

Anexo II (b)

Decreto-ley 7/2024, de 25 de junio, para racionalización y el uso eficiente del agua en el sector turístico, de mitigación y adaptación al cambio climático de los destinos turísticos de Andalucía, por el que se modifican determinadas disposiciones normativas y se adoptan medidas urgentes de apoyo en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, componente 14, Inversión 4, Submedida 2 (Proyectos de Eficiencia Energética y Economía Circular de Empresas Turísticas).

RELACIÓN DE DOCUMENTOS

TODOS LOS DOCUMENTOS DEL EXPEDIENTE SON ACCESIBLES

Nº orden	Denominación del documento
1	Memoria justificativa y económica (24 de junio de 2024)
2	Informe del Gabinete Jurídico (19 de junio de 2024)

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

EL VICECONSEJERO DE TURISMO, CULTURA Y DEPORTE.

C/ Santa María la Blanca,1.Palacio de Altamira.
41004 Sevilla
Telf: 955064171
Correo-e:
coordinacion.vcsj.ccp@juntadeandalucia.es



Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN				
FIRMADO POR	VICTOR MANUEL GONZALEZ GARCIA	FECHA	26/06/2024	
VERIFICACIÓN	Pk2jm5E7LEZZHX59JHDE27ZJ2VWDVB	PÁGINA	1/1	



Memoria justificativa y económica del del Decreto-ley .../2024, para racionalización y el uso eficiente del agua en el sector turístico, de mitigación y adaptación al cambio climático de los destinos turísticos de Andalucía, por el que se modifican determinadas disposiciones normativas y se adoptan medidas urgentes de apoyo en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, componente 14, Inversión 4, Submedida 2 (Proyectos de Eficiencia Energética y Economía Circular de Empresas Turísticas)

La actividad del turismo es considerada estratégica en Andalucía, habiéndose convertido en una de las principales actividades generadoras de empleo y riqueza, impulsando el crecimiento económico en nuestra Comunidad, así como la cohesión social y territorial de nuestra Comunidad. En este sentido, su peso en el PIB andaluz se ha situado en torno al 13%, conforme a la tendencia de los últimos años, dando empleo a más del 13% del total de las personas empleadas en Andalucía

La senda positiva que venía experimentando la actividad turística en los últimos años se vio interrumpida de forma abrupta por la COVID-19, siendo el sector del turismo uno de los más duramente afectados por la crisis del coronavirus, fundamentalmente por el desplome del turismo internacional y las restricciones a la libre circulación de las personas.

Transcurridos más de 4 años desde la declaración por la Organización Mundial de la Salud de la pandemia internacional, el cambio de modelo que ha experimentado la actividad turística en toda su extensión ha requerido de una intervención decisiva de las políticas públicas en materia de turismo, con especial relevancia en nuestra Comunidad por el papel que la industria turística desempeña dentro de la economía andaluza. Si bien el turismo internacional en España exhibió un elevado dinamismo en 2023, hasta situarse en cifras similares a la prepandemia, lo cierto es que aún persisten circunstancias geopolíticas, energéticas o climáticas que pueden afectar, cuantitativa y cualitativamente, a esta recuperación. Según el Banco de España en su reciente informe “La reciente diversificación de los flujos turísticos internacionales hacia España” el cambio climático podría estar originando desplazamientos de turistas hacia destinos con temperaturas más moderadas; singularmente en los meses de verano. Esta eventual contingencia requiere dirigir, con carácter urgente y prioritario, los proyectos de inversión hacia la mejora de las infraestructuras de nuestras empresas turísticas y a la necesaria adaptación de los destinos andaluces.

En efecto, la mitigación y adaptación al cambio climático son una pieza de un sistema complejo de reorientación de la actividad turística, según criterios de sostenibilidad ambiental. El turismo ha iniciado desde hace décadas un proceso de reconversión y adaptación basado en la eficiencia energética, la reducción del consumo de agua y la huella hídrica y la reducción de residuos, pero la sequía que actualmente estamos padeciendo requiere de medidas más ambiciosas.

El agua es un recurso limitado y, dada la actual crisis climática, en los próximos años se prevén abundantes episodios de sequía y escasez de agua. Según el Informe de la Comisión Europea «Sequía en Europa», publicado por el Centro Común de Investigación Conjunta de la Comisión Europea en julio de 2022, Europa se enfrenta a la peor sequía de los últimos 500 años. La totalidad del territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía se encuentra en una situación de alerta de moderada a elevada.

Tras un año hidrológico 2022-2023 muy seco en el conjunto de la Comunidad Autónoma, que acentúa la situación de sequía meteorológica que viene arrastrándose desde finales de 2018, los primeros meses del año hidrológico 2023-2024 no han supuesto un cambio en esa tendencia de aportaciones. A pesar de que en



Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN				
FIRMADO POR	YOLANDA DE AGUILAR ROSELL	FECHA	24/06/2024	
VERIFICACIÓN	Pk2jm8HZPY2FZW4LH63S2KZYDTBVRY	PÁGINA	1/3	



el mes de marzo de 2024 la borrasca Nelson dejó importantes aportaciones en los embales de gran parte de las demarcaciones hidrográficas de Andalucía, y que en comparación con el inicio del mes de febrero es un dato muy significativo, lo cierto es que la mayoría de los señalados embalses almacenan menos agua que el año pasado por estas fechas.

