

Anexo II (a)

DECRETO-LEY 11/2021, DE 1 DE JUNIO, POR EL QUE SE ESTABLECEN MEDIDAS EXTRAORDINARIAS PARA PALIAR LA PÉRDIDA DE RENTAS DE LAS PERSONAS TRABAJADORAS POR CUENTA PROPIA O AUTÓNOMAS DEL SECTOR DE FERIANTES, PARA EL APOYO ECONÓMICO DEL SERVICIO DE ATENCIÓN INFANTIL TEMPRANA, ASÍ COMO PARA LA FLEXIBILIZACIÓN DE HORARIOS COMERCIALES DE LOS MUNICIPIOS TURÍSTICOS DE ANDALUCÍA, Y SE ADOPTAN MEDIDAS EXCEPCIONALES RELATIVAS A LAS CONVOCATORIAS Y REUNIONES DE LOS ÓRGANOS SOCIALES DE LAS SOCIEDADES COOPERATIVAS ANDALUZAS.

RELACIÓN DE DOCUMENTOS**TODOS LOS DOCUMENTOS DEL EXPEDIENTE SON ACCESIBLES**

Nº de orden	Denominación del documento
1	Nota Gabinete Jurídico en materia de atención temprana, de 19 de abril de 2021
2	Informe del Gabinete Jurídico en materia de sociedades cooperativas, de 3 de mayo de 2021.
3	Valoración del Informe del Gabinete Jurídico en materia de sociedades cooperativas, de 3 de mayo de 2021.
4	Memoria justificativa en materia de sociedades cooperativas, de 19 de mayo de 2021.
5	Memoria justificativa sobre ayudas sociales al sector de feriantes, de 24 de mayo de 2021.
6	Memoria justificativa en materia de municipios turísticos, de 25 de mayo de 2021.
7	Memoria económica sobre ayudas sociales al sector de feriantes, de 27 de mayo de 2021.
8	Informe del Gabinete Jurídico en materia de flexibilización de horarios comerciales, de 1 de junio de 2021.
9	Informe memoria en materia de atención temprana, de 1 de junio de 2021
10	Memoria justificativa en materia de atención temprana, de 1 de junio de 2021
11	Memoria económica en materia de atención temprana, de 1 de junio de 2021
12	Informe del Gabinete Jurídico sobre ayudas sociales al sector de feriantes, de 1 de junio 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

Código Seguro De Verificación:	9eavqF2Q38WHNQ3VUSHJY5UBUBRUWS		
Firmado Por	ANTONIO SANZ CABELLO		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	Página	1/2





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, 1 de junio de 2021

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

Código Seguro De Verificación:	9eavqF2Q38WHNQ3VUSHJY5UBUBRUWS		
Firmado Por	ANTONIO SANZ CABELLO		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	Página	2/2



Nota de urgencia con observaciones del Gabinete Jurídico sobre el proyecto de Decreto-ley por el que se adopta una medida extraordinaria y urgente para el apoyo económico a las entidades prestadoras del servicio de Atención Infantil Temprana en virtud de los Acuerdos Marco vigentes suscritos por la Consejería de Salud y Familias, así como a las entidades locales que prestan el servicio de Atención Infantil Temprana en virtud de delegación de competencias, como consecuencia de la situación ocasionada por el coronavirus (COVID-19)

El día 16 de abril de 2021 recibimos correo electrónico remitido a las 13 horas y 17 minutos desde la Viceconsejería de Salud y Familias, adjuntándose el proyecto de Decreto-ley referido, junto a las memorias económica y justificativa, suscritas por la Secretaria General de Familias el día anterior. Se nos traslada que está prevista la aprobación de este proyecto en la sesión del Consejo de Gobierno prevista para el próximo día 20.

En dicho proyecto se adopta una medida equivalente a la aprobada en el Decreto-ley 31/2020, de 1 de diciembre, de medidas extraordinarias y urgentes en materia de evaluación ambiental estratégica de determinados instrumentos de planeamiento urbanístico y para impulsar la realización de proyectos de absorción de emisiones en Andalucía, así como de apoyo económico a las entidades prestadoras de los servicios de atención residencial, centro de día y de noche, y centro de día con terapia ocupacional para personas en situación de dependencia, como consecuencia de la situación ocasionada por el coronavirus (COVID-19), en concreto, en los artículos 6 y siguientes de éste, en los que se regulaba un procedimiento especial para hacer efectivo el derecho reconocido a los centros de atención residencial a personas mayores y personas discapacidad, los centros de día y noche para personas mayores, y los centros de día y ocupacionales para personas con discapacidad, en situación de dependencia, con plazas contratadas, conveniadas o concertadas con la Agencia de Servicios Sociales y Dependencia de Andalucía, para obtener una compensación económica por los gastos extraordinarios en los que estos han tenido que incurrir en orden a cumplir las medidas obligatorias de prevención e higiénico-sanitarias frente al COVID-19 impuestas por las autoridades sanitarias. De este modo, parece haberse seguido este modelo para su aplicación en el ámbito de los Centros de Atención Infantil Temprana.

En el análisis de la procedencia de esta compensación a favor de las entidades vinculadas contractualmente con la Administración, hemos de partir del dato de que son en concreto contratos de gestión de servicio público los que rigen dichas relaciones, celebrados al amparo del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, pudiendo sostenerse que tales contratistas tendrían derecho a la modificación del contrato en orden al mantenimiento del equilibrio económico del mismo, que se habría visto alterado como consecuencia de la crisis provocada por el COVID- y, para ser más exactos, por efecto de las medidas que habrían tenido que adoptarse para prevenir el contagio por este virus en la realización de la prestación contratada. Así, el artículo 282 del TRLCSP legitima el restablecimiento de dicho equilibrio en los supuestos de modificación del contrato por razones de interés público, por concurrir el factum principis o hecho del príncipe, o en caso de fuerza mayor.

En cuanto a la modificación del contrato, desconocemos si los contratos en cuestión se han modificado por vicisitudes relativas al COVID, en concreto, si se habrían suspendido durante la pandemia que estamos padeciendo o habrían continuado ejecutándose regularmente y de qué modo, algo que sería

Plaza de España, Puerta de Navarra s/n
41013 - Sevilla
T: 000000000
direccion-email@juntadeandalucia.es



FIRMADO POR	ANTONIO LAMELA CABRERA	19/04/2021	PÁGINA 1/4
VERIFICACIÓN	Pk2jmSSP28ZC3DABKAK4NY79VPSKC3	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



trascendental para justificar el derecho a la compensación durante todo el periodo de tiempo delimitado en el proyecto remitido. Por tanto, se recomienda que en el expediente se aclaren estas circunstancias.

Respecto al *factum principis*, cabría considerar que las medidas procedentes de las autoridades sanitarias, cuyo cumplimiento hubiera causado los gastos extraordinarios de cuya cobertura ahora se trata, habrían consistido en actuaciones de la Administración que determinarían de forma directa la ruptura sustancial de la economía del contrato {artículo 282.4.b) TRLCSP}, si bien, para explicar el carácter singular e individualizado del daño ocasionado a estos centros por razón de tales medidas habría que justificar que estos no podrían obtener su reparación de otro modo, por ejemplo porque por el servicio gestionado no podrían percibir otras cantidades que las establecidas por la Administración.

Sobre la consideración de la crisis sanitaria derivada del COVID-19 como fuerza mayor, podría defenderse su calificación como tal al amparo del artículo 231.2.b) del TRLCSP, al que se remite el artículo 282.4.c) del mismo texto legal, resultando entonces preciso que se justificara que la misma habría provocado “*de forma directa la ruptura sustancial de la economía del contrato*”, si bien, la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado ha rechazado esta interpretación en su Informe 38/20, de 12 de febrero de 2021. No obstante, la causa inmediata de los gastos invocados estaría, no tanto en dicha crisis, sino en las medidas obligatorias de prevención e higiénico-sanitarias frente al COVID-19 impuestas por las autoridades sanitarias y en su observación. En este sentido, se recomienda dejar constancia en el expediente de las concretas medidas a las que habrían tenido que atender los centros y que habrían ocasionado aquellos gastos.

Con todo, parece que el argumento principal para sostener la compensación cuyo reconocimiento se pretende se hallaría en la imprevisibilidad del hecho generador del daño y en su carácter necesario para permitir la continuidad del servicio, circunstancia esta última que debería desarrollarse en el expediente, de manera que se acreditara, en su caso, que la medida propuesta resulta esencial para permitir la sostenibilidad del servicio prestado en los centros de Atención Infantil Temprana a los que se dirige el proyecto de Decreto-ley. Al respecto, resulta de interés reproducir parcialmente los razonamientos hechos por el Tribunal Supremo en Sentencia de 14 de marzo de 1985:

“la teoría del riesgo imprevisible es considerada de manera unánime por la doctrina como institución de imprescindible aplicación al área de las relaciones que la concesión de servicios públicos establece entre la Administración concedente y el concesionario, estando ello plenamente justificado en razones de buena fe, equidad, fuerza mayor, igualdad de cargas y continuidad del servicio público en beneficio de la propia Administración y de los intereses generales que ésta representa; pero esta unanimidad desaparece cuando se trata de establecer los límites económicos dentro de los cuales debe desenvolverse la aplicación práctica de dicha teoría, pues en ese momento entran en juego distintas causas y grados de desequilibrio económico así como conceptos indeterminados de muy difícil concreción cuantitativa, que han dado lugar a diversas doctrinas con los más variados matices, las cuales, sin embargo, son reducibles a la teoría de la ecuación o equilibrio financiero, defensora del restablecimiento automático e integral de la situación que existía en el momento inicial del contrato y a la teoría de la imposición que, en el supuesto de desequilibrio por causa excepcional ajena a la conducta de las partes, configura el mantenimiento de la economía de la concesión como una simple ayuda para hacer frente a su déficit, hablándose en tal sentido de «equivalencia honesta» y «mantenimiento aproximado de una cierta equivalencia entre las cargas y beneficios del concesionario»; teoría esta última que predomina en la doctrina y jurisprudencia francesa así como en la literatura jurídica española. (...)

FIRMADO POR	ANTONIO LAMELA CABRERA	19/04/2021	PÁGINA 2/4
VERIFICACIÓN	Pk2jmSSP28ZC3DABKAK4NY79VPSKC3	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



(...) la más matizada, progresista y aceptada construcción conceptual de la teoría del riesgo imprevisible es la que distingue entre el desequilibrio económico producido por la potestad variandi, el hecho del príncipe y el error de cálculo como causas que imponen a la Administración el deber de indemnizar al contratista tanto el daño emergente como el lucro cesante, lo cual supone restituir la retribución del concesionario a las condiciones inicialmente pactadas en atención al coste del establecimiento, los gastos de explotación y el beneficio industrial que determinaron en su momento inicial dicha retribución y el desequilibrio producido por causas sobrevenidas e imprevisibles ajenas a la conducta de las partes, que ponen en peligro la supervivencia del servicio público por ruptura de la economía de la concesión, en cuyo caso la compensación debida al concesionario debe ir dirigida al mantenimiento del servicio mediante la distribución proporcional y razonable de las pérdidas entre ambos contratantes de tal modo que la cuantía de la compensación no sea tan escasa que la haga ineficaz para impedir la ruina de la concesión, ni sea tan excesiva que desplace el riesgo normal de la empresa a la Administración concedente imponiendo a ésta en favor del concesionario, un auténtico seguro de beneficios mínimos o un resarcimiento de todos los perjuicios sufridos; compensación que por tanto no puede determinarse en atención a los elementos de la retribución pactada, sino mediante una apreciación global de las circunstancias concurrentes en cada caso a fin de conseguir la más adecuada y equitativa redistribución de la carga extracontractual, lo cual sólo es posible con base en informes periciales prudente y racionalmente valorados por el juzgador.”

O también los contenidos en su Sentencia 952/2014, de 4 de febrero, que traía a colación doctrina recogida antes en Sentencias de 13 de noviembre de 1980, de 6 de junio de 1975 y 11 de febrero de 1978, afirmando que *"el mantenimiento del equilibrio financiero es un modo de salvar la empresa para salvar el servicio, es decir para determinar la continuación de su prestación"*, a lo que añadía, en cuanto al reequilibrio económico, la cita de la Sentencia de 20 de diciembre de 1986, en la que se declara que *"cuando no se sostiene la honesta equivalencia entre lo que se da al concesionario y lo que se le exige, para evitar el abandono de la concesión o el deterioro del servicio, será preciso restablecer el equilibrio financiero de la concesión"*.

Por tanto, siendo imprevisible la causa que ha generado el mayor gasto soportado por los centros, quedaría por justificar que la medida sería necesaria para el sostenimiento del servicio y para hacer efectivo así el derecho declarado en el artículo 17.1 de la Ley 4/2017, de 25 de septiembre, de los Derechos y la Atención a las Personas con Discapacidad en Andalucía, en el que se establece que *"La población infantil menor de seis años con discapacidad, que presente trastornos del desarrollo o riesgo de padecerlos, tiene derecho a la atención infantil temprana"*.

El establecimiento de esta medida para los centros contratados por la Consejería implicaría necesariamente que también quedarán incluidos en su ámbito los centros que vinieran prestando el servicio en virtud del Decreto 129/2017, de 1 de agosto, de delegación de la competencia de la prestación de atención infantil temprana de la Consejería de Salud de la Junta de Andalucía en las Entidades Locales Andaluzas que se citan, pues, según su artículo 4, *"La Consejería de Salud, con cargo a su presupuesto, financiará la delegación objeto del presente Decreto mientras esté vigente la misma, en las mismas condiciones económicas que financie a las entidades privadas adjudicatarias de los contratos derivados del Acuerdo Marco que establezca en cada momento las condiciones a que habrán de ajustarse los contratos de gestión de servicios públicos, modalidad concierto, del servicio de Atención Infantil Temprana."*

Entrando ya en el examen pormenorizado del contenido del proyecto, hemos de hacer las siguientes observaciones.

FIRMADO POR	ANTONIO LAMELA CABRERA	19/04/2021	PÁGINA 3/4
VERIFICACIÓN	Pk2jmSSP28ZC3DABKAK4NY79VPSKC3	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



Artículo 3.a) y c): El periodo delimitado sólo alcanzaría hasta el final del mes de marzo del presente año, planteándose, cómo se haría efectiva, en su caso, la compensación de los gastos extraordinarios incurridos con posterioridad y mientras estuvieran vigentes los contratos en cuestión, teniendo en cuenta que en la Memoria Económica se indica que estos concluirían el 31 (sic, porque entendemos que sería el 30) de junio de 2021.

En cualquier caso, no alcanzamos a comprender por qué el periodo en cuestión se determina en el apartado a) de forma diferente a como se hace en el artículo 4.1, de manera que se divide en otros dos aunque continuados.

Artículo 4.1: La cuantía a abonar vendría determinada en función del número de sesiones asignadas. Sin embargo, al hacerse referencia a un periodo de ejecución del contrato ya pasado, parece que debería tenerse en cuenta el número de las efectivamente realizadas, salvo que se justifique la concurrencia de razones que determinen la adopción de otro criterio.

Por otro lado, se recomienda motivar debidamente en el expediente por qué se fija en 5,13 euros el importe fijo por el que se multiplicaría el número de sesiones para determinar la cuantía adicional a abonar al centro, de manera que se acredite que se corresponde con la estimación hecha de lo que habrían supuesto los gastos extraordinarios en cuestión por sesión, independientemente de que la liquidación definitiva dependería de la acreditación posterior de estos gastos y de su cuantía.

Artículo 4.2: Se recomienda determinar cuándo se abonaría la cantidad que se terminara reconociendo.

Artículo 5.2: Debe preverse cómo y dónde debería presentarse la documentación acreditativa de los gastos correspondientes.

Artículo 6.1: Se recomienda la aprobación del modelo de declaración responsable.

Letrado de la Junta de Andalucía.

Jefe del Área de Asuntos Consultivos.

FIRMADO POR	ANTONIO LAMELA CABRERA	19/04/2021	PÁGINA 4/4
VERIFICACIÓN	Pk2jmSSP28ZC3DABKAK4NY79VPSKC3	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	

INFORME SSCC - 2021/49 PROYECTO DE DECRETO-LEY POR EL QUE SE APRUEBAN MEDIDAS EXCEPCIONALES RELATIVAS A LAS CONVOCATORIAS Y REUNIONES DE LOS ÓRGANOS SOCIALES DE LAS SOCIEDADES COOPERATIVAS ANDALUZAS

COVID-19. Disposiciones de carácter general. Decreto ley. Situación de extraordinaria y urgente necesidad. Conexión de sentido. Sociedades cooperativas andaluzas. Medios electrónicos. Inaplicación de determinadas causas de disolución. Prórroga de cargos.

Remitido por la Sra. Directora General de Trabajo Autónomo y Economía Social el proyecto de Decreto-ley referenciado, para la emisión de informe conforme al Reglamento de Organización y Funciones del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía y del Cuerpo de Letrados de la Junta de Andalucía, se formulan los siguientes

ANTECEDENTES

PRIMERO. El 27 de abril de 2021 se nos remite, mediante correo electrónico, el proyecto de Decreto-ley referido.

SEGUNDO. En el día de la firma del presente informe recibimos oficio de petición del mismo.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

PRIMERA. 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 expuestos y contenidos en la documentación remitida por el peticionario.

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”.



FIRMADO POR	ANTONIO LAMELA CABRERA	03/05/2021	PÁGINA 1/13
VERIFICACIÓN	Pk2jm7MGFSS44KSZN4HPLCHE8HDN9Y	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



En la medida en la 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 la 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.

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 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, 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

FIRMADO POR	ANTONIO LAMELA CABRERA	03/05/2021	PÁGINA 2/13
VERIFICACIÓN	Pk2jm7MGFSS44KSZN4HPLCHE8HDN9Y	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



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 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

FIRMADO POR	ANTONIO LAMELA CABRERA	03/05/2021	PÁGINA 3/13
VERIFICACIÓN	Pk2jm7MGFSS44KSZN4HPLCHE8HDN9Y	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



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).

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.

En este sentido, 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

FIRMADO POR	ANTONIO LAMELA CABRERA	03/05/2021	PÁGINA 4/13
VERIFICACIÓN	Pk2jm7MGFSS44KSZN4HPLCHE8HDN9Y	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



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 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).

FIRMADO POR	ANTONIO LAMELA CABRERA	03/05/2021	PÁGINA 5/13
VERIFICACIÓN	Pk2jm7MGFSS44KSZN4HPLCHE8HDN9Y	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



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 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 aquella.

En el caso del presente proyecto, es la actual situación de crisis provocada por el COVID-19 la que motivaría el mismo, como también es ésta la que se invocó para la aprobación del Decreto-ley 8/2021, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19, en cuyo artículo 40 se prevenían determinadas medidas extraordinarias aplicables a las personas jurídicas de Derecho privado, y entre ellas, a las sociedades cooperativas. En concreto, se alude a las dificultades surgidas para el funcionamiento de sus órganos sociales y para la

FIRMADO POR	ANTONIO LAMELA CABRERA	03/05/2021	PÁGINA 6/13
VERIFICACIÓN	Pk2jm7MGFSS44KSZN4HPLCHE8HDN9Y	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



celebración de sus reuniones, tanto de forma presencial como telemática, en orden a justificar la previsión de medidas relativas a la ampliación de los plazos para la aprobación y depósito de sus cuentas anuales, así como para la legalización de sus libros. También por ello se admitiría la convocatoria y celebración de sus reuniones por medios electrónicos, se negaría la eficacia de determinadas causas de disolución durante los estados de alarma o se dispondría la prolongación excepcional de los cargos vencidos.

Sin embargo, entendemos que no se acredita la concurrencia de una situación de este tipo que ampare la aprobación de dichas medidas, y ello por la sencilla razón de que, a nuestro juicio, las previsiones del artículo 3 del Real Decreto-ley 34/2020, de 17 de noviembre, de medidas urgentes de apoyo a la solvencia empresarial y al sector energético, y en materia tributaria, sobre la videoconferencia y conferencia telefónica múltiple como formas posibles de reunirse y sobre la votación por escrito, serían directamente aplicables a las cooperativas incluidas en el ámbito de aplicación de la normativa andaluza, sin que para tal efecto sea necesario que el legislador autonómico lo disponga expresamente.

Dicha conclusión se alcanza teniendo en cuenta que la norma estatal alude a una multiplicidad de entidades (sociedades civiles y mercantiles, asociaciones y cooperativas), sin distinción alguna entre ellas por razón de su ámbito territorial de actuación o de otro tipo de criterio que conlleve que queden excluidas aquellas a las que alcanzaran las competencias autonómicas sobre algunos de tales tipos, según los títulos competenciales que se invocan por el Estado para la aprobación de todas las medidas contenidas en el Real Decreto-ley 34/2020, y que se citan así en su Disposición final undécima, algunos de los cuales servirían para dar cobertura al establecimiento de las reglas contenidas en ese artículo 3 con la proyección general que le estamos atribuyendo.

Dada la eficacia que le reconocemos a dicho precepto, no habría razón, o al menos no se acredita en la documentación remitida, para tener que ampliar mediante Decreto-ley los plazos que rigen de ordinario para que las cooperativas aprueben y depositen las cuentas y legalicen sus libros, como tampoco para la prórroga extraordinaria de los mandatos ya vencidos o para la intrascendencia del periodo correspondiente a los estados de alarma a los efectos de apreciar la concurrencia de determinadas causas de disolución. De este modo, no puede aceptarse la invocación hecha en la parte expositiva del proyecto a las dificultades que se dice que encuentran las cooperativas para reunirse, decidir y aprobar acuerdos, tanto de forma presencial, como telemática, por las restricciones a la movilidad y por la disponibilidad de medios que ello exige, pues, como decimos, la legislación estatal admite que, durante 2021, las sesiones tengan lugar por medios electrónicos sin necesidad de previsión estatutaria, como ahora se recoge en el Decreto-ley proyectado.

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

FIRMADO POR	ANTONIO LAMELA CABRERA	03/05/2021	PÁGINA 7/13
VERIFICACIÓN	Pk2jm7MGFSS44KSZN4HPLCHE8HDN9Y	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



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 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 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).”

En cuanto a dicha conexión de sentido entre las medidas previstas en todo Decreto-ley y su presupuesto habilitante, una vez que entendemos que no se acredita la concurrencia de dificultades extraordinarias para la aprobación de las cuentas en los plazos en vigor, hemos de descartar que esté justificada dicha medida y el resto de las previstas sobre ampliación de plazos.

FIRMADO POR	ANTONIO LAMELA CABRERA	03/05/2021	PÁGINA 8/13
VERIFICACIÓN	Pk2jm7MGFSS44KSZN4HPLCHE8HDN9Y	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



Tampoco apreciamos que se justifique por qué sería necesario prolongar la duración del mandato de cargos estatutarios en los términos previstos en el artículo 6 del proyecto si puede aplicarse la regla general, según la cual, los cargos vencidos continúan hasta el nombramiento de los nuevos.

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 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, el Estatuto de Autonomía de Andalucía atribuye a la Comunidad Autónoma competencias exclusivas en materia de cooperativas en su artículo 58.1.4º.

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

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-

FIRMADO POR	ANTONIO LAMELA CABRERA	03/05/2021	PÁGINA 9/13
VERIFICACIÓN	Pk2jm7MGFSS44KSZN4HPLCHE8HDN9Y	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



leyes sobre los mismos. El Auto del Tribunal Constitucional de 12 de febrero de 2014, Rec. nº3801/2013, 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.

4.- **Conclusión.**

A la vista de los requisitos normativos y jurisprudenciales expuestos, consideramos que no resulta acreditada la concurrencia de una situación de extraordinaria y urgente necesidad para su aprobación, así como la debida conexión de sentido entre las medidas propuestas y dicha situación.

SEGUNDA. Pasamos ya al examen pormenorizado de cada uno de los apartados del proyecto de Decreto-ley.

2.1.- **Artículo 2.a)**: Según el artículo 64.2 de la Ley 14/2011, de 23 de diciembre, de Sociedades Cooperativas Andaluzas, “El órgano de administración deberá redactar, dentro de los tres meses siguientes al cierre de cada ejercicio económico, las cuentas anuales y demás documentos exigibles conforme a la normativa general contable, con las especialidades que se determinan en esta ley y en la normativa contable de aplicación, ya sea general o específica, así como la propuesta de distribución de resultados positivos o de imputación de pérdidas y, en su caso, la relación de resultados extracooperativos”. En el proyecto de Decreto-ley se sustituiría este plazo por el término del 30 de junio de 2021 para aquellas cooperativas cuyas cuentas anuales deban someterse a la Asamblea General durante 2021. Por tanto, de aplicarse la norma ordinaria vigente según el artículo 64.2 reproducido, podría darse el caso, en teoría, de alguna cooperativa cuya fecha de cierre del ejercicio le permitiera un plazo de formulación de las cuentas que fuera más allá del 30 de junio de 2021, supuesto en el que el Decreto-ley no le otorgaría beneficio alguno. Debe tenerse en cuenta, por tanto, esta hipótesis, salvo que se acredite en el expediente que no existe ninguna cooperativa para la que el plazo de tres meses a contar desde el cierre del ejercicio terminara más allá del 30 de junio de 2021.

FIRMADO POR	ANTONIO LAMELA CABRERA	03/05/2021	PÁGINA 10/13
VERIFICACIÓN	Pk2jm7MGFSS44KSZN4HPLCHE8HDN9Y	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



Lo que sí parece claro es que el órgano promotor de esta medida está pensando en su aplicación sólo para cooperativas cuyo ejercicio concluyera en 2020 o, habiendo comenzado en 2020, terminara en 2021, pero en ambos casos, cuando las cuentas debieran ser sometidas a su Asamblea General durante el presente año y antes del 30 de junio según las reglas vigentes, así como dentro de un plazo de seis meses que concluyera en 2021 {artículo 2.h) del proyecto}. Recomendamos, por tanto, ser más precisos y claros en el texto al delimitar el ámbito de aplicación.

En cualquier caso, se recomienda especificar si el nuevo límite temporal sería de aplicación también respecto a la redacción, no sólo de las cuentas anuales, sino también del resto de documentación contable referida en el artículo 64.2.

2.2.- **Artículo 2.c):** Se advierte que, en rigor, en el apartado a) no se prevé un plazo, sino un término.

Por otro lado, se recomienda mejorar la redacción de este apartado, en cuanto, no parece que se trate realmente de excluir la aplicación del artículo 30.5 del Reglamento de la Ley 14/2011 (no del Decreto 123/2014, que lo aprueba, como se indica en el texto remitido de forma inexacta), sino de admitir que, a los efectos del voto, no sólo resulte posible el uso de firma electrónica avanzada basada en un certificado electrónico reconocido o firma electrónica incorporada al documento nacional de identidad (medios previstos en el Reglamento), sino que también pueda emplearse otro sistema desarrollado e implementado por la sociedad y que garantice igualmente la autenticidad del ejercicio del derecho al voto y la reserva de identidad, en su caso.

2.3.- **Artículo 2.d):** Se recomienda aclarar en el texto si se trata de negar la aplicación de la posibilidad prevista en el artículo 29.3 de la Ley 14/2011 de sustituir la notificación personal de la convocatoria por su publicación.

2.4.- **Artículo 2.e):** Debería precisarse cómo se le haría saber al socio cuál sería el procedimiento a seguir para el acceso al informe de auditoría en el caso de no estar disponible éste cuando se hiciera la convocatoria.

2.5.- **Artículo 2.f):** Resulta impreciso el alcance de la declaración hecha en este apartado sobre la aplicabilidad del artículo 30 de la Ley 14/2011, pues, en tanto no se dispusiera expresamente otra cosa en el proyecto de Decreto-ley o resultara incompatible con el mismo, dicho precepto resultaría eficaz. En cuanto al uso de firma electrónica avanzada, nos remitimos a la observación antes expuesta sobre el apartado c).

2.6.- **Artículo 2.h):** Resulta redundante respecto a la previsión con la que se da inicio a este artículo.

2.7.- **Artículo 2.g):** Nos planteamos por qué se hace referencia sólo a las cooperativas cuyo ejercicio hubiera concluido entre el 1 de enero de 2021 y la celebración de la Asamblea General prevista

FIRMADO POR	ANTONIO LAMELA CABRERA	03/05/2021	PÁGINA 11/13
VERIFICACIÓN	Pk2jm7MGFSS44KSZN4HPLCHE8HDN9Y	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



en este artículo, si éste no parece preverse únicamente para las cooperativas en estas circunstancias, según antes hemos advertido al analizar el apartado a).

En cualquier caso, tampoco queda claro qué alcance o que consecuencias tendría considerar como fecha de designación del auditor la del cierre del ejercicio.

2.8.- **Artículo 3:** Entendemos que en el último inciso se trata de negar la aplicación del artículo 36.5. último párrafo del Reglamento de la Ley 14/2011, en el que se establece, en el ámbito del Consejo Rector, que *“para el ejercicio del derecho al voto en este tipo de reuniones, y con el fin de asegurar también su autenticidad, las personas administradoras deberán disponer, además, de firma electrónica avanzada, basada en un certificado electrónico reconocido, o de firma electrónica incorporada al documento nacional de identidad, debiendo garantizarse la reserva de la identidad de las personas firmantes en el caso de que el voto sea secreto.”* Cabe preguntarse cuáles serían los medios alternativos a través de los cuales se garantizaría entonces la autenticidad del ejercicio del derecho al voto, en su caso.

2.9.- **Artículo 4:** Dado que el ejercicio de las sociedades cooperativas puede no coincidir con el año natural, habría que aclarar cuál sería el plazo del que dispondrían en ese caso para legalizar sus libros y para depositar las cuentas. En este sentido, si en este precepto se tratara de hacer referencia al ejercicio que concluyera en 2020, así debería expresarse, debiendo tenerse en cuenta a estos efectos que con el Decreto-ley se pretende otorgar a las sociedades mayor plazo para estas actuaciones que el resultante de la aplicación de las reglas ordinarias vigentes.

En cuanto al depósito de las cuentas, se advierte que el artículo 146.1 del Reglamento de la Ley 14/2011 refiere esta obligación también al informe de gestión y al informe de auditoría, en su caso.

2.10.- **Artículo 5:** No parece que pueda negarse la eficacia de la causa de disolución consistente en la conclusión del objeto de la sociedad porque esta causa se hubiera producido vigente un estado de alarma o durante los seis meses siguientes, pues ésta consiste en una circunstancia fáctica que presumimos que no sería susceptible de desaparecer una vez producida. Es decir, si el objeto hubiera concluido, pensamos que no cabría ya su continuación, porque de ser eso posible sería porque no podría tenerse realmente por concluido.

