instituto Social de la Marina, debido a la suspensión temporal de forma total del contrato de trabajo, como consecuencia de un ERTE de conformidad con lo dispuesto en los artículos 22 y 23 del Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19.

b) Ayudas dirigidas 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.»

Por último, en el ámbito económico, indicar que esta modificación no tiene incidencia económico financiera.

Sevilla, a la fecha certificada

EL SECRETARIO GENERAL DE EMPLEO Y TRABAJO AUTÓNOMO

	JOSE AGUSTÍN GONZALEZ ROMO	16/04/2021 14:46	PÁGINA 2/2
VERIFICACIÓN	BndJAUGYTEZ4W3PZHYCZ78F9DNVF97	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	
			

MEMORIA JUSTIFICATIVA DE APROBACIÓN DE UN DECRETO-LEY EN EL SECTOR CULTURAL

1.- La propagación de la pandemia del COVID-19 ha provocado que la práctica totalidad de los sectores económicos productivos se hayan visto fuertemente perjudicados, siendo estos efectos especialmente intensos en el sector cultural. La restricción de horarios, la limitación de aforos y la restricción de movimientos entre localidades a lo largo del ejercicio 2021 afecta indudablemente a las industrias del sector cultural, tanto en la fase de producción como en la fase de distribución y comunicación pública de sus obras intelectuales. En concreto, las medidas sanitarias adoptadas como consecuencia de la pandemia han dificultado, enormemente, el normal desarrollo del rodaje de las obras audiovisuales que, como regla general se lleva a cabo en distintas localizaciones. Además, la caída de la demanda como consecuencia de las limitaciones de aforo y la restricción de movimientos, conlleva tanto una menor asistencia de público con la consiguiente pérdida de ingresos como el riesgo para el mantenimiento de muchos de los puestos de trabajo que genera este sector. Ambas circunstancias afecta a la sostenibilidad de las distintas empresas culturales.

2. Esta realidad debe obligar a los poderes públicos a adoptar medidas adicionales destinadas a favorecer la subsistencia de los agentes que componen este sector económico, debiéndose tener en cuenta además que una de las principales vías de explotación económica del sector cultural es mediante el acto de comunicación pública, que consiste en difundir una obra con asistencia de pluralidad de personas. En concreto se pone de manifiesto la necesidad de modificar varias Órdenes reguladoras de subvenciones en el ámbito cultural, en concreto en materia de audiovisual, debiendo destacarse que la finalidad de dichas modificaciones es la de posibilitar la concesión de tales subvenciones en este nuevo escenario de crisis que el virus ha generado, por lo que las mismas extenderán su vigencia hasta la completa ejecución de las convocatorias que se efectúen en el ejercicio 2021 y se mantendrán en aquellas convocatorias posteriores mientras persista la situación de crisis sanitaria provocada por la pandemia del COVID-19.

3.- Así las cosas, se procede a modificar la Orden de la Consejería de Cultura de 1 de agosto de 2016, por la que se establecen las bases reguladoras de concesión de subvenciones en régimen de concurrencia competitiva a la producción de largometrajes en Andalucía y la Orden la Consejería de Cultura de 19 de mayo de 2017, por la que se establecen las bases reguladoras de concesión de subvenciones, en régimen de concurrencia competitiva, a la producción de documentales en Andalucía.

En materia cinematográfica, la situación derivada del estado de alarma ha provocado la suspensión de prácticamente todos los rodajes que se estaban llevando a cabo, y la no iniciación de los que estaban programados, con el correspondiente perjuicio económico para las productoras cinematográficas. Ante la situación descrita, las empresas del sector audiovisual se ven obligadas a reducir todos sus costes y consecuentemente el de sus producciones, lo que conlleva ajustar los presupuestos de los proyectos que por parte de la Administración Pública se les habían subvencionado, provocando modificaciones en las resoluciones de concesión, modificaciones que conllevan minoración de las cuantías concedidas. Tales efectos económicos no deseados son los que se pretenden paliar con los cambios normativos que se incorporan en el presente decreto-ley.

Código:RXPMw718PFIRMAvw4B8Z9SFn3690Wz.