Por tanto, el sector turístico tiene que sumarse al esfuerzo por adoptar medidas que palién los efectos que esta situación de escasez está provocando en la sociedad en su conjunto. Para alcanzar este objetivo, deben multiplicarse los esfuerzos en la eficiencia hídrica por parte de los servicios de alojamiento turístico, de hostelería y otro tipo de actividades o servicios vinculados al turismo, implementando medidas de reducción y reutilización, fomentando un cambio de paradigma que favorezca el ahorro, la eficiencia y el uso sostenible del agua en general.

Esta situación de excepcional sequía declarada, que se traduce en una garantía de abastecimiento inferior a un año en ausencia de aportaciones y nuevos recursos, en combinación con una evolución hidrológica en la que se han llegado a alcanzar valores mínimos similares a los de la meta-sequía de los años 1994 y 1995 en algunos sistemas de explotación, supone una situación de extraordinaria y urgente necesidad que motiva la misma existencia de este decreto-ley, por su rango normativo y por la propia agilidad en la tramitación al objeto de dar una respuesta rápida e inmediata.

El objeto del presente decreto-ley es doble: por un lado, incorporar las modificaciones normativas precisas para incentivar la mejora de las infraestructuras, establecimientos y grandes destinos turísticos de Andalucía permitiendo su adaptación a la situación de escasez de agua y cambio climático; y por otro, establecer subvenciones al sector turístico para la mejora de la eficiencia energética, racionalización y uso eficiente del agua, y lucha contra el cambio climático.

Se recoge en primer lugar una modificación del Decreto-ley 13/2020, de 18 de mayo, por el que se establecen medidas extraordinarias y urgentes relativas a establecimientos hoteleros, coordinación de alertas, impulso de la telematización, reactivación del sector cultural y flexibilización en diversos ámbitos ante la situación generada por el coronavirus (COVID-19), de conformidad con lo previsto en su disposición final decimoséptima. Por un lado, se recogen nuevos criterios dirigidos a facilitar la clasificación de los establecimientos hoteleros, otorgando 5 puntos (con un máximo de 20) por la adopción de medidas de racionalización del uso del agua o de mitigación y/o adaptación al cambio climático. A su vez, se modifican o suprimen algunos requisitos establecidos por la normativa turística en función de la categoría del hotel, que pudieran estimarse contrarios a los objetivos pretendidos de sostenibilidad y lucha contra la grave situación de sequía. En este sentido, y a título de ejemplo, se suprime el requisito de disponer de bañera con carácter general como alternativa a la ducha (se queda únicamente como obligatoria esta última), el de bañera de hidromasaje en al menos el 30 % de las habitaciones, el de bañera en al menos el 30 % de los baños, el de instalación de calefacción en el baño o el de gel y champú en botellas monodosis, entre otros.

Se regula también una modificación puntual del Decreto 146/2016, de 30 de agosto, por el que se regulan los Planes Turísticos de Grandes Ciudades de Andalucía y los convenios de colaboración mediante los que se articulan. En concreto, a través de esta modificación se deja sin efecto el apartado 4 del artículo 3 del indicado decreto, que señala que el gasto dedicado a la consecución de los objetivos previstos en los apartados c), d), e) y f) del artículo 3.3, deberá suponer, al menos, un 70% de la inversión total del plan. La eliminación de esta limitación 70% permitirá dotar de mayor autonomía a las grandes ciudades de Andalucía a la hora de seleccionar aquellas iniciativas turísticas que más convengan al destino, como serían aquellas inversiones que puedan contribuir a la mitigación de emisiones, a la mejora de infraestructuras climáticas del destino y a la transición energética. De esta forma se permitirá redirigir al programa de Planes Turísticos de Grandes Ciudades a aquellas actuaciones que, con mayor vocación de permanencia, sean

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN				
FIRMADO POR	YOLANDA DE AGUILAR ROSELL	FECHA	24/06/2024	
VERIFICACIÓN	Pk2jm8HZPY2FZW4LH63S2KZYDTBVRY	PÁGINA	2/3	



realmente transformadoras del modelo de ciudad desde el prisma de la sostenibilidad turística ambiental y social.

En último término, se aborda una modificación puntual y excepcional del Decreto 28/2016, de 2 de febrero, por el que se regulan las viviendas de uso turístico. En concreto, a través de esta modificación se exceptúa a las construcciones tipo cueva del requisito de disponer tanto de elementos de refrigeración como de calefacción, debido a sus especiales condiciones climáticas..

Finalmente, se recogen unas medidas urgentes de apoyo al sector turístico, encomendando a la Consejería competente en materia de turismo para la aprobación de unas bases reguladoras y convocatoria de dos líneas de subvenciones, en régimen de concurrencia no competitiva, a empresas turísticas de Andalucía, para paliar los efectos de la sequía en el sector turístico, mejora de la eficiencia energética, así como para mitigar y adaptar al cambio climático los destinos turísticos andaluces, en el marco del programa de «Financiación de proyectos de eficiencia energética y economía circular en empresas turísticas», incluido en el apartado de «modernización y competitividad del sector turístico» del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, componente 14, Inversión 4, submedida 2, financiado con fondos «Next Generation – EU.», según lo establecido en el Acuerdo de la Conferencia Sectorial de 29 de diciembre de 2023, publicado por Resolución de 5 de enero de 2024, de la Secretaría de Estado de Turismo, por el que se amplía el reparto territorial de crédito, con cargo al presupuesto de 2023, previsto en el Acuerdo de la Conferencia Sectorial de Turismo de 29 de marzo de 2022; destinado a la Línea de Financiación para Proyectos de Eficiencia Energética y Economía Circular de Empresas Turísticas, por un importe total de 119,6 millones de euros, en el marco del Componente 14, Inversión 4, submedida 2 del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. Las dos líneas serán las siguientes:

a) Línea 1: Subvenciones a empresas que presten servicio de alojamiento turístico y otro tipo de actividades o servicios vinculados al turismo.