2.11.- **Artículo 6:** Cabe preguntarse si la prórroga prevista en este precepto constituiría una excepción frente a la regla general, según la cual, los miembros o titulares de un órgano continuarían ostentando sus cargos hasta el momento en que se produjera su renovación, aunque haya concluido el periodo para el que fueron elegidos, de manera que, generalmente, cesaría cumplido el plazo para la celebración de la Asamblea señalado en el artículo 2.c) y no cuando se nombrara al nuevo titular o se le renovara en el cargo al afectado.

FIRMADO POR	ANTONIO LAMELA CABRERA	03/05/2021	PÁGINA 12/13
VERIFICACIÓN	Pk2jm7MGFSS44KSZN4HPLCHE8HDN9Y	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



Además, debería determinarse si esta medida sólo sería de aplicación a las sociedades cooperativas que deban someter sus cuentas a la Asamblea General durante 2021, conforme al artículo 2 del proyecto de Decreto-ley.

Por otro lado, nos surge la duda acerca de si, en la salvedad hecha al final del precepto, únicamente se estaría contemplando la renovación en el cargo de quien lo desempeñara al entrar en vigor el Decreto-ley, o también el nombramiento de un sustituto de éste.

Estas observaciones las hacemos sin perjuicio de la hecha anteriormente sobre la conexión de sentido de la medida prevista en este precepto con la situación descrita para justificar la aprobación del Decreto-ley.

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

Letrado de la Junta de Andalucía

Jefe del Área de Asuntos Consultivos

FIRMADO POR	ANTONIO LAMELA CABRERA	03/05/2021	PÁGINA 13/13
VERIFICACIÓN	Pk2jm7MGFSS44KSZN4HPLCHE8HDN9Y	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	

INFORME SOBRE VALORACIÓN DE LAS OBSERVACIONES REALIZADAS POR EL GABINETE JURÍDICO DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA AL PROYECTO DE DECRETO-LEY POR EL QUE SE APRUEBAN MEDIDAS EXCEPCIONALES A LAS CONVOCATORIAS Y REUNIONES DE LOS ÓRGANOS SOCIALES DE LAS SOCIEDADES COOPERATIVAS ANDALUZAS.

1. INTRODUCCIÓN.

En fecha 03 de mayo de 2020 , el Gabinete Jurídico emitió informe facultativo en relación con el proyecto de Decreto-ley por el que se aprueban medidas excepcionales relativas a las convocatorias y reuniones de los órganos sociales de las sociedades cooperativas andaluzas.

En relación con el mismo, el Gabinete realiza las siguiente consideraciones jurídicas. Se entrecorren en cursiva el texto literal de las mismas.

2. CONSIDERACIONES JURÍDICAS.

PRIMERA. Procedencia de la forma de Decreto-Ley que adoptaría la norma proyectada.

1. Extraordinaria y urgente necesidad. "*En el caso del presente proyecto, es la actual situación de crisis provocada por el COVID-19 la que motivaría el mismo, como también es ésta la que se invocó para la aprobación del Decreto-ley 8/2021, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19, en cuyo artículo 40 se preveían determinadas medidas extraordinarias aplicables a las personas jurídicas de Derecho privado, y entre ellas, a las sociedades cooperativas. En concreto, se alude a las dificultades surgidas para el funcionamiento de sus órganos sociales y para la celebración de sus reuniones, tanto de forma presencial como telemática, en orden a justificar la previsión de medidas relativas a la ampliación de los plazos para la aprobación y depósito de sus cuentas anuales, así como para la legalización de sus libros. También por ello se admitiría la convocatoria y celebración de sus reuniones por medios electrónicos, se negaría la eficacia de determinadas causas de disolución durante los estados de alarma y se dispondría de la prolongación excepcional de los cargos vencidos....*

....Sin embargo, entendemos que no se acredita la concurrencia de una situación de este tipo que ampare la aprobación de dichas medidas, y ello por la sencilla razón de que, a nuestro juicio, las previsiones del artículo 3 del Real Decreto-ley 34/2020, de 17 de noviembre, de medidas urgentes de apoyo a la solvencia empresarial y al sector energético. y en materia tributaria, sobre la videoconferencia y conferencia múltiple como formas posibles de reunirse y sobre la votación por escrito, serían directamente aplicables a las cooperativas incluidas en el ámbito de aplicación de la normativa andaluza, sin que para tal efecto sea necesario que el legislador autonómico lo disponga expresamente".



	SUSANA ROMERO ROMAN	19/05/2021 16:05	PÁGINA 1/5
VERIFICACIÓN	BndJAU2W8NZCR33CGC3EYD72BJZA2R	https://ws050.juntadeandalucia.es:443/verificarFirma/	
			



Esta Dirección General entiende que en la situación actual concurren las circunstancias de extraordinaria y urgente necesidad que habilitaría regular esta materia mediante decreto-ley.

Si bien el Informe de Gabinete Jurídico hace referencia al artículo 40 del Decreto-Ley 8/2021, de 17 de marzo, entendemos que se está refiriendo al Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo y a su artículo 40 que se ha visto recientemente modificado por el artículo 3 del Real Decreto-ley 34/2020, de 17 de noviembre, mencionado en el meritado informe.

Esta Dirección General coincide con el informe en que la legislación estatal ampara la posibilidad de que las reuniones y asambleas de los órganos sociales de las sociedades cooperativas andaluzas se celebren telemáticamente sin necesidad de que el legislador autonómico lo disponga expresamente, pero como se expresa en la exposición de motivo de la norma proyectada, tal medida se considera insuficiente en el momento actual para que las sociedades cooperativas andaluzas puedan cumplir con las obligaciones que le impone la Ley 14/2011, de 23 de diciembre, de Sociedades Cooperativas Andaluzas, y en concreto con las establecidas en los artículos 29.1 y 64.2 de la mencionada Ley. La posibilidad de celebrar reuniones y asambleas telemáticas no ha resultado ser una herramienta eficaz y accesible para las sociedades cooperativas andaluzas, y principalmente para las agrarias. La realidad de estas sociedades muestra una amplia base social, algunas superando los miles de socios, ubicados en distintos términos municipales siendo algunos de ellos zonas rurales donde no existe cobertura de red móvil ni Internet. Esto hace inviable celebrar una asamblea mediante videoconferencia y ello fundamentalmente por dos motivos: no se puede convocar ni la personas asistir si no disponen de la cobertura de red; y en otro orden, tratándose de cooperativas con más de mil socios, los sistemas de videoconferencias más usuales no soportan tal número de participantes.

No solo las dificultades técnicas impiden este tipo de asambleas, también la capacitación digital de los interesados. No podemos obviar la falta de formación digital en la sociedad andaluza, y máxime en un sector de la población como es el que conforma la base social de las cooperativas agrarias, donde es relevante el problema de relevo generacional existente.

Este cúmulo de circunstancias, a las que hemos de añadir las medidas de seguridad que se han adoptado en la Comunidad Autónoma con objeto de evitar la propagación del COVID-19, tales como aforos limitados, distancia física mínima interpersonal, y sin conocer qué ocurrirá en los próximos meses tras el fin del estado de alarma, impiden a las Sociedades Cooperativas Andaluzas, y en particular, a las agrarias, aprobar las cuentas anuales y demás documentos exigibles, así como la propuesta de distribución de resultados positivos o de imputación de pérdidas. Decaído el estado de alarma se anuncia por el Gobierno de la Comunidad Autónoma la batería de medidas que estarán vigentes en las tres fase temporales establecidas por el mismo. Es de destacar la apertura de la Comunidad Autónoma y de sus provincias y la necesaria ratificación judicial para cerrar municipios en los que la incidencia acumulada en COVID-19 a 14 días sea superior a 1000 casos por cada 100.000 habitantes; la eliminación del toque de queda; el aumento del aforo, pudiendo celebrarse reuniones de hasta 1000 personas en el exterior. Sin duda, esta nueva situación facilitará en gran medida la celebración de asambleas de estas entidades, pero habida cuenta de los plazos que la Ley de Sociedades Cooperativas Andaluzas dispone para la celebración de la misma, son muchas la entidades que no conseguirán cumplirlo por la proximidad de su vencimiento. En este contexto, se hace necesario que la Administración, con carácter excepcional y de forma temporal, flexibilice esta obligación y permita que las mencionadas entidades puedan reunirse en Asamblea, con objeto de aprobar sus cuentas anuales y demás documentos exigibles correspondientes a los ejercicios contable 2019 y 2020, así como los ejercicios partidos 2018/2019 y 2019/2020, hasta final del presente año 2021, habida cuenta de la situación vivida y sufrida en los últimos catorce meses, así como, demorar el depósito de las mismas en el Registro de Cooperativas Andaluzas hasta 31 de diciembre de 2022.

SUSANA ROMERO ROMAN		19/05/2021 16:05	PÁGINA 2/5
VERIFICACIÓN	BndJAU2w8NZCR33CGC3EYD72BJZA2R	https://ws050.juntadeandalucia.es:443/verificarFirma/	
			



Los efectos del incumplimiento de la obligación de depositar las cuentas anuales, entendiéndose por éstas, conforme al artículo 146 y 147 del Reglamento de la Ley de Sociedades Cooperativas Andaluzas las propias cuentas anuales y el resto de documentos exigibles, tales como el informe de gestión y de auditoría, en su caso, la certificación del acuerdo asambleario y la hoja estadística, supone de no hacerse en fecha el cierre de la hoja registral de la entidad, no pudiendo inscribirse ningún otro acto, a excepción de los indicados en el artículo 151.1 del Reglamento, lo que puede conllevar graves perjuicios para la entidad, poniendo incluso en riesgo la propia existencia de la misma.

La norma proyectada pretende evitar un daño que puede llegar a ser irreparable para estas entidades.

Mediante Real Decreto 956/2020, de 3 de noviembre, por el que se proroga el estado de alarma declarado por el 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, ha mantenido dicho estado hasta el pasado 9 de mayo de 2021, transcurrida la fecha se siguen manteniendo los motivos que justifican que esta medida sea aprobada mediante decreto-ley, y ello porque se trata de una medida extraordinaria, por cuanto es una situación fuera de lo común, las medidas higiénico sanitarias vigentes limitan la concurrencia de aforos, ciertos municipios según los datos epidemiológicos pueden verse afectados por cierres perimetrales, debe seguir manteniéndose una distancia mínima de seguridad interpersonal, esta situación generada por el COVID-19 de difícil previsión y cuya evolución futura es un misterio para todos, justifica el carácter extraordinario de esta medida.

Con respecto al concepto de lo urgente, que equivale a que no puede demorarse en el tiempo con una tramitación legislativa parlamentaria. Dicho concepto también queda representado en la situación que con la presente norma se pretende amparar. La norma se agota con el ejercicio contable de la sociedades cooperativas andaluzas. En las sociedades cooperativas el ejercicio contable suele coincidir con el año natural, o bien, puede tratarse de un ejercicio partido. Finalizado el ejercicio contable, las sociedades cooperativas deben formular y aprobar sus cuentas anuales, y al mes de la aprobación presentar el depósito de las mismas en el Registro de Cooperativas de Andalucía. Esta norma esta prevista principalmente para el ejercicio 2020, posibilitando que las cuentas anuales y demás documentos sean aprobados en asamblea antes del 31 de diciembre de 2021 y posibilitando su depósito hasta el 31 de diciembre de 2022 sin que opere la eficacia del cierre registral con anterioridad a dicha fecha.

Y el último elemento definidor del decreto-ley, la necesidad, queda suficientemente acreditado con lo expuesto en los párrafos anteriores.

Se adapta y mejora la exposición de motivos del proyecto de Decreto-ley con objeto de contemplar las consideraciones realizadas por el Informe de Gabinete Jurídico.

2. Adecuación de las medidas adoptadas

En Informe de Gabinete Jurídico se indica " *En cuanto a dicha conexión de sentido entre las medidas previstas en todo Decreto-ley y su presupuesto habilitante, una vez que entendemos que no se acredita la concurrencia de dificultades extraordinarias para la aprobación de las cuentas en los plazos en vigor, hemos de descartar que esté justificada dicha medida y el resto de las previstas sobre ampliación de plazos.*

" *Tampoco apreciamos que se justifique por qué sería necesario prolongar la duración de cargos estatutarios en los términos previstos en el artículo 6 del proyecto si puede aplicarse la regla general, según la cual, los cargos vencidos continúan hasta el nombramiento de los nuevos.*" **Se acepta parcialmente.**

SUSANA ROMERO ROMAN		19/05/2021 16:05	PÁGINA 3/5
VERIFICACIÓN	BndJAU2W8NZCR33CGC3EYD72BJZA2R	https://ws050.juntadeandalucia.es:443/verificarFirma/	
			



Esta Dirección General considera como se ha expuesto en el explicativo de la consideración jurídica primera que concurren dificultades extraordinarias que avalan la ampliación de los plazos para la aprobación de cuentas anuales, si bien, entendemos que dichas dificultades no están presentes para habilitar la ampliación de plazos para legalizar los libros, así como para mantener la vigencia de los cargos sociales, toda vez que la propia Ley de Sociedades Cooperativas Andaluzas, en su artículo 39.6 párrafo segundo prevé la continuidad en los cargos hasta el momento en que se produzca la renovación aun habiendo finalizado periodo de duración de su mandato.

SEGUNDA. Examen pormenorizado de cada uno de los apartados del proyecto de Decreto-ley.

2.1. Artículo 2.a): "En el proyecto de Decreto-ley se sustituía este plazo (dentro de los tres meses siguientes al cierre de cada ejercicio económico) por el término de 30 de junio de 2021 para aquellas cooperativas cuyas cuentas anuales deban someterse en Asamblea General durante 2021. Por tanto, al aplicarse la norma ordinaria vigente según el artículo 64.2 reproducido, podría darse el caso, en teoría, de alguna cooperativa cuya fecha de cierre del ejercicio le permitiera un plazo de formulación de las cuentas que fuera más allá del 30 de junio de 2021". Se acepta.

2.2. Artículo 2.c): "Se advierte que, en rigor, en el apartado a) no se prevé un plazo, sino un término". Se acepta.

"Se recomienda mejorar la redacción de este apartado, en cuanto, no parece que se trate realmente de excluir la aplicación del 30.5 del Reglamento de la Ley 14/2011, sino de admitir que, a efectos del voto, no sólo resulte posible el uso de la firma electrónica avanzada basada en un certificado reconocido o firma electrónica incorporada al documento nacional de identidad, sino que también pueda emplearse otro sistema desarrollado e implementado por la sociedad y que garantice igualmente la autenticidad del ejercicio del derecho al voto y la reserva de identidad en su caso". Se acepta.

2.3. Artículo 2.d): "Se recomienda aclarar en el texto si se trata de negar la aplicación de la posibilidad prevista en el artículo 29.3 de la Ley 14/2011 de sustituir la notificación personal de la convocatoria por su publicación". Se acepta. Se suprime la letra, por cuanto lo que se establecía es la posibilidad prevista en el artículo 29.3 de la Ley 14/2011.

2.4.- Artículo 2.e): "Debería precisarse cómo se le haría saber al socio cuál sería el procedimiento a seguir para el acceso al informe de auditoría en el caso de no estar disponible éste cuando se hiciera la convocatoria." Se acepta.

2.5.- Artículo 2.f): "Resulta impreciso el alcance de la declaración hecha en este apartado sobre la aplicabilidad del artículo 30 de la Ley 14/2011, pues, en tanto no se dispusiera expresamente otra cosa en el proyecto de Decreto-ley o resultara incompatible con el mismo, dicho precepto resultaría eficaz. En cuanto al uso de firma electrónica avanzada, nos remitimos a la observación antes expuesta sobre el apartado c)". Se acepta. Se elimina la letra f) del artículo 2.

2.6.- Artículo 2.h): "Resulta redundante respecto a la previsión con la que se da inicio a este artículo". Se acepta. Se elimina la letra h) del artículo 2.

2.7.- Artículo 2.g): "Nos planteamos por qué se hace referencia sólo a las cooperativas cuyo ejercicio hubiera concluido entre el 1 de enero de 2021 y la celebración de la Asamblea General prevista en este artículo, si éste

SUSANA ROMERO ROMAN		19/05/2021 16:05	PÁGINA 4/5
VERIFICACIÓN	BndJAU2W8NZCR33CGC3EYD72BJZA2R	https://ws050.juntadeandalucia.es:443/verificarFirma/	
			



no parece preverse únicamente para las cooperativas en estas circunstancias, según antes hemos advertido al analizar el apartado a).

En cualquier caso, tampoco queda claro qué alcance o que consecuencias tendría considerar como fecha de designación del auditor la del cierre del ejercicio". Se acepta. Se elimina la letra g) del artículo 2.

2.8.- Artículo 3: "Entendemos que en el último inciso se trata de negar la aplicación del artículo 36.5. último párrafo del Reglamento de la Ley 14/2011, en el que se establece, en el ámbito del Consejo Rector, que "para el ejercicio del derecho al voto en este tipo de reuniones, y con el fin de asegurar también su autenticidad, las personas administradoras deberán disponer, además, de firma electrónica avanzada, basada en un certificado electrónico reconocido, o de firma electrónica incorporada al documento nacional de identidad, debiendo garantizarse la reserva de la identidad de las personas firmantes en el caso de que el voto sea secreto." Cabe preguntarse cuáles serían los medios alternativos a través de los cuales se garantizaría entonces la autenticidad del ejercicio del derecho al voto, en su caso". Se acepta.

2.9.- Artículo 4: "Dado que el ejercicio de las sociedades cooperativas puede no coincidir con el año natural, habría que aclarar cuál sería el plazo del que dispondrían en ese caso para legalizar sus libros y para depositar las cuentas. En este sentido, si en este precepto se tratara de hacer referencia al ejercicio que concluyera en 2020, así debería expresarse, debiendo tenerse en cuenta a estos efectos que con el Decreto-ley se pretende otorgar a las sociedades mayor plazo para estas actuaciones que el resultante de la aplicación de las reglas ordinarias vigentes.

En cuanto al depósito de las cuentas, se advierte que el artículo 146.1 del Reglamento de la Ley 14/2011 refiere esta obligación también al informe de gestión y al informe de auditoría, en su caso". Se acepta. Se suprime lo establecido para la legalización de libros, por cuanto no existe ningún inconveniente que imposibilite su legalización al ser esta de forma telemática, y se amplía el plazo para el depósito de cuentas, así como el informe de gestión y de auditoría de cuentas, en su caso, hasta el 31 de diciembre de 2022.

2.10.- Artículo 5: "No parece que pueda negarse la eficacia de la causa de disolución consistente en la conclusión del objeto de la sociedad porque esta causa se hubiera producido vigente un estado de alarma o durante los seis meses siguientes, pues ésta consiste en una circunstancia fáctica que presumimos que no sería susceptible de desaparecer una vez producida. Es decir, si el objeto hubiera concluido, pensamos que no cabría ya su continuación, porque de ser eso posible sería porque no podría tenerse realmente por concluido". Se acepta.

2.11.- Artículo 6: "Cabe preguntarse si la prórroga prevista en este precepto constituiría una excepción frente a la regla general, según la cual, los miembros o titulares de un órgano continuarían ostentando sus cargos hasta el momento en que se produjera su renovación, aunque haya concluido el periodo para el que fueron elegidos, de manera que, generalmente, cesaría cumplido el plazo para la celebración de la Asamblea señalado en el artículo 2.c) y no cuando se nombrara al nuevo titular o se le renovara en el cargo al afectado". Se acepta. Se elimina el artículo 6.

LA DIRECTORA GENERAL DE TRABAJO AUTÓNOMO Y ECONOMÍA SOCIAL

SUSANA ROMERO ROMAN		19/05/2021 16:05	PÁGINA 5/5
VERIFICACIÓN	BndJAU2w8NZCR33CGC3EYD72BJZA2R	https://ws050.juntadeandalucia.es:443/verificarFirma/	
			

MEMORIA JUSTIFICATIVA DEL PROYECTO DE DECRETO-LEY POR EL QUE SE ESTABLECEN MEDIDAS EXCEPCIONALES RELATIVAS A LAS CONVOCATORIAS Y REUNIONES DE LOS ÓRGANOS SOCIALES DE LAS SOCIEDADES COOPERATIVAS ANDALUZAS.

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, se dictó el Decreto del Presidente 8/2020, de 29 de octubre, 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, en su condición de autoridad competente delegada del Gobierno de la Nación. De conformidad con lo establecido en el citado decreto se establecieron medidas para contener la propagación de infecciones causadas por el SARS-CoV-2, entre ellas restringir la entrada y salida de personas del territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía a partir de las 00:00 horas del día 30 de octubre de 2020 y hasta las 00:00 del día 9 de noviembre de 2020, salvo determinadas excepciones, y limitar la circulación de las personas en horario nocturno en la Comunidad Autónoma de Andalucía en la franja horaria que transcurre desde las 23:00 horas hasta las 06:00 horas, a partir de las 00:00 horas del día 30 de octubre de 2020 y hasta las 00:00 del día 9 de noviembre de 2020.

Llegada la fecha establecida, teniendo en cuenta la evolución de los datos epidemiológicos, se hizo preciso continuar adoptando medidas en el marco establecido por el Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, para hacer frente a la tasa de contagios entre la ciudadanía andaluza, así, se aprobó el Decreto del Presidente 9/2020, de 8 de noviembre, 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.

La 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 establece, 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.

Estas medidas de prevención, afectan, entre otros, a las sociedades cooperativas.

El 1 de julio entró en vigor el Decreto-Ley 18/2020, de 30 de junio, por el que, con carácter extraordinario y urgente, se establecen diversas medidas ante la situación generada por el coronavirus (COVID-19), cuya

C./ Albert Einstein, nº4, Edif. World Trade Center, Isla de la Cartuja. 41092-Sevilla
Telf: 955 06 39 10
www.juntadeandalucia.es/empleoformacionytrabajoautonomo

1



SUSANA ROMERO ROMAN		19/05/2021 16:05	PÁGINA 1/4
VERIFICACIÓN	BndJAL442QCG8JCG66QXB3MDSEAPWF	https://ws050.juntadeandalucia.es:443/verificarFirma/	



Disposición Adicional 4ª adaptaba tanto la Ley 14/2011, de 23 de diciembre, de Sociedades Cooperativas Andaluzas, como su Reglamento de desarrollo, aprobado por Decreto 123/2014, de 2 de septiembre, a lo dispuesto en el artículo 40 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 en lo relativo a las personas jurídicas de Derecho Privado. Esta regulación excepcional se ampliaba hasta el 31 de diciembre de 2020.

Sin embargo, ese plazo inicialmente previsto se ha revelado insuficiente debido a la evolución de la pandemia y a las imprevisibles circunstancias en que está desarrollándose, continuando vigente en la actualidad una segunda declaración de estado de alarma cuyos efectos están prorrogados hasta 9 de mayo de 2021, y en este marco, con independencia de la cobertura que la normativa estatal pueda dar, se considera oportuno y adecuado dotar de mayor seguridad jurídica a las cooperativas, aprobando, con carácter excepcional y temporal, la normativa propia andaluza, que en uso de la competencias que a tal efecto dispone nuestro Estatuto de Autonomía, otorgue la cobertura demandada.

Como pone de manifiesto un reciente informe de la FEDERACIÓN DE COOPERATIVAS AGRO-ALIMENTARIAS DE ANDALUCÍA, en esta Comunidad hay 660 cooperativas agrarias repartidas por todo su el territorio y están presentes en casi todos los municipios de la región. Teniendo en cuenta las medidas de contención aplicadas para hacer frente al Covid-19 y los constantes cierres perimetrales adoptados, los socios y socias de las cooperativas encuentran serias dificultades para reunirse, adoptar decisiones y aprobar acuerdos que afectan a la cooperativa, algunos de ellos, como la formulación y aprobación de las cuentas anuales, con tanta relevancia que, de no producirse, pueden cuestionar, incluso, la continuidad de la propia cooperativa, en tanto que la no presentación en plazo determina el cierre registral para las mismas, que implica que no puedan inscribir en el registro de cooperativas cualquier acto relevante para ellas. Y es que las cooperativas agrarias suelen contar con un gran número de personas socias (actualmente, 285.771 personas asociadas entre todas las cooperativas agrarias), que a su vez residen en distintos municipios, en un momento en el que la movilidad está limitada, donde no existen, en muchos casos, espacios físicos que permitan la celebración de Asambleas. Las características singulares del sector y el volumen tan amplio de socios, dificulta el uso de medios telemáticos que les permita la participación activa y la interlocución e interacción entre ellos.

Esta situación exige la aprobación de medidas extraordinarias de aplicación temporal, que dé cobertura legal al funcionamiento de los órganos sociales de las cooperativas ampliando el plazo legal de formulación, de elaboración de informe de auditoría y su posterior aprobación en Asamblea General ordinaria, ya que debido a la gran masa social que integran las cooperativas agrarias, no todas ellas cuentan con las instalaciones, medios técnicos y de personal que posibilite la celebración de las asambleas generales de las sociedades cooperativas, de manera que queden garantizados todos los derechos de las personas socias, ni las condiciones de seguridad que evite una posible propagación de contagios.

Por ello, el presente decreto-ley viene a prorrogar las medidas adoptadas el año pasado en lo relativo a la ampliación de plazos para la formulación y aprobación de cuentas de las sociedades cooperativas, plazo que se daba por finalizado en noviembre del 2020. La norma actual pretende una regulación extraordinaria en términos parecido al Decreto-ley 18/2020, de 30 de junio, pero con nuevos plazos más acordes con la situación socio-sanitaria actual. Por ello, el presente Decreto-ley establece como medida excepcional, temporal y extraordinaria la fijación de unos términos y plazos más amplios para formular, aprobar y depositar las cuentas anuales y demás documentos exigibles correspondientes al ejercicio contable 2019 y 2020 o el ejercicio partido 2018/2019 y 2019/2020. A tales efectos, el presente Decreto-ley extiende su vigencia temporal hasta 31 de diciembre de 2021, a excepción de lo relativo a la obligación que tienen las sociedades cooperativas andaluzas y el resto de entidades previstas en la Ley 14/2011, de 23 de diciembre, de Sociedades Cooperativas Andaluzas, de depositar las cuentas anuales, así como el informe de gestión y el de auditoría de cuentas, en su caso, correspondiente al ejercicio contable 2019 y 2020; o 2018/2019 y 2019/2020, que podrán hacerlo hasta el día 31 de diciembre de 2022.

C./ Albert Einstein, nº4, Edif. World Trade Center, Isla de la Cartuja. 41092-Sevilla
Telf: 955 06 39 10
www.juntadeandalucia.es/empleoformacionytrabajoautonomo

2



SUSANA ROMERO ROMAN		19/05/2021 16:05	PÁGINA 2/4
VERIFICACIÓN	BndJAL442QCG8JCG66QXB3MDSEAPWF	https://ws050.juntadeandalucia.es:443/verificarFirma/	



Una vez decaído el estado de alarma, se ha dictado Orden de 7 de mayo de 2021, 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 finalizado el estado de alarma. Destaca en esta nueva etapa la apertura de la Comunidad Autónoma, la necesaria autorización judicial para proceder a cierres perimetrales, la supresión del toque de queda y la posibilidad de realizar celebraciones en el exterior de hasta 1000 personas. No obstante, las medidas higiénico sanitarias deben mantenerse tales como el uso de mascarilla y la distancia física interpersonal.

Esta nueva situación facilitará la convocatoria y celebración de asambleas por parte de las sociedades cooperativas y demás entidades previstas en la Ley de Sociedades Cooperativas Andaluzas, pero dada la proximidad para que se cumpla el plazo establecido en la mencionada Ley de Sociedades Cooperativas Andaluzas para que aquellas sociedades cooperativas cuyo ejercicio contable coincida con el año natural tenga aprobadas sus cuentas anuales y demás documentos hacen muy difícil, e incluso, en algunos casos, imposible que estas entidades puedan cumplir con su obligación, lo que deriva en graves perjuicios para las mismas. Es por ello, que esta medida excepcional se justifica por su carácter extraordinario, ya que viene a amparar una situación que no ha sido previsible en ningún momento y cuya evolución futura continúa siendo incierta; por su carácter de urgente, en el sentido de que esta norma se tramita en este momento o carece de sentido su tramitación por cuanto es necesaria para socorrer una situación excepcional y urgente derivada de la imposibilidad de celebrarse asambleas en estos últimos catorce meses a causa de las medidas adoptadas para evitar la propagación del COVID-19; y por su necesidad, es una medida necesaria. La situación excepcional vivida y que continuamos viviendo a consecuencia de la pandemia actual hace necesario para el cumplimiento de la obligación legal de formulación, aprobación y depósito de cuentas anuales y demás documentos exigibles según la normativa general y especial de contabilidad, la aprobación de la norma proyectada.

Por último, se aprovecha la presente norma, como se hizo ya en su día con el Real Decreto Ley 15/2020, de 21 de abril, de medidas urgentes complementarias para apoyar la economía y el empleo y Decreto-ley 10/2020, de 29 de abril, por el que se establecen medidas extraordinarias y urgentes de flexibilización administrativa en materia de ayudas en el ámbito del empleo y medidas complementarias con incidencia en el ámbito económico, local y social como consecuencia de la situación ocasionada por el coronavirus (COVID-19), para incorporar la flexibilización que el Real Decreto Ley 8/2021, de 4 de mayo, por el que se adoptan medidas urgentes en el orden sanitario, social y jurisdiccional, a aplicar tras la finalización de la vigencia del estado de alarma declarado por el 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, ha llevado a cabo del Fondo de Promoción y Educación de las cooperativas estatales a nuestra cooperativas andaluzas. Para ello, y dado la competencia exclusiva que nuestra Comunidad Autónoma tiene en materia de cooperativas, en virtud de lo establecido en el artículo 58.1.4º y 172.2 de nuestro Estatuto de Autonomía, se considera justificado y necesario aplicar lo dispuesto en el artículo 12 del Real Decreto-ley 8/2021, de 4 de mayo, y flexibilizar el uso, en el marco temporal y en el sentido que establece la mencionada norma, del Fondo de Formación y Sostenibilidad, recogido en el artículo 71 de la Ley 14/2011, de 23 de diciembre, de Sociedades Cooperativas Andaluzas.