Permite la verificación de la integridad de este documento electrónico en la dirección: <https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma>

FIRMADO POR	MARÍA DEL MAR SÁNCHEZ ESTRELLA	FECHA	19/04/2021
ID. FIRMA	RXPMw718PFIRMAvw4B8Z9SFn3690Wz	PÁGINA	1/3

Además de lo anterior, las 2 bases reguladoras que se propone modificar, establecen una cuantía máxima a de las subvenciones a conceder a cada beneficiario que, en ningún caso, tales cuantías máximas pueden superar el 35 o el 40% del presupuesto aceptado de cada uno de los proyectos que resultan beneficiarios de la subvención, por lo que las empresas productoras audiovisuales tienen que conseguir una financiación mayoritaria, entre el 60% y el 65% restante del coste, de otras fuentes financieras.

A ello hemos de añadir que, en ambas bases reguladoras, en el caso de que los importes solicitados por las entidades que tengan la consideración de beneficiaria provisional superen el crédito disponible para la correspondiente convocatoria, el órgano instructor procederá al prorrateo del importe destinado a las subvenciones entre los beneficiarios provisionales conforme a la puntuación obtenida, de forma que la cuantía finalmente adjudicada será proporcional al total de puntos conseguidos respecto de la cuantía solicitada.

En consecuencia, con las modificaciones que se aprueban mediante el presente decreto-ley en las dos Órdenes precitadas se pretende consolidar la incidencia de las ayudas que se concedan por la Consejería de Cultura y Patrimonio Histórico a la producción de tales obras audiovisuales, manteniendo la cuantía de las subvenciones concedidas en aquellos supuestos en que se verifique una reducción no superior al 30% en el presupuesto de la actividad financiada; pues en aquellos casos en que tal reducción supere al citado porcentaje, las vigentes bases reguladoras también prevén el reintegro total de la ayuda concedida; por entender que en tales supuestos se desvirtúa, de manera determinante, el proyecto destinatario de las subvenciones.

4.- El presente decreto-ley se configura así como el instrumento normativo idóneo del que se puede hacer uso para implementar con la mayor urgencia posible las medidas de modificación que resultan necesarias adoptar, y ello tanto desde un punto de vista formal como desde un punto de vista material.

En el plano procedimental hay que significar que la implementación de tales medidas a través de la figura del decreto-ley trae su causa en la imposibilidad, por su ineficacia, de acudir a la aprobación de estas modificaciones por el procedimiento ordinario de modificación de disposiciones de carácter general, el cual se completaría en un plazo no inferior a los cinco meses desde su inicio. Si al plazo que requiere la aprobación de las modificaciones de las bases reguladoras para su convocatoria en 2021, añadimos el plazo que exige la concesión de nuevas subvenciones ya adaptadas a las modificaciones que se aprueban, acudir a una tramitación ordinaria para aprobar tales modificaciones, ello impediría su adecuada ejecución en el ejercicio 2021, por lo que no sería una herramienta útil para atender las necesidades que se pretenden satisfacer; considerado el contexto de crisis sanitaria en el que nos encontramos y la grave coyuntura económica que, las consecuencias de tal crisis, están provocando en el sector cultural.

Por su parte, desde un punto de vista material, en consonancia con lo expuesto, se puede asegurar que existe una conexión directa entre la urgencia definida y las medidas concretas adoptadas que se aprueban por el presente decreto-ley, cuyo principal objetivo no es otro que el de paliar, en el mayor grado posible, el menoscabo de un sector económico tan importante para Andalucía como es el de sus empresas productoras audiovisuales. Con las medidas propuestas se pretende mantener la adecuada financiación de las obras audiovisuales en atención a la eficacia y la efectividad de estas ayudas como medidas de fomento en el ámbito

Código:RXPMw718PFIRMAvw4B8Z9SFn3690Wz.
Permite la verificación de la integridad de este documento electrónico en la dirección: <https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma>

FIRMADO POR	MARÍA DEL MAR SÁNCHEZ ESTRELLA	FECHA	19/04/2021
ID. FIRMA	RXPMw718PFIRMAvw4B8Z9SFn3690Wz	PÁGINA	2/3

cultural. En definitiva, se pretende posibilitar la producción de obras audiovisuales en tiempos de crisis sanitaria como la actual.