b) Línea 2: Subvenciones a empresas que presten el servicio de restauración/hostelería

Estas subvenciones se imputarán a la partida presupuestaria siguiente: 1600180000 G/75D/77004/00 MR05140401 2022001016, con la siguiente distribución:

LÍNEAS	FINANCIACIÓN	IMPORTE TOTAL
Línea 1. Subvenciones a empresas que presten servicio de alojamiento turístico y otro tipo de actividades o servicios vinculados al turismo.	Servicio 18 (MRR)	14.736.463,63 € (80% importe total)
Línea 2. Subvenciones a empresas que presten el servicio de restauración/hostelería	Servicio 18 (MRR)	3.684.115,91 € (20% importe total)

LA SECRETARIA GENERAL PARA EL TURISMO

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN				
FIRMADO POR	YOLANDA DE AGUILAR ROSELL	FECHA	24/06/2024	
VERIFICACIÓN	Pk2jm8HZPY2FZW4LH63S2KZYDTBVRVY	PÁGINA	3/3	

INFORME SSCC 2024/24. DECRETO-LEY DE MEDIDAS PARA RACIONALIZACIÓN Y EL USO EFICIENTE DEL AGUA EN EL SECTOR TURÍSTICO, Y DE MITIGACIÓN Y ADAPTACIÓN AL CAMBIO CLIMÁTICO DE LOS DESTINOS TURÍSTICOS DE ANDALUCÍA, Y POR EL QUE SE MODIFICAN DETERMINADAS DISPOSICIONES NORMATIVAS EN EL MARCO DEL PLAN DE RECUPERACIÓN, TRANSFORMACIÓN Y RESILIENCIA, COMPONENTE 14, INVERSIÓN 4, SUBMEDIDA 2 (PROYECTOS DE EFICIENCIA ENERGÉTICA Y ECONOMÍA CIRCULAR DE EMPRESAS TURÍSTICAS)

Asunto: Facultativo. Disposición de carácter general: decreto ley. Requisitos: extraordinaria y urgente necesidad como presupuesto habilitante. Medidas legislativas: promulgación de bases reguladoras de subvención; modificaciones de normas reglamentarias.

ANTECEDENTES

ÚNICO.- Con fecha 5 de junio de 2024 se ha recibido solicitud de informe formulada por el Ilmo. Sr. Viceconsejero de Turismo, Cultura y Deporte, en los siguientes términos:

“A los efectos de la emisión del correspondiente informe preceptivo, de acuerdo con lo que dispone 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 mediante el Decreto 450/2000, de 26 de diciembre, se pone a disposición del Gabinete Jurídico el proyecto de DECRETO-LEY DE MEDIDAS PARA RACIONALIZACIÓN Y EL USO EFICIENTE DEL AGUA EN EL SECTOR TURÍSTICO, Y DE MITIGACIÓN Y ADAPTACIÓN AL CAMBIO CLIMÁTICO DE LOS DESTINOS TURÍSTICOS DE ANDALUCÍA, Y POR EL QUE SE MODIFICAN DETERMINADAS DISPOSICIONES NORMATIVAS EN EL MARCO DEL PLAN DE RECUPERACIÓN, TRANSFORMACIÓN Y RESILIENCIA, COMPONENTE 14, INVERSIÓN 4, SUBMEDIDA 2 (PROYECTOS DE EFICIENCIA ENERGÉTICA Y ECONOMÍA CIRCULAR DE EMPRESAS TURÍSTICAS). Puede accederse al expediente completo a través del siguiente enlace

<https://consigna.juntadeandalucia.es/a54d9cade4a4e28a52cbb205f1a44f87>”

Adjunto a la solicitud se remiten únicamente dos documentos, una memoria justificativa y económica firmada por la Secretaria General para el Turismo, y el proyecto de Decreto-ley referenciado.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

PRIMERA. El presente informe tiene carácter facultativo, dado que no está amparado en ninguno de los supuestos del artículo 78.2 del Decreto 450/2000, de 26 de diciembre, Reglamento de Organización y Funciones del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía y del Cuerpo de Letrados de la Junta de Andalucía.

SEGUNDA. Descripción formal de la propuesta.

La propuesta remitida tiene un contenido doble, pues por un lado establece las bases reguladoras para la concesión de dos líneas de subvenciones, en régimen de concurrencia no competitiva, a empresas turísticas de Andalucía, para paliar los efectos de la sequía en el sector turístico, así como para mitigar y adaptar al cambio climático los destinos turísticos andaluces, en el marco del programa de «Financiación de proyectos de eficiencia



Firmado por: AGUILERA GOMEZ ESTEFANIA		19/06/2024 10:39	PÁGINA 1 / 16
VERIFICACIÓN	PzPpxDEuSxlZOZ10RAPb0ynXdrVeHc	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	



energética y economía circular en empresas turísticas», y las convoca (Capítulo I), y por otro, modifica diversas disposiciones legales y reglamentarias (Capítulo II), concretamente:

- el Decreto-ley 13/2020, de 18 de mayo, por el que se establecen medidas extraordinarias y urgentes relativas a establecimientos hoteleros, coordinación de alertas, impulso de la telematización, reactivación del sector cultural y flexibilización en diversos ámbitos ante la situación generada por el coronavirus (COVID-19), de conformidad con lo previsto en su disposición final decimoséptima.