La presente norma, cuyas medidas extraordinarias y urgentes tienen justificación última en la grave situación sanitaria que atraviesa la Comunidad Andaluza en particular y España en general, derivada de la pandemia provocada por el COVID-19 y en las consecuencias para la entidades cooperativas de las medidas aportadas para combatirla y frenar su extensión, regula materias que requieren una acción normativa de rango legal que se considera que debe desarrollar efectos sin esperar a la tramitación de su contenido por la vía normal, o por el procedimiento de urgencia para la tramitación parlamentaria de las leyes, puesto que su contenido resulta imprescindible para permitir al cooperativismo andaluz su vida



C./ Albert Einstein, nº4, Edif. World Trade Center, Isla de la Cartuja. 41092-Sevilla
Telf: 955 06 39 10
www.juntadeandalucia.es/empleoformacionytrabajoautonomo

3

SUSANA ROMERO ROMAN		19/05/2021 16:05	PÁGINA 3/4
VERIFICACIÓN	BndJAL442QCG8JCG66QXB3MDSEAPWF	https://ws050.juntadeandalucia.es:443/verificarFirma/	

social y jurídica y llevar a cabo una ordenada transición hacia el cumplimiento y observancia regular de las normas legales y estatutarias que rigen sus empresas y entidades.

Este Decreto-ley que se dicta en ejercicio de la competencia exclusiva que sobre la materia cooperativa tiene atribuida la Comunidad Autónoma de Andalucía, responde a los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, eficiencia y transparencia, exigidos por la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Se cumplen los principio de necesidad y eficacia dado el interés general en el que se fundamentan las medidas que se establecen dirigidas al estímulo, el impulso y el mantenimiento de la actividad económica y social del cooperativismo andaluz, tanto durante el actual estado de alarma como, en su caso, de las prórrogas del mismo, por ser el Decreto Ley el instrumento jurídico más adecuado e inmediato para garantizar su consecución. La norma cumple también con el principio de proporcionalidad, por contener la regulación imprescindible para atender la necesidad de establecer las medidas extraordinarias que en él se regulan. Del mismo modo se ajusta al principio de seguridad jurídica, ya que es coherente con el resto del ordenamiento jurídico andaluz en materia de cooperativas. En cuanto al principio de eficiencia, se considera que la norma generará las menores cargas administrativas posibles. Por último, en relación con el principio de transparencia, la norma está exenta de los trámites de consulta pública, audiencia e información pública que no son aplicables a la tramitación y aprobación de los decretos leyes.

Esta crisis sanitaria ha provocado una parálisis general de toda la actividad económica.

Por ello, si bien ha sido necesaria la adopción de medidas drásticas de contención y prevención en la lucha por la salvaguardia de la salud pública, este Gobierno tiene también una enorme responsabilidad con estas empresas de economía social, afectadas en esta situación inédita de pandemia a la que se está haciendo frente, y tiene el compromiso de dar cobertura al mayor número de sectores posibles, incluido el sector de las sociedades cooperativas andaluzas.

Debe señalarse también que este decreto-ley no afecta al ordenamiento de las instituciones básicas del Estado, a los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el Título I de la Constitución, al régimen electoral, ni a las instituciones de la Junta de Andalucía.

El presente informe justificativo de la necesidad y oportunidad del proyecto de disposición a la que hacemos referencia en esta memoria, se emite a los efectos previstos en el artículo 45.2 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, citada.

Sevilla, a la fecha certificada

LA DIRECTORA GENERAL DE TRABAJO AUTÓNOMO Y ECONOMÍA SOCIAL



C./ Albert Einstein, nº4, Edif. World Trade Center, Isla de la Cartuja. 41092-Sevilla
Telf: 955 06 39 10
www.juntadeandalucia.es/empleoformacionytrabajoautonomo

4

SUSANA ROMERO ROMAN		19/05/2021 16:05	PÁGINA 4/4
VERIFICACIÓN	BndJAL442QCG8JCG66QXB3MDSEAPWF	https://ws050.juntadeandalucia.es:443/verificarFirma/	
			

MEMORIA JUSTIFICATIVA DEL PROYECTO DE DECRETO-LEY POR EL QUE SE APRUEBA UNA MEDIDA EXTRAORDINARIA DE AYUDAS PARA PALIAR LA PÉRDIDA DE RENTAS DE LAS PERSONAS TRABAJADORAS POR CUENTA PROPIA O AUTÓNOMAS DEL SECTOR DE FERIANTES, AFECTADAS POR LAS CONSECUENCIAS ECONÓMICAS DE LA CRISIS SANITARIA PROVOCADA POR EL COVID- 19.

El Gobierno de la Nación mediante Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, declaró el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19. Este estado se ha ido prorrogando hasta que el pasado 25 de octubre, aquél aprobara 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, cuyas medidas se han venido prorrogando en toda su extensión por el Decreto del Presidente 12/2021, de 8 de abril, y el Decreto del Presidente 13/2021, de 22 de abril. Finalmente, el Decreto del Presidente 9/2021, de 18 de marzo, ha sido modificado por el Decreto del Presidente 14/2021, de 28 de abril y el Decreto del Presidente 15/2021, de 7 de mayo.

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

FIRMADO POR	JOSE AGUSTIN GONZALEZ ROMO	24/05/2021	PÁGINA 1/15
VERIFICACIÓN	BndJAMDRK4WMFPLW2YWW5ZVW593L67	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	

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, hasta la fecha.

Estas medidas han afectado especialmente y con dureza al ámbito del trabajo autónomo, y más intensamente, al trabajo autónomo de temporada, que se caracteriza porque, el desarrollo de la actividad de las personas trabajadoras por cuenta propia o autónomas, por las peculiaridades de la misma, no se realiza durante todos los meses del año. En esta modalidad, se incluye el sector de feriantes, que tienen una actividad estacional, y, en su mayoría, solo mantienen el alta en el Régimen Especial de la Seguridad Social de los Trabajadores por Cuenta Propia o Autónomos durante los meses en los que se celebran las ferias y eventos, en los que pueden desarrollar su actividad. Esta temporalidad, también implica que sólo obtienen ingresos provenientes de su trabajo, durante el tiempo que duren las ferias y fiestas.

Cuando se declaró el estado de alarma en el mes de marzo de 2020, unas 7.500 personas trabajadoras autónomas en Andalucía, estaban preparadas para iniciar su temporada de ferias, y habían realizado importantes inversiones para ello, cuando les sorprendió la crisis sanitaria. El inicio de la temporada no llegó, porque no lo permitió la pandemia y las medidas que para contenerla se han adoptado, derivando en restricciones y cancelaciones de eventos festivos, que les ha impedido trabajar, manteniendo y sufriendo esta situación hasta la fecha. Ha transcurrido ya más de un año desde este hecho y la mayoría de las personas trabajadoras autónomas dedicadas a la actividad de feriantes, no han tenido la oportunidad de ejercerla, a pesar de continuar haciendo frente a los gastos que efectuaron para iniciar la misma, asumiendo los costes del desembolso que cayó en vacío, lo que está provocando el endeudamiento de muchas de ellas y el riesgo de perder su actividad. Trámites de documentación, seguros, mantenimiento de instalaciones, alquileres de naves, reparaciones, aparatos o las luces para las atracciones requieren cuantiosas inversiones por parte del colectivo.

Ser feriante en tiempos de COVID-19 ha supuesto pérdida de empleos, y por tanto, pérdida de ingresos, propios y familiares, y ha trastocado un modelo de vida para miles de negocios en el que intervienen casi todos los miembros de la unidad familiar, en la que no todos han tenido una alternativa de empleo a su actividad económica.

La situación descrita y su perdurabilidad, ha llevado a los feriantes y a sus familias a un estado de absoluta vulnerabilidad, en tanto que no solo han visto disminuidos, incluso perdidos, en la mayoría de los casos, sus rentas e ingresos, sino que han tenido que asumir deudas, sin recurso alguno.

Esta situación no ha resultado indiferente para los responsables políticos, y ha habido amagos de apoyar a las personas trabajadoras autónomas de temporada por parte del Gobierno de la Nación, aprobando medidas que, por la definición adoptada, los requisitos exigidos y las condiciones establecidas, han sido excluyentes para la mayoría del sector de feriantes en tanto que no se ajustan a su realidad, según manifestaciones de sus representantes, que denuncian que no han logrado dar respuesta a la mayoría de este sector, manteniéndolos en una situación de abandono y de absoluta desprotección.

Es el caso del Real Decreto-ley 24/2020, de 26 de junio, de medidas sociales de reactivación del empleo y protección del trabajo autónomo y de competitividad del sector industrial, que en su artículo 10 regula una prestación extraordinaria de cese de actividad para los trabajadores de temporada; el Real Decreto-ley 30/2020, de 29 de septiembre, de medidas sociales en defensa del empleo, artículo 14; y el Real Decreto-ley 2/2021, de 26 de enero, de refuerzo y consolidación de medidas sociales en defensa del empleo, artículo 8.

Desde que estalló la crisis sanitaria, económica y también social, a partir de la declaración del estado de alarma en España, desde la Consejería de Empleo, Formación y Trabajo Autónomo, competente en la materia, se ha mantenido contactos directos y regulares con los representantes del sector, en el ánimo siempre de ayudarles y de estar cerca de sus demandas y, sobre todo, de sus necesidades. En esta línea, se tomó la decisión de incluirles en la ayuda de 1.000 euros para mantenimiento de la actividad dirigida a las

FIRMADO POR	JOSE AGUSTIN GONZALEZ ROMO	24/05/2021	PÁGINA 2/15
VERIFICACIÓN	BndJAMDRK4WMFPLW2YWW5ZVW593L67	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	

personas trabajadoras autónomas que desempeñan su actividad en sectores más afectados por la pandemia.

Desde esta Consejería se ha mostrado un compromiso con el sector, y es que, si bien esta crisis ha afectado a muchos sectores productivos, tiene consecuencias más graves en determinadas actividades, entre las que se encuentra la de los feriantes. Otros han podido reanudar su actividad al menos parcialmente, mientras que ellos, salvo pocas excepciones, no han podido reiniciarla desde que se dictaron restricciones de movilidad para afrontar la pandemia hasta la fecha.

Desde la Administración de la Junta de Andalucía, y con el fin de paliar los efectos de esta crisis, se han ido adoptando medidas económicas de apoyo a pymes y autónomos, orientadas a las peticiones que se han venido planteando, y algunas, específicas de apoyo para los feriantes, como es el caso de las ayudas reguladas en el Decreto-ley 29/2020, de 17 de noviembre, por el que se establecen medidas urgentes para el mantenimiento de la actividad de determinados sectores económicos y de apoyo tributario al sector del juego como consecuencia de la situación ocasionada por el coronavirus (Covid-19), y se implanta la plataforma de gestión de datos de Centros de Servicios Sociales, en el que se destinó a este colectivo 577.000 euros, de los que se beneficiaron 577 personas trabajadoras autónomas dadas de alta en el Régimen Especial de la Seguridad Social de Trabajadores por Cuenta Propia o Autónomos, pertenecientes a este sector. Una ayuda que se ha aplicado flexibilizando en todo lo posible los requisitos, para que pudiesen acceder el mayor número posible de ellas.

Finalizada la vigencia del estado de alarma, se constata que la situación epidemiológica, continúa resultando preocupante, tanto a nivel sanitario, como social y económico, y en éste último, entre los sectores más vulnerables.

Las medidas que se han adoptado en los distintos ámbitos afectados, más allá del estrictamente sanitario, en particular de carácter económico y social, cuya eficacia ha sido condicionada al tiempo durante el que esté vigente el estado de alarma, han perdido su eficacia el 9 de mayo. A ellas hay que añadir otra serie de medidas que, aunque no expresamente condicionadas a la vigencia del estado de alarma, han sido adoptadas en relación con las consecuencias de la pandemia del SARS-CoV-2, al objeto de paliar sus efectos negativos sobre el tejido económico y social.

Algunas de estas medidas fueron específicamente adoptadas para hacer frente a las situaciones de vulnerabilidad social y económica derivadas de las graves consecuencias que en todos los ámbitos, además del sanitario, ha acarreado la pandemia ocasionada por el virus SARS-CoV-2.

Ante esta circunstancia, ha resultado necesario y urgente prorrogar la eficacia temporal de algunas de estas medidas mientras subsistan los efectos negativos de la pandemia, con independencia del fin de la vigencia del estado de alarma, así como adaptar determinadas situaciones jurídicas que se verán afectadas por la finalización de la vigencia del estado de alarma, y para ello, se ha aprobado el Real Decreto-ley 8/2021, de 4 de mayo, por el que se adoptan medidas urgentes en el orden sanitario, social y jurisdiccional, a aplicar tras la finalización de la vigencia del estado de alarma declarado por el Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre.

En la Comunidad Autónoma de Andalucía, reunido el Consejo de Alertas de Salud Pública de Alto Impacto el día 6 de mayo de 2021, se acuerda que la Comunidad Autónoma de Andalucía iniciará el día 9 de mayo un proceso de transición a la normalidad tras el fin del estado de alarma. Esta desescalada, vinculada al nivel de vacunación en Andalucía, estará dividida en tres fases: la primera fase de estabilización desde el día 9 de mayo; fase de avance, a partir del día 1 de junio, y fase de normalización, el día 21 de junio. Para esta fecha, la previsión del Gobierno andaluz es que el 70% de la población andaluza tenga al menos una dosis administrada y en torno al 40% esté completamente inmunizada. Así lo recoge literalmente el Decreto del Presidente 15/2021, de 7 de mayo, por el que se modifica el 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

FIRMADO POR	JOSE AGUSTIN GONZALEZ ROMO	24/05/2021	PÁGINA 3/15
VERIFICACIÓN	BndJAMDRK4WMFPLW2YWW5ZVW593L67	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	

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.

La continuidad de las medidas adoptadas y las nuevas que sean necesarias aprobar para seguir haciendo frente a la pandemia, mantienen la situación de vulnerabilidad de los feriantes, en tanto que tienen un escenario de futuro incierto, que exige una respuesta inmediata por parte de este Gobierno de Andalucía, que no puede olvidarlos y dejarlos atrás, especialmente en estas fases de desescalada.

En Andalucía, según los datos ofrecidos por las asociaciones representativas del sector de feriantes, más de 7.000 personas trabajadoras autónomas del sector se han visto afectados la crisis sanitaria y económica provocada por el Covid-19. Todas estas personas llevan 19 meses sin trabajar en su actividad, y por tanto, en una situación laboral de desempleo, sin percepción de ingresos que cubran sus necesidades económicas, personales y familiares.

Por ello, si bien la ayuda ofrecida hasta el momento iba destinada al mantenimiento de la actividad de las personas dedicadas al sector de feriantes, hoy, por los motivos expuestos, en una situación laboral de absoluta inactividad, es un reclamo otorgar una ayuda sociolaboral que palíe su pérdida de rentas e ingresos, que suavice los devastadores efectos económicos que les ha provocado esta crisis y contribuya a superar la posición de vulnerabilidad en que los ha colocado.

El drama de este sector, que permanecerá afectado por la imprevista 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 contribuyan a su sustento.

Las ayudas que se aprueban, contribuirán a paliar la merma sufrida por las personas afectadas en sus ingresos como consecuencia de su inactividad, 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 salvaguarda 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, 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 10.3.14º del Estatuto de Autonomía para Andalucía, 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 propia de temporada, dedicadas al sector de feriantes, afectadas por la situación descrita, 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 derivada del estado de

FIRMADO POR	JOSE AGUSTIN GONZALEZ ROMO	24/05/2021	PÁGINA 4/15
VERIFICACIÓN	BndJAMDRK4WMFPLW2YWW5ZVW593L67	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	

alarma no ha finalizado, y tampoco 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 por cuenta propia que desempeñan su actividad en sectores más afectados por la pandemia, tales como feriantes, 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 propia del sector afectado, con su consenso y colaboración, se regula una línea de ayudas destinada, a las personas trabajadoras por cuenta propia o autónomas del sector de feriantes, afectadas por 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 adoptadas, con el mismo fin, por la autoridad competente de la Comunidad Autónoma de Andalucía, y las consecuencias económicas derivadas de la misma, en las que concurren los requisitos establecidos en el presente decreto-ley.

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.

Respecto a la cita de que la relación de artículo 2.4 de la Ley general de Subvenciones es “meramente ejemplificativa”, así lo señala, además del Dictamen del Consejo de Estado referenciado, la doctrina, en concreto, Germán Fernández Farrere, en su obra Comentario a la Ley General de Subvenciones, 2005, Thomson Civitas (página 40).

Pero además, José Pascual García, en la obra Régimen Jurídico de las Subvenciones Públicas, 2016, Estudios Jurídicos (Boletín Oficial del Estado) (páginas 54 a 57), ratifica esta consideración.

Comienza manifestando Pascual García en la página 55 de su obra que, “La enumeración legal (del artículo 2.4 LGS) tiene un contenido eminentemente didáctico ...[...], para continuar manifestando que “[...]... El concepto de ayuda es más amplio que el de subvención. Existen ayudas que no son subvenciones....[...]” Dice este autor que, “[...]... para evitar confusiones, la LGS en el artículo 2.4 enumera una serie de supuestos de los que dice que no tienen carácter de subvenciones ...[...]”, pero que “[...]... También existe preceptos ajenos a la LGS que aclaran que determinadas ayudas no son subvenciones

FIRMADO POR	JOSE AGUSTIN GONZALEZ ROMO	24/05/2021	PÁGINA 5/15
VERIFICACIÓN	BndJAMDRK4WMFPLW2YWW5ZVW593L67	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	

[...]”, y que “[...]...La delimitación entre subvenciones y ayudas a veces nos la ha brindado la legislación autonómica. Un caso notorio ha sido el Decreto-ley 4/2012, de 16 de octubre, de medidas extraordinarias y urgentes en materia de protección sociolaboral a ex-trabajadores y ex-trabajadoras andaluces afectados por procesos de reestructuración de empresas y sectores en crisis. Este Decreto-ley que, a tenor de su artículo 1, tiene por objeto la regulación de determinadas ayudas sociolaborales ...[...], precisa en su artículo 1, emulando la norma estatal, que a las ayudas sociolaborales en cuestión no les es de aplicación la normativa sobre subvenciones públicas, tanto estatal (LGS) como autonómica.”

Además, también manifiesta en la obra citada (página 44) Pascual García, refiriéndose a la definición legal de subvención que recoge el artículo 2 LGS, que “Ahora bien, a la hora de construir las categorías jurídicas, el intérprete no debe quedar preso de las palabras ni de las definiciones legales sino que éstas deben ser contrastadas con la pluralidad de mandatos que la propia ley contiene...[...], y sin dejar de considerar el conjunto del ordenamiento presupuestario y administrativo y la jurisprudencia construida en torno al mismo ...[...], para seguidamente proceder a analizar las notas definitorias de la subvención.

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 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 propia, como consecuencia de la situación laboral 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.

FIRMADO POR	JOSE AGUSTIN GONZALEZ ROMO	24/05/2021	PÁGINA 6/15
VERIFICACIÓN	BndJAMDRK4WMFPLW2YWW5ZVW593L67	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	

El Tribunal Constitucional en su Sentencia 239/2002, de 11 de diciembre, la cual vino a confirmar la constitucionalidad del Decreto de la Junta de Andalucía 284/1998, de 29 de diciembre, por el que se establecían ayudas económicas complementarias, de carácter extraordinario, a favor de los pensionistas por jubilación e invalidez en sus modalidades contributivas, en la que delimitó las competencias autonómicas en dicha materia, lo hizo a partir de la consideración de “la existencia de una asistencia social externa al Sistema de Seguridad Social y no integrada en él, a la que ha de entenderse hecha la remisión contenida en el art. 148.1.20 CE, y, por tanto, competencia posible de las Comunidades Autónomas... Esta asistencia social aparece como un mecanismo protector de situaciones de necesidad específicas, sentidas por grupos de población a los que no alcanza aquel sistema y que opera mediante técnicas distintas de las propias de la Seguridad Social. En el momento actual –con independencia de que la evolución del Sistema de Seguridad Social pueda ir en la misma dirección– es característica de la asistencia social su sostenimiento al margen de toda obligación contributiva o previa colaboración económica de los destinatarios o beneficiarios» (STC 76/1986, de 9 de junio, F. 7).” (FJ 5), configurándose por tanto la misma como “«técnica de protección fuera del sistema de la Seguridad Social con caracteres propios que la separan de otros afines o próximos a ella, dispensada por entes públicos o por organismos dependientes de entes públicos cualesquiera que éstos sean o también por entidades privadas» (STC 171/1998, de 23 de julio, F. 3).»(FJ 9)”

Es decir, una de las conclusiones principales que cabe extraer de la doctrina recogida en la Sentencia de referencia es que el artículo 41 de la Constitución “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”, de modo que, una interpretación de dicho precepto 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.” (FJ 5), por lo que, “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).” (FJ 7)

La argumentación que ha servido de base en la Exposición de Motivos del presente proyecto de Decreto-ley, además de lo hasta aquí expuesto, se sustenta en la cobertura legal ofrecida por el criterio jurídico de esta Administración Autonómica en otros antecedentes normativos de la Consejería con competencias en materia de empleo, concretamente, en el Informe SSPI00109/12 “Proyecto de decreto-ley de medidas extraordinarias y urgentes en materia de protección socio-laboral a ex-trabajadoras y ex-trabajadores andaluces afectados por procesos de reestructuración de empresas y sectores en crisis”, que se materializó en el Decreto-ley 4/2012, de 16 de octubre, de medidas extraordinarias y urgentes en materia de protección sociolaboral a ex-trabajadores y ex-trabajadoras andaluces afectados por procesos de reestructuración de empresas y sectores en crisis, que al igual que la ayudas dirigidas a trabajadores por cuenta propia del sector de feriantes afectados por una situación laboral de absoluta inactividad como consecuencia de las medidas sanitarias adoptadas para hacer frente a la pandemia ocasionada por el

FIRMADO POR	JOSE AGUSTIN GONZALEZ ROMO	24/05/2021	PÁGINA 7/15
VERIFICACIÓN	BndJAMDRK4WMFPLW2YWW5ZVW593L67	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	

Covid-19, reguladas en el proyecto de Decreto-ley objeto de esta memoria, tienen la finalidad de subvenir a la situación de necesidad económica, social y laboral que concurre en los trabajadores y en las trabajadoras en la situación mencionada, que además se erige en elemento del beneficio público, cuya atención se propone como fin inmediato de la acción administrativa.

Cabe citar también como antecedente, la 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. En la parte expositiva de esta Orden se invoca “el objetivo de atender situaciones de necesidad sociolaboral, que palien las consecuencias sociales derivadas de procesos de reestructuración empresarial, en aquellos ámbitos huérfanos de toda protección...”. Posteriormente en el articulado de la misma se demuestra la finalidad esencial de hacer frente a dichas situaciones.

Sucede igual con las ayudas reguladas en el Decreto-ley 4/2012, de 16 de octubre, según el régimen de incompatibilidades diseñado en su artículo 6 y los criterios determinantes de sus cuantías resultantes del artículo 4, que vendrían así a responder a la que justifica como su causa en su parte expositiva, definida a partir de la finalidad de “atender las necesidades de trabajadores en situación de desempleo”, o 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 del riesgo a la exclusión social”

Este objetivo de “alcanzar la cohesión social”, es también objeto de mención en la Exposición de Motivos del proyecto normativo que se justifica con la presente memoria.

Se finaliza esta justificación reproduciendo parte del Informe SSPI00109/12, inicialmente citado, en lo que respecta a la naturaleza jurídica de las ayudas sociolaborales, que se informa del siguiente modo: “*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.*”

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

“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 incluyen 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:

Artículo 2. Concepto de subvención.

1. Se entiende por subvención, a los efectos de esta Ley, toda disposición dineraria realizada por cualesquiera de los sujetos contemplados en el artículo 3 de esta Ley, a favor de personas públicas o privadas, y que cumpla los siguientes requisitos:

a) Que la entrega se realice sin contraprestación directa de los beneficiarios.

b) Que la entrega esté sujeta al cumplimiento de un determinado objetivo, la ejecución de un proyecto, la realización de una actividad, la adopción de un comportamiento singular, ya realizados o por desarrollar, o



FIRMADO POR	JOSE AGUSTIN GONZALEZ ROMO	24/05/2021	PÁGINA 8/15
VERIFICACIÓN	BndJAMDRK4WMFPLW2YWW5ZVW593L67	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	

la concurrencia de una situación, debiendo el beneficiario cumplir las obligaciones materiales y formales que se hubieran establecido.

c) Que el proyecto, la acción, conducta o situación financiada tenga por objeto el fomento de una actividad de utilidad pública o interés social o de promoción de una finalidad pública.

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.

Ello 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.

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.

FIRMADO POR	JOSE AGUSTIN GONZALEZ ROMO	24/05/2021	PÁGINA 9/15
VERIFICACIÓN	BndJAMDRK4WMFPLW2YWW5ZVW593L67	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	

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)”.

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.”

Finalmente, de conformidad con la manifestación del Tribunal Constitucional en su Sentencia 171/1998, de 23 de julio, “La lógica de la libertad que se les reconoce a las CCAA en general, y por tanto, a Andalucía, en esta materia se encuentra en su vinculación con el principio de autonomía política y, por ende, financiera, propia de las mismas, (STC 171/1998, de 23 de julio, F. 3)” (FJ 9).

Puede extraerse, por último, una conclusión de la posición adoptada por el Alto Tribunal, y es que, “nada impide, en principio, que una ayuda de carácter dinerario se configure como propia de la «asistencia social» de competencia autonómica si dicha ayuda no altera o perturba, a los efectos que aquí interesan, el ámbito de la Seguridad Social.”

Por último, como antecedente inmediato en esta Administración Autonómica, conviene citar 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, que en su Capítulo III regula “Medidas extraordinarias de ayudas para compensar la pérdida de rentas de las personas trabajadoras por cuenta ajena, afectadas por un

FIRMADO POR	JOSE AGUSTIN GONZALEZ ROMO	24/05/2021	PÁGINA 10/15
VERIFICACIÓN	BndJAMDRK4WMFPLW2YWW5ZVW593L67	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	

expediente de regulación temporal de empleo (ERTE) y de las personas trabajadoras fijas discontinuas beneficiarias de la prestación extraordinaria a causa del COVID-19, que tienen 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.

Sobre el texto del proyecto de Decreto-ley, en lo que afectaba a las citadas Medidas Extraordinarias, se emitió la nota “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”, en la que se recogen los precedentes citados en los párrafos anteriores de esta memoria y, en la referencia a ellos, se dice, literalmente:

“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.”

FIRMADO POR	JOSE AGUSTIN GONZALEZ ROMO	24/05/2021	PÁGINA 11/15
VERIFICACIÓN	BndJAMDRK4WMFPLW2YWW5ZVW593L67	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	

Acto seguido, reproduce las valoraciones que en su momento se hicieron desde el Gabinete Jurídico en el informe previo a dicha norma, para las que se dice, “*resultan de tal alto interés que se recuerdan, se extractan y son trasladadas de nuevo a la Viceconsejería...*”

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 someterá a lo dispuesto en el mismo, siguiendo principios de celeridad y simplificación, que agilicen los trámites para la resolución y pago de dichas ayudas. Es un procedimiento a los fines de unos reconocimientos de unas ayudas en las que es factible eliminar carga administrativa innecesaria para las mismas personas beneficiarias (y 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 del procedimiento establecido en el presente decreto-ley.

De acuerdo con los principios de celeridad y simplificación citados, la concesión y el pago de las ayudas estarán exentos de función interventora previa, por lo que se someterán a control financiero posterior.

Asimismo, con apoyadura en el artículo 82.4 de la Ley 39/2015 se excepciona la existencia de un trámite de audiencia frente a la propuesta de resolución. Efectivamente dicho precepto habilita que “Se podrá prescindir del trámite de audiencia cuando no figuren en el procedimiento ni sean tenidos en cuenta en la resolución otros hechos ni otras alegaciones y pruebas que las aducidas por el interesado”.

El Tribunal Constitucional, en la Sentencia 144/1996, de 16 de septiembre, afirma que “en un procedimiento administrativo lo verdaderamente decisivo es si el sujeto ha podido alegar y probar lo que estimase por conveniente en los aspectos esenciales del conflicto en el que se encuentra inmerso” y sobre dicha previsión encontramos analizando derecho comparado de otras Comunidades Autónomas ejemplo de omisión del trámite atendiendo a las particularidades del caso (p.e Resolución de 11 de noviembre de 2020, del Presidente del Institut Valencià de Cultura, por la que se conceden ayudas a la organización y mantenimiento de asociaciones empresariales y de profesionales del sector audiovisual en 2020. [2020/9600] (DOGV núm. 8955 de 18.11.2020))

La posibilidad de la opción habilitada en el artículo 82.4 de la Ley 39/15 es referenciada también en el punto 5 del artículo 17 de la Orden de 20 de diciembre de 2019 de la Consejería de Presidencia, Administración Pública e Interior que aprueba las bases tipos para la concesión de subvenciones en régimen de concurrencia no competitiva, si bien allí se puntualiza que han de concurrir como circunstancias que el interesado hubiere presentado con la solicitud toda la documentación exigida, que no quepa posibilidad de optar entre varias subvenciones propuestas y que la propuesta lo sea por el importe solicitado.

Y, precisamente, estas circunstancias son las que concurren en el procedimiento regulado en el presente decreto-ley, en tanto que, la documentación que se presente debe acompañar a la solicitud, se trata de una sola línea de ayudas ayuda, que consiste en una única cuantía a tanto alzado, por lo que su solicitud, lo es por el importe solicitado.

Es por ello, por lo que, con el fin de agilizar el procedimiento, se ha prescindido del mencionado trámite, sin conculcar, por los argumentos expuestos, derechos ni la seguridad jurídica del procedimiento, y sin provocar indefensión (STS 18 de julio de 2019 rec. n.º 1139/19) en las personas interesadas.

La concesión de las ayudas corresponderá a la Consejería de Empleo, Formación y Trabajo Autónomo a través de la Dirección General de Trabajo Autónomo y Economía Social, por razones de índole organizativa y de eficacia administrativa, y atendiendo a la competencia de ésta en materia de trabajo autónomo, que las tramitará y resolverá.

FIRMADO POR	JOSE AGUSTIN GONZALEZ ROMO	24/05/2021	PÁGINA 12/15
VERIFICACIÓN	BndJAMDRK4WMFPLW2YWW5ZVW593L67	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	

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).