5.- Por último, es de destacar que la Agencia Andaluza de Instituciones Culturales (Sección Presupuestaria 18.51), entidad que gestiona íntegramente las 2 bases reguladoras afectadas por las modificaciones, dispone en sus estados de gasto del Capítulo IV (programa 45E) de los créditos necesarios para la tramitación de las subvenciones a conceder en el marco de ambas bases reguladoras; sin que las modificaciones que se proponen aprobar mediante decreto-ley tengan repercusión económica alguna sobre los citados créditos.

Sevilla, a la fecha de la firma
LA SECRETARIA GENERAL DE INNOVACIÓN CULTURAL Y MUSEOS
Mar Sánchez Estrella

Código:RXPMw718PFIRMAvw4B8Z9SFn3690Wz.
Permite la verificación de la integridad de este documento electrónico en la dirección: <https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma>

FIRMADO POR	MARÍA DEL MAR SÁNCHEZ ESTRELLA	FECHA	19/04/2021
ID. FIRMA	RXPMw718PFIRMAvw4B8Z9SFn3690Wz	PÁGINA	3/3

INFORME 2021/37.- DECRETO-LEY POR EL QUE SE ADOPTAN MEDIDAS URGENTES DE APOYO A LAS PEQUEÑAS Y MEDIANAS EMPRESAS DEL SECTOR AUDIOVISUAL COMO CONSECUENCIA DEL COVID-19.

Asunto: Disposiciones generales. Decretos-leyes. Cultura y Patrimonio Histórico. Empresas audiovisuales. Subvenciones. Bases reguladoras. Modificación.

Remitido por el Ilmo. Sr. Viceconsejero de Cultura y Patrimonio Histórico proyecto de Decreto-ley de referencia, para la emisión por este Gabinete Jurídico del informe preceptivo que contempla el artículo 78.2.a) del Reglamento de Organización y Funciones del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía y del Cuerpo de Letrados de la Junta de Andalucía, aprobado por Decreto 450/2000, de 26 de diciembre (en adelante, ROFGJ), cumple al Letrado que suscribe emitir informe sobre la base de los siguientes

ANTECEDENTES DE HECHO

ÚNICO.- El día 9 de abril de 2021 el Letrado que suscribe, Jefe de la Asesoría Jurídica de la Consejería de Cultura y Patrimonio Histórico recibe correo electrónico enviado por el Coordinador de la Secretaría General de Innovación Cultural y Museos de la citada Consejería, mediante el que se le envía proyecto de Decreto-ley por el que se adoptan medidas urgentes de apoyo a las Pequeñas y Medianas Empresas del sector audiovisual como consecuencia del COVID-19.

Con fecha 15 de abril de 2021 tiene entrada en el Registro de los Servicios Centrales del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía el oficio de petición del presente informe remitido por esa Viceconsejería, al que se acompaña la misma versión del proyecto de Decreto-ley anteriormente enviada por correo electrónico, previéndose que dicho texto se integre en un proyecto más amplio de Decreto-ley que aprobará el Consejo de Gobierno el próximo martes, 20 de abril.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

PRIMERA.- Debemos comenzar dilucidando el fundamento competencial del proyecto de Decreto-ley que se nos somete a informe.

A tales efectos, ha de comenzarse invocando el artículo 45.1 del Estatuto de Autonomía para Andalucía (en adelante, EAA), a tenor del cual:



Firmado por: MATOSO AMBROSIANI JOSE PABLO		16/04/2021 12:21	PÁGINA 1 / 11
VERIFICACIÓN	PzPpxDoQnPuefNH0u1AZj3NX2nJfmC	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	



“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”.

Este precepto estatutario debe ponerse en conexión con lo dispuesto en el artículo 68.1 EAA, que realiza la siguiente atribución competencial:

“1. Corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de cultura, que comprende las actividades artísticas y culturales que se lleven a cabo en Andalucía, así como el fomento de la cultura, en relación con el cual se incluye el fomento y la difusión de la creación y la producción teatrales, musicales, de la industria cinematográfica y audiovisual, literarias, de danza y de artes combinadas llevadas a cabo en Andalucía; la promoción y la difusión del patrimonio cultural, artístico y monumental y de los centros de depósito cultural de Andalucía, y la proyección internacional de la cultura andaluza”.