- el Decreto 143/2014, de 21 de octubre, por el que se regula la organización y funcionamiento del Registro de Turismo de Andalucía.

- el Decreto 146/2016, de 30 de agosto, por el que se regulan los Planes Turísticos de Grandes Ciudades de Andalucía y los convenios de colaboración mediante los que se articulan.

- el Decreto 28/2016, de 2 de febrero, por el que se regulan las viviendas de uso turístico.

TERCERA.- Dada la forma de Decreto-ley que adoptaría la norma proyectada, debemos centrar nuestro informe en analizar la procedencia de este recurso normativo, 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 las leyes, el artículo 110 establece una serie de requisitos cuyo cumplimiento resulta necesario respetar al objeto de legitimar su empleo. Estos requisitos afectan tanto al presupuesto habilitante para la legitimidad del empleo del Decreto ley, es decir, a la concurrencia de una situación de extraordinaria y urgente necesidad y a la adecuación de las medidas contenidas en el proyecto para dar respuesta a dicha situación, como al establecimiento de una serie de materias que quedarían excluidas de su posible regulación por una norma de esta naturaleza, requisitos sobre cuyo cumplimiento habremos de pronunciarnos. A continuación, procedemos a enumerar los requisitos legal y jurisprudencialmente exigidos, aplicados al presente proyecto.

Firmado por: AGUILERA GOMEZ ESTEFANIA		19/06/2024 10:39	PÁGINA 2 / 16
VERIFICACIÓN	PzPpxDEuSxlZOZ10RAPb0ynXdrVeHc	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	



3.1.- 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.

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

3.1.2.- 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 otro tipo de norma, 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 (SSTC 11/2002, de 17 de enero, FJ 6; y 68/2007, de 28 de marzo, FJ 8)”.

Del mismo modo, 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.

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

Firmado por: AGUILERA GOMEZ ESTEFANIA		19/06/2024 10:39	PÁGINA 3 / 16
VERIFICACIÓN	PzPpxDEuSxiZOZ10RAPb0ynXdrVeHc	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	



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.

3.1.3.- 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 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

Firmado por: AGUILERA GOMEZ ESTEFANIA		19/06/2024 10:39	PÁGINA 4 / 16
VERIFICACIÓN	PzPpxDEuSxlZOZ10RAPb0ynXdrVeHc	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	



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)».

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”.»

El empleo de los decretos-leyes para hacer frente a la **necesidad de modificar normas** ha sido estudiado por el Tribunal Constitucional en varias sentencias. Así, la nº 196/2015, de 24 de septiembre, rec. 6363/2011, dice:

“6. (...) ii) Adicionalmente a lo anterior, de los términos de la STC 30/2011, que también han quedado resumidamente expuestos en el fundamento jurídico anterior, no se deriva tampoco la “necesidad” de una reforma. Una necesidad que, si bien no tiene por qué ser “absoluta” pues basta la “relativa”, es en todo caso inexcusable para que el Gobierno pueda hacer uso de la potestad legislativa excepcional y de urgencia prevista en el art. 86.1 CE (STC 6/1983, de 4 de febrero, FFJJ 5 y 6). En efecto, “nada impedía” efectuar esa reforma, como literalmente dice la STC 30/2011 y recoge la Ministra en el debate de convalidación, pero nada obligaba tampoco a realizarla. Y mucho menos de manera urgente y directamente por el Gobierno, con preterición de las Cortes Generales. No se han aportado, en este sentido, ni razones jurídicas ni tampoco reales o fácticas para justificar la irrupción legislativa del ejecutivo.”

Una de las más importantes elaboraciones jurisprudenciales versa sobre las denominadas “**coyunturas económicas problemáticas**”, que, según la exposición de motivos del proyecto de decreto-ley, actuaría como presupuesto de este instrumento normativo, en este caso, la sequía.

En esa construcción constitucional 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

Firmado por: AGUILERA GOMEZ ESTEFANIA		19/06/2024 10:39	PÁGINA 5 / 16
VERIFICACIÓN	PzPpxDEuSxiZOZ10RAPb0ynXdrVeHc	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	



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 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).”

Además, el presupuesto habilitante debe justificarse **para todas las medidas que se adopten**, como establece la sentencia 16/2023, de 7 de marzo, rec. 5935/2021:

“El real decreto-ley aquí controvertido tiene por objeto, según deriva de su título, la adopción de medidas urgentes en el ámbito de la fiscalidad energética y en materia de generación de energía y sobre gestión del canon de regulación y de la tarifa de utilización del agua. La heterogeneidad de medidas contempladas en el mismo, permite afirmar que estamos ante lo que se conoce como una “norma-ómnibus”, cuya naturaleza no excluye per se su aprobación mediante el instrumento normativo del decreto-ley, pues aunque “puede ser expresión de una deficiente técnica normativa, en este caso desarrollada por el Gobierno en ejercicio de las potestades legislativas que le concede la Constitución en el art. 86 CE, hemos de limitarnos a realizar un juicio de constitucionalidad sobre la norma porque no nos compete efectuar un control sobre su calidad técnica” (STC 199/2015, de 24 de septiembre, FJ 3) y la valoración de la concurrencia del presupuesto habilitante “pasa por verificar que la motivación relativa a la existencia de dicho presupuesto no es una vaga motivación genérica sino que se refiere expresamente a cada precepto o grupo de preceptos, con el objetivo de exteriorizar las razones que justifican la inclusión de esas medidas en un decreto-ley” (FJ 5).”