En última instancia, se considera oportuna hacer mención en esta memoria a la consideración del trabajo autónomo, materia del ámbito de competencias de la Consejería de Empleo, Formación y Trabajo Autónomo, como instrumento de la política de empleo en el ámbito del trabajo, en tanto que, de acuerdo con la definición recogida en Real Decreto Legislativo 3/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Empleo, se incluye en el concepto de política activa de empleo. Así, de acuerdo con el artículo 36.1 de la citada Ley, *“Se entiende por políticas activas de empleo el conjunto de servicios y programas de orientación, empleo y formación profesional para el empleo en el ámbito laboral dirigidas a mejorar las posibilidades de acceso al empleo, por cuenta ajena o propia, de las personas desempleadas, al mantenimiento del empleo y a la promoción profesional de las personas ocupadas y al fomento del espíritu empresarial y de la economía social.”*

Y en el apartado 2 del referido artículo 36 se establece que, *“Dichas políticas se complementarán y se relacionarán, en su caso, con la protección por desempleo regulada en el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social...”*

Previamente, el artículo 5 de la mencionada Ley de Empleo, considera las “políticas activas de empleo” como “instrumentos de la política de empleo”.

La regulación del Decreto-ley en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía se contempla en el artículo 110 del Estatuto de Autonomía que establece que en caso de extraordinaria y urgente necesidad el Consejo de Gobierno podrá dictar medidas legislativas provisionales en forma de decretos-leyes, que no podrán afectar a los derechos establecidos en este Estatuto, al régimen electoral, ni a las instituciones de la Junta de Andalucía. No podrán aprobarse por Decreto-ley los presupuestos de Andalucía.

La situación provocada por la evolución del virus desde que se procediera a su declaración como emergencia de salud pública de importancia internacional, ha generado la urgente necesidad de adoptar medidas extraordinarias en diversos ámbitos para hacer frente a la misma, y proteger la salud pública.

En base a la previsión contenida en el artículo 110 del Estatuto de Autonomía de Andalucía, el Decreto-ley constituye un instrumento constitucionalmente lícito, siempre que el fin que justifica la legislación de urgencia, sea, tal como reiteradamente ha exigido nuestro Tribunal Constitucional (sentencias 6/1983, de 4 de febrero, F. 5; 11/2002, de 17 de enero, F. 4, 137/2003, de 3 de julio, F. 3 y 189/2005, de 7 julio, F. 3), subvenir a una situación concreta, dentro de los objetivos gubernamentales, que por razones difíciles de prever requiere una acción normativa inmediata en un plazo más breve que el requerido por la vía normal o por el procedimiento de urgencia para la tramitación parlamentaria de las leyes.

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

Como señala el Tribunal Constitucional, generalmente «se ha venido admitiendo el uso del Decreto-ley en situaciones que se han calificado como «coyunturas económicas problemáticas», para cuyo tratamiento

FIRMADO POR	JOSE AGUSTIN GONZALEZ ROMO	24/05/2021	PÁGINA 13/15
VERIFICACIÓN	BndJAMDRK4WMFPLW2YWW5ZVW593L67	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	

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).

En el presente caso, el fin que justifica la legislación de urgencia es la exigencia y responsabilidad de responder de forma inmediata a una situación de necesidad concreta, dentro de los objetivos de este Gobierno, que por razones difíciles de prever, como son las consecuencias económicas de una crisis sanitaria generadas por una pandemia, requiere una acción normativa inmediata en un plazo más breve que el requerido por la vía normal o por el procedimiento de urgencia para la tramitación parlamentaria de las leyes.

En consonancia con lo expuesto, se puede asegurar que existe una conexión directa entre la urgencia definida y la medida concreta adoptada para subvenir a ella, teniendo en cuenta las medidas que ya han sido previamente adoptadas y que requieren ser complementadas de manera urgente. Estas medidas que se adoptan ahora no pueden esperar a una tramitación parlamentaria dado el efecto gravoso que provocaría en la ciudadanía al perder su esperada eficacia en el fin último de las mismas en la lucha contra la evolución del virus COVID-19 y el impacto de este en la economía.

Por último, este decreto-ley cumple con los límites fijados por las competencias autonómicas para acometer una regulación legal en esta materia. Cuando concurre, como en este caso, una situación de extraordinaria y urgente necesidad todos los poderes públicos que tengan asignadas facultades de legislación provisional y competencias sustantivas en el ámbito material en que incide tal situación de necesidad pueden reaccionar normativamente para atender dicha situación, siempre, claro está, que lo hagan dentro de su espectro competencial. (SSTC 93/2015, de 14 de mayo FJ11).

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

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

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

En cuanto al principio de transparencia, la norma está exenta de los trámites de consulta pública, audiencia e información pública que no son aplicables a la tramitación y aprobación de decretos-leyes, sin perjuicio de la debida publicidad que se dará al mismo no sólo a través de los boletines oficiales sino también mediante su publicación en el Portal de Transparencia de la Junta de Andalucía, dando así con ello cumplimiento a la obligación dispuesta en el artículo 13.2 de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía.

Por último, en relación con el principio de eficiencia, y teniendo en cuenta la propia naturaleza de las medidas adoptadas este decreto-ley no impone carga administrativa alguna adicional, reduciendo algunas de las cargas tributarias y administrativas existentes.

FIRMADO POR	JOSE AGUSTIN GONZALEZ ROMO	24/05/2021	PÁGINA 14/15
VERIFICACIÓN	BndJAMDRK4WMFPLW2YWW5ZVW593L67	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	

Debe señalarse también que este decreto-ley no afecta al ordenamiento de las instituciones básicas del Estado, a los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el Título I de la Constitución, al régimen electoral, ni a las instituciones de la Junta de Andalucía.

El presente informe justificativo de la necesidad y oportunidad del proyecto de disposición a la que hacemos referencia en esta memoria, se emite a los efectos previstos en el artículo 45.2 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, citada.

Sevilla, a la fecha certificada

EL SECRETARIO GENERAL DE EMPLEO Y TRABAJO AUTÓNOMO

FIRMADO POR	JOSE AGUSTIN GONZALEZ ROMO	24/05/2021	PÁGINA 15/15
VERIFICACIÓN	BndJAMDRK4WMFPLW2YWW5ZVW593L67	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	

MEMORIA JUSTIFICATIVA SOBRE LA PROPUESTA DE REGULACIÓN MEDIANTE DECRETO LEY DE MEDIDA EXTRAORDINARIA A EFECTOS DE HORARIOS COMERCIALES DE LOS MUNICIPIOS TURÍSTICOS DECLARADOS EN ANDALUCÍA.

Se redacta la presente memoria al objeto de dar cumplimiento a lo establecido en el punto 1 del artículo 110 del Estatuto de Autonomía para Andalucía por el que se posibilita al Consejo de Gobierno dictar decretos-leyes en el caso de extraordinaria y urgente necesidad.

El turismo es uno de los motores económicos de nuestro país y de nuestra comunidad autónoma y está siendo uno de los sectores productivos más afectados por la crisis sanitaria, económica y social provocada por el COVID-19, cuya reactivación se hace más necesaria, pues tras el levantamiento del estado de alarma y con la normativa aplicable de cara a la nueva realidad, requiere la adopción de medidas que incentiven el turismo en nuestra región durante el período estival del ejercicio 2021 y por ende el consumo en nuestros establecimientos comerciales y productos de nuestra región.

La medida propuesta se basa en que para el ejercicio 2021 se espera que tras la superación de esta pandemia los datos de afluencia turística sean similares a los anteriores a esta situación, por ello es fundamental la puesta en marcha de actuaciones que permitan que en municipios de nuestra región se permita dar una adecuada respuesta comercial y de servicios al incremento de población que el turismo supone para su localidad, ajustando la oferta comercial al incremento de la demanda de las personas consumidoras, así como para el empleo, ya que el incremento de días de apertura comercial durante un determinado período requerirá la necesaria contratación de personas empleadas en el sector.

Del mismo modo, se persigue adaptar la oferta de la industria turística de nuestra comunidad autónoma durante el periodo estival del ejercicio 2021, a la demanda de consumo de las personas visitantes de nuestros municipios declarados como turísticos, a fin de que puedan abrir sus establecimientos comerciales minoristas todos los domingos y festivos durante el próximo periodo estival y atender a la mayor demanda que conlleva la previsible gran afluencia de visitantes. Con esta medida se pretende evitar aglomeraciones de personas y situaciones de saturación y masificación de los servicios (colas en parking, en las secciones, en la línea de caja, etc.), que vienen provocadas irremediablemente por un aumento exponencial de la población asistida en los establecimientos comerciales de los municipios turísticos andaluces declarados durante los meses de verano de 2021, debido a la llegada de visitantes y turistas todos los fines de semana del periodo estival, y que permitirá garantizar la gestión adecuada de los espacios comerciales en aras de la seguridad sanitaria, el abastecimiento necesario de la población y evitar aglomeraciones innecesarias que puedan generar contagios entre las personas consumidoras y empleadas.





La regulación del decreto-ley en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía se contempla en el artículo 110 del Estatuto de Autonomía que establece que en caso de extraordinaria y urgente necesidad el Consejo de Gobierno podrá dictar medidas legislativas provisionales en forma de decretos-leyes, que no podrán afectar a los derechos establecidos en este Estatuto, al régimen electoral, ni a las instituciones de la Junta de Andalucía. No podrán aprobarse por decreto-ley los presupuestos de Andalucía.

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

La situación provocada por la evolución del virus desde que se procediera a su declaración como emergencia de salud pública de importancia internacional, ha generado la urgente necesidad de adoptar medidas extraordinarias en diversos ámbitos para hacer frente a la misma.

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

Como señala el Tribunal Constitucional, generalmente «se ha venido admitiendo el uso del decreto-ley en situaciones que se han calificado como «coyunturas económicas problemáticas», para cuyo tratamiento representa un instrumento constitucionalmente lícito, en tanto que pertinente y adecuado para la consecución del fin que justifica la legislación de urgencia, que no es otro que subvenir a «situaciones concretas de los objetivos gubernamentales que por razones difíciles de prever requieran una acción normativa inmediata en un plazo más breve que el requerido por la vía normal o por el procedimiento de urgencia para la tramitación parlamentaria de las leyes» (STC 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).

En el presente caso, el fin que justifica la legislación de urgencia es el subvenir a una situación concreta, dentro de los objetivos gubernamentales, que por razones difíciles de prever requiere una acción normativa inmediata en un plazo más breve que el requerido por la vía normal o por el procedimiento de urgencia para la tramitación parlamentaria de las leyes.

En consonancia con lo expuesto, se puede asegurar que existe una conexión directa entre la urgencia definida y la medida concreta adoptada para subvenir a ella, teniendo en cuenta que los ámbitos a los que afectan las mismas requieren de una intervención inmediata, puesto que los efectos serían demasiado gravosos en caso de retraso. Estas medidas que se adoptan no podrían abordarse mediante tramitación ordinaria o parlamentaria de urgencia, teniendo en cuenta las materias a las que afectan.

La inmediatez de la entrada en vigor de este decreto-ley resulta también oportuna, puesto que otra alternativa requeriría de un plazo muy superior en el tiempo (STC 68/2007, FJ 10, y 137/2011, FJ 7).



Por último, este decreto-ley cumple con los límites fijados por las competencias autonómicas para acometer una regulación legal en esta materia. Cuando concurre, como en este caso, una situación de extraordinaria y urgente necesidad todos los poderes públicos que tengan asignadas facultades de legislación provisional y competencias sustantivas en el ámbito material en que incide tal situación de necesidad pueden reaccionar normativamente para atender dicha situación, siempre, claro está, que lo hagan dentro de su espectro competencial. (STC 93/2015, de 14 de mayo FJ11).

En el presente caso, estas medidas que se adoptan no pueden esperar a una tramitación ordinaria o parlamentaria de urgencia.

Estas mismas razones que determinan la urgente necesidad son las que conducen a que el presente instrumento normativo se erija en el instrumento de que dispone este Gobierno para dar respuesta, en tiempo, a una situación que requiere de una actuación inmediata, dando con ello cumplimiento a los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, y eficiencia, tal y como exige la Ley 39/2015, de 1 de octubre. En este sentido, esta regulación es necesaria y eficaz por cuanto es preciso introducir en este momento los cambios más acuciantes para subvenir a estas necesidades y no existe otro mecanismo más que el de una norma con rango de ley. En cuanto al principio de transparencia, dado que se trata de un decreto ley, su tramitación se encuentra exenta de consulta pública previa y de los trámites de audiencia e información públicas. Asimismo, resulta proporcional y transparente porque esta modificación introduce solo los elementos necesarios para la salvaguarda del interés público en este momento, e igualmente se garantiza el principio de seguridad jurídica al asegurar un correcto encaje del conjunto de medidas en el ordenamiento jurídico aplicable. Finalmente, el principio de eficiencia se considera cumplido toda vez que no se imponen nuevas cargas administrativas que no sean imprescindibles frente a las previstas en la regulación actual.

Debe señalarse también que este decreto-ley no afecta al ordenamiento de las instituciones básicas del Estado, a los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el Título I de la Constitución, tampoco afecta a los derechos establecidos en el Estatuto de Autonomía para Andalucía, al régimen electoral, ni a las instituciones de la Junta de Andalucía.

Todo lo anterior, en consonancia con la regulación del Decreto-ley en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía se contempla en el artículo 110 del Estatuto de Autonomía que establece que “en caso de extraordinaria y urgente necesidad el Consejo de Gobierno podrá dictar medidas legislativas provisionales en forma de decretos-leyes, que no podrán afectar a los derechos establecidos en este Estatuto, al régimen electoral, ni a las instituciones de la Junta de Andalucía”. La situación provocada por la declaración de emergencia de salud pública de importancia internacional genera la concurrencia de motivos de salud pública que determinan la necesidad de adoptar las medidas precisas para prevenir y paliar el impacto de la situación generada por la epidemia del COVID-19 en los diversos ámbitos en los que se plantean.

La extraordinaria y urgente necesidad de aprobar este Decreto-ley se inscribe en el juicio político o de oportunidad que corresponde al Gobierno (SSTC 61/2018, de 7 de junio, FJ 4; 142/2014, de 11 de septiembre, FJ 3) y esta decisión, supone una ordenación de prioridades políticas de actuación (STC, de 30 de enero de 2019, Recurso de Inconstitucionalidad núm. 2208-2019), centradas en el cumplimiento de la seguridad jurídica y la salud pública. Los motivos de oportunidad que acaban de



exponerse demuestran que, en ningún caso, el presente Decreto-ley, por el por el que se modifica Decreto-ley 26/2020, de 13 de octubre, constituye un supuesto de uso abusivo o arbitrario de este instrumento constitucional (SSTC 61/2018, de 7 de junio, FJ 4; 100/2012, de 8 de mayo, FJ 8; 237/2012, de 13 de diciembre, FJ 4; 39/2013, de 14 de febrero, FJ 5). Al contrario, todas las razones expuestas justifican amplia y razonadamente la adopción de la presente norma (SSTC 29/1982, de 31 de mayo, FJ 3; 111/1983, de 2 de diciembre, FJ 5; 182/1997, de 20 de octubre, FJ 3).

Por todo ello, se considera que concurren los supuestos necesarios de extraordinaria y urgente necesidad requeridos en el artículo 110 del Estatuto de Autonomía para Andalucía, que habilitan para la adopción de estas medidas mediante Decreto-ley. Estas mismas razones que determinan la urgente necesidad son las que conducen a que el presente instrumento normativo se erija en el instrumento de que dispone este Gobierno para dar respuesta, en tiempo, a una situación que requiere de una actuación inmediata, dando con ello cumplimiento a los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia, tal y como exige la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.



LA DIRECTORA GENERAL DE COMERCIO

Fdo.: Lorena Garrido Serrano

En Sevilla, a 25 de mayo de 2021

MEMORIA ECONÓMICA DEL PROYECTO DE DECRETO-LEY POR EL QUE SE APRUEBA UNA MEDIDA EXTRAORDINARIA DE AYUDAS PARA PALIAR LA PÉRDIDA DE RENTAS DE LAS PERSONAS TRABAJADORAS POR CUENTA PROPIA O AUTÓNOMAS DEL SECTOR DE FERIANTES, AFECTADAS POR LAS CONSECUENCIAS ECONÓMICAS DE LA CRISIS SANITARIA PROVOCADA POR EL 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 aprueba una medida extraordinaria de ayudas para paliar la pérdida de rentas de las personas trabajadoras por cuenta propia o autónomas del sector de feriantes, afectadas por las consecuencias económicas de la crisis sanitaria provocada por el COVID- 19.

Antecedentes

El Gobierno de la Nación mediante Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, declaró el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19. Este estado se ha ido prorrogando hasta que el pasado 25 de octubre, aquél aprobara 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, cuyas medidas se han venido prorrogando en toda su extensión por el Decreto del Presidente 12/2021, de 8 de abril, y el Decreto del Presidente 13/2021,

	JOSE AGUSTÍN GONZALEZ ROMO	27/05/2021 14:20	PÁGINA 1/9
VERIFICACIÓN	BndJABNJV3LP9ZN4EHDP4M4CQ2FLQY	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	
			



de 22 de abril. Finalmente, el Decreto del Presidente 9/2021, de 18 de marzo, ha sido modificado por el Decreto del Presidente 14/2021, de 28 de abril y el Decreto del Presidente 15/2021, de 7 de mayo.

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, hasta la fecha.

Estas medidas han afectado especialmente y con dureza al ámbito del trabajo autónomo, y más intensamente, al trabajo autónomo de temporada, que se caracteriza porque, el desarrollo de la actividad de las personas trabajadoras por cuenta propia o autónomas, por las peculiaridades de la misma, no se realiza durante todos los meses del año. En esta modalidad, se incluye el sector de feriantes, que tienen una actividad estacional, y, en su mayoría, solo mantienen el alta en el Régimen Especial de la Seguridad Social de los Trabajadores por Cuenta Propia o Autónomos durante los meses en los que se celebran las ferias y eventos, en los que pueden desarrollar su actividad. Esta temporalidad, también implica que sólo obtienen ingresos provenientes de su trabajo, durante el tiempo que duren las ferias y fiestas.

Cuando se declaró el estado de alarma en el mes de marzo de 2020, más de 5.000 personas trabajadoras autónomas en Andalucía, estaban preparadas para iniciar su temporada de ferias, y habían realizado importantes inversiones para ello, cuando les sorprendió la crisis sanitaria. El inicio de la temporada no llegó, porque no lo permitió la pandemia y las medidas que para contenerla se han adoptado, derivando en restricciones y cancelaciones de eventos festivos, que les ha impedido trabajar, manteniendo y sufriendo esta situación hasta la fecha. Ha transcurrido ya más de un año desde este hecho y la mayoría de las personas trabajadoras autónomas dedicadas a la actividad de feriantes, no han tenido la oportunidad de ejercerla, a pesar de continuar haciendo frente a los gastos que efectuaron para iniciar la misma, asumiendo los costes del desembolso que cayó en vacío, lo que está provocando el endeudamiento de muchas de ellas y el riesgo de perder su actividad. Trámites de documentación, seguros, mantenimiento de instalaciones, alquileres de naves, reparaciones, aparatos o las luces para las atracciones requieren cuantiosas inversiones por parte del colectivo.

Ser feriante en tiempos de COVID-19 ha supuesto pérdida de empleos, y por tanto, pérdida de ingresos, propios y familiares, y ha trastocado un modelo de vida para miles de negocios en el que intervienen casi todos los miembros de la unidad familiar, en la que no todos han tenido una alternativa de empleo a su actividad económica.

La situación descrita y su perdurabilidad, ha llevado a los feriantes y a sus familias a un estado de absoluta vulnerabilidad, en tanto que no solo han visto disminuidos, incluso perdidos, en la mayoría de los casos, sus rentas e ingresos, sino que han tenido que asumir deudas, sin recurso alguno.

Esta situación no ha resultado indiferente para los responsables políticos, y ha habido amagos de apoyar a las personas trabajadoras autónomas de temporada por parte del Gobierno de la Nación, aprobando medidas que, por la definición adoptada, los requisitos exigidos y las condiciones establecidas, han sido excluyentes para la mayoría del sector de feriantes en tanto que no se ajustan a su realidad, según manifestaciones de sus representantes, que denuncian que no han logrado dar respuesta a la mayoría de este sector, manteniéndolos en una situación de abandono y de absoluta desprotección.

JOSE AGUSTÍN GONZALEZ ROMO		27/05/2021 14:20	PÁGINA 2/9
VERIFICACIÓN	BndJABNJV3LP9ZN4EHDP4M4CQ2FLQY	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	
			



Es el caso del Real Decreto-ley 24/2020, de 26 de junio, de medidas sociales de reactivación del empleo y protección del trabajo autónomo y de competitividad del sector industrial, que en su artículo 10 regula una prestación extraordinaria de cese de actividad para los trabajadores de temporada; el Real Decreto-ley 30/2020, de 29 de septiembre, de medidas sociales en defensa del empleo, artículo 14; y el Real Decreto-ley 2/2021, de 26 de enero, de refuerzo y consolidación de medidas sociales en defensa del empleo, artículo 8.

Desde que estalló la crisis sanitaria, económica y también social, a partir de la declaración del estado de alarma en España, desde la Consejería de Empleo, Formación y Trabajo Autónomo, competente en la materia, se ha mantenido contactos directos y regulares con los representantes del sector, en el ánimo siempre de ayudarles y de estar cerca de sus demandas y, sobre todo, de sus necesidades. En esta línea, se tomó la decisión de incluirles en la ayuda de 1.000 euros para mantenimiento de la actividad dirigida a las personas trabajadoras autónomas que desempeñan su actividad en sectores más afectados por la pandemia.

Desde esta Consejería se ha mostrado un compromiso con el sector, y es que, si bien esta crisis ha afectado a muchos sectores productivos, tiene consecuencias más graves en determinadas actividades, entre las que se encuentra la de los feriantes. Otros han podido reanudar su actividad al menos parcialmente, mientras que ellos, salvo pocas excepciones, no han podido en muchos casos reiniciarla desde que se dictaron restricciones de movilidad para afrontar la pandemia hasta la fecha.

Desde la Administración de la Junta de Andalucía, y con el fin de paliar los efectos de esta crisis, se han ido adoptando medidas económicas de apoyo a pymes y autónomos, orientadas a las peticiones que se han venido planteando, y algunas, específicas de apoyo para los feriantes, como es el caso de las ayudas reguladas en el Decreto-ley 29/2020, de 17 de noviembre, por el que se establecen medidas urgentes para el mantenimiento de la actividad de determinados sectores económicos y de apoyo tributario al sector del juego como consecuencia de la situación ocasionada por el coronavirus (Covid-19), y se implanta la plataforma de gestión de datos de Centros de Servicios Sociales, en el que se destinó a este colectivo 577.000 euros, de los que se beneficiaron 577 personas trabajadoras autónomas dadas de alta en el Régimen Especial de la Seguridad Social de Trabajadores por Cuenta Propia o Autónomos, pertenecientes a este sector. Una ayuda que se ha aplicado flexibilizando en todo lo posible los requisitos, para que pudiesen acceder el mayor número posible de ellas.

Finalizada la vigencia del estado de alarma, se constata que la situación epidemiológica, continúa resultando preocupante, tanto a nivel sanitario, como social y económico, y en éste último, entre los sectores más vulnerables.

Las medidas que se han adoptado en los distintos ámbitos afectados, más allá del estrictamente sanitario, en particular de carácter económico y social, cuya eficacia ha sido condicionada al tiempo durante el que esté vigente el estado de alarma, han perdido su eficacia el 9 de mayo. A ellas hay que añadir otra serie de medidas que, aunque no expresamente condicionadas a la vigencia del estado de alarma, han sido adoptadas en relación con las consecuencias de la pandemia del SARS-CoV-2, al objeto de paliar sus efectos negativos sobre el tejido económico y social.

Algunas de estas medidas fueron específicamente adoptadas para hacer frente a las situaciones de vulnerabilidad social y económica derivadas de las graves consecuencias que en todos los ámbitos, además del sanitario, ha acarreado la pandemia ocasionada por el virus SARS-CoV-2. Ante esta circunstancia, ha resultado necesario y urgente prorrogar la eficacia temporal de algunas de ellas mientras subsistan los efectos negativos de la pandemia, con independencia del fin de la vigencia del estado de alarma, así como adaptar determinadas situaciones jurídicas que se verán afectadas por la finalización de la vigencia del estado de alarma, y para ello, se ha aprobado el Real Decreto-ley 8/2021, de 4 de mayo, por el que se adoptan medidas urgentes en el orden sanitario, social y jurisdiccional, a aplicar tras la finalización de la vigencia del estado de alarma declarado por el Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre.

JOSE AGUSTÍN GONZALEZ ROMO		27/05/2021 14:20	PÁGINA 3/9
VERIFICACIÓN	BndJABNJV3LP9ZN4EHDP4M4CQ2FLQY	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	





En la Comunidad Autónoma de Andalucía, reunido el Consejo de Alertas de Salud Pública de Alto Impacto el día 6 de mayo de 2021, se acuerda que la Comunidad Autónoma de Andalucía iniciará el día 9 de mayo un proceso de transición a la normalidad tras el fin del estado de alarma. Esta desescalada, vinculada al nivel de vacunación en Andalucía, estará dividida en tres fases: la primera fase de estabilización desde el día 9 de mayo; fase de avance, a partir del día 1 de junio, y fase de normalización, el día 21 de junio. Para esta fecha, la previsión del Gobierno andaluz es que el 70% de la población andaluza tenga al menos una dosis administrada y en torno al 40% esté completamente inmunizada. Así lo recoge literalmente el Decreto del Presidente 15/2021, de 7 de mayo, por el que se modifica el 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.

La continuidad de las medidas adoptadas y las nuevas que sean necesarias aprobar para seguir haciendo frente a la pandemia, mantienen la situación de vulnerabilidad de los feriantes, en tanto que tienen un escenario de futuro incierto, que exige una respuesta inmediata por parte de este Gobierno de Andalucía, que no puede olvidarlos y dejarlos atrás, especialmente en estas fases de desescalada.

En Andalucía, según los datos ofrecidos por las asociaciones representativas del sector de feriantes, más de 5.000 personas trabajadoras autónomas del sector se han visto afectados por la crisis sanitaria y económica provocada por el Covid-19. Todas estas personas llevan 19 meses sin trabajar en su actividad, y por tanto, en una situación laboral de desempleo, sin percepción de ingresos que cubran sus necesidades económicas, personales y familiares.

Por ello, si bien la ayuda ofrecida hasta el momento iba destinada al mantenimiento de la actividad de las personas dedicadas al sector de feriantes, hoy, por los motivos expuestos, en una situación laboral de absoluta inactividad, es un reclamo otorgar una ayuda sociolaboral que palle su pérdida de rentas e ingresos, que suavice los devastadores efectos económicos que les ha provocado esta crisis y contribuya a superar la posición de vulnerabilidad en que los ha colocado.

El drama de este sector, que permanecerá afectado por la imprevista 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 contribuyan a su sustento.

Las ayudas que se aprueban, contribuirán a paliar la merma sufrida por las personas afectadas en sus ingresos como consecuencia de su inactividad, 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 paliar 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, 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 10.3.14º del Estatuto de Autonomía para Andalucía, la Comunidad Autónoma, en defensa

JOSE AGUSTÍN GONZALEZ ROMO		27/05/2021 14:20	PÁGINA 4/9
VERIFICACIÓN	BndJABNJV3LP9ZN4EHDP4M4CQ2FLQY	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	
			



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 propia de temporada, dedicadas al sector de feriantes, afectadas por la situación descrita, 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 derivada del estado de alarma no ha finalizado, y tampoco 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 por cuenta propia que desempeñan su actividad en sectores más afectados por la pandemia, tales como feriantes, 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 propia del sector afectado, con su consenso y colaboración, se regula una línea de ayudas destinada, a las personas trabajadoras por cuenta propia o autónomas del sector de feriantes, afectadas por 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 adoptadas, con el mismo fin, por la autoridad competente de la Comunidad Autónoma de Andalucía, y las consecuencias económicas derivadas de la misma, en las que concurren los requisitos establecidos en el presente decreto-ley.

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,

JOSE AGUSTÍN GONZALEZ ROMO		27/05/2021 14:20	PÁGINA 5/9
VERIFICACIÓN	BndJABNJV3LP9ZN4EHDP4M4CQ2FLQY	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	
			



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 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 propia, como consecuencia de la situación laboral 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.

El Tribunal Constitucional en su Sentencia 239/2002, de 11 de diciembre, la cual vino a confirmar la constitucionalidad del Decreto de la Junta de Andalucía 284/1998, de 29 de diciembre, por el que se establecían ayudas económicas complementarias, de carácter extraordinario, a favor de los pensionistas por jubilación e invalidez en sus modalidades contributivas, en la que delimitó las competencias autonómicas en dicha materia, lo hizo a partir de la consideración de “la existencia de una asistencia social externa al Sistema de Seguridad Social y no integrada en él, a la que ha de entenderse hecha la remisión contenida en el art. 148.1.20 CE, y, por tanto, competencia posible de las Comunidades Autónomas... Esta asistencia social aparece como un mecanismo protector de situaciones de necesidad específicas, sentidas por grupos de población a los que no alcanza aquel sistema y que opera mediante técnicas distintas de las propias de la Seguridad Social. En el momento actual –con independencia de que la evolución del Sistema de Seguridad Social pueda ir en la misma dirección– es característica de la asistencia social su sostenimiento al margen de toda obligación contributiva o previa colaboración económica de los destinatarios o beneficiarios» (STC 76/1986, de 9 de junio, F. 7).” (FJ 5), configurándose por tanto la misma como “«técnica de protección fuera del sistema de la Seguridad Social con caracteres propios que la separan de otros afines o próximos a ella, dispensada por entes públicos o por organismos dependientes de entes públicos cualesquiera que éstos sean o también por entidades privadas» (STC 171/1998, de 23 de julio, F. 3).»(FJ 9)”

JOSE AGUSTÍN GONZALEZ ROMO		27/05/2021 14:20	PÁGINA 6/9
VERIFICACIÓN	BndJABNJV3LP9ZN4EHDP4M4CQ2FLQY	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	
			

Es decir, una de las conclusiones principales que cabe extraer de la doctrina recogida en la Sentencia de referencia es que el artículo 41 de la Constitución “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”, de modo que, una interpretación de dicho precepto 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.” (FJ 5), por lo que, “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).” (FJ 7)

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 someterá a lo dispuesto en el mismo, siguiendo principios de celeridad y simplificación, que agilicen los trámites para la resolución y pago de dichas ayudas. Es un procedimiento a los fines de unos reconocimientos de unas ayudas en las que es factible eliminar carga administrativa innecesaria para las mismas personas beneficiarias (y 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 del procedimiento establecido en el presente decreto-ley.