Por último, debemos citar también el artículo 47.1.1ª EAA, que atribuye a la Comunidad Autónoma de Andalucía la competencia exclusiva sobre:

“1º El procedimiento administrativo derivado de las especialidades de la organización propia de la Comunidad Autónoma”.

SEGUNDA.- Por lo que hace a la aprobación como Decreto-ley del proyecto normativo como nos ocupa, el mismo, según se razona en su parte expositiva, persigue la adopción de una serie de medidas dirigidas a paliar, en la medida de lo posible, el profundo impacto económico que la actual situación de crisis sanitaria provocada por la epidemia de COVID-19, y las medidas de limitación de la movilidad y restricción de aforos que se han adoptado para hacer frente a dicha crisis, ha provocado en las empresas del sector audiovisual andaluz, que se han visto obligadas a interrumpir o, cuando menos, a disminuir de manera muy acusada su actividad, con las consiguientes pérdidas económicas y el grave riesgo para el mantenimiento de los puestos de trabajo que estas empresas generan.

Estas medidas mediante la introducción de diversas modificaciones tanto en la Orden de la Consejería de Cultura de 1 de agosto de 2016, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones, en régimen de concurrencia competitiva, a la producción de largometrajes en Andalucía, como en la Orden de la Consejería de Cultura de 19 de mayo de 2017, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones, en régimen de concurrencia competitiva, a la producción de documentales en Andalucía

Firmado por: MATOSO AMBROSIANI JOSE PABLO		16/04/2021 12:21	PÁGINA 2 / 11
VERIFICACIÓN	PzPpxDoQnPuefNH0u1AZj3NX2nJfmc	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	



Las modificaciones que se incorporan en ambas bases reguladoras consisten en prever que aquellas modificaciones en los proyectos subvencionados que impliquen una reducción no superior al treinta por ciento del presupuesto aceptado no determinarán una modificación de la cuantía de la subvención concedida; aquellas modificaciones de los proyectos que comporten una reducción superior al treinta por ciento del presupuesto aceptado darán lugar, en cambio, a la obligación de reintegro de la subvención.

TERCERA.- El Estatuto de Autonomía para Andalucía (en sucesivas menciones, EAA) contempla en su artículo 110 la posibilidad de que el Consejo de Gobierno dicte normas con rango de ley, con la forma de decretos-leyes. Dicho precepto estatutario dispone 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”.

El artículo 110 del Estatuto de Autonomía condiciona, pues, la aprobación por el Poder Ejecutivo de normas provisionales con rango de ley - lo que supone una excepción al régimen ordinario de elaboración y aprobación de la leyes - a la concurrencia de una serie de requisitos. Estos requisitos afectan tanto al presupuesto habilitante, es decir, a la concurrencia de una situación de extraordinaria y urgente necesidad y a la adecuación de las medidas contempladas en el decreto-ley para dar respuesta a dicha situación, como al establecimiento de una serie de materias que quedan excluidas de su posible regulación por una norma de esta naturaleza.

Analicemos estos requisitos con mayor detenimiento, dilucidando si concurren en el presente supuesto, es decir, si se encuentra legitimado el Consejo de Gobierno para aprobar mediante decreto-ley las medidas previstas en el proyecto que es objeto del presente informe.

1.- Extraordinaria y urgente necesidad.

El primero de los requisitos que ha de concurrir es el presupuesto habilitante, o lo que es lo mismo, la existencia de una situación de extraordinaria y urgente necesidad, circunstancias ambas - el carácter extraordinario y la urgencia - que han de darse de forma acumulativa, según la muy

Firmado por: MATOSO AMBROSIANI JOSE PABLO		16/04/2021 12:21	PÁGINA 3 / 11
VERIFICACIÓN	PzPpxDoQnPuefNH0u1AZj3NX2nJfmc	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	



consolidada jurisprudencia constitucional sobre la figura del decreto-ley regulada en el artículo 86 de la Constitución, y que entendemos plenamente aplicable al artículo 110 EAA, dada la similar dicción de ambos preceptos:

- Por “*extraordinarias*” han de entenderse todas aquellas situaciones fuera de lo común, de imposible o muy difícil previsión y, por tanto, graves (por todas STC 68/2007, de 28 de marzo de 2007). Téngase en cuenta que no toda situación extraordinaria requerirá de un Decreto-ley, porque puede estar ya contemplada en una norma legal o reglamentaria preexistente, así como las medidas a adoptar. También es posible que aún siendo extraordinaria, no requiera de una respuesta inminente.
- Respecto a lo “*urgente*” de la situación, implica que la respuesta a la misma no puede demorarse con una tramitación legislativa parlamentaria, sino que ha de ser inmediata, en consonancia con los perniciosos efectos que se han producido o que pueden llegar a producirse. Ello circunscribe la utilización por el Gobierno de su potestad legislativa extraordinaria deba circunscribirse a situaciones de fuerza mayor o de emergencia, en las que han de concurrir las notas de excepcionalidad, gravedad, relevancia e imprevisibilidad, que determinen la necesidad de una acción normativa (STC 137/2011, de 14 de septiembre de 2011).

La apreciación del requisito de la extraordinaria y urgente necesidad debe efectuarse siempre en el momento en que se va a dictar, atendiendo fundamentalmente a la excepcionalidad de la situación. La valoración de la misma puede ser, por tanto, independiente de su imprevisibilidad, por lo que estaría legitimada la utilización del decreto-ley cuando la situación excepcional 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*” (STC 11/2002, de 17 de enero de 2002).

Asimismo, la legitimidad del Decreto-ley permanecerá incólume cuando el devenir de los acontecimientos ponga en duda que existiera realmente una extraordinaria y urgente necesidad. Es decir, que “*la valoración de la situación debe efectuarse en el momento en que concurre, independientemente de que análisis posteriores en retrospectiva pudieran rebatir la excepcionalidad de la misma*”. (STS de 14 de febrero de 2013)

También ha puesto énfasis la jurisprudencia constitucional en que si bien el decreto- ley se configura, en la mayoría de los casos, como un instrumento normativo constitucionalmente apropiado para dar respuesta a problemas o situaciones coyunturales, no cabe excluir en principio y con carácter general su uso ante problemas o situaciones estructurales, no existiendo pues una correlación

Firmado por: MATOSO AMBROSIANI JOSE PABLO		16/04/2021 12:21	PÁGINA 4 / 11
VERIFICACIÓN	PzPpxDoQnPuefNH0u1AZj3NX2nJfmc	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	



necesaria en los binomios coyuntura/decreto-ley frente a estructura/ley ordinaria (STC 137/2011, de 14 de septiembre de 2011).

En definitiva, la situación que dé lugar a la tramitación y aprobación de un Decreto-ley debe reunir las notas de excepcionalidad, gravedad y urgencia, exigiendo por ello una respuesta normativa que no admita demora alguna.

Una de las más importantes elaboraciones de la jurisprudencia constitucional sobre el uso del decreto-ley versa sobre las denominadas “*coyunturas económicas problemáticas*”, concepto que engloba aquellos supuestos que tengan una importante relevancia dentro del ámbito económico en un momento determinado, y en relación con los cuales deban adoptarse medidas perentorias e inmediatas para salvaguardar los intereses generales. Las coyunturas económicas problemáticas suponen una concreción de las nociones de extraordinaria y urgente necesidad al ámbito económico, y constituye uno de los más relevantes bastiones del contenido de los decretos-leyes.

Así, en aplicación de esta doctrina, la jurisprudencia constitucional ha apreciado la legitimidad del uso de la figura del decreto-ley para la introducción de modificaciones tributarias que afectan a las haciendas locales en situación de riesgo de desestabilización del orden financiero (STC 111/1983, de 2 de diciembre de 1983); la adopción de planes de reconversión industrial (STC 29/1986, de 20 de febrero de 1986); la aprobación de medidas de reforma administrativa adoptadas tras la llegada al poder de un nuevo Gobierno (STC 60/1986, de 20 de mayo de 1986); las modificaciones normativas en relación con la concesión de autorizaciones para instalación o traslado de empresas (STC 23/1993, de 21 de enero de 1993); las medidas tributarias de saneamiento del déficit público (STC 182/1997, de 28 de octubre de 1997) o la necesidad de estimular el mercado del automóvil (STC 137/2003, de 3 de julio de 2003).