3.1.5.- 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 aquélla.

3.1.6.- Descendiendo al caso de la propuesta remitida, debemos analizar la justificación dada para el presupuesto habilitante.

Firmado por: AGUILERA GOMEZ ESTEFANIA		19/06/2024 10:39	PÁGINA 6 / 16
VERIFICACIÓN	PzPpxDEuSxiZOZ10RAPb0ynXdrVeHc	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	



La exposición de motivos del proyecto y la memoria justificativa desarrollan lo que parecen dos argumentos, **uno relativo a la recepción a los fondos aplicables**, en tanto en “*Conferencia Sectorial de Turismo [se] aprobó en la citada reunión de 29 de diciembre de 2023, una cuantía adicional para Andalucía, con cargo al presupuesto de 2023, de la Línea de Financiación para Proyectos de Eficiencia Energética y Economía Circular de Empresas Turísticas, por importe de 19.108.490,00 euros. Además, el mencionado acuerdo amplía la tipología de proyectos financiables, a fin de facilitar la distribución de fondos en cada territorio de acuerdo a las necesidades específicas de los diferentes subsectores turísticos, señalándose de igual modo que los recursos de la transferencia de 2022 que no hayan sido comprometidos o que, a juicio de la comunidad o ciudad autónoma convocante, en razón del número de solicitudes recibidas, no vayan a ser comprometidos, podrán ser destinados a financiar también las actividades comprendidas en el presente acuerdo*”, y **otro relativo al actual episodio de severa sequía**, y la necesidad de que el sector turístico se sume “*al esfuerzo por adoptar medidas que palién los efectos que esta situación de escasez está provocando en la sociedad en su conjunto. Para alcanzar este objetivo, deben multiplicarse los esfuerzos en la eficiencia hídrica por parte de los servicios de alojamiento turístico, de hostelería y otro tipo de actividades o servicios vinculados al turismo, implementando medidas de reducción y reutilización, fomentando un cambio de paradigma que favorezca el ahorro, la eficiencia y el uso sostenible del agua en general*”.

Y se añade que “*ninguna de las medidas recogidas en la norma se puede considerar previsible con antelación pues la sequía descrita se podía conocer con antelación si bien los Poderes públicos no pueden permanecer ajenos a su existencia. El único modo posible de hacerle frente ha de ser el del decreto-ley, pues, ya que en cualquier otro mecanismo los plazos impedirían la correcta atención de las necesidades detectadas. Además, la extraordinaria y urgente necesidad de estas medidas procede de la concurrencia de una causa de fuerza mayor, derivada de circunstancias ambientales crecientemente extremas. En consonancia con lo expuesto, se puede asegurar que existe una conexión directa entre la urgencia definida y las medidas concretas adoptadas, teniendo en cuenta que los ámbitos a los que afectan las mismas requieren de una intervención inmediata. Estas medidas que se adoptan no podrían abordarse mediante tramitación ordinaria o parlamentaria de urgencia, teniendo en cuenta las materias en las que incide.*”

Dentro de los parámetros constitucionales antes expuestos de la interpretación de lo que es una urgente y extraordinaria necesidad, encajaría el segundo motivo, pero no el primero de los señalados. La sequía, constatada y declarada, puede justificar la necesidad de adoptar medidas a través de un vehículo normativo excepcional como el Decreto-ley, medidas que, además de ser adecuadas para atender a esa necesidad, han de precisar de rango legislativo.

En el proyecto que se informa no se puede obviar que no todas las medidas propuestas tienen naturaleza normativa, y las que sí, tienen rango reglamentario, aspectos ambos que no se reflejan en la exposición de motivos.

Efectivamente, la subvención cuyas bases reguladoras contiene el Capítulo I, esto es las bases reguladoras de unas subvenciones que pormenorizan su concreto régimen, no presentan las notas propias de las disposiciones generales, según los criterios para distinguirlos de ciertos actos administrativos, reconocidos

Firmado por: AGUILERA GOMEZ ESTEFANIA		19/06/2024 10:39	PÁGINA 7 / 16
VERIFICACIÓN	PzPpxDEuSxIZOZ10RAPb0ynXdrVeHc	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	



por la jurisprudencia¹. En resumen, un acto administrativo se caracteriza porque es un acto ordenado que se agota con su cumplimiento -aspecto consuntivo-; la norma, por el contrario, no se agota con su cumplimiento, sino que es un instrumento ordenador que se integra en el ordenamiento jurídico con carácter normativo y de permanencia -aspecto ordinamental-.

No ignoramos los casos en que por decretos-leyes se han establecido subvenciones o ayudas para paliar los efectos de la sequía, entre los últimos el Decreto-ley 2/2024. Ahora bien, éste incluía en su objeto el establecimiento de subvenciones al sector agrario y ganadero de Andalucía para paliar los efectos de la sequía, las cuales “se regirán, además de por lo dispuesto en el presente decreto-ley, por las normas establecidas en las bases reguladoras que se aprueben y por las normas comunitarias aplicables, incluidos los reglamentos delegados y de ejecución que las desarrollen, y por las normas nacionales de desarrollo o transposición de aquellas” (artículo 1.1.c).