De acuerdo con los principios de celeridad y simplificación citados, la concesión y el pago de las ayudas estarán exentos de función interventora previa, por lo que se someterán a control financiero posterior.

Asimismo, con apoyo en el artículo 82.4 de la Ley 39/2015 se exceptiona la existencia de un trámite de audiencia frente a la propuesta de resolución. Efectivamente dicho precepto habilita que “Se podrá prescindir del trámite de audiencia cuando no figuren en el procedimiento ni sean tenidos en cuenta en la resolución otros hechos ni otras alegaciones y pruebas que las aducidas por el interesado”.

El Tribunal Constitucional, en la Sentencia 144/1996, de 16 de septiembre, afirma que “en un procedimiento administrativo lo verdaderamente decisivo es si el sujeto ha podido alegar y probar lo que estimase por conveniente en los aspectos esenciales del conflicto en el que se encuentra inmerso” y sobre dicha previsión encontramos analizando derecho comparado de otras Comunidades Autónomas ejemplo de omisión del trámite atendiendo a las particularidades del caso (p.e Resolución de 11 de noviembre de 2020, del Presidente del Institut Valencià de Cultura, por la que se conceden ayudas a la organización y mantenimiento de asociaciones empresariales y de profesionales del sector audiovisual en 2020. [2020/9600] (DOGV núm. 8955 de 18.11.2020))

La posibilidad de la opción habilitada en el artículo 82.4 de la Ley 39/15 es referenciada también en el punto 5 del artículo 17 de la Orden de 20 de diciembre de 2019 de la Consejería de Presidencia, Administración Pública e Interior que aprueba las bases tipos para la concesión de subvenciones en

JOSE AGUSTÍN GONZALEZ ROMO		27/05/2021 14:20	PÁGINA 7/9
VERIFICACIÓN	BndJABNJV3LP9ZN4EHDP4M4CQ2FLQY	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	





régimen de concurrencia no competitiva, si bien allí se puntualiza que han de concurrir como circunstancias que el interesado hubiere presentado con la solicitud toda la documentación exigida, que no quepa posibilidad de optar entre varias subvenciones propuestas y que la propuesta lo sea por el importe solicitado.

Y, precisamente, estas circunstancias son las que concurren en el procedimiento regulado en el presente decreto-ley, en tanto que, la documentación que se presente debe acompañar a la solicitud, se trata de una sola línea de ayudas ayuda, que consiste en una única cuantía a tanto alzado, por lo que su solicitud, lo es por el importe solicitado.

Es por ello, por lo que, con el fin de agilizar el procedimiento, se ha prescindido del mencionado trámite, sin conculcar, por los argumentos expuestos, derechos ni la seguridad jurídica del procedimiento, y sin provocar indefensión (STS 18 de julio de 2019 rec. n.º 1139/19) en las personas interesadas.

La concesión de las ayudas corresponderá a la Consejería de Empleo, Formación y Trabajo Autónomo a través de la Dirección General de Trabajo Autónomo y Economía Social, por razones de índole organizativa y de eficacia administrativa, y atendiendo a la competencia de ésta en materia de trabajo autónomo, que las tramitará y resolverá.

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 regular y convocar, como medida extraordinaria, la concesión de ayudas económicas, de carácter sociolaboral, para paliar la pérdida de rentas de personas trabajadoras por cuenta propia o autónomas del sector de feriantes, afectadas por 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 adoptadas, con el mismo fin, por la autoridad competente de la Comunidad Autónoma de Andalucía, y las consecuencias económicas derivadas de la misma, en las que concurren los requisitos establecidos 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 2.400 euros por persona. El número estimado de personas beneficiarias se ha calculado teniendo en cuenta el número de personas trabajadoras autónomas pertenecientes al sector de feriantes en Andalucía y la disponibilidad presupuestaria para resolver esta ayuda.

Para el desarrollo de las actuaciones establecidas en el presente decreto-ley, se destinan un total de 13.000.000 euros, con cargo al Servicio 01 del programa presupuestario 72C, que corresponden al presupuesto corriente de 2021, resultando el siguiente reparto:



	JOSE AGUSTÍN GONZALEZ ROMO	27/05/2021 14:20	PÁGINA 8/9
VERIFICACIÓN	BndJABNJV3LP9ZN4EHDP4M4CQ2FLQY	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	
			

MEDIDAS	PARTIDA PRESUPUESTARIA	FINANCIACIÓN	IMPORTE TOTAL
Medida de ayudas a feriantes de temporada.	1000010000 G/72C/471.02/00	Servicio 01	13.000.000 €

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 (13.000.000 €) se estima en 5.400 personas, correspondiendo una ayuda de 2.400 euros a cada una de ellas.

Dicho crédito aún no está disponible en la partida presupuestaria indicada, en tanto que con fecha de 26 de mayo se ha solicitado a la Dirección General de Presupuestos de la Consejería de Hacienda y Financiación Europea la tramitación de la modificación presupuestaria identificada como MC 2021/604912, para el traspaso de créditos del Programa Presupuestario 31C al 72C, ambos de la Sección 10.00, estando pendiente de su aprobación y contabilización.

PAUTA DE EJECUCIÓN TEMPORAL

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

1. Mayo 2021: Aprobación proyecto decreto-ley
2. Junio 2021: Presentación de solicitudes
3. Julio – septiembre: 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 paliar la pérdida de rentas de personas trabajadoras por cuenta propia o autónomas del sector de feriantes, afectadas por 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 adoptadas, con el mismo fin, por la autoridad competente de la Comunidad Autónoma de Andalucía, y las consecuencias económicas derivadas de la misma, en las que concurran los requisitos establecidos en el artículo 2 del texto, tiene previsto un gasto de 13.000.000 euros en el presupuesto 2021, con cargo a la sección 10.00, programa presupuestario 72C, previendo disponibilidad presupuestaria suficiente para dicho volumen de gasto, una vez aprobada la correspondiente modificación presupuestaria.

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

JOSE AGUSTÍN GONZALEZ ROMO		27/05/2021 14:20	PÁGINA 9/9
VERIFICACIÓN	BndJABNJV3LP9ZN4EHDP4M4CQ2FLQY	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	
			

INFORME SSCC2021/73 REGULACIÓN DECRETO LEY MEDIDA EXTRAORDINARIA A EFECTOS DE HORARIOS COMERCIALES DE LOS MUNICIPIOS TURÍSTICOS DECLARADOS EN ANDALUCÍA.

Asunto: Disposición de carácter general: decreto-ley. Competencia administrativa; Turismo; Comercio; Economía.

Remitido por la Ilma. Sra. Viceconsejera de la Consejería de Transformación Económica, Industria, Conocimiento y Universidades el proyecto de Decreto-ley referenciado, para la emisión de informe de acuerdo con el 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, con carácter urgente, se formulan los siguientes:

ANTECEDENTES

PRIMERO.- El 25 de mayo de 2021 tiene entrada, via correo electrónico, en los Servicios Centrales del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía el oficio de petición de informe sobre la propuesta a incluir en el proyecto de Decreto-ley sobre medida extraordinaria a efectos de horarios comerciales en los municipios turísticos declarados en Andalucía.

A dicha petición se acompaña únicamente el texto de la propuesta.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

PRIMERA. El Decreto-ley proyectado tiene por objeto, conforme a su Parte Expositiva, adaptar la oferta de la industria turística de nuestra comunidad autónoma, durante el período estival del ejercicio 2021, a la demanda de consumo de las personas visitantes de nuestros municipios declarados como turísticos a fin de que puedan abrir sus establecimientos comerciales minoristas todos los domingos y festivos durante el próximo periodo estival y atender a la mayor demanda que conlleva la previsible gran afluencia de visitantes. Con ello se trataría de fomentar el turismo pero también de evitar aglomeraciones de personas a fin de garantizar la gestión adecuada de los espacios comerciales en aras a la seguridad sanitaria.

SEGUNDA. En orden a completar la presentación del proyecto normativo, debemos indicar que se estructura en un solo artículo.

TERCERA. En cuanto a la tramitación seguida, la documentación remitida consta únicamente del texto del proyecto de Decreto-ley.

1

FIRMADO POR	ANA MARIA MEDEL GODOY	01/06/2021	PÁGINA 1/12
VERIFICACIÓN	Pk2jm9F6SZDJ999WCGF7VUTVLFMNNJ	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	

CUARTA. Dada la forma de Decreto-ley que adoptaría la norma proyectada, debemos centrar nuestro informe en analizar la procedencia del mismo, de acuerdo con los antecedentes expuestos y contenidos en la documentación remitida por el peticionario.

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 en la 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 la 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.

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 cumulativa. 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. n° 4781/2002). Téngase en cuenta que no toda situación extraordinaria requerirá de un Decreto-ley, porque

FIRMADO POR	ANA MARIA MEDEL GODOY	01/06/2021	PÁGINA 2/12
VERIFICACIÓN	Pk2jm9F6SZDJ999WCGF7VUTVLFMNNJ	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	

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.

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 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)”.

FIRMADO POR	ANA MARIA MEDEL GODOY	01/06/2021	PÁGINA 3/12
VERIFICACIÓN	Pk2jm9F6SZDJ999WCGF7VUTVLFMNNJ	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	

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).

Sobre las *“coyunturas económicas problemáticas”* podemos destacar la doctrina contenida en la STC 61/2018, de 7 de junio, que señala lo siguiente:

“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

FIRMADO POR	ANA MARIA MEDEL GODOY	01/06/2021	PÁGINA 4/12
VERIFICACIÓN	Pk2jm9F6SZDJ999WCGF7VUTVLFMNNJ	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	

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 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 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 Parte Expositiva 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 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

FIRMADO POR	ANA MARIA MEDEL GODOY	01/06/2021	PÁGINA 5/12
VERIFICACIÓN	Pk2jm9F6SZDJ999WCGF7VUTVLFMNNJ	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	

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 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:

FIRMADO POR	ANA MARIA MEDEL GODOY	01/06/2021	PÁGINA 6/12
VERIFICACIÓN	Pk2jm9F6SZDJ999WCGF7VUTVLFMNNJ	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	

«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 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 aquella.

En el caso del Decreto-ley proyectado, debemos analizar la acreditación o no de este presupuesto. La justificación de la concurrencia del mismo se incorpora a la propia Parte Expositiva del Proyecto. Así, según se indica, la medida se basa en que para el ejercicio 2021 se espera que tras la superación de la pandemia los datos de afluencia turística sean similares a los anteriores a esta situación, por ello es fundamental la puesta en marcha de actuaciones que permitan dar una adecuada respuesta comercial y de servicios al incremento de población previsto. Al propio tiempo se trataría igualmente de evitar aglomeraciones para garantizar la gestión adecuada de los espacios comerciales en aras de la seguridad sanitaria evitando contagios.

En tales términos se considera suficientemente justificada la concurrencia del presupuesto de extraordinaria y urgente necesidad.

Sin perjuicio de lo recientemente indicado, habríamos de poner de manifiesto como existiría una cierta contradicción en la literalidad de la Parte Expositiva cuando indica que en el verano de 2021 la pandemia estaría superada, y , a continuación, justifica la medida propuesta en la adecuada gestión de los espacios comerciales desde un punto de vista sanitario evitando contagios. Quizás por ello resultaría adecuado explicar con mayor precisión la fase en que nos encontraríamos en el momento actual en cuanto a la gestión de la crisis sanitaria, que no parece que se encuentre superada a día de hoy, haciendo así concordar adecuadamente el texto de la Parte Expositiva en sus diferentes párrafos o consideraciones.

En otro caso, es decir, si la pandemia se encontrara superada la medida habría de fundamentarse únicamente en razones distintas de las sanitarias, por ejemplo, de fomento del turismo o la actividad económica.

FIRMADO POR	ANA MARIA MEDEL GODOY	01/06/2021	PÁGINA 7/12
VERIFICACIÓN	Pk2jm9F6SZDJ999WCGF7VUTVLFMNNJ	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	

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 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).”*

FIRMADO POR	ANA MARIA MEDEL GODOY	01/06/2021	PÁGINA 8/12
VERIFICACIÓN	Pk2jm9F6SZDJ999WCGF7VUTVLFMNNJ	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	

En cuanto a la idoneidad de la medida prevista para atender a la situación de extraordinaria y urgente necesidad descrita en el presente supuesto las modificaciones propuestas irían dirigidas a posibilitar la apertura del comercio minorista para poder así dar adecuada respuesta al incremento de la demanda previsible en los municipios turísticos durante el período estival. Con ello se fomentaría el sector turístico muy castigado a resultas de la crisis sanitaria COVID-19, permitiéndose al propio tiempo una gestión adecuada de los espacios comerciales en aras a la seguridad sanitaria.

En tal sentido se considera que las medidas propuestas resultarían idóneas para responder a la situación de extraordinaria y urgente necesidad descrita.

De acuerdo con la doble motivación incorporada al proyecto de Decreto-ley (fomento de turismo o la actividad económica y mejor gestión sanitaria de la pandemia), cabría reforzar los argumentos incorporados a la Parte Expositiva incluyendo datos relativos a la evolución esperada de dicha pandemia (contagios, vacunación de la población etc.) etc, de forma que resultara adecuadamente justificado el que la medida propuesta de prolongue hasta septiembre de 2021. Ello en el sentido de resultar previsiblemente necesaria la misma para la gestión de la crisis sanitaria durante todo ese período.

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 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 tal sentido serían principalmente los siguientes títulos competenciales los que sirven de fundamento al proyecto de Decreto- Ley que nos ocupa.

En primer término cabría aludir a las competencias de la Comunidad Autónoma en relación con la actividad económica y el comercio:

“Artículo 58. Actividad económica

1. La Comunidad Autónoma de Andalucía asume competencias exclusivas en:

1º La ordenación administrativa de la actividad comercial, incluidos las ferias y mercados interiores; la regulación de los calendarios y horarios comerciales, respetando en su ejercicio el principio constitucional de unidad de mercado y la ordenación general de la economía; el desarrollo de las condiciones y la especificación de los requisitos administrativos necesarios para

9

FIRMADO POR	ANA MARIA MEDEL GODOY	01/06/2021	PÁGINA 9/12
VERIFICACIÓN	Pk2jm9F6SZDJ999WCGF7VUTVLFMNNJ	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	

ejerger la actividad comercial; la regulación administrativa de todas las modalidades de venta y formas de prestación de la actividad comercial; la clasificación y la planificación territorial de los equipamientos comerciales, incluido el establecimiento y la autorización de grandes superficies comerciales; el establecimiento y la ejecución de las normas y los estándares de calidad relacionados con la actividad comercial; la adopción de medidas de policía administrativa con relación a la disciplina de mercado, y la ordenación administrativa del comercio interior, por cualquier medio, incluido el electrónico, sin perjuicio en este último caso de lo previsto en la legislación del Estado.(..)

3º Fomento, regulación y desarrollo de las actividades y empresas de artesanía.(...)

5º Promoción de la competencia en los mercados respecto de las actividades económicas que se realizan principalmente en Andalucía y el establecimiento y regulación de un órgano independiente de defensa de la competencia.

2. La Comunidad Autónoma de Andalucía asume competencias exclusivas de acuerdo con las bases y la ordenación de la actuación económica general, y en los términos de lo dispuesto en los artículos 38, 131 y 149.1.11ª y 13ª de la Constitución, sobre las siguientes materias:

1º Fomento y planificación de la actividad económica en Andalucía.

2º Sector público económico de la Comunidad Autónoma, en cuanto no está contemplado por otras normas de este Estatuto.

3º Industria, salvo las competencias del Estado por razones de seguridad, sanitarias o de interés de la Defensa.(...)

4. La Comunidad Autónoma asume competencias ejecutivas en:

1º Reserva al sector público de recursos o servicios esenciales, especialmente en caso de monopolios, e intervención de empresas cuando lo exija el interés general.

2º Ferias internacionales que se celebren en Andalucía.

3º Propiedad intelectual e industrial.

4º Control, metrología y contraste de metales.

5º Defensa de la competencia en el desarrollo de las actividades económicas que alteren o puedan alterar la libre competencia del mercado en un ámbito que no supere el territorio de Andalucía, incluidas la inspección y la ejecución del régimen sancionador.”

Igualmente habríamos de hacer referencia, al tratarse de una materia abordada en el proyecto de Decreto-ley que nos ocupa, al turismo. En tal sentido conforme al EAA:

"Artículo 71. Turismo. 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

FIRMADO POR	ANA MARIA MEDEL GODOY	01/06/2021	PÁGINA 10/12
VERIFICACIÓN	Pk2jm9F6SZDJ999WCGF7VUTVLFMNNJ	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	

de la red de establecimientos turísticos de titularidad de la Junta, así como la coordinación con los órganos 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."

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

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, entendemos, los que establece el artículo 86 de la Constitución.

Conforme a éste último precepto :

"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."

Consideramos que tales límites se respetarían con la propuesta.

Así, en relación con la eventual incidencia del proyecto normativo que nos ocupa en la libertad de empresa (artículo 38 de la Constitución) reconocida en el Capítulo Segundo del Título Primero de la Constitución española, tampoco cabría apreciar a nuestro juicio afectación de tal derecho o libertad de acuerdo con la noción estricta que el Tribunal Constitucional ha mantenido en cuanto al término "afectar" que incorpora el artículo 86 de la Constitución, a fin de no dejar totalmente inoperante esta figura entendiéndose así que lo que no podría hacerse vía Decreto-ley sería establecer el régimen general o incidir en los elementos esenciales de los derechos y deberes reconocidos en el Título I de la Constitución española pues sería difícil pensar en un Decreto-ley que no tuviera algún tipo de incidencia, siquiera sea remota en alguno de tales derechos.

Así el Tribunal Constitucional en su STC 38/2016, de 3 de marzo, RTC 2016/38, habría señalado lo siguiente:

Por los motivos ya expuestos en el fundamento jurídico segundo de esta Sentencia, la condición establecida en el art. 86.1 CE (RCL 1978, 2836) de que los decretos-leyes — no podrán afectar [...] a los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el Título I— se proyecta sobre la facultad del ejecutivo balear de aprobar decretos-leyes y es parámetro de constitucionalidad de los que

11

FIRMADO POR	ANA MARIA MEDEL GODOY	01/06/2021	PÁGINA 11/12
VERIFICACIÓN	Pk2jm9F6SZDJ999WCGF7VUTVLFMNNJ	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	

dicte. Por ello, nuestro análisis debe partir de que —afectar— derechos constitucionales es, según la doctrina del Tribunal, una noción restringida, pues ya en la STC 111/1983, de 2 de diciembre (RTC 1983, 111), FJ 8, este Tribunal sostuvo que —la cláusula restrictiva del art. 86.1 CE (RCL 1978, 2836) («no podrán afectar...») debe ser entendida de modo tal que ni reduzca a la nada el Decreto-ley, [...] ni permita que por Decreto-ley se regule el régimen general de los derechos, deberes y libertades del Título I, ni de pie para que por Decreto-ley se vaya en contra del contenido o elementos esenciales de alguno de tales derechos—. La misma concepción estricta de la afectación de derechos constitucionales se reitera, entre otras, en las SSTC 60/1986, de 20 de mayo (RTC 1986, 60), FJ 4; 182/1997, de 18 de octubre (RTC 1997, 182), FJ 6; 137/2003, de 3 de julio (RTC 2003, 137), FJ 6; 108/2004, de 30 de junio (RTC 2004, 108), FJ 7, y 329/2005, de 15 de diciembre (RTC 2005, 329), FJ 8, en las que se sostiene que el —examen de si ha existido "afectación" por el Decreto-ley de un derecho o libertad regulado en el título I de la Constitución [...] exigirá tener en cuenta la configuración constitucional del derecho o deber afectado en cada caso y la naturaleza y alcance de la concreta regulación de que se trate— (SSTC 329/2005, de 15 de diciembre, FJ 8).

Teniendo en cuenta además que la finalidad de la medida incorporada al proyecto de Decreto-ley sería flexibilizar la restricción en cuanto a la posibilidad de apertura en domingos y festivos de los establecimientos comerciales minoristas por lo que no cabría apreciar que el mismo pudiera tener una incidencia negativa o restrictiva sobre la libertad de empresa y afectar en tal sentido a la misma en los términos proscritos por la Constitución.

4.- Conclusión.

A la vista de los requisitos expuestos, consideramos que se habría justificado la concurrencia del presupuesto de extraordinaria y urgente necesidad así como la adecuación al mismo de las medidas propuestas sin perjuicio de lo indicado en los apartados 1.5 y 2 de la presente consideración jurídica.

QUINTA.-Entrando ya en el estudio del texto del proyecto remitido, no habríamos de hacer observaciones al mismo.

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

La Letrada de la Junta de Andalucía.
Ana María Medel Godoy.

FIRMADO POR	ANA MARIA MEDEL GODOY	01/06/2021	PÁGINA 12/12
VERIFICACIÓN	Pk2jm9F6SZDJ999WCGF7VUTVLFMNNJ	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	

INFORME-MEMORIA JUSTIFICATIVA SOBRE LA NECESIDAD Y OPORTUNIDAD DEL PROYECTO DE DECRETO LEY POR EL QUE SE ADOPTA UNA MEDIDA EXTRAORDINARIA Y URGENTE PARA APOYO ECONÓMICO A LAS ENTIDADES PRESTADORAS DEL SERVICIO DE ATENCIÓN INFANTIL TEMPRANA EN VIRTUD DE LOS ACUERDOS MARCO VIGENTES SUSCRITOS CON LA CONSEJERÍA DE SALUD Y FAMILIAS ASÍ COMO A LAS ENTIDADES LOCALES QUE PRESTAN EL SERVICIO DE ATENCIÓN INFANTIL TEMPRANA EN DELEGACIÓN DE COMPETENCIAS COMO CONSECUENCIA DE LA SITUACIÓN OCASIONADA POR EL CORONAVIRUS 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 dictado en el encabezamiento.

1) Juicio de Legalidad:

En Andalucía, la Atención Infantil Temprana encuentra su fundamento legal en la Ley 2/1998, de 15 de junio, de Salud de Andalucía, que en su artículo 6.2 dispone que las personas menores de edad, entre otros colectivos, tienen derecho a actuaciones y programas sanitarios especiales y preferentes. Por otra parte, la Ley 16/2011, de 23 de diciembre, de Salud Pública de Andalucía, en su artículo 60.2.q) incluye entre las prestaciones de salud pública la atención infantil temprana dirigida a la población menor de seis años afectada por trastornos en el desarrollo o con riesgo de padecerlos, habiéndose llevado a cabo el desarrollo de esta prestación mediante el Decreto 85/2016, de 26 de abril, por el que se regula la intervención integral de la Atención Infantil Temprana en Andalucía.

Para la prestación del mencionado servicio, la entonces Consejería de Salud de la Junta de Andalucía suscribió una serie de Acuerdos Marco, en los que se establecieron las condiciones a las que han de ajustarse los contratos de gestión de servicio público, modalidad concierto, derivados de los mismos. La calificación de dichos contratos como de gestión de servicio público venía dada por su propio objeto, al tratarse de la gestión de un servicio cuya prestación ha sido asumida como propia por la Administración, en consonancia con la definición recogida en el artículo 8 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público vigente en ese momento, el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre.

En consecuencia, la Consejería de Salud, a propuesta de la Secretaría General de Salud Pública y Consumo, adjudicó, por Resolución de 27 de abril de 2015, de la Secretaria General Técnica, un primer Acuerdo Marco, en virtud del cual se adjudicaron y formalizaron un total de 121 contratos

C/ Castelar, 22
41071 Sevilla



Código Seguro de Verificación: VH5DPYGRXF89HZ2Q8CMSTNYAHEXJS. Permite la verificación de la integridad de una copia de este documento electrónico en la dirección: https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma			
FIRMADO POR	ANA CARMEN MATA RICO	FECHA	01/06/2021
ID. FIRMA	VH5DPYGRXF89HZ2Q8CMSTNYAHEXJS	PÁGINA	1/12
			

derivados del mismo. Un segundo Acuerdo Marco, motivado por la publicación del Decreto 85/2016, de 26 de abril, y el nuevo marco normativo que en dicho decreto se establecía, se llevó a cabo por Resolución de 5 de mayo de 2016, de la Viceconsejería de Salud, del cual derivan 15 contratos. Por Resolución de la Secretaría General Técnica de 27 de octubre de 2017, se licitó, a través de un tercer Acuerdo Marco, una serie de lotes en aquellas localidades en las cuales la prestación del servicio de Atención Temprana dejaba de depender de dichas entidades o corporaciones locales y del que derivan 46 contratos.

Con esta organización de la prestación de la Atención Infantil Temprana mediante los contratos de gestión de servicios públicos derivados de los tres Acuerdos Marco citados, entra en vigor la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se trasponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 y ello determina, por un lado, la desaparición de la figura del contrato de gestión de servicios públicos y, por tanto, de la regulación de algunas formas de gestión indirecta como el concierto, y, por otro, una nueva y más precisa regulación de los denominados “servicios a las personas”.

Al amparo de este nuevo marco jurídico, y mediante la publicación en BOJA n.º 80 del Decreto 57/2020, de 22 de abril, se ha regulado el concierto social para la prestación de la Atención Infantil Temprana en Andalucía, y en el que se prevé que la prestación se lleve a cabo mediante este instrumento, el cual se configura como un contrato administrativo especial, de acuerdo con lo previsto en el artículo 25.1 b) de la citada Ley de Contratos del Sector Público. En cumplimiento de ello, mediante Resolución de fecha 5 de agosto de 2020, se aprueba el expediente del concierto social para la prestación del servicio de Atención Infantil Temprana en Andalucía, se abre el procedimiento de adjudicación y se produce el nombramiento de la Mesa de Contratación, en orden a su adjudicación y formalización, si bien, hasta tanto se produzca la culminación del proceso de contratación abierto, la prestación del servicio de atención Infantil Temprana se sigue ejecutando mediante los tres referidos contratos de gestión de servicios públicos, modalidad concierto, y sus 182 contratos derivados.

Por otra parte, en virtud del Decreto 129/2017, de 1 de agosto, se delega la competencia de la prestación de la atención infantil temprana de la entonces Consejería de Salud en las entidades locales que se recogen en su Anexo, fórmula jurídica que permite llevar a cabo la gestión directa de esta competencia en estos municipios, y que en su artículo 4 recoge que la Consejería de Salud, con cargo a su presupuesto, financiará la delegación mientras esté vigente la misma, en las mismas condiciones económicas que financie a las entidades privadas adjudicatarias de los contratos derivados del Acuerdo Marco que establezca en cada momento las condiciones a que habrán de ajustarse los contratos de gestión de servicios públicos, modalidad concierto, del Servicio de Atención Infantil Temprana.

Los Centros de atención infantil temprana son unidades asistenciales especializadas, con infraestructura adecuada y personal multidisciplinar, para prestar, en estrecha coordinación con el resto de recursos sanitarios, sociales y educativos, una mejor atención integral al menor, su familia y su

C/ Castelar, 22
41071 Sevilla

Código Seguro de Verificación: VH5DPYGRXF89HZ2Q8CMSTNYAHEXJS. Permite la verificación de la integridad de una copia de este documento electrónico en la dirección: https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma			
FIRMADO POR	ANA CARMEN MATA RICO	FECHA	01/06/2021
ID. FIRMA	VH5DPYGRXF89HZ2Q8CMSTNYAHEXJS	PÁGINA	2/12
			

entorno, tal como se recoge en el Decreto 85/2016, de 26 de abril, por el que se regula la intervención integral de la Atención Infantil Temprana en Andalucía.

El Decreto 85/2016 de 26 de abril recoge como principio de actuación el de gratuidad en el acceso, que implica la cobertura del coste de los recursos por la Administración de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Este principio de gratuidad en el acceso, y por consiguiente, la cobertura del coste de los recursos por la Administración de la Junta de Andalucía, motiva la necesidad de la adopción de una medida extraordinaria que pueda ayudar a reducir los efectos económicos ocasionados por el obligado incremento de gasto que ha supuesto seguir manteniendo la prestación del servicio con la necesaria adopción de las medidas que desde la Administración se imponían para frenar y reducir el contagio de Covid-19.

El periodo que se tiene en consideración para el cálculo del gasto que justifica esta medida excepcional abarca desde abril de 2020 a marzo de 2021, ambos inclusive, consistiendo la medida en un abono, que se realizará en un pago único y exclusivo, de la cuantía en la que haya incurrido cada entidad beneficiaria, en concepto de gastos soportados en los Centros de Atención Infantil Temprana de los que es titular, por la aplicación de las medidas sanitarias impuestas con motivo de la pandemia de coronavirus, y así se acredite mediante la aportación con carácter previo a su concesión, de la correspondiente factura.

El importe a percibir por cada entidad beneficiaria será como máximo de un 5,66% de las sesiones que tengan atribuidas durante el periodo que va desde abril de 2020 a marzo de 2021, ambos inclusive, en virtud del Acuerdo Marco que tengan suscrito con la Consejería de Salud y Familias así como, en el caso de entidades locales, en virtud de la Orden de 5 de julio de 2018 por la que se actualiza el Anexo del Decreto 129/2017, de 1 de agosto, de delegación de la competencia de la prestación de la atención infantil temprana, citado. Este porcentaje se corresponde con la estimación hecha de lo que habrían supuesto los gastos extraordinarios según las sesiones atribuidas, con carácter compensatorio y paliativo, con motivo de la adecuación a las medidas sanitarias impuestas para la contención de la propagación del Covid-19, dada su necesidad y obligatoriedad en función del carácter público y esencial del servicio que se presta a los menores y a sus familias.

Se ha de tener presente que estamos ante una disposición por la que se adopta una medida de carácter provisional y extraordinario y cuya aplicación se encuentra limitada exclusivamente a la presente situación crítica en la que existiendo una extraordinaria y urgente necesidad no son suficientes los recursos ordinarios y resultan insuficientes los recursos disponibles.