Además de estas situaciones concretas, el supremo intérprete de la Constitución ha señalado, en relación con la extraordinaria y urgente necesidad, que el Gobierno debe atenerse a la existencia de ese presupuesto habilitante para la utilización del decreto-ley, debiendo acudir a esta fuente normativa de forma restringida, al conformar una excepción al procedimiento ordinario de elaboración legislativa; y concluye que el examen de si concurre o no este presupuesto debe hacerse observando el expediente, la exposición de motivos del decreto-ley, y el posterior debate parlamentario. Podemos citar como exponente la STC 96/2014, de 12 de junio de 2014, en la cual se razona lo siguiente:

«...el concepto “extraordinaria y urgente necesidad” que recoge el art. 86 CE 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

Firmado por: MATOSO AMBROSIANI JOSE PABLO		16/04/2021 12:21	PÁGINA 5 / 11
VERIFICACIÓN	PzPpxDoQnPuefNH0u1AZj3NX2nJfmC	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	



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 (...). 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».

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*” (STC 137/2003, de 3 de julio de 2003).

Por otra parte, en la STC 137/2011, de 14 de septiembre de 2011 afirma el Tribunal Constitucional que:

“(...) el peso que en la apreciación de lo que haya de considerarse como 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 este presupuesto habilitante al conocimiento del Tribunal Constitucional, en cuanto sea necesario para garantizar un uso del Decreto-ley adecuado a la Constitución. 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), por lo que la potestad que ostenta el Gobierno para dictar Reales Decretos-leyes, en virtud del art. 86 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.

(...)

El examen de la concurrencia del citado presupuesto habilitante 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

Firmado por: MATOSO AMBROSIANI JOSE PABLO		16/04/2021 12:21	PÁGINA 6 / 11
VERIFICACIÓN	PzPpxDoQnPuefNH0u1AZj3NX2nJfmC	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	



la misma, debiendo siempre tener presentes las situaciones concretas y los objetivos gubernamentales que han dado lugar a la aprobación del decreto-ley”.

Aplicando esta jurisprudencia constitucional al supuesto que nos ocupa, si bien se ha remitido únicamente a este Gabinete Jurídico el texto del proyecto de Decreto-ley, sin que el mismo vaya acompañado de memoria justificativa ni de informe técnico alguno, de lo expuesto en el preámbulo del proyecto normativo se deduce con claridad, a nuestro juicio, que la crisis sanitaria provocada por la pandemia de COVID-19, y las medidas adoptadas para hacer frente a la misma - restricciones a la libre circulación; cierres temporales de cines y otros establecimientos de exhibición cultural; limitaciones del aforo de los mismos -, constituye una situación excepcional que ha provocado un impacto económico de enorme gravedad en las pequeñas y medianas empresas del sector audiovisual, las cuales se han visto obligadas en la mayoría de los casos a aplazar, suspender o cancelar los rodajes previstos o en curso, con las consiguientes pérdidas económicas y el riesgo para el mantenimiento de muchos de los puestos de trabajo que genera este sector. Ello hace necesario adoptar con la mayor brevedad medidas de apoyo para que estas pequeñas y medianas empresas puedan no ya sólo mantener su actividad, sino asegurar su misma existencia en la difícil coyuntura socio-económica que estamos atravesando.

Por ello, consideramos acreditada la existencia de una situación de extraordinaria y urgente necesidad, como presupuesto habilitante necesario para que el Consejo de Gobierno pueda aprobar el Decreto-ley cuyo proyecto se ha sometido a nuestro informe.

2.- Adecuación de las medidas adoptadas.

Debe existir una conexión de sentido o relación de adecuación entre la situación de extraordinaria y urgente necesidad que constituye el presupuesto del decreto-ley y las medidas adoptadas en el mismo para hacer frente a esa situación excepcional.

Así lo ha afirmado el Tribunal Constitucional en numerosas sentencias, de entre las que cabe citar como exponente la STC 39/2013, de 14 de febrero de 2013, según la cual:

“... por lo que hace a la necesaria adecuación 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 esta 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 de 1982, 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

Firmado por: MATOSO AMBROSIANI JOSE PABLO		16/04/2021 12:21	PÁGINA 7 / 11
VERIFICACIÓN	PzPpxDoQnPuefNH0u1AZj3NX2nJfmC	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	



estructura misma, independientemente de su contenido, no modifican de manera instantánea la situación jurídica existente”.

Por su parte en la STC 96/2014, de 12 de junio de 2014, se 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”.