Del mismo modo, el Decreto-ley, en su artículo 5, establecía ayudas a explotaciones agrícolas y ganaderas en los sectores especialmente afectados por las condiciones de sequía, de modo que “En la orden de bases reguladoras se incluirán aquellos sectores a los que se destinarán estas ayudas a los productores, así como los detalles de su cálculo por explotación, realizándose a tanto alzado, con el objeto de que las ayudas puedan llegar a la mayor brevedad posible a los beneficiario”. La misma remisión a las bases reguladoras contienen sus artículos 11 y 17, para los otros tipos de ayudas.

En suma, los anteriores Decretos-leyes establecen el régimen legal mínimo imprescindible, pero no regulan pormenorizadamente todos y cada uno de los extremos de dichas ayudas o subvenciones, a diferencia del proyecto que nos ocupa, que en su artículo 1.1 declara aprobar las bases reguladoras de dos líneas de subvenciones, y en el 1.2 convoca el procedimiento de concesión.

La regulación propuesta en el proyecto que se informa es una subvención puntal, con varias líneas, pero sin vocación de permanencia en el ordenamiento jurídico, y por ello consideramos que es un acto jurídico, no una disposición general.

Por lo que bastaría la resolución del órgano competente -con el rango que corresponda- para aprobar las bases y convocar el procedimiento de concesión de la subvención, no sujeta al procedimiento de elaboración normativa, sino al de las bases reguladoras, notoriamente más breve.

Sobre la aptitud del Decreto-ley para abordar regulaciones reglamentarias, podemos destacar, entre otras, la STC núm. 14/2020, de 28 de enero: “Ciertamente, no existen en la Constitución de 1978 reservas de reglamento, como este Tribunal ha reiterado, lo cual implica que a la ley no le está vedada la regulación de materias atribuidas anteriormente al poder reglamentario (por todas, STC 87/2018, de 19 de julio, FJ 3). Ello nos ha llevado a reconocer “la aptitud del decreto-ley para abordar una regulación que podría haberse incluido en una norma reglamentaria, siempre que la exigencia de sistematicidad en la regulación de la materia haga aconsejable su regulación conjunta a través del decreto-ley, pues lo que este Tribunal ha declarado inconstitucional, por contrario al art. 86.1, son las remisiones reglamentarias exclusivamente deslegalizadoras

¹ Por todas, la STS de 27 de julio de 2010, ECLI:ES:TS:2010:4514, sobre la naturaleza de las relaciones de puestos de trabajo.

Firmado por: AGUILERA GOMEZ ESTEFANIA		19/06/2024 10:39	PÁGINA 8 / 16
VERIFICACIÓN	PzPpxDEuSxlZOZ10RAPb0ynXdrVeHc	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	



carentes de cualquier tipo de plazo [SSTC29/1982, de 31 de mayo, FJ 6, y 29/1986, de 28 de febrero, FJ 2 c)], y no las habilitaciones reglamentarias relacionadas con cambios organizativos (STC 23/1993, de 13 de febrero, FJ 6) o necesarias, dada la imposibilidad técnica de proceder a una aplicación inmediata de los preceptos del decreto-ley” (STC 12/2015, de 5 de febrero, FJ 5). Profundizando en esta doctrina, debemos concluir que la utilización del decreto-ley solamente será constitucionalmente legítima si la norma reglamentaria no permite dar la respuesta urgente que requiere la situación que según el Gobierno es preciso resolver. Es decir, si de lo que se trata es de utilizar un real decreto-ley para ordenar una materia que antes era regulada por normas reglamentarias, la justificación del empleo de ese producto normativo impone al Gobierno la necesidad de razonar por qué esa regulación requería precisamente la elevación de ese rango en el momento en que se aprobó el real decreto-ley en cuestión.”

Los decretos leyes son, por definición, normas con rango de ley, previstas para “disposiciones legislativas provisionales” (artículo 86 de la Constitución) y “medidas legislativas provisionales” (artículo 110 del Estatuto de Autonomía).

Estos son límites inherentes al uso de la figura del Decreto Ley, para el que se parte de la premisa indiscutible de que innova el ordenamiento jurídico con disposiciones que exijan o necesiten el rango normativo de ley, dejando al margen el resto de medidas o disposiciones que bien pueden regularse a través de meras disposiciones reglamentarias, sean decretos u órdenes.

Se suma a este inconveniente jurídico, que la actuación de las Administraciones públicas y la potestad reglamentaria, con independencia del órgano que la ejerza, está sujeta al control del Poder Judicial, respecto al contenido y al procedimiento de tramitación, como resulta del artículo 1.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa:

“Los Juzgados y Tribunales del orden contencioso-administrativo conocerán de las pretensiones que se deduzcan en relación en relación con la actuación de las Administraciones públicas sujeta al Derecho Administrativo, con las disposiciones generales de rango inferior a la Ley y con los Decretos legislativos cuando excedan los límites de la delegación.”

Mientras las disposiciones de rango legal están sustraídas a su control, en tanto el Tribunal Constitucional no forma parte del Poder Judicial, por lo que se puede llegar a afectar al principio de tutela judicial efectiva, garantizado por el artículo 24 de la Constitución.