Dada la urgencia que requiere la implantación de esta medida económica extraordinaria a fin de ayudar a paliar los gastos extraordinarios que están soportando los centros de atención infantil temprana, y quedando manifiestamente patente su relevancia, no resulta adecuado un retraso en su tramitación, pues precisamente el carácter paliativo se sustenta en la prontitud y agilidad en su abono,

C/ Castelar, 22
41071 Sevilla

Código Seguro de Verificación: VH5DPYGRXF89HZ2Q8CMSTNYAHEXJS. Permite la verificación de la integridad de una copia de este documento electrónico en la dirección: https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma			
FIRMADO POR	ANA CARMEN MATA RICO	FECHA	01/06/2021
ID. FIRMA	VH5DPYGRXF89HZ2Q8CMSTNYAHEXJS	PÁGINA	3/12
			

de forma que estos centros puedan contar con ella para hacer frente al incremento de los gastos, siendo esta prontitud y agilidad, la nota elemental y básica, la razón de ser que motiva la implantación de la propia medida.

Por tanto, son manifiestas las razones que conducen a que, en uso de las competencias establecidas en el artículo 61 del Estatuto de Autonomía para Andalucía, se apruebe el presente instrumento normativo del que dispone este Gobierno para dar respuesta, en tiempo, y de forma ágil, a una situación que requiere de una actuación inmediata, en el convencimiento de que las medidas previstas en la presente disposición se encuadran en la acción del Gobierno de Andalucía para proteger la salud de los ciudadanos, en un ejercicio de responsabilidad con los compromisos asumidos y máxime teniendo en cuenta que el objetivo final es proteger a este sector de la población infantil dada su especial vulnerabilidad, así como favorecer su óptimo desarrollo y bienestar y el de sus familias.

Todo ello, en cumplimiento del Estatuto de Autonomía que en el artículo 55.2 establece que corresponde a la Comunidad Autónoma de Andalucía la competencia compartida en materia de sanidad interior y, en particular, la ordenación, planificación, determinación, regulación y ejecución de los servicios y prestaciones sanitarias, sociosanitarias y de salud mental de carácter público en todos los niveles y para toda la población, la ordenación y la ejecución de las medidas destinadas a preservar, proteger y promover la salud pública en todos los ámbitos, incluyendo la salud laboral, la sanidad animal con efecto sobre la salud humana, la sanidad alimentaria, la sanidad ambiental y la vigilancia epidemiológica, el régimen estatutario y la formación del personal que presta servicios en el sistema sanitario público, así como la formación sanitaria especializada y la investigación científica en materia sanitaria.

2) Juicio de oportunidad y ordenación del proyecto.

Desde que el pasado 11 de marzo de 2020 la Organización Mundial de la Salud declarara como pandemia internacional a la situación de emergencia de salud pública provocada por el COVID-19, nos vemos inmersos, tanto a nivel nacional como internacional, en una situación crítica sin precedentes, en la que se han ido adoptando medidas urgentes y extraordinarias para proteger la salud de la ciudadanía y también para paliar los efectos económicos que ello está suponiendo, medidas que vienen suficientemente motivadas por la necesidad de reaccionar de forma rápida y eficaz para amortiguar el impacto de la rápida propagación de este virus que está suponiendo un importante impacto económico y social.

C/ Castelar, 22
41071 Sevilla

Código Seguro de Verificación: VH5DPYGRXF89HZ2Q8CMSTNYAHEXJS. Permite la verificación de la integridad de una copia de este documento electrónico en la dirección: https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma			
FIRMADO POR	ANA CARMEN MATA RICO	FECHA	01/06/2021
ID. FIRMA	VH5DPYGRXF89HZ2Q8CMSTNYAHEXJS	PÁGINA	4/12
			

Como medidas extraordinarias, en nuestra Comunidad Autónoma se han dictado los Decretos del Presidente 8/2020, de 29 de octubre, 9/2020, de 8 de noviembre y 10/2020, de 23 de noviembre, por los que se establecen medidas en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía en aplicación del referido 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. Merece reseñar especialmente 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.

Las circunstancias excepcionales ocasionadas por la pandemia generada por el COVID-19, y la crisis sanitaria en la que aún estamos inmersos, está suponiendo un grave daño a todos los sectores en general, y entre ellos, en gran medida a los Centros de Atención Infantil Temprana, cuya actividad se ha visto directamente afectada por esta situación y por las medidas preventivas de salud pública que desde el inicio de la alerta sanitaria se han tenido que ir adoptando e incorporando.

La procedencia de esta compensación a favor de las entidades vinculadas contractualmente con la administración se justifica en el hecho de que se trata de contratos de gestión de servicio público los que rigen dichas relaciones, celebrados al amparo del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por lo que tales contratistas tendrían derecho a la modificación del contrato con el fin de restablecer el equilibrio financiero del mismo, que se habría visto alterado como consecuencia de la crisis provocada por el Covid-19, en especial, por las medidas que imperativamente se han tenido que adoptar para poder llevar a cabo la actividad de servicio público minimizando los riesgos de contagio y asegurando la continuidad asistencial. En cuanto a la procedencia de la compensación a favor de las entidades locales con competencias delegadas, se justifica igualmente dado que el Decreto 129/2017, de 1 de agosto, de delegación de la competencia de la prestación de la atención infantil temprana, dispone en su artículo 4, relativo a medios económicos, que la Consejería de Salud, con cargo a su presupuesto, financiará la delegación objeto de dicho decreto, en las mismas condiciones económicas que financie a las entidades privadas adjudicatarias de los contratos derivados del Acuerdo Marco que establezca en cada momento las condiciones a que habrán de ajustarse los contratos de gestión de servicios públicos, modalidad concierto, del servicio de Atención infantil temprana.

En este sentido, si bien con fecha 13 de marzo el Consejero de Salud y Familias, mediante Orden por la que se adoptan medidas preventivas de salud pública en la Comunidad de Andalucía, como consecuencia de la situación y evolución del coronavirus (COVID-19), había acordado la suspensión temporal del ejercicio de actividades presenciales de los servicios de Atención Infantil Temprana en todo el territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía, mediante la Orden de 16 de marzo de 2020, por la que se facilita la continuidad del proceso de Atención Infantil Temprana como consecuencia de la situación y evolución del coronavirus (COVID-19), se pusieron en marcha nuevas

C/ Castelar, 22
41071 Sevilla

Código Seguro de Verificación: VH5DPYGRXF89HZ2Q8CMSTNYAHEXJS. Permite la verificación de la integridad de una copia de este documento electrónico en la dirección: https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma			
FIRMADO POR	ANA CARMEN MATA RICO	FECHA	01/06/2021
ID. FIRMA	VH5DPYGRXF89HZ2Q8CMSTNYAHEXJS	PÁGINA	5/12
			

estrategias y herramientas que dieran respuesta a sus nuevas necesidades en la situación de aislamiento en la que se encontraban, dada la importancia que en el ámbito de la Atención Infantil Temprana tiene el mantenimiento en el tiempo de las intervenciones para el logro de objetivos y con el fin de garantizar en la medida de lo posible, la continuidad de la prestación del servicio y minimizar el impacto para las personas menores de seis años con Trastornos del Desarrollo o con riesgo de presentarlos y sus familias.

La citada Orden de 16 de marzo de 2020, dispuso que con la finalidad de facilitar la continuidad del proceso de Atención Infantil Temprana y reforzar el acompañamiento y apoyo a las familias, la dirección de los Centros de Atención Infantil Temprana garantizaría el diseño de planes de apoyo familiar y material adecuado que permitan continuar con las intervenciones de forma no presencial. Para ello cada Centro de Atención Infantil Temprana habría de poner a disposición de sus equipos profesionales los medios necesarios, preferiblemente digitales, para que puedan establecer contacto directo con las familias, a fin de promover su capacitación así como la identificación y movilización de recursos familiares. Igualmente la comunicación y coordinación con otros equipos de profesionales que participen en la atención de las personas menores se realizaría por medios telemáticos.

La actividad presencial por otra parte, y la progresiva incorporación a las sesiones presenciales, con la reapertura de los centros a partir del 11 de mayo de 2020, se vió necesariamente obligada a ser adaptada a la situación sanitaria, por lo que los centros, debieron implementar, entre otras, medidas generales de higiene de sus trabajadores y profesionales, así como cuidados extraordinarios de limpieza y desinfección de locales.

Todo ello conlleva a la apreciación de concurrencia de la teoría del “factum principis”, por cuanto en la ejecución de los contratos señalados se ha producido una alteración indirecta de la prestación contratada sin mediar modificación debida a medidas administrativas de carácter general, que aunque no modifican directamente el objeto del contrato ni lo pretenden, inciden sobre él haciéndolo más oneroso para el contratista sin culpa de éste. Se trata de medidas que, procedentes de las autoridades sanitarias, han ocasionado incurrir en gastos extraordinarios, medidas imperativas y de obligado cumplimiento, que reúnen las características de generalidad e imprevisibilidad del hecho generador del daño.

En conjunto, se trata de medidas que, procedentes de las autoridades sanitarias, han ocasionado incurrir en gastos extraordinarios, medidas de obligado cumplimiento, que reúnen las características de generalidad e imprevisibilidad del hecho generador del daño.

En cuanto a la imprevisibilidad del daño, el Tribunal Supremo en Sentencia de 14 de marzo de 1985, declara que la teoría del riesgo imprevisible es una institución que la doctrina considera imprescindible en su aplicación en el área de relaciones que la concesión de servicios públicos establece entre la administración concedente y la entidad concesionaria, estando plenamente justificada en razones de buena fe, equidad, fuerza mayor, igualdad de cargas y continuidad del

C/ Castelar, 22
41071 Sevilla

Código Seguro de Verificación: VH5DPYGRXF89HZ2Q8CMSTNYAHEXJS. Permite la verificación de la integridad de una copia de este documento electrónico en la dirección: https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma			
FIRMADO POR	ANA CARMEN MATA RICO	FECHA	01/06/2021
ID. FIRMA	VH5DPYGRXF89HZ2Q8CMSTNYAHEXJS	PÁGINA	6/12
			

servicio público en beneficio de la propia Administración y de los intereses generales, intereses que en el caso que no son otros en el caso que nos ocupa, que los de los menores destinatarios de esta atención temprana y sus familias.

En este sentido, tal como se ha expuesto con anterioridad, es de señalar que el Decreto 85/2016 de 26 de abril recoge como principio de actuación el de gratuidad en el acceso, que implica la cobertura del coste de los recursos por la Administración de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

En las medidas que se adoptan en el presente decreto-ley concurren las circunstancias de extraordinaria y urgente necesidad previstas en el artículo 86 de la Constitución, considerando, por otra parte, que los objetivos que se pretenden alcanzar con el mismo no pueden conseguirse a través de la tramitación de una ley por el procedimiento de urgencia, y sin que este real decreto-ley constituya un supuesto de uso abusivo o arbitrario de este instrumento constitucional.

Por todo lo expuesto, es de considerar que la figura del decreto-ley constituye un instrumento constitucionalmente lícito, siempre que, tal como reiteradamente ha exigido nuestro Tribunal Constitucional, el fin que justifica la legislación de urgencia sea subvenir a una situación concreta, que por razones difíciles de prever requiere una acción normativa inmediata en un plazo más breve que el requerido por la vía normal o por el procedimiento de urgencia para la tramitación parlamentaria de las leyes (sentencias 6/1983, de 4 de febrero, F. 5; 11/2002, de 17 de enero, F. 4, 137/2003, de 3 de julio, F. 3 y 189/2005, de 7 julio, F. 3). Como señala el citado Tribunal, 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» (STC 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).

En el presente caso, el fin que justifica la legislación de urgencia es paliar una situación concreta, dentro de los objetivos gubernamentales, que por razones difíciles de prever requiere una acción normativa inmediata en un plazo más breve que el requerido por la vía normal o por el procedimiento de urgencia para la tramitación parlamentaria de las leyes. La inmediatez de la entrada en vigor de este Decreto-ley resulta también oportuna, puesto que otra alternativa requeriría de un plazo muy superior en el tiempo (STC 68/2007, FJ 10, y 137/2011, FJ 7).

La regulación del Decreto-ley en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía se contempla en el artículo 110 del Estatuto de Autonomía para Andalucía que establece que en caso de extraordinaria y urgente necesidad el Consejo de Gobierno podrá dictar medidas legislativas provisionales en forma de decretos-leyes, que no podrán afectar a los derechos establecidos en este

C/ Castelar, 22
41071 Sevilla

Código Seguro de Verificación: VH5DPYGRXF89HZ2Q8CMSTNYAHEXJS. Permite la verificación de la integridad de una copia de este documento electrónico en la dirección: https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma			
FIRMADO POR	ANA CARMEN MATA RICO	FECHA	01/06/2021
ID. FIRMA	VH5DPYGRXF89HZ2Q8CMSTNYAHEXJS	PÁGINA	7/12
			

Estatuto, al régimen electoral, ni a las instituciones de la Junta de Andalucía. No podrán aprobarse por Decreto-ley los presupuestos de Andalucía.

Las razones expuestas que determinan la urgente necesidad son las que conducen a que el presente instrumento normativo sea el instrumento eficaz que puede dar respuesta, en tiempo, a una situación que requiere de una actuación inmediata, dando con ello cumplimiento a los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, y eficiencia, tal y como exige la Ley 39/2015, de 1 de octubre.

A mayor abundamiento, esta regulación es necesaria y eficaz por cuanto es preciso llevar a cabo las actuaciones que permitan con carácter inmediato paliar el gasto económico ocasionado, y no existe otro mecanismo más que el de una norma con rango de ley. En cuanto al principio de transparencia, dado que se trata de un Decreto-ley, su tramitación se encuentra exenta de consulta pública previa y de los trámites de audiencia e información públicas. Asimismo, resulta proporcional y transparente porque su regulación incluye únicamente aquellos preceptos que se configuran como elementos necesarios para la salvaguarda del interés público en este momento, e igualmente se garantiza el principio de seguridad jurídica al incardinar las medidas que se adoptan en el conjunto del ordenamiento jurídico aplicable.

Por último, también se cumple con el principio de eficiencia toda vez que no se imponen nuevas cargas administrativas que no sean imprescindibles frente a las previstas en la regulación actual.

Debe señalarse también que este Decreto-ley no afecta al ordenamiento de las instituciones básicas del Estado, a los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el Título I de la Constitución, tampoco afecta a los derechos establecidos en el Estatuto de Autonomía para Andalucía, al régimen electoral, ni a las instituciones de la Junta de Andalucía.

3) Propuesta normativa

Artículo 1.- Objeto

1. Constituye el objeto de esta norma establecer una compensación económica de carácter excepcional a las entidades que prestan el servicio de Atención Infantil Temprana en Andalucía, según los términos establecidos en el artículo 2 con el objeto de paliar los efectos económicos derivados de los gastos extraordinarios provocados por la necesidad de la continuidad de la prestación del servicio y la adopción e implantación de las medidas de salud pública adoptadas por las autoridades sanitarias para la contención de la propagación y contagio del COVID-19.

C/ Castelar, 22
41071 Sevilla

Código Seguro de Verificación: VH5DPYGRXF89HZ2Q8CMSTNYAHEXJS. Permite la verificación de la integridad de una copia de este documento electrónico en la dirección: https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma			
FIRMADO POR	ANA CARMEN MATA RICO	FECHA	01/06/2021
ID. FIRMA	VH5DPYGRXF89HZ2Q8CMSTNYAHEXJS	PÁGINA	8/12
			

2. Dicha compensación económica se establece con carácter indemnizatorio y compensatorio de los gastos extraordinarios soportados derivados de adopción de las medidas adoptadas con motivo de la pandemia de Covid-19. El importe de la indemnización se determinará de conformidad con los criterios y el procedimiento establecido en los artículos siguientes.

3. Se tendrá en cuenta, a efectos de determinar la cuantía de la compensación regulada en el presente decreto-ley, y con carácter exclusivo, el periodo comprendido entre el mes de abril de 2020 y marzo de 2021, ambos inclusive.

Artículo 2.- Entidades beneficiarias.

Podrán ser beneficiarias las entidades que vienen prestando el Servicio de Atención Infantil Temprana en Andalucía a través de un Centro de Atención Infantil Temprana en virtud de los Acuerdos Marco vigentes suscritos con la Consejería de Salud y Familias, así como las entidades locales que igualmente vienen prestando dicho servicio en virtud del Decreto 129/2017, de 1 de agosto, de delegación de la competencia de la Atención Infantil Temprana de la Consejería de Salud de la Junta de Andalucía en las Entidades Locales que se citan.

Artículo 3. Requisitos.

Las entidades titulares de los Centros de Atención Infantil Temprana, deberán acreditar mediante declaración responsable emitida al efecto, suscrita por la persona que represente a la entidad y bajo su responsabilidad, el cumplimiento de los siguientes requisitos:

- a) Ser titular de un Centro de Atención Infantil Temprana que presta el servicio de Atención Temprana en virtud de un Acuerdo Marco vigente con la Consejería de Salud y Familias, o en virtud de la delegación de competencias operada por el Decreto 129/2017, de 1 de agosto, citado, y haberlo venido prestando durante el periodo señalado en el apartado 3 del artículo 1.
- b) No haber cesado en la actividad a la fecha de la presentación de la declaración responsable.
- c) Haber incurrido en gastos extraordinarios derivados de la implantación y adopción de medidas impuestas por la autoridad sanitaria por causa derivada de la COVID-19 durante el periodo indicado en el apartado 3 del artículo 1.
- e) No percibir al amparo del presente Decreto-ley una cantidad superior a la ocasionada por los mencionados gastos extraordinarios.

C/ Castelar, 22
41071 Sevilla

Código Seguro de Verificación: VH5DPYGRXF89HZ2Q8CMSTNYAHEXJS. Permite la verificación de la integridad de una copia de este documento electrónico en la dirección: https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma			
FIRMADO POR	ANA CARMEN MATA RICO	FECHA	01/06/2021
ID. FIRMA	VH5DPYGRXF89HZ2Q8CMSTNYAHEXJS	PÁGINA	9/12
			

Artículo 4. Concepto de gastos extraordinarios.

1. A efectos del cálculo de la cuantía de la indemnización prevista en el presente decreto Ley, se tendrán en cuenta como gastos extraordinarios:

- gastos derivados de la adquisición de material de limpieza y desinfección.
- gastos derivados de la adquisición de equipamiento de protección individual.
- gastos derivados de la adquisición y puesta a disposición de los medios digitales que hayan permitido continuar con las intervenciones de forma no presencial, en los términos de la Orden de 16 de marzo de 2020, por la que se facilita la continuidad del proceso de Atención Infantil Temprana como consecuencia de la situación y evolución del Coronavirus (COVID-19).

Artículo 5. Procedimiento para la tramitación de la compensación económica.

1. El procedimiento se iniciará mediante la presentación de una solicitud dirigida a la Secretaría General de Familias de la Consejería de Salud y Familias, debidamente suscrita por la persona que ostente la representación de la entidad titular del Centro de Atención Infantil Temprana, que incluirá la declaración responsable regulada en el artículo anterior.

2. Mediante resolución de la Secretaria General de Familias se aprobará el modelo de solicitud-declaración responsable y se publicará como Anexo a la misma en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía en el plazo máximo de un mes desde la fecha de la entrada en vigor del presente Decreto Ley.

3. La solicitud se presentará única y exclusivamente de forma telemática en el punto de presentación electrónica general del Portal de la Junta de Andalucía y tendrá como destinatario la la Secretaría General de Familias de la Consejería de Salud y Familias.

4. Aquellas entidades titulares que lo sean de más de un Centro de Atención Infantil Temprana deberán presentar tantas solicitudes como Centros se encuentren afectados por los gastos extraordinarios objeto del presente Decreto ley y pretendan acogerse a la medida económica que se regula en el mismo.

5. La presentación de la solicitud supone la aceptación expresa de los términos contenidos en el presente Decreto-ley.

6. La declaración responsable que se incluirá en la solicitud deberá contemplar el importe de la compensación de carácter extraordinario que cada entidad cuantifica como coste de los gastos extraordinarios derivados de las medidas adoptadas durante el periodo regulado en este decreto-ley.

7. La solicitud deberá acompañarse de la documentación acreditativa del gasto extraordinario soportado por la entidad solicitante, mediante factura o factura o factura simplificada en los términos

C/ Castelar, 22
41071 Sevilla

Código Seguro de Verificación: VH5DPYGRXF89HZ2Q8CMSTNYAHEXJS. Permite la verificación de la integridad de una copia de este documento electrónico en la dirección: <https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma>

FIRMADO POR	ANA CARMEN MATA RICO	FECHA	01/06/2021
ID. FIRMA	VH5DPYGRXF89HZ2Q8CMSTNYAHEXJS	PÁGINA	10/12
			

recogidos en el Real Decreto 1619/2012, de 30 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento por el que se regulan las obligaciones de facturación. En el caso de Entidades Locales, la acreditación del gasto podrá llevarse a cabo mediante certificación expedida por la Intervención de dicha entidad local, en la que quede suficientemente desglosado el gasto soportado, que dicho gasto ha tenido lugar en el periodo señalado en el apartado 3 del artículo 1, así como el destino de dichas cantidades a soportar gastos extraordinarios por razón de las medidas impuestas por las autoridades sanitarias con motivo de la pandemia de Covid-19.

8. El plazo para la presentación de la solicitud y la documentación acreditativa será de un mes a contar desde el día siguiente a la publicación en BOJA de la resolución de la Secretaria General de Familias por la que se aprueba el modelo de solicitud.

9. Cada solicitud dará lugar a un expediente, para cuya tramitación se tendrá en cuenta lo dispuesto en el TÍTULO IV de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

10. Conforme a lo establecido en el artículo 69 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, la Secretaría General de Familias, como órgano instructor, podrá requerir en cualquier momento que se aporte la documentación que acredite el cumplimiento de los requisitos contenidos en la declaración responsable presentada, debiendo dicha documentación ser presentada por la persona interesada.

11. Instruido el expediente al efecto, la Secretaría general de Familias dictará y notificará de forma individual su resolución en un plazo máximo de tres meses a contar desde el día siguiente de la recepción de la solicitud en este centro directivo.

12. Terminado el plazo sin haberse dictado y notificado resolución expresa, la solicitud se entenderá desestimada por silencio administrativo.

Artículo 6. Cuantía y forma de pago.

1. La cuantía del abono adicional a percibir por cada centro vendrá determinada por el importe de los gastos extraordinarios soportados y acreditados, teniendo en cuenta el concepto de gastos extraordinarios recogido en el artículo 3.

2. Para determinar la cuantía máxima total a percibir por cada entidad titular, se tendrá en cuenta el número de sesiones adjudicadas, bien en virtud de un contrato de gestión de servicios públicos derivado de Acuerdo Marco, bien en virtud de delegación de competencias, correspondientes al periodo que va desde abril de 2020 a marzo de 2021, ambos inclusive, y el precio de las mismas, sin que la cantidad total a percibir pueda superar el 5,66 % del total del precio correspondiente a dichas sesiones, y siendo este porcentaje establecido con carácter estimativo de los gastos extraordinarios que puedan haber sido soportados por las entidades en el periodo de referencia.

3. Dicha cuantía se abonará en un pago único y exclusivo, que se tramitará con la resolución del procedimiento.

C/ Castelar, 22
41071 Sevilla

Código Seguro de Verificación: VH5DPYGRXF89HZ2Q8CMSTNYAHEXJS. Permite la verificación de la integridad de una copia de este documento electrónico en la dirección: https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma			
FIRMADO POR	ANA CARMEN MATA RICO	FECHA	01/06/2021
ID. FIRMA	VH5DPYGRXF89HZ2Q8CMSTNYAHEXJS	PÁGINA	11/12
			

4. La financiación de estos pagos se llevará a cabo con cargo a las siguientes partidas presupuestarias del presupuesto de la Consejería de Salud y Familias correspondiente al ejercicio 2021:

a) Para los pagos destinados a entidades que tienen suscrito un contrato de gestión de servicios públicos en virtud de un Acuerdo Marco en vigor:

- 1500010000/G/31P/26103/0001

b) Para los pagos destinados a entidades locales con delegación de competencias en vigor:

- 1500010000/G/31P/46000/0001

5. En ningún caso se abonarán costes no asumidos directamente por las entidades beneficiarias citadas en el artículo 2.

6. Con carácter general, la cuantía que se perciba al amparo del presente Decreto-ley será compatible con las prestaciones, subvenciones, ayudas, ingresos o recursos que se concedan para la misma finalidad, procedentes de cualesquiera Administraciones o entes públicos o privados, nacionales o internacionales, de la Unión Europea o de otros Organismos Internacionales, siempre que la suma no supere el importe por los gastos extraordinarios sufridos.

Disposición final primera. Desarrollo y ejecución.

1. Se autoriza a la persona titular de la Consejería con competencias en materia de salud y familias para dictar las disposiciones que, en el ámbito de sus competencias, sean necesarias en desarrollo y ejecución del presente Decreto-ley, previa tramitación, en su caso, de las modificaciones presupuestarias que resultaran necesarias.

2. Se autoriza a la persona titular de la Secretaría General de Familias para aprobar el modelo de solicitud-declaración responsable en los términos recogidos en el apartado 2 del artículo 4.

Disposición final segunda. Entrada en vigor.

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

La Secretaria General de Familias

C/ Castelar, 22
41071 Sevilla

Código Seguro de Verificación: VH5DPRYGRXF89HZ2Q8CMSTNYAHEXJS. Permite la verificación de la integridad de una copia de este documento electrónico en la dirección: <https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma>

FIRMADO POR	ANA CARMEN MATA RICO	FECHA	01/06/2021
ID. FIRMA	VH5DPRYGRXF89HZ2Q8CMSTNYAHEXJS	PÁGINA	12/12
			

MEMORIA ECONÓMICA PROYECTO DE DECRETO LEY POR EL QUE SE ADOPTA UNA MEDIDA EXTRA-ORDINARIA Y URGENTE PARA APOYO ECONÓMICO A LAS ENTIDADES PRESTADORAS DEL SERVICIO DE ATENCIÓN INFANTIL TEMPRANA EN VIRTUD DE LOS ACUERDOS MARCO VIGENTES SUSCRITOS CON LA CONSEJERÍA DE SALUD Y FAMILIAS, ASÍ COMO A LAS ENTIDADES LOCALES QUE PRESTAN EL SERVICIO DE ATENCIÓN INFANTIL TEMPRANA EN DELEGACIÓN DE COMPETENCIAS COMO CONSECUENCIA DE LA SITUACIÓN OCASIONADA POR EL CORONAVIRUS COVID-19.

En lo que se refiere a los aspectos económico-presupuestarios, el proyecto de decreto - ley que se informa requiere la valoración de los siguientes aspectos:

Los créditos necesarios para llevar a cabo la medida de ayuda de carácter indemnizatorio que se contempla en el Decreto Ley proyectado existen actualmente en el presupuesto de la Consejería de Salud y Familias para 2021 en la partida presupuestaria 1500010000 G/31P/26103/00 01 así como en la partida presupuestaria 1500010000 G/31P/46000/00 01.

Esta medida tiene carácter indemnizatorio y se fundamenta en la ejecución de los contratos de gestión de servicios públicos derivados de los Acuerdos Marco suscritos con la Consejería competente en materia de salud, así como de la prestación del servicio de atención infantil temprana operada por las entidades locales en virtud de la delegación de competencias operada por el Decreto 129/2017, de 1 de agosto, de delegación de la competencia de la prestación de la atención infantil temprana.

Respecto a los créditos de la partida 1500010000 G/31P/26103/00 01 se encontraban comprometidos en el documento A 2020/0121831252 para la contratación mediante el Concierto Social de la prestación del Servicio de Atención Infantil Temprana en Andalucía, se han ido liberando como consecuencia de la prórroga de los Acuerdos Marco, que ha conllevado el necesario reajuste de anualidades.

Respecto al Concierto Social, para el ejercicio 2021, la cantidad presupuestada para su ejecución ascendía a 45.620.736,00 euros, en la partida presupuestaria 1500010000 G/31P/26103/00 anteriormente señalada, si bien, como se ha expuesto, en este momento, al no haberse culminado su ejecución, se ha procedido a la continuidad de la prestación del servicio con aquellas entidades que tienen suscritos Acuerdos Marco, cuya vigencia se ha acordado hasta el 30 de junio de 2021, fecha en la que se estima que esté adjudicado el concierto social y las entidades adjudicatarias comiencen a prestar el servicio en ejecución de este contrato.

Por tanto, desde enero de 2021, existe presupuestada una cantidad de la que, finalmente, no se va a disponer para la ejecución del Concierto Social, y que resulta de la diferencia del precio de la sesión que se viene abonando a las entidades en virtud de los Acuerdos Marco, que no es superior a los 22 euros y el precio de la sesión que se contempla en el Concierto Social, que asciende, según las condiciones que rigen dicho contrato, a 28 euros.

C/ Castelar,22
41071- SEVILLA



Código Seguro de Verificación: VH5DPEU8YCSM3J9PKTAYQXWVMEJ7W5. Permite la verificación de la integridad de una copia de este documento electrónico en la dirección: https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma			
FIRMADO POR	ANA CARMEN MATA RICO	FECHA	01/06/2021
ID. FIRMA	VH5DPEU8YCSM3J9PKTAYQXWVMEJ7W5	PÁGINA	1/4
			



La diferencia entre el precio/sesión que se soporta en virtud de los Acuerdos Marco, y el precio/sesión que se recoge en las cláusulas que rigen el concierto social, da lugar al crédito actualmente disponible en la partida señalada.

Igualmente ocurre con los créditos de la partida 1500010000 G/31P/46000/00 01, a los que se imputan los gastos derivados del pago de las sesiones a las entidades locales con las competencias delegadas para la prestación del servicio de Atención Temprana en virtud del Decreto 129/2017, de 1 de agosto, citado anteriormente, pues hasta que no se lleve a cabo la actualización de su Anexo en cumplimiento de lo dispuesto en su disposición final primera para que esta prestación se lleve a cabo en las mismas condiciones económicas que financie a las entidades privadas adjudicatarias de los contratos derivados del Acuerdo Marco, el precio de la sesión es de 22 euros.

La diferencia entre el precio/sesión que se soporta en virtud de la delegación de competencias actual y el precio/sesión al que se habría de actualizar según lo expuesto, esto es a 28 euros/sesión, da lugar al crédito actualmente disponible en la partida señalada.