A este respecto, estimamos que las modificaciones que se introducen en las bases reguladoras de la concesión de subvenciones, en régimen de concurrencia competitiva, para la producción de documentales y de largometrajes cinematográficos constituyen medidas adecuadas para hacer frente o, al menos, paliar, la actual situación de crisis económica que, como consecuencia de la pandemia de COVID-19 y de la declaración del estado de alarma, amenaza la subsistencia de buena parte de las pequeñas y medianas empresas integrantes del sector audiovisual andaluz, por lo que apreciamos que se da la “conexión de sentido” exigida por la jurisprudencia constitucional.

Nos parece importante añadir, a este respecto, que las modificaciones que se introducen deberían ser únicamente de aplicación a la convocatoria que de las antedichas subvenciones se lleve a cabo en el presente ejercicio 2021, y a lo sumo en tanto se mantenga la situación de crisis sanitaria provocada por la pandemia de COVID-19, ya que es dicha situación de extraordinaria y urgente necesidad la que fundamenta, como ya hemos señalado, la aprobación del Decreto-ley que nos ocupa.

3.- Límites materiales.

El artículo 110.1 EAA excluye determinadas materias de su posible regulación por decreto-ley. Así, esta fuente normativa no podrá afectar a los derechos establecidos en el Estatuto, ni al régimen electoral, ni a las instituciones de la Junta de Andalucía; tampoco podrán aprobarse tampoco por decreto-ley los presupuestos de Andalucía.

A estos límites materiales habría que añadir los que establece el artículo 86.1 de la Constitución, como ha declarado expresamente el propio Tribunal Constitucional, pudiendo citarse al respecto la STC 38/2016, de 3 de marzo de 2016:

Firmado por: MATOSO AMBROSIANI JOSE PABLO		16/04/2021 12:21	PÁGINA 8 / 11
VERIFICACIÓN	PzPpxDoQnPuefNH0u1AZj3NX2nJfmc	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	



“...los severos límites impuestos al decreto-ley estatal por razón del principio democrático (art. 1.1 CE y que se reflejan en el art. 86 CE 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 como garantía del principio democrático, correspondiendo al Tribunal Constitucional la aplicación del parámetro constitucional ínsito en dicho principio, mediante el control de la constitucionalidad de dicha legislación de urgencia.”

Especial atención merece el primero de los límites citados, que se refiere a “los derechos establecidos en el Estatuto”, principalmente por el carácter indeterminado de lo que debe entenderse por “afectación”. El Auto del Tribunal Constitucional de 12 de febrero de 2014 precisa sobre este particular que:

“Con relación a este límite, este Tribunal ha manifestado que no cabe unainterpretación 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). 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 del texto constitucional (por todas, STC 3/1988, de 21 de enero). 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 329/2005, de 15 de diciembre y STC 100/2012, de 8 de mayo)”.

Sobre este particular, no advertimos que el contenido del proyecto de Decreto-ley que se nos remite para informe regule ninguna de las materias vedadas por el artículo 110.1 EAA a esta fuente normativa.

CUARTA.- Pasando ya al examen pormenorizado del texto del proyecto de Decreto-ley que nos ocupa, el mismo consta de una exposición de motivos y dos disposiciones finales, que modifican, respectivamente, la Orden de la Consejería de Cultura de 1 de agosto de 2016, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones, en régimen de concurrencia competitiva, a la producción de largometrajes en Andalucía, como en la Orden de la Consejería de Cultura de 19 de mayo de 2017, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones, en régimen de concurrencia competitiva, a la producción de documentales en Andalucía,

Si bien la introducción de las modificaciones mediante disposiciones finales resulta coherente con lo que se establece para las disposiciones modificativas en los epígrafes I.50 a I.62 de las Directrices

Firmado por: MATOSO AMBROSIANI JOSE PABLO		16/04/2021 12:21	PÁGINA 9 / 11
VERIFICACIÓN	PzPpxDoQnPuefNH0u1AZj3NX2nJfmc	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	



de técnica normativa, aprobadas por Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005 - y que aplicamos supletoriamente, dada la ausencia de previsión sobre el particular en el ordenamiento autonómico andaluz - la previsión de que el texto sometido a nuestro informe será integrado en un decreto-ley más amplio, cuyo texto no se nos ha facilitado, sería aventurado realizar más observaciones sobre la estructura del texto.