Pues bien, las modificaciones normativas comprendidas en el Capítulo II del proyecto de Decreto-ley remitido afectan a normas contenidas en decretos, o que puedan ser modificadas por norma reglamentaria. Así, la disposición final decimoséptima del Decreto-ley 13/2020, dice que “Reglamentariamente se podrá modificar lo establecido en el Capítulo I, en el Capítulo II y en las disposiciones que regulen medidas relacionadas con las previstas en dichos capítulos”.

De modo que, aunque aparentemente sería necesaria una norma con rango de ley para modificar el artículo 6 e introducir un artículo 12.bis en el Decreto-ley 13/2023, y modificar los Anexos que desarrollan el artículo 12, todo estaría incardinado en el ámbito del Capítulo I, que abarca los artículos 1 a 28, y por tanto es susceptible de modificación por norma reglamentaria.

Firmado por: AGUILERA GOMEZ ESTEFANIA		19/06/2024 10:39	PÁGINA 9 / 16
VERIFICACIÓN	PzPpxDEuSxiZOZ10RAPb0ynXdrVeHc	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	



Sin embargo, no se detecta el por qué es necesario acudir a una norma de rango legal para adoptar el conjunto de medidas incardinado en el Capítulo II del proyecto de Decreto-ley.

3.2.- 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 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 <>. 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”.

En algunas de las medidas propuestas se encuentra relación con la necesidad expresada como presupuesto habilitante del decreto-ley, esto es, la búsqueda de la eficiencia hídrica por el sector turístico en una situación de severa sequía declarada.

En otras, es difícil encontrar esa relación: el posibilitar una mayor distancia entre las vías de entrada de los distintos edificios integrados en un mismo establecimiento; la supresión de la puntuación por contar con teléfono en los baños; la supresión de climatización y calefacción en las casas-cueva; y las modificaciones de los Decretos 143/2014 y 146/2016.

Y respecto de las primeras, es decir, que la clasificación de los establecimientos hoteleros valore el ahorro de agua de sus instalaciones, vemos que puede implicar una reducción del gasto de agua en los establecimientos futuros, pero no en los -numerosísimos- ya existentes y clasificados.

Es dudosa su eficacia para reducir el gasto de agua al no regular el Decreto-ley cómo afectará a las clasificaciones ya otorgadas (revisión de las clasificaciones, plazo para que los establecimientos clasificados se adapten a los nuevos criterios). La ausencia de tales disposiciones dificulta emitir un juicio favorable sobre la adecuación al fin pretendido.

3.3.- Competencia autonómica y límites materiales. El tercer requisito es el relativo a las materias que pueden regularse por Decreto-ley.

Firmado por: AGUILERA GOMEZ ESTEFANIA		19/06/2024 10:39	PÁGINA 10 / 16
VERIFICACIÓN	PzPpxDEuSxIZOZ10RAPb0ynXdrVeHc	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	



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 aun siendo de competencia de la Comunidad Autónoma, no pueden ser reguladas por Decreto-ley.

3.3.1.- 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 a la propuesta que nos ocupa a incluir en un proyecto de Decreto-Ley.

En este caso, las propuestas se amparan en la competencia del artículo 71 del Estatuto de Autonomía para Andalucía:

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

Las concretas medidas relacionadas con el presupuesto habilitante tienen apoyo, además, en el título VII del Estatuto de Autonomía, relativo al medio ambiente.

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

3.3.2.- 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 este último precepto:

"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."

En relación con dicha cuestión cabría traer aquí a colación la doctrina del Tribunal Constitucional. Así conforme a la STC 139/2016, de 21 de julio, RTC 2016/139 (puede verse en términos análogos la STC 63/2017, de 25 de mayo, RTC 2017/63):

Firmado por: AGUILERA GOMEZ ESTEFANIA		19/06/2024 10:39	PÁGINA 11 / 16
VERIFICACIÓN	PzPpxDEuSxlZOZ10RAPb0ynXdrVeHc	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	



"Se examinan a continuación las restantes vulneraciones de los límites materiales que el art. 86.1 CE (RCL 1978, 2836) impone al Decreto-ley, comenzando por la relativa a la prohibición de afectación a los derechos de los ciudadanos reconocidos en el Título I CE, reproche que, en relación con el art. 43 CE, se formula mínimamente argumentado respecto al art. 1. Uno y Dos, en cuanto a la determinación de los beneficiarios; al art. 2. Tres y Cuatro y art. 4. Trece, en lo relativo la aportación de los usuarios, queja que se conecta con la vulneración de los límites materiales desde la perspectiva del art. 31.1 CE, y que, por infracción del art. 18.4 CE, se formula al art. 4. Catorce.

La doctrina de este Tribunal en relación con este punto está recogida en el ATC 179/2011, de 13 de diciembre (RTC 2011, 179 AUTO), FJ 7, de la que se desprende lo siguiente:

1º) El art. 86-1 CE impide que con el decreto-ley queden afectados los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el título I CE, pero este Tribunal ha rechazado una interpretación extensiva de dicho límite que supondría el vaciamiento de la figura del decreto-ley, haciéndolo "inservible para regular con mayor o menor incidencia cualquier aspecto concerniente a las materias incluidas en el título I de la Constitución".