Se estima que el coste de la aplicación de este Decreto Ley asciende a un máximo de 1.807.202,25 euros, teniendo en cuenta que el coste estimado de los gastos extraordinarios que se pretenden indemnizar se ha calculado en un 5,66 % sobre el precio del total de sesiones asignadas a cada entidad, bien en virtud de los Acuerdos Marco, bien en virtud de la delegación de competencias citada, correspondientes al periodo comprendido entre el mes de abril de 2020 y el mes de marzo de 2021, ambos inclusive.

Los gastos extraordinarios que las entidades han podido soportar y que se tienen en cuenta para la compensación económica, previa acreditación de los mismos, son los siguientes:

- gastos derivados de la adquisición de material de limpieza y desinfección.
- gastos derivados de la adquisición de equipamiento de protección individual.
- gastos derivados de la adquisición y puesta a disposición de los medios digitales que hayan permitido continuar con las intervenciones de forma no presencial, en los términos de la Orden de 16 de marzo de 2020, por la que se facilita la continuidad del proceso de Atención Infantil Temprana como consecuencia de la situación y evolución del Coronavirus (COVID-19).

En el siguiente cuadro se reflejan los conceptos y porcentaje de gastos que suponen en relación con las sesiones asignadas, tomando como base para el cálculo estimativo, las cuantías soportadas por una entidad titular de dos centros de Atención Infantil Temprana con un total de sesiones anuales asignadas de 16.648 que, al precio de 22 euros/sesión supone un importe total anual de 344.256,00 euros. Es de tener en cuenta, que el porcentaje señalado se está considerando con carácter estimativo, pues es posible que se produzca fluctuación entre la asignación a uno u otro concepto por las entidades a las que se destina esta medida.

Código Seguro de Verificación:VH5DPEU8YCSM3J9PKTAYQXWVMEJ7W5. Permite la verificación de la integridad de una copia de este documento electrónico en la dirección: https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma			
FIRMADO POR	ANA CARMEN MATA RICO	FECHA	01/06/2021
ID. FIRMA	VH5DPEU8YCSM3J9PKTAYQXWVMEJ7W5	PÁGINA	2/4



CONCEPTO	IMPORTE GASTO	PORCENTAJE SOBRE SESIONES ASIGNADAS
MATERIALES DE PROTECCIÓN INDIVIDUAL	11.545,38 €	3,35%
MATERIAL LIMPIEZA Y DESINFECCIÓN ESPACIOS	5.047,61 €	1,47%
ADAPTACIÓN SESIONES ONLINE	2.069,10 €	0,60%
MATERIAL INFORMÁTICO	832,02 €	0,24%
TOTAL GASTOS	19.494,11 €	5,66%

De los cálculos anteriores se deriva que el porcentaje de 5,66% supone estimativamente el gasto máximo soportado por las entidades a las que va dirigida la medida extraordinaria que se proyecta, lo que aplicado a las sesiones asignadas, supone un importe máximo de 1.547.084,36 euros para entidades que prestan el servicio en virtud de un contrato de gestión de servicios públicos derivado de Acuerdo marco, y un importe máximo de 260.117,89 euros para las entidades locales con competencias delegadas, y siendo por tanto el importe total máximo destinado a esta medida extraordinaria de 1.807.202,25 euros.

En los cuadros siguientes se lleva a cabo el desglose por sesiones y cuantías máxima de la medida indemnizatoria.

CONTRATO DE GESTIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS DERIVADO DE ACUERDOS MARCO

PRO-VINCIA	SESIONES/AÑO	IMPORTE/AÑO	IMPORTE MÁXIMO AYUDA (5,66%)
ALMERÍA	110.208	2.417.193,60	136.813,15
CÁDIZ	210.216	4.590.612,48	259.828,66
CÓRDOBA	111.126	2.438.248,80	138.004,88
GRANADA	159.840	3.506.214,72	198.451,75
HUELVA	68.304	1.502.688,00	85.052,14
JAÉN	59.283	1.271.667,96	71.976,40
MÁLAGA	277.536	6.063.822,72	343.212,36
SEVILLA	257.328	5.543.198,40	313.745,02
TOTAL	1.253.841	27.333.646,68	1.547.084,36

Código Seguro de Verificación: VH5DPEU8YCSM3J9PKTAYQXWVMEJ7W5. Permite la verificación de la integridad de una copia de este documento electrónico en la dirección: <https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma>

FIRMADO POR	ANA CARMEN MATA RICO	FECHA	01/06/2021
ID. FIRMA	VH5DPEU8YCSM3J9PKTAYQXWVMEJ7W5	PÁGINA	3/4





ENTIDADES LOCALES OBJETO DE DELEGACIÓN DE LA COMPETENCIA

PROVINCIA	SESIONES/AÑO	IMPORTE/AÑO	IMPORTE MÁXIMO AYUDA (5,66%)
CÓRDOBA	30.240	665.280,00	37.654,84
HUELVA	4.128	90.816,00	5.140,18
JAÉN	22.080	485.760,00	27.494,01
MÁLAGA	52.800	1.161.600,00	65.747,18
SEVILLA	99.648	2.192.256,00	124.081,68
TOTAL	208.896	4.595.712,00	260.117,89

Por tanto, existe crédito adecuado y disponible en el presupuesto de la Consejería de Salud y Familias para 2021 en la partida presupuestaria 1500010000 G/31P/26103/00, así como en la partida presupuestaria 1500010000 G/31P/46000/00 para poder llevar a cabo la medida proyectada.

La Secretaria General de Familias

Código Seguro de Verificación: VH5DPEU8YCSM3J9PKTAYQXWVMEJ7W5. Permite la verificación de la integridad de una copia de este documento electrónico en la dirección: <https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma>

FIRMADO POR	ANA CARMEN MATA RICO	FECHA	01/06/2021
ID. FIRMA	VH5DPEU8YCSM3J9PKTAYQXWVMEJ7W5	PÁGINA	4/4



MEMORIA JUSTIFICATIVA DEL PROYECTO DE DECRETO LEY POR EL QUE SE ADOPTA UNA MEDIDA EXTRA-ORDINARIA Y URGENTE PARA APOYO ECONÓMICO A LAS ENTIDADES PRESTADORAS DEL SERVICIO DE ATENCIÓN INFANTIL TEMPRANA EN VIRTUD DE LOS ACUERDOS MARCO VIGENTES SUSCRITOS CON LA CONSEJERÍA DE SALUD Y FAMILIAS, ASÍ COMO A LAS ENTIDADES LOCALES QUE PRESTAN EL SERVICIO DE ATENCIÓN INFANTIL TEMPRANA EN DELEGACIÓN DE COMPETENCIAS VIGENTE COMO CONSECUENCIA DE LA SITUACIÓN OCASIONADA POR EL CORONAVIRUS COVID-19.

En Andalucía, la Atención Infantil Temprana encuentra su fundamento legal en la Ley 2/1998, de 15 de junio, de Salud de Andalucía, que en su artículo 6.2 dispone que las personas menores de edad, entre otros colectivos, tienen derecho a actuaciones y programas sanitarios especiales y preferentes. Por otra parte, la Ley 16/2011, de 23 de diciembre, de Salud Pública de Andalucía, en su artículo 60.2.q) incluye entre las prestaciones de salud pública la atención infantil temprana dirigida a la población menor de seis años afectada por trastornos en el desarrollo o con riesgo de padecerlos, habiéndose llevado a cabo el desarrollo de esta prestación mediante el Decreto 85/2016, de 26 de abril, por el que se regula la intervención integral de la Atención Infantil Temprana en Andalucía.

Para la prestación del mencionado servicio, la entonces Consejería de Salud de la Junta de Andalucía suscribió una serie de Acuerdos Marco, en los que se establecieron las condiciones a las que han de ajustarse los contratos de gestión de servicio público, modalidad concierto, derivados de los mismos. La calificación de dichos contratos como de gestión de servicio público venía dada por su propio objeto, al tratarse de la gestión de un servicio cuya prestación ha sido asumida como propia por la Administración, en consonancia con la definición recogida en el artículo 8 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público vigente en ese momento, el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre.

En consecuencia, la Consejería de Salud, a propuesta de la Secretaría General de Salud Pública y Consumo, adjudicó, por Resolución de 27 de abril de 2015, de la Secretaria General Técnica, un primer Acuerdo Marco, en virtud del cual se adjudicaron y formalizaron, a su vez, un total de 121 contratos derivados del mismo. Un segundo Acuerdo Marco, motivado por la publicación del Decreto 85/2016, de 26 de abril, y el nuevo marco normativo que en dicho decreto se establecía, se llevó a cabo por Resolución de 5 de mayo de 2016, de la Viceconsejería de Salud, del cual derivan 15 contratos. Por Resolución de la Secretaría General Técnica de 27 de octubre de 2017, se licitó, a través de un tercer Acuerdo Marco, una serie de lotes en aquellas localidades en las cuales la prestación del servicio de Atención Temprana dejaba de depender de dichas entidades o corporaciones locales y del que derivan 46 contratos.

Con esta organización de la prestación de la Atención Infantil Temprana mediante los contratos de gestión de servicios públicos derivados de los tres Acuerdos Marco citados, entra en vigor la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se trasponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 y ello determina, por un lado, la desaparición de la figura del contrato de gestión de servicios públicos y, por tanto, de la regulación de algunas formas de gestión indirecta como el concierto, y, por otro, una nueva y más precisa regulación de los denominados “servicios a las personas”.

Calle Castelar, 22
41071 Sevilla



Código Seguro de Verificación: VH5DP4945E262TV6C9UVJC9RAGVR4V. Permite la verificación de la integridad de una copia de este documento electrónico en la dirección: https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma			
FIRMADO POR	ANA CARMEN MATA RICO	FECHA	01/06/2021
ID. FIRMA	VH5DP4945E262TV6C9UVJC9RAGVR4V	PÁGINA	1/3
			



Al amparo de este nuevo marco jurídico, y mediante la publicación en BOJA n.º 80 del Decreto 57/2020, de 22 de abril, se ha regulado el Concierto Social para la prestación de la Atención Infantil Temprana en Andalucía, y en el que se prevé que la prestación se lleve a cabo mediante este instrumento, el cual se configura como un contrato administrativo especial, de acuerdo con lo previsto en el artículo 25.1 b) de la citada Ley de Contratos del Sector Público. En cumplimiento de ello, mediante Resolución de fecha 5 de agosto de 2020, se aprueba el expediente del concierto social para la prestación del servicio de Atención Infantil Temprana en Andalucía, se abre el procedimiento de adjudicación y se produce el nombramiento de la Mesa de Contratación, en orden a su adjudicación y formalización, si bien, hasta tanto se produzca la culminación del proceso de contratación abierto, la prestación del servicio de atención Infantil Temprana se sigue ejecutando mediante los tres referidos contratos de gestión de servicios públicos, modalidad concierto, y sus 182 contratos derivados.

Por otra parte, en virtud del Decreto 129/2017, de 1 de agosto, se delega la competencia de la prestación de la Atención Infantil Temprana de la entonces Consejería de Salud en las entidades locales que se recogen en su Anexo, fórmula jurídica que permite llevar a cabo la gestión directa de esta competencia en estos municipios, y que en su artículo 4 recoge que la Consejería de Salud, con cargo a su presupuesto, financiará la delegación mientras esté vigente la misma, en las mismas condiciones económicas que financie a las entidades privadas adjudicatarias de los contratos derivados del Acuerdo Marco que establezca en cada momento las condiciones a que habrán de ajustarse los contratos de gestión de servicios públicos, modalidad concierto, del Servicio de Atención Infantil Temprana.

Los Centros de atención infantil temprana son unidades asistenciales especializadas, con infraestructura adecuada y personal multidisciplinar, para prestar, en estrecha coordinación con el resto de recursos sanitarios, sociales y educativos, una mejor atención integral al menor, su familia y su entorno, tal como se recoge en el Decreto 85/2016, de 26 de abril, por el que se regula la intervención integral de la Atención Infantil Temprana en Andalucía, en el que también recoge como principio de actuación el de gratuidad en el acceso, que implica la cobertura del coste de los recursos por la Administración de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Este principio de gratuidad en el acceso, y por consiguiente, la cobertura del coste de los recursos por la Administración de la Junta de Andalucía, motiva la necesidad de la adopción de una medida extraordinaria que pueda ayudar a reducir los efectos económicos ocasionados por el obligado incremento de gasto que ha supuesto seguir manteniendo la prestación del servicio con la necesaria adopción de las medidas que desde la Administración se imponían para frenar y reducir el contagio de Covid-19.

Esta medida consistirá en el abono, en un único pago a cada Centro de Atención Infantil Temprana, de una cantidad que vendrá determinada por la aplicación de un porcentaje estimativo, calculado en un máximo del 5,66% sobre el número de sesiones asignadas en virtud del contrato de gestión de servicios públicos derivado de Acuerdo Marco que tengan suscrito con la Consejería de Salud y Familias así como, en el caso de entidades locales, en virtud de las sesiones recogidas en la Orden de 5 de julio de 2018 por la que se actualiza el Anexo del Decreto 129/2017, de 1 de agosto, de delegación de la competencia de la prestación de la atención

Código Seguro de Verificación: VH5DP4945E262TV6C9UVJC9RAGVR4V. Permite la verificación de la integridad de una copia de este documento electrónico en la dirección: https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma			
FIRMADO POR	ANA CARMEN MATA RICO	FECHA	01/06/2021
ID. FIRMA	VH5DP4945E262TV6C9UVJC9RAGVR4V	PÁGINA	2/3



infantil temprana, citado. Las sesiones serán aquellas que correspondan al periodo que va desde abril de 2020 a marzo de 2021, ambos inclusive, anterior y siempre que se haya incurrido por la entidad en los gastos que motivan esta medida extraordinaria, gastos que quedan sujetos a justificación previa.

Se ha de tener presente que estamos ante una disposición por la que se adopta una medida de carácter provisional y extraordinario y cuya aplicación se encuentra limitada exclusivamente a la presente situación crítica en la que existiendo una extraordinaria y urgente necesidad no son suficientes los recursos ordinarios y resultan insuficientes los recursos disponibles.

Dada la urgencia que requiere la implantación de esta medida económica extraordinaria a fin de ayudar a paliar los gastos extraordinarios que están soportando los centros de atención infantil temprana, y quedando manifiestamente patente su relevancia, no resulta adecuado un retraso en su tramitación, pues precisamente el carácter paliativo se sustenta en la prontitud y agilidad en su abono, de forma que estos centros puedan contar con ella para hacer frente al incremento de los gastos, siendo esta prontitud y agilidad, la nota elemental y básica, la razón de ser que motiva la implantación de la propia medida.

Por tanto, son manifiestas las razones que conducen a que, en uso de las competencias establecidas en el artículo 61 del Estatuto de Autonomía para Andalucía, se apruebe el presente instrumento normativo para dar respuesta, en tiempo, y de forma ágil, a una situación que requiere de una actuación inmediata, en el convencimiento de que las medidas previstas tienen como objetivo final proteger a este sector de la población infantil dada su especial vulnerabilidad, así como favorecer su óptimo desarrollo y bienestar y el de sus familias.

La Secretaria General de Familias

Código Seguro de Verificación: VH5DP4945E262TV6C9UVJC9RAGVR4V. Permite la verificación de la integridad de una copia de este documento electrónico en la dirección: <https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma>

FIRMADO POR	ANA CARMEN MATA RICO	FECHA	01/06/2021
ID. FIRMA	VH5DP4945E262TV6C9UVJC9RAGVR4V	PÁGINA	3/3

INFORME SSCC 2021/77. DECRETO-LEY POR EL QUE SE ESTABLECE UNA MEDIDA EXTRAORDINARIA DE AYUDA PARA PALIAR LA PÉRDIDA DE RENTAS DE LAS PERSONAS TRABAJADORAS POR CUENTA PROPIA O AUTÓNOMAS DEL SECTOR DE FERIANTES AFECTADAS POR LAS CONSECUENCIAS ECONÓMICAS DE LA CRISIS SANIATRIA PROVOCADA POR EL COVID-19.

Asunto: Disposiciones generales. Decretos-leyes. Empleo, trabajo autónomo y economía social. Ayudas asistenciales.

Remitido por el Ilmo. Sr. Secretario General de Empleo y Trabajo Autónomo proyecto de Decreto-ley de referencia, para la emisión por este Gabinete Jurídico del informe 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, RO-FGJ), instándose la emisión urgente del mismo toda vez su interés a que sea sometido a la próxima Comisión general de Viceconsejeros y Viceconsejeras, cumple a la Letrada que suscribe emitir informe sobre la base de los siguientes:

ANTECEDENTES DE HECHO

ÚNICO.- Con fecha 24 de mayo de 2021 a las 20:20 horas se adelanta por correo electrónico el texto que el 25 de mayo de 2021 es remitido para su análisis jurídico por parte del Gabinete Jurídico y en el que se plasma la última versión del proyecto de Decreto-ley por el que se establece una medida extraordinaria de ayuda para paliar la pérdida de rentas de las personas trabajadoras por cuenta propia o autónomas del sector de feriantes afectadas por las consecuencias económicas de la crisis sanitaria provocada por el Covid-19 y se hace acompañar de una memoria justificativa. La petición oficial tiene entrada el día 1 de junio. Se nos insta contar con el presente informe a la mayor celeridad posible, toda vez que se tiene pretensión de tramitarlo de cara a la próxima Comisión de Viceconsejeros y próximo Consejo de Gobierno.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

PRIMERA.- En primer término y 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 generado por la actual situación de crisis sanitaria provocada por la epidemia de COVID-19. En la presente ocasión las ayudas previstas se circunscriben a un colectivo de personas afectas a un sector muy específico, el de los feriantes, en las que ha de concurrir una serie de elementos que permiten evidenciar su particular necesidad.

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:



Código Seguro de verificación: qyS5Af1WrYv7/yoaqEDz9g==. 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	01/06/2021
ID. FIRMA	ws029.juntadeandalucia.es	PÁGINA	1/19



qyS5Af1WrYv7/yoaqEDz9g==



“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, en línea con lo que viene estableciendo este Gabinete Jurídico en informes similares precedentes, a los fines de permitir dilucidar 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.

1.1.- 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 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 de los requisitos de la extraordinaria y urgente necesidad deben 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 aconteci-

Código Seguro de verificación: qyS5Af1WrYv7/yoaqEDz9g==. 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	01/06/2021
ID. FIRMA	ws029.juntadeandalucia.es	PÁGINA	2/19



qyS5Af1WrYv7/yoaqEDz9g==



mientos 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 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 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 “ex-

Código Seguro de verificación: qyS5Af1WrYv7/yoaqEDz9g==. 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	01/06/2021
ID. FIRMA	ws029.juntadeandalucia.es	qyS5Af1WrYv7/yoaqEDz9g==	PÁGINA	3/19
				
qyS5Af1WrYv7/yoaqEDz9g==				



traordinaria 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 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, de lo expuesto en el preámbulo del proyecto normativo remitido, se extrae la valoración del sector afectado por la media pretendida (apartado I del Preámbulo) y las referencias a la doctrina del Tribunal Constitucional (también aquí hechas constar) sobre la naturaleza jurídica de la figura del Decreto Ley, pero quizás y a criterio de esta letrada que suscribe falte casar la necesidad de un instrumento jurídico como el pretendido precisamente en estos momentos en los que el sector concreto y la sociedad en general empieza a tener visos de movimiento económico. Que haya un sector que necesite articular ayudas no compele necesariamente a que las mismas se deban articular por el sistema siempre excepcional y subsidiario que debe ser el Decreto Ley. Sabido es que la jurisprudencia del Tribunal Constitucional tiene establecido que el recurso al Decreto-ley se justificaría cuando se está ante una situación que exige una respuesta tan inmediata que para su adopción no puede esperarse a la tramitación del procedimiento legislativo ordinario o urgente. Si bien en el presente caso es altamente ilustrativa para toda motivación de lo actuado, la lectura de la memoria justificativa que se acompaña, debiera adicionarse los porqués de la necesidad en estos momentos de una acción normativa inmediata en plazos brevísimos y excepcional en comparación con los requeridos de acudir a la vía normal o al procedimiento de urgencia para la tramitación parlamentaria.

Código Seguro de verificación: qyS5Af1WrYv7/yoaqEDz9g==. 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	01/06/2021
ID. FIRMA	ws029.juntadeandalucia.es	PÁGINA	4/19



qyS5Af1WrYv7/yoaqEDz9g==



1.2.- Adecuación de las medidas adoptadas.

Como adición a lo anterior, 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 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 en recurso n.º 1603/2011, 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”.

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).”

Centrándonos ya en el análisis concreto de la concurrencia de este requisito en nuestro caso, las medidas propuesta pasan por la articulación de ayudas directas (luego analizaremos su naturaleza) no a todos los autónomos, y ni siquiera a todos los autónomos de temporada, sino tan solo a aquellos que han prestado servicios en el sector feriante y que han quedado excluidos de las medidas adoptadas hasta el momento por el Gobierno de la Nación.

Esta particularización tan concreta que quiere hacerse, si bien dentro de los márgenes de discrecionalidad de la Administración, juicio político del Gobierno y previo sopeso de los riesgos de crear precedentes pro futuro, obliga a motivar y diferenciar las necesidades de dicho colectivo a los fines, principalmente, de justificar la actuación diferencial y con ello respetar los principios de igualdad y proporcionalidad.

Código Seguro de verificación: qyS5Af1WrYv7/yoaqEDz9g==. 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	01/06/2021
ID. FIRMA	ws029.juntadeandalucia.es	qyS5Af1WrYv7/yoaqEDz9g==	PÁGINA	5/19



qyS5Af1WrYv7/yoaqEDz9g==



Dicho lo anterior y partiendo de la situación de necesidad económica generada por la pérdida de rentas de un colectivo de trabajadores autónomos, el intento de su paliación vía pago único y con la mayor simplificación y agilidad posible, puede motivarse que guarda evidente relación y conexión de sentido.

1.3.- 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.

1.3.1.- 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 (art. 8 EAA en relación con art. 42.2.1º y 2º).

Debemos comenzar dilucidando el fundamento competencial del proyecto de Decreto-ley que se nos somete a informe y para ello resulta de interés analizar la naturaleza jurídica de la ayuda planteada que obliga a tener en cuenta y estudiar las diferentes figuras jurídicas y títulos competenciales posiblemente implicados.

Atendiendo a este aspecto competencial, y en consideración a las medidas que se contemplan en el proyecto, así como al contenido de la Exposición de Motivos, se sostiene expresamente que se enmarca la pretensión 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.”*

Ciertamente lo aquí pretendido es la concesión de un pago directo a trabajadores afectados de forma notoria y particularmente por la crisis sanitaria y económica que se ha generado, buscando paliar su pérdida de renta (tal y como se indica en el título) sin contraprestación directa de los beneficiarios, sin que la entrega esté sujeta al cumplimiento de un determinado objetivo, la ejecución de un proyecto, la realización de una actividad, la adopción de un comportamiento singular, ya realizados o por desarrollar y sobre todo sin que se aprecien connotaciones de fomento de una actividad de utilidad pública o interés social o de promoción de una finalidad pública. Si contrastamos estas notas con los requisitos que el art. 2.1. de la Ley General de Subvenciones, parece discutible, que concurren todos y cada uno de los requisitos que dicho precepto establece para caracterizar a las subvenciones.

Sobre la base de dichas consignas, se aborda que lo pretendido se aleja del concepto estricto de subvenciones, pudiendo quedar más imbuido de connotaciones asistenciales. Se recuerda los precedentes de esta misma Consejería por ejemplo 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-trabajadoras andaluces afectados por procesos de reestructuración de empresas y sectores en crisis. Mas recientemente citar las ayudas articuladas en el 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.

Código Seguro de verificación: qyS5Af1WrYv7/yoaqEDz9g==. 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	01/06/2021
ID. FIRMA	ws029.juntadeandalucia.es	PÁGINA	6/19



qyS5Af1WrYv7/yoaqEDz9g==



En similar pretensión asistencial y por parte del Estado encontramos el Real Decreto Ley 2/2021 de 26 enero del 2021 de refuerzo y consolidación de medidas sociales en defensa del empleo que regula una serie de prestaciones de naturaleza asistencial (art 5 a 8) y que se dictan en amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1.7.ª y 17.ª de la Constitución Española, que atribuye al Estado las competencias exclusivas en las materias de legislación laboral y de legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social.

Llegados a este punto es esencial traer aquí las valoraciones que efectuó ya el Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía precisamente en el informe al borrador del Decreto Ley Decreto-ley 4/2012, de 16 de octubre, de medidas extraordinarias y urgentes en materia de protección socio-laboral a ex-trabajadores y ex-trabajadoras andaluces afectados por procesos de reestructuración de empresas y sectores en crisis en su Informe SSPI00109/2012, 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”.

(...) lo cierto es que esa afectación es discutible cuando la prestación de la Administración se traduce en ayudas directas a los trabajadores,(...) 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.

Ello 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.*
- 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.*

Código Seguro de verificación: qyS5Af1WrYv7/yoaqEDz9g==. 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	01/06/2021
ID. FIRMA	ws029.juntadeandalucia.es	qyS5Af1WrYv7/yoaqEDz9g==	PÁGINA	7/19
 qyS5Af1WrYv7/yoaqEDz9g==				



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 supuesto 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:“(…) 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)”.

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.”

Asentado lo anterior en el Informe que desgranamos por su alto interés, pasa a estudiar la delimitación de las competencias autonómicas sobre asistencia o ayuda social con las competencias del Estado en materia de Seguridad Social, y para ello acude al estudio de las Sentencias del Tribunal Constitucional 239/2002 de 11 de diciembre y STC 76/1986, de 9 de junio, a su vez analizadas en el Informe del Gabinete Jurídico EMPI00022/11 manteniendo que:

“(…)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 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 So-

Código Seguro de verificación: qyS5Af1WrYv7/yoaqEDz9g==. 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	01/06/2021
ID. FIRMA	ws029.juntadeandalucia.es	qyS5Af1WrYv7/yoaqEDz9g==	PÁGINA	8/19



qyS5Af1WrYv7/yoaqEDz9g==



cial 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 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. “

Código Seguro de verificación: qyS5Af1WrYv7/yoaqEDz9g==. 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	01/06/2021
ID. FIRMA	ws029.juntadeandalucia.es	qyS5Af1WrYv7/yoaqEDz9g==	PÁGINA	9/19



qyS5Af1WrYv7/yoaqEDz9g==



En esta coyuntura, entendemos procedente pararnos en el concepto “asistencial” que contiene una acepción afecta a la ayuda, un soporte o un auxilio que se le brinda a quien lo necesita. “Social” por su parte, es un adjetivo que refiere a lo vinculado con la sociedad. El objetivo de la “asistencia social” es que todos los integrantes de una sociedad gocen de los mismos derechos y oportunidades. Como en toda comunidad existen desigualdades, la asistencia social está dirigida a los más desfavorecidos y se orienta a que todos los individuos puedan satisfacer sus necesidades básicas. Las prestaciones de asistencia social tienen el objetivo de incrementar los ingresos de quienes las reciben hasta el punto que se considera mínimo para llevar una vida y poder desarrollarse en la sociedad; se busca un equilibrio de oportunidades para todos y son los poderes públicos los que han de coadyuvar a tales fines.

Sobre la base de la Carta Social Europea (art 13.1) la STC 239/2002 ya citada distingue entre la asistencia social interna que corresponde al sistema de la seguridad social y la asistencia social externa que son prestaciones que no se incardinan dentro de este sistema y que en España corresponde a la competencia de las Comunidades Autónomas.

D. Manuel Carrasco Durán Profesor titular de Derecho Constitucional Universidad de Sevilla en su estudio sobre “LOS COMPLEMENTOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS A LAS PENSIONES NO CONTRIBUTIVAS: UN IMPULSO A UN NUEVO MODELO DE ASISTENCIA SOCIAL” analizando de forma detenida dicha postura del constitucional, es muy ilustrativo cuando mantiene en línea con lo que ha argumentado de antiguo este Gabinete Jurídico, que:

“Esta sentencia resolvió dos conflictos de competencia presentados por el Gobierno del Estado frente a los Decretos de la Junta de Andalucía haciendo girar la cuestión central en definir la materia “asistencia y servicios sociales” que constituye el objeto de la competencia autonómica y delimitarla respecto de la materia “Seguridad Social”, acerca de la cual corresponde al Estado la competencia para establecer la legislación básica y régimen económico, sin perjuicio de la ejecución de sus servicios por las Comunidades Autónomas (art. 149.1.17 CE).

La sentencia entendió que determinadas ayudas económicas se encuadraban en la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma de Andalucía sobre asistencia y servicios sociales,(...) y, por lo tanto, declaró que correspondía a dicha Comunidad Autónoma la competencia para establecer, regular y conceder estas ayudas.

En efecto, la delimitación de la materia objeto de una y otra competencia es clave porque debería ser el elemento que determinara qué tipo de ayudas públicas integra el ámbito de cada una, pero, al mismo tiempo, ambos conceptos revisten unos caracteres especiales, derivados de la evolución dinámica de las instituciones a las que se refieren, que hacen que su delimitación se vuelva especialmente difícil y que su articulación, por vía de la interpretación constitucional, tenga también notas peculiares.

La STC 239/2002 asume un criterio de interpretación histórico para definir desde un punto de vista jurídico el término «Seguridad Social», como ha sido método corriente en su jurisprudencia a la hora de definir las materias competenciales. Para ello, parte del concepto de Seguridad Social dominante en el momento en que se elaboró y aprobó la Constitución, es decir, del concepto que sobre esta materia pudo tener el constituyente, y acude a la legislación vigente en el momento de aprobarse la Constitución. De este manera, la sentencia llega a la conclusión de que «el sistema de Seguridad Social que hubieron de tener en consideración nuestros constituyentes se estructuraba sobre un doble pilar: el principio contributivo y la cobertura de riesgos que se hubieran efectivamente producido» (FJ 3). Es decir, la sentencia considera que las prestaciones que constituyen el contenido que presta al sistema estatal de Seguridad Social, su carácter específico son las tradicionales pensiones contributivas, en las que prima concepto de aseguramiento de determinados riesgos a través del pago de cotizaciones de la persona asegurada, dentro de un mecanismo que se asemeja al del aseguramiento privado, si bien se diferencia del mismo debido a los aportes de financiación pública al mismo por parte del Es-

Código Seguro de verificación: qyS5Af1WrYv7/yoaqEDz9g==. 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	01/06/2021
ID. FIRMA	ws029.juntadeandalucia.es	PÁGINA	10/19



qyS5Af1WrYv7/yoaqEDz9g==



tado y al principio de solidaridad nacional que preside la asignación de prestaciones a los beneficiarios de las mismas.