Habida cuenta de la premura de tiempo con que se solicita y se emite el presente informe, nos limitaremos a formular las siguientes observaciones de carácter general:

1.- nos parece importante poner de manifiesto que va a utilizarse una norma con rango de ley, como es el Decreto-Ley que estamos informando, para modificar dos normas de carácter reglamentario, como son la Orden de la Consejería de Cultura de 1 de agosto de 2016, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones, en régimen de concurrencia competitiva, a la producción de largometrajes en Andalucía, como en la Orden de la Consejería de Cultura de 19 de mayo de 2017, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones, en régimen de concurrencia competitiva, a la producción de documentales en Andalucía.

La modificación de las citada Órdenes mediante un Decreto-ley, y no mediante una nueva Orden, se justifica en la parte expositiva del Decreto-ley por cuanto el procedimiento para la elaboración de una Orden que modificase ambas bases reguladoras se prolongaría durante un mínimo de cuatro o cinco meses, por lo que aun en el caso de que en la nueva Orden se incorporase la convocatoria de dichas subvenciones para el año 2021, el importe de las mismas no podría abonarse a las PYMES beneficiarias antes de fin de año; periodo que se antoja demasiado prolongado para la imperiosa necesidad de financiación y de otras medidas de apoyo económico que tienen en la actualidad estas pequeñas y medianas empresas, y que pone en juego su propia existencia. Por ello, para dar una respuesta inmediata a esta situación excepcional, se hace necesario recurrir a la figura del Decreto-ley.

2.- Cuanto acaba de exponerse nos lleva a insistir, por otra parte, que las modificaciones que el presente Decreto-ley introduce en las bases reguladoras aprobadas por las Órdenes de la Consejería de Cultura de 1 de agosto de 2016 y de 19 de mayo de 2017 únicamente deberían ser de aplicación a la convocatorias que de las subvenciones a PYMES productoras de documentales y de largometrajes cinematográficos se efectúen el presente año 2021, o a lo sumo en tanto se mantenga la actual situación de emergencia sanitaria, que es la que justifica la aprobación del presente Decreto-ley.

En este sentido, creemos interpretar que en la parte expositiva del texto se alude a la posible aplicación de las modificaciones de las bases reguladoras a la justificación de subvenciones ya concedidas con anterioridad, pero sin que dicha aplicación retroactiva de las modificaciones llegue a afirmarse de una manera inequívoca.

Firmado por: MATOSO AMBROSIANI JOSE PABLO		16/04/2021 12:21	PÁGINA 10 / 11
VERIFICACIÓN	PzPpxDoQnPuefNH0u1AZj3NX2nJfmc	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	



Consideramos, por ello, necesario que determine con claridad el ámbito temporal de aplicación de las modificaciones que se introducen mediante el Decreto-ley, determinando si las mismas serán únicamente de aplicación a las convocatorias de las antecitadas subvenciones que se efectúen una vez que el Decreto-ley ya se encuentre en vigor, o si dichas modificaciones serán también aplicables a convocatorias de las mismas subvenciones que se hayan efectuado con anterioridad y que se encuentren aún en fase de comprobación y/o justificación.

3.- Finalmente, sería aconsejable introducir en la parte expositiva del texto una mención más detallada a la concurrencia del presupuesto de la extraordinaria y urgente necesidad exigido por el artículo 110 para utilizar la figura del decreto-ley, así como a la adecuación de las medidas contempladas en el presente proyecto para dar una respuesta normativa inmediata a la citada situación excepcional; todo ello en consonancia con lo razonado en la consideración tercera del presente informe.

Por lo demás, se informa favorablemente el proyecto de Decreto-ley sometido a nuestra consideración, sin perjuicio de las observaciones de índole económico-presupuestaria que proceda formular.

Es cuanto me cumple informar a V.I.

El Letrado de la Junta de Andalucía

Fdo.: Pablo Matoso Ambrosiani

Firmado por: MATOSO AMBROSIANI JOSE PABLO		16/04/2021 12:21	PÁGINA 11 / 11
VERIFICACIÓN	PzPpxDoQnPuefNH0u1AZj3NX2nJfmC	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	