Por contraste, la materia «asistencia social» quedaría configurada por las prestaciones destinadas a subvenir situaciones de necesidad no cubiertas por el esquema de aseguramiento contributivo y de cobertura de riesgos concretos al que obedecen las pensiones que configuran el contenido que presta al sistema de Seguridad Social su identidad característica. Es decir, prestaciones cuyo sostenimiento se produce «al margen de toda obligación contributiva o previa colaboración económica de los destinatarios o beneficiarios» (STC 76/1986, FJ 7). La sentencia no ha mantenido una concepción estática de la Seguridad Social y ha contemplado la evidencia de que, a lo largo del tiempo, el sistema de Seguridad Social ha extendido su cobertura a otros beneficiarios y a situaciones de necesidad que no obedecen al esquema contributivo y de cobertura de riesgos producidos, proceso al cual dio un impulso decisivo el establecimiento de las prestaciones no contributivas mediante la Ley 26/1990, de 22 de diciembre. En la actualidad, señala la sentencia, «la Seguridad Social se configura como una “función de Estado” para atender situaciones de necesidad que pueden ir más allá de la cobertura contributiva de la que el propio sistema partía» (FJ 3), lo que entronca con la definición de la Seguridad Social que se prevé en el artículo 41 de la Constitución. Es patente, en fin, que el sistema de Seguridad Social se ha expandido hasta abarcar, por medio de las pensiones no contributivas, la cobertura de situaciones de necesidad no cubiertas en el momento de aprobarse la Constitución y que, hoy en día, pueden encuadrarse en el concepto de «asistencia social». (...). Esto es significativo, por una parte, del carácter dinámico y de la tendencia expansiva del sistema de Seguridad Social, (...), pero también, por otra parte, del principio contributivo sobre el que se construye el sistema de Seguridad Social, puesto que, finalmente, también dichos familiares o asimilados están delimitados sobre la base de las personas incluidas en el campo de aplicación ordinario de la Seguridad Social.

En fin, como reconoce la sentencia, puede distinguirse una asistencia social interna al sistema de la Seguridad Social que obedece al carácter dinámico y expansivo de dicho sistema, la cual queda configurada por las prestaciones de la Seguridad Social ajenas al esquema contributivo y de aseguramiento de riesgos y destinadas a subvenir a situaciones de necesidad no cubiertas por las pensiones que obedecen al citado esquema, y una asistencia social externa al sistema de la Seguridad Social, integrada por otras ayudas cuya prestación no está prevista por las normas reguladoras de dicho sistema. Sin embargo, la anterior distinción deja sin resolver aún la cuestión acerca de la especificidad de la asistencia social frente a las prestaciones de la Seguridad Social, lo que, a su vez, nos aboca a la cuestión relativa a determinar cuál es la naturaleza de las prestaciones no contributivas del sistema.

(...) Desde el plano normativo, incluir unas prestaciones en el ámbito de la asistencia social o no depende de consideraciones solamente políticas. (...) «la frontera entre la Seguridad Social y la Asistencia social estaba claramente delimitada, de modo que la primera se ocupaba de proteger a aquellos ciudadanos que eran o habían sido trabajadores, así como a sus familiares. Por el contrario, la Asistencia Social se encargaba de aquel sector de la población con escasez de recursos económicos y en situación de necesidad... La asistencia social era concebida como una fórmula residual y subsidiaria de la Seguridad Social».

Sin embargo, desde el plano jurídico, es necesario identificar el contenido de la asistencia social y diferenciarla respecto de las prestaciones características del concepto prevalente de Seguridad Social desde consideraciones sustantivas, que atañan a la naturaleza y las características objetivas de una y otras, dejando a un lado, pues, consideraciones políticas que, a estos efectos, son meramente voluntaristas. Hay que tener en cuenta que la interpretación jurídica que estamos intentando llevar a cabo tiene como objeto las reglas de reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas y que estas distinguen como materias competenciales las de Seguridad Social y de asistencia y servicios sociales.

Código Seguro de verificación: qyS5Af1WrYv7/yoaqEDz9g==. 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	01/06/2021
ID. FIRMA	ws029.juntadeandalucia.es	qyS5Af1WrYv7/yoaqEDz9g==	PÁGINA	11/19
				
qyS5Af1WrYv7/yoaqEDz9g==				



(...) La cuestión competencial se centra, precisamente, en las prestaciones de asistencia social interna al sistema de la Seguridad Social. Estas prestaciones son, por un lado, parte del citado sistema y obedecen al carácter dinámico que tiene naturalmente el mismo, pero también son, por su naturaleza, prestaciones ajenas al esquema contributivo y de aseguramiento de riesgos que es característico de la Seguridad Social y, por lo tanto, les corresponde la definición de «asistencia social». La peculiaridad de la sentencia, en lo que se refiere al esquema de reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, reside en haber admitido un supuesto de competencias concurrentes, en el que sobre una misma materia competencial, la asistencia social, puede coincidir simultáneamente la acción del Estado y la de las Comunidades Autónomas, a través de prestaciones establecidas separadamente por cada uno de dichos entes que pueden tener idénticos beneficiarios y la misma finalidad, al estar destinadas a subvenir a las mismas situaciones de necesidad. Peculiaridad, hay que decir, que ya fue indicada de forma premonitoria por la STC 146/1986, FJ 5, que señaló que «en una materia compleja, como la acción y protección social, tan central además en un Estado Social (a la vista de los principios rectores de política social incluidos en el Capítulo Tercero del Título I de la Constitución), las competencias exclusivas no pueden entenderse en un sentido estricto de exclusión de actuación en el campo de lo social, ni de otros entes públicos..., ni por parte de entidades privadas, que gozan además al respecto de una esfera específica de libertad que consagra el inciso final del art. 41 de la Constitución, ni tampoco por parte del Estado, respecto de aquellos problemas específicos que requieran para su adecuado estudio y tratamiento un ámbito más amplio que el de la Comunidad Autónoma y que presupongan en su concepción, e incluso en su gestión, un ámbito supracomunitario, que puede corresponder al Estado.»

(...) En efecto, por una parte no resulta posible excluir las prestaciones no contributivas características de la asistencia social del ámbito de la Seguridad Social, ya que es inherente al carácter dinámico de este sistema su tendencia a expandirse para dar respuesta a situaciones de necesidad externas al esquema contributivo y de aseguramiento de riesgos y el propio artículo 41 de la Constitución encomienda al régimen público de Seguridad Social subvenir a las situaciones de necesidad, en general, pero por otra parte no es posible apartar a las Comunidades Autónomas de su actuación de cara a subvenir, incluso, a las mismas situaciones de necesidad, ya que las prestaciones que no encajan en el esquema tradicional contributivo de las pensiones de la Seguridad Social no cambian su naturaleza de «asistencia social» por el hecho de que queden abarcadas por el sistema de Seguridad Social y, además, no sería admisible que el ámbito de la competencia de las Comunidades Autónomas sobre asistencia y servicios sociales quedara a expensas de la actuación del Estado, con el riesgo, incluso, de quedar, prácticamente, vaciadas debido a dicha actuación. No puede olvidarse a tal efecto, en primer lugar, que las Comunidades Autónomas han asumido tal competencia con el carácter de exclusiva, ni, en segundo lugar, que la sentencia adopta un concepto objetivo de lo que es asistencia social, que coincide con las prestaciones destinadas a cubrir necesidades sociales que no se articulan mediante el mecanismo de aseguramiento contributivo de riesgos que es particular del sistema de la Seguridad Social.

Por otra parte, la coincidencia de prestaciones sobre un mismo beneficiario es algo que no excluye la Constitución. (...). El propio artículo 41 de la Constitución, en cuanto al régimen público de Seguridad Social, solamente, en palabras de la STC 206/1997, FJ 5, cuyo sentido acepta la STC 239/2002, «establece el deber de los poderes públicos de mantener una determinada estructura protectora de los ciudadanos frente a situaciones de necesidad y marca las líneas que han de orientar el desarrollo evolutivo de aquélla», pero «no es un precepto apto para atribuir competencias ni para decantarse en favor de unos u otros centros de decisión entre cuantos integran el modelo de articulación del Estado diseñado en el Título VIII de la Constitución. Es por ello un precepto neutro, que impone los compromisos a que se han hecho referencia a los "poderes públicos", sin prejuzgar cuáles pueden ser éstos». Este artículo es importante, dado que la interpretación del concepto de Seguridad Social que hace la STC 239/2002 está directamente influida por él, de tal manera que el motor del elemento dinámico de la Seguridad Social pasa a ser, según dicha sentencia, la finalidad de proteger ante situaciones de nece-

Código Seguro de verificación: qyS5Af1WrYv7/yoaqEDz9g==. 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	01/06/2021
ID. FIRMA	ws029.juntadeandalucia.es	qyS5Af1WrYv7/yoaqEDz9g==	PÁGINA	12/19



qyS5Af1WrYv7/yoaqEDz9g==



alidad que el artículo 41 asigna a aquélla, con independencia de que los afectados por tales situaciones hayan contribuido o no económicamente al sistema de la Seguridad Social con carácter previo. Ahora bien, el artículo 41 de la Constitución no asigna competencias específicas, sino que, a efectos competenciales, tiene carácter neutro.(...) El resultado final pone el acento en el objetivo del artículo 41 de la Constitución, esto es, en cubrir las situaciones sociales de necesidad, para lo cual se admite la acción de cualquier instrumento, público o privado, y ente político-territorial, Estado o Comunidades Autónomas, que concurra a proveer la asistencia y prestaciones sociales para ello(...).

Pero quizás el dato más importante sea la nueva concepción de la asistencia social que se deriva de la STC 239/2002. Tradicionalmente se había entendido aquélla como técnica de protección destinada a personas y situaciones de necesidad que quedaban fuera del sistema de la Seguridad Social, dentro de un concepto residual de la misma. Así, en la propia jurisprudencia del Tribunal Constitucional, la STC 76/1986, FJ 6, había entendido la asistencia social como «un mecanismo protector de situaciones de necesidad específicas, sentidas por grupos de la población a los que no alcanza aquel sistema y que opera mediante técnicas distintas de las propias del sistema de Seguridad Social» y la STC 171/1998, FJ 3, la había definido como «técnica de protección fuera del sistema de Seguridad Social con caracteres propios que la separan de otros afines o próximos a ella». Sin embargo, de la STC 239/2002 resalta, en primer lugar, la adopción de un concepto objetivo para definir la asistencia social, según el cual ésta queda definida por las prestaciones que escapan al mecanismo de aseguramiento contributivo y de riesgos típico del concepto clásico de Seguridad Social, lo que hace que se abandone el tradicional concepto residual de la asistencia social, ya que, incluso, se hace pasar por una de las notas características del Estado social la extensión de las prestaciones destinadas a subvenir a situaciones de necesidad, sin consideración a previas contribuciones de los beneficiarios de aquéllas al sistema de la Seguridad Social.(...)

El problema, en este marco, se traslada, entonces, a la cuestión de diferenciar entre Seguridad Social, entendida ahora en el sentido del conjunto de las prestaciones dispensadas por la misma, tanto contributivas como de asistencia y servicios sociales, y asistencia social proveniente de las Comunidades Autónomas, y entendida, por lo tanto, como asistencia externa al sistema de la Seguridad Social. (...) De la STC 239/2002, FJ 8, puede deducirse que ésta ha optado por encontrar la distinción entre una y otra en la diferente técnica prestacional empleada para la configuración y aplicación de las prestaciones del sistema de la Seguridad Social y de aquéllas de la asistencia social prestada por un ente externo a tal sistema. De esta manera, la sentencia, admitiendo, de hecho, la posibilidad de que confluyan la Seguridad Social y la asistencia social de las Comunidades Autónomas a subvenir a determinadas situaciones de necesidad, establece unos requisitos y límites que deben cumplir las prestaciones provenientes de las Comunidades Autónomas. Estos son el requisito de que la Comunidad Autónoma aprecie una situación real de necesidad en la población beneficiaria de las prestaciones procedentes de la Seguridad Social al prever ayudas de naturaleza asistencial que coincidan con la zona asistencial cubierta por las primeras y el límite de que la actividad prestacional de las Comunidades Autónomas no interfiera ni en el régimen jurídico básico de la Seguridad Social, ni en su régimen económico, que debe apreciarse por contraste únicamente con las prestaciones no contributivas del sistema y que se plasma en cuatro características de las ayudas autonómicas de asistencia social, que son su carácter complementario de las prestaciones del sistema de la Seguridad Social, su carácter extraordinario, la inexistencia de módulos de actualización de los auxilios y su abono a cargo de los presupuestos autonómicos.”

Sobre la base de todo ello, han quedado establecidos unos requisitos y límites que parece que deben cumplir las prestaciones provenientes de las Comunidades Autónomas, a saber:

- a) La necesidad de que la Comunidad Autónoma aprecie una situación real de necesidad en la población beneficiaria de las ayudas asistenciales: La existencia de una situación real de necesidad es un elemento propio de las ayudas de asistencia social, ya que aquéllas sólo tienen sentido si van dirigidas a subvenir tales situaciones, y si bien queda a la apreciación discrecional de la propia Co-

Código Seguro de verificación: qyS5Af1WrYv7/yoaqEDz9g==. 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	01/06/2021
ID. FIRMA	ws029.juntadeandalucia.es	PÁGINA	13/19



qyS5Af1WrYv7/yoaqEDz9g==



munidad Autónoma que establece las ayudas debe ser tal y como ya mantuvimos objeto de extensa motivación. A la luz de la STC analizada, parece que no exige que la situación de necesidad sea distinta a la apreciada para establecer ayudas asistenciales dirigidas a paliar la misma por parte del sistema de la Seguridad Social. El carácter extraordinario de las ayudas autonómicas, que debe ser justificado.

b) El carácter complementario de las prestaciones del sistema de Seguridad Social: requiere, a partir de ella, que la norma no implique modificación ni ampliación de las normas de la Seguridad Social, ni tampoco, habría que añadir, una perturbación o menoscabo del sistema de la Seguridad Social.

c) Que las prestaciones se paguen con cargo a los presupuestos de la Comunidad Autónoma que las establezca. El principio de caja única, en este contexto, queda asegurado por la regulación y gestión centralizada de las aportaciones realizadas al sistema de la Seguridad Social en el conjunto del territorio del Estado, y es esta regulación y gestión centralizada de las aportaciones realizadas al sistema de la Seguridad Social el instrumento a través del cual se realiza el principio de solidaridad nacional que dicho sistema persigue, pero ello no impide que las Comunidades Autónomas, con cargo a sus propios presupuestos, decidan establecer prestaciones para cubrir necesidades objeto de atención por otras prestaciones de la Seguridad Social, cuando aquéllas queden dentro del ámbito de sus competencias sobre asistencia y servicios sociales

Con dichos precedentes y apoyándonos en el hilo argumental analizado, se avala :

- Que la Ley General de Subvención 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, sin compeler a justificaciones o condición de actuación ulterior por parte del particular.

- Que 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, ésta 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.

- Que pueden desarrollarse las 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 teniendo para ello 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

Código Seguro de verificación: qyS5Af1WrYv7/yoaqEDz9g==. 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	01/06/2021
ID. FIRMA	ws029.juntadeandalucia.es	PÁGINA	14/19



qyS5Af1WrYv7/yoaqEDz9g==



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.

En el presente caso el borrador de Decreto Ley propuesto parte de apreciar una situación real de necesidad en el destinatario, toda vez que declara la incompatibilidad de la ayuda con otras prestaciones, ayudas y trabajos por cuenta ajena (sin perjuicio de las matizaciones que se harán en relación a este extremo y la procedencia de adicionar elementos de juicio que evidencien aún más la necesidad de subsidio).

Cumpliendo dichos requerimientos sería factible y ajustado a derecho la pretensión que se nos traslada.

Matiz sin embargo semántico que puede generar discrepancias, es el empleo del calificativo de la asistencia social con la adición de “laboral”. Es la Ley 20/2007, de 11 de julio, del Estatuto del Trabajo autónomo que se dicta al amparo de la competencia que corresponde al Estado conforme al artículo 149.1.5.^a, 6.^a, 7.^a, 8.^a y 17.^a de la Constitución, la que en su Preámbulo mantiene que “*Estamos en presencia de un amplio colectivo que realiza un trabajo profesional arriesgando sus propios recursos económicos y aportando su trabajo personal, y que en su mayoría lo hace sin la ayuda de ningún asalariado. Se trata, en definitiva, de un colectivo que demanda un nivel de protección social semejante al que tienen los trabajadores por cuenta ajena siendo artículos como el 23 o el 26 de dicho texto los que delimitan el derecho a la Seguridad Social o las acciones protectoras del Régimen Especial de Seguridad Social de los Trabajadores por Cuenta Propia o Autónomos que está previsto*”. No obstante es el art 3.3 de la misma ley la que sostiene que “*En virtud de lo dispuesto en la disposición final primera del texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 de marzo, el trabajo realizado por cuenta propia no estará sometido a la legislación laboral, excepto en aquellos aspectos que por precepto legal se disponga expresamente*”. Esa no connotación de trabajo por cuenta ajena tan esencial para el ámbito de aplicación del actual Real Decreto Legislativo 2/2015 e 23 de octubre por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores apuntaría a que se debiera matizar la configuración como “laboral” de la asistencia pretendida.

También apuntaría en tal sentido el análisis de los efectos del régimen especial, previsto ya en el Decreto 2530/1970, de 20 de agosto, por el que se regula el régimen especial de la Seguridad Social de los trabajadores por cuenta propia o autónomos, en cuyo artículo veintisiete en la parte aún en vigor, determina el alcance de la acción protectora prevista para este colectivo comprendiendo entre otras los beneficios de asistencia social y los Servicios sociales en atención a contingencias y situaciones especiales (se aprecia que se está hablando de *Asistencia social y no socio laboral*) entendida como fondos que pudieran dispensarse a las personas incluidas en su campo de aplicación así como los auxilios económicos que en atención a estados y situaciones de necesidad se consideren precisos, previa demostración, salvo en casos de urgencia, de que el interesado carece de los recursos indispensables para hacer frente a tales estados y situaciones Artículo sesenta y cuatro).

Encajaría en lo que venimos manteniendo las apreciaciones del Tribunal Constitucional en sentencias como la 35/1982 de 14 de junio, que analizando las competencias para legislar en materia laboral sostiene que “*El concepto de «legislación laboral», cuyo primer término tiene la considerable fuerza expansiva que ya hemos señalado, no puede ser entendido también como potencialmente ilimitado en función del segundo, cosa que inevitablemente sucedería si el adjetivo «laboral» se entendiera como indicativo de cualquier referencia al mundo del trabajo*”.

Como complementación a todo lo estudiado, admitir que es uno de los objetivos básicos de la Comunidad Andaluza (ex art 10 EAA) la consecución del pleno empleo estable y de calidad en todos los secto-

Código Seguro de verificación: qyS5Af1WrYv7/yoaqEDz9g==. 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	01/06/2021
ID. FIRMA	ws029.juntadeandalucia.es	qyS5Af1WrYv7/yoaqEDz9g==	PÁGINA	15/19



qyS5Af1WrYv7/yoaqEDz9g==



res de la producción, con singular incidencia en la salvaguarda de la seguridad y salud laboral, la conciliación de la vida familiar y laboral y la especial garantía de puestos de trabajo para las mujeres y las jóvenes generaciones de andaluces, siendo un principios rector de sus políticas públicas (art 37 EAA) el empleo de calidad, la prevención de los riesgos laborales y la promoción en el trabajo las competencias ejecutivas en materia de empleo y relaciones laborales y debiendo acudir al art 66 EAA para conocer las competencias ejecutivas en materia de empleo y relaciones laborales que corresponden a la Comunidad Autónoma, en el marco de la legislación del Estado.

También se mantiene que el pleno empleo, la calidad en el trabajo y la igualdad en el acceso al mismo han de ser principios de la política económica de Andalucía de conformidad con lo dispuesto en el art 157 EAA y que los poderes públicos han de diseñar y establecer políticas concretas para la inserción laboral de los colectivos con especial dificultad en el acceso al empleo, prestando especial atención a los colectivos en situación o riesgo de exclusión social (art 169 EAA).

De interés aquí asimismo, procedería hacer referencias a lo sostenido en el artículo 63 EAA en sede de las competencias de la Comunidad Autónoma en sede de “Empleo, relaciones laborales y seguridad social” y el artículo 58 por lo que respecta a la “Actividad económica”.

Al amparo del Decreto del Presidente 2/2019, de 21 de enero, de la Vicepresidencia y sobre reestructuración de Consejerías y el Decreto 100/2019, de 12 de febrero, por el que se regula la estructura orgánica de la Consejería de Empleo, Formación y Trabajo Autónomo (modificado por Decreto 115/2020, de 8 de septiembre) a la Secretaría General de Empleo y Trabajo Autónomo peticionario del presente informe le corresponden además de las atribuciones previstas en el artículo 28 de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, y las previstas en el artículo 5.1 de la Ley 15/2011, de 23 de diciembre, Andaluza de Promoción del Trabajo Autónomo, funciones como las relacionadas en el art.5 del Decreto 100/19 citado.

1.3.2.- 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.

En el caso del presente Decreto-ley, no se aprecia que el proyecto incurra en este defecto.

Por todo ello y para resumir esta primera consideración, se entiende motivada en el presente caso la extraordinaria y urgente necesidad que avalaría el empleo del instrumento jurídico del Decreto ley que acoge la regulación de un procedimiento en virtud del cual la Administración autonómica pretende articular la concesión de ayudas de naturaleza asistencial en el ejercicio de sus competencias, con respeto a las que competen al Estado y dentro de los límites relacionados por el Tribunal Constitucional en las sentencias analizadas.

SEGUNDA.- Entrando en las disposiciones del texto propuesto, 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 pago llegue lo más rápidamente posible a los sectores necesitados en línea con la tendencia compulsa desde la Unión Europea a la simplificación y agilización de los trámites, lo cierto es que el manejo de fondos públicos obliga a articular la concesión vía una disposición normativa en el que se deje plasmado el procedimiento a seguir (con previsiones de los trámites y requisitos para la concesión y control de dichos fondos públicos) El empleo de la acepción amplia de ayudas públicas y su exclusión en virtud de la LGS no puede suponer una falta de control o regulación ni la merma de los principios que ha de regir toda actuación de la Administración Pública.

Código Seguro de verificación: qyS5Af1WrYv7/yoaqEDz9g==. Permite la verificación de la integridad de una copia de este documento electrónico en la dirección: <https://www.juntadeandalucia.es/economiainnovacionciencia/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	01/06/2021
ID. FIRMA	ws029.juntadeandalucia.es	PÁGINA	16/19



qyS5Af1WrYv7/yoaqEDz9g==



El reconocimiento de las ayudas requiere de la tramitación de un procedimiento y en el presente caso el mismo se preceptúa en 18 artículos, una única Disposición Adicional y dos disposiciones finales, sobre los cuales procede realizar las siguientes apreciaciones atendiendo al escaso margen temporal con el que se ha contado para su estudio jurídico:

- **art.1:** adecuar la catalogación y naturaleza jurídica de lo previsto a las apreciaciones expuestas en la Consideración Primera.

- **art.2:** La implementación de las consideraciones anteriores a la parte expositiva y llevadas al borrador que se nos somete a opinión, obliga a exigir que las personas beneficiarias definidas en el art 2 del texto, evidencien las necesidades de subsistencia extraordinarias que han de quedar anexadas, tal y como hemos visto, a toda medida asistencial pública.

Cierto es que con los requisitos plasmados en el mismo se exige no haber recibido ayudas y no haber ingresado por razón de prestaciones de servicio de más de 150 días en los 14 meses que llevamos de crisis, lo cual evidenciaría la necesidad; si bien se advierte que encontramos prácticas normativas que en línea con esa necesidad de cotejar la insuficiencia económica que compele a hacer necesaria la asistencia pública, exigen valoraciones de patrimonio, o rendimientos netos computables fiscalmente o cotejo de ingresos por comparativa al IPREM o al SMI....

- **art.3:** La previsión establece el estar ante un pago único, a tanto alzado, de cuantía única (2000€ por solicitante), y común. Ha de quedar claro que no se prevé ningún tipo de modulación más allá de la derivada de lo mantenido en el punto 7 del art 3 o el art 17.

-**art.4:** Se alude a sanciones que pudiera corresponder, no existiendo en el borrador artículo destinado a la regulación de un régimen sancionador específico.

- **art.5:** En su punto 1 se remite a “este Capítulo” no estando distribuido el proyecto remitido en capítulos.

Por lo que a la exención del trámite de audiencia por remisión al art 82.4 de la Ley 39/2015 reiteramos aquí las consideraciones expuesta por esta misma letrada en informes precedentes de los que tiene cumplido conocimiento el departamento peticionario.

Efectivamente dicho precepto habilita que “*Se podrá prescindir del trámite de audiencia cuando no figuren en el procedimiento ni sean tenidos en cuenta en la resolución otros hechos ni otras alegaciones y pruebas que las aducidas por el interesado*”.

El Tribunal Constitucional, en la Sentencia 144/1996, de 16 de septiembre, afirma que “*en un procedimiento administrativo lo verdaderamente decisivo es si el sujeto ha podido alegar y probar lo que estima-se por conveniente en los aspectos esenciales del conflicto en el que se encuentra inmerso*” y sobre dicha previsión encontramos analizando derecho comparado de otras Comunidades autónomas ejemplo de omisión del trámite atendiendo a las particularidades del caso (p.e Resolución de 11 de noviembre de 2020, del Presidente del Institut Valencià de Cultura, por la que se conceden ayudas a la organización y mantenimiento de asociaciones empresariales y de profesionales del sector audiovisual en 2020. [2020/9600] (DOGV núm. 8955 de 18.11.2020))

La posibilidad de la opción habilitada en el artículo 82.4 de la Ley 39/15, siendo una excepción a la regla general, exige motivación encaminada a justificar que no contar con trámite de audiencia no provoca indefensión (STS 18 de julio de 2019 rec. n.º 1139/19). A estos fines se puede defender que en el presente caso la solicitud se articula de forma fácil y sin tener que acompañarla excesivos documentos probatorios,

Código Seguro de verificación: qyS5Af1WrYv7/yoaqEDz9g==. 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	01/06/2021
ID. FIRMA	ws029.juntadeandalucia.es	qyS5Af1WrYv7/yoaqEDz9g==	PÁGINA	17/19



qyS5Af1WrYv7/yoaqEDz9g==



que no cabe posibilidad de optar entre varias ayudas propuestas y que la propuesta por ello necesariamente ha de coincidir con el importe único fijado y por ende solicitado. Todo ello a los fines de encontrar el equilibrio entre agilizar el procedimiento pero sin conculcar derechos ni la seguridad jurídica del procedimiento. No obstante es una excepción y como tal debe ser debidamente motivada.

Apreciar la reiteración encontrada en el art 13.2 del borrador.

-art.6: Advertir de los posibles riesgos que puede conllevar una actuación de oficio en la consulta u obtención de datos sin autorización expresa y su afectación a toda la normativa de tratamiento de datos de carácter general.

Efectivamente es una actuación que precisa del cotejo de unos datos, muchos de los cuales 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 recomendable eliminar carga administrativa innecesaria para los mismos beneficiarios (y 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 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.

No obstante ello si procedería plantearse cómo encaja ello con lo dispuesto en el artículo 77 del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por el Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, donde en sede de la comunicación a otras Administraciones de los referidos datos en poder de la Seguridad Social precisaría del consentimiento expreso del interesado, toda vez que quedan catalogados con carácter reservado, los datos, informes o antecedentes obtenidos por la Administración de la Seguridad Social en el ejercicio de sus funciones y solo podrán utilizarse para los fines encomendados a las distintas entidades gestoras, servicios comunes y órganos que integran la Administración de la Seguridad Social, sin que puedan ser cedidos o comunicados a terceros con carácter general.

Recomendar analizar estos extremos con el Delegado de Protección de datos.

Iguals consideraciones genera la lectura de **la disposición adicional única** del borrador.

- art.7: se apoya en el art 12.2 de la Ley 3/2018 de 8 de mayo Andaluza de Fomento del Emprendimiento para justificar la obligación del trabajador beneficiario de relacionarse electrónicamente. Dicha ley regula los instrumentos y servicios para el impulso y desarrollo de la actividad emprendedora que no encargaría en puridad en el espíritu de la presente ayuda y los perfiles de los beneficiarios (ni tan siquiera se exige que en la actualidad sigan prestando servicios o estén de alta como trabajadores autónomos). Siendo ello de decidir aplicar la excepción a la que habilita el artículo 14.3 de la Ley 39/2015, debiera quedar suficientemente justificados los elementos de capacidad económica, dedicación profesional y demás motivos que permitan dejar indubitada la accesibilidad y disponibilidad de medios electrónicos necesarios para fijar la obligación a este colectivo y para este procedimiento de relacionarse electrónicamente con la Administración.

- art.9: resulta improcedente hablar de resoluciones de subvención o emplear el término subvención sobre la base de la naturaleza jurídica que se defiende a lo largo del resto del documento con respecto a la ayuda pretendida.

- art.16: recomendar analizar con la Intervención las fórmulas de fiscalización.

Código Seguro de verificación: qyS5Af1WrYv7/yoaqEDz9g==. 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	01/06/2021
ID. FIRMA	ws029.juntadeandalucia.es	qyS5Af1WrYv7/yoaqEDz9g==	PÁGINA	18/19



qyS5Af1WrYv7/yoaqEDz9g==



- **art.18:** pudiera existir un error en la remisión contenido al art 10 del borrador toda vez que la forma de presentación de escritos ha quedado regulado en el art 7.

Lo anterior es cuanto tenemos el honor de someter a su consideración atendiendo al breve espacio temporal con el que se ha contado para proceder al estudio jurídico requerido.

La letrada de la Junta de Andalucía

Jefa de la Asesoría Jurídica de la
Consejería de Empleo, Formación y
Trabajo Autónomo

Fdo.: Araceli Morato Pérez

Código Seguro de verificación: qyS5Af1WrYv7/yoaqEDz9g==. 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	01/06/2021
ID. FIRMA	ws029.juntadeandalucia.es	qyS5Af1WrYv7/yoaqEDz9g==	PÁGINA	19/19



qyS5Af1WrYv7/yoaqEDz9g==