2º) La cláusula restrictiva debe ser entendida de modo que no se reduzca a la nada la figura del Decreto ley, de suerte que lo que se prohíbe constitucionalmente es que se regule un régimen general de estos derechos, deberes y libertades o que vaya en contra del contenido o elementos esenciales de algunos de tales derechos (STC 111/1983, de 2 de diciembre (RTC 1983, 111) FJ 8, confirmada por otras posteriores).

3º) El Tribunal no debe fijarse únicamente en el modo en que se manifiesta el principio de reserva de ley en una determinada materia, sino más bien ha de examinar si ha existido "afectación" por el decreto-ley de un derecho, deber o libertad regulado en el título I CE, lo que exigirá tener en cuenta la configuración constitucional del derecho, deber o libertad afectado en cada caso e incluso su ubicación sistemática en el texto constitucional y la naturaleza y alcance de la concreta regulación de que se trate.

Dos criterios básicos deben retenerse a efectos de determinar el alcance de la mencionada cláusula restrictiva sobre el Decreto-ley: (i) que la legislación de urgencia no regule el régimen general de los derechos, deberes y libertades del Título I CE y que la interpretación constitucionalmente adecuada tenga en cuenta la configuración constitucional de los derechos en cuestión, su ubicación sistemática, en el Título I CE; (ii) el mayor o menor grado de intensidad o rigor de las garantías de las que disfrutaban, en virtud de lo que establece el artículo 53 CE."

En relación con tales límites, en este caso consideramos que no se han infringido.

3.4.- Conclusión.

A la vista de los requisitos normativos y jurisprudenciales expuestos, sólo puede concluirse que la situación de extraordinaria y urgente necesidad definida no parece suficiente para justificar el conjunto de las modificaciones propuestas, requiriéndose el refuerzo de la motivación sobre el presupuesto habilitante, sobre su incidencia en el rango normativo reglamentario de las normas afectadas, y sobre la adecuación de todas las medidas a ese mismo presupuesto.

Firmado por: AGUILERA GOMEZ ESTEFANIA		19/06/2024 10:39	PÁGINA 12 / 16
VERIFICACIÓN	PzPpxDEuSxlZOZ10RAPb0ynXdrVeHc	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	



Además, deberá limitarse la regulación de la subvención al contenido que corresponde a una disposición general, cuyo desarrollo podrá realizarse en las bases reguladoras que se tramiten y aprueben, incluyendo en su caso la convocatoria del procedimiento.

CUARTA.- Consta de una exposición de motivos, 30 artículos, una disposición transitoria, una final, y seis anexos para la convocatoria de la subvención cuyas bases se establecen en el Capítulo I.

Consideramos correcta esta estructura, sin perjuicio de los demás óbices señalados.

QUINTA.- No obstante los óbices antes señalados, y por el principio de colaboración, procede realizar las siguientes consideraciones sobre el texto.

4.2. Contenido del Capítulo I. Dada la inadecuación del instrumento normativo elegido para aprobar las bases reguladoras de una subvención y convocar su otorgamiento, por lo que no es procedente examinar su contenido.

4.3. Contenido del Capítulo II.

4.3.1. Artículo 27, que modifica el Decreto-ley 13/2020.

4.3.1.a. Apartado uno, que suprime el apartado 3 del artículo 6. No se detecta la relación de la medida con la necesidad expresada como presupuesto habilitante del Decreto-ley. Conviene asignar al actual apartado 4 del artículo el número 3, en vez de dejar éste vacío de contenido.

4.3.1.b. Apartado dos, que introduce el artículo 12 bis, permitiendo asignar veinte puntos adicionales a los establecimientos hoteleros, a los efectos de su clasificación.

- No queda claro cómo se reparten esos puntos adicionales entre las medidas subsumibles en las tres letras del apartado 1. A diferencia del Anexo II del Decreto-ley 13/2020, que pormenoriza criterio a criterio los puntos a asignar, este precepto dispone que se otorguen “5 puntos por cada medida subsumible en alguno de los siguientes apartados”, que son tres, enumerados con las letras a), b) y c); dentro de cada letra se relacionan diversas medidas, con carácter de *numerus apertus* (“entre otros”), proporcionando doce ejemplos.

De modo que si se asignan 5 puntos por el conjunto de medidas subsumibles en cualquiera de las letras, el máximo serían 15 puntos adicionales. Si se asignan 5 puntos por cada medida subsumible en las letras, ha de pensarse que los 20 puntos actúan como un máximo bastante bajo ($12 \times 5 = 60$).

- El apartado 2 dice que el cumplimiento de los requisitos enunciados en el apartado 1 se acreditará por informe técnico que compare el “estado actual del establecimiento y la previsión después de realizar las actuaciones”. Esta exigencia aparentemente impide que los establecimientos nuevos alcancen esa puntuación adicional, pues no es dable comparar los estados anterior y posterior a la intervención, cuando no existe estado anterior.

Pero al mismo tiempo, posibilita que los establecimientos mantengan la clasificación obtenida con unos criterios que pueden ser contrarios a los ahora establecidos en el Anexo, y que mejoren su puntuación.

Firmado por: AGUILERA GOMEZ ESTEFANIA		19/06/2024 10:39	PÁGINA 13 / 16
VERIFICACIÓN	PzPpxDEuSxlZOZ10RAPb0ynXdrVeHc	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	



Ambos efectos podrían ir en dirección contraria a la justificación dada para recurrir al decreto-ley como instrumento normativo excepcional.

- El apartado 3 tiende a evitar la duplicidad valorativa de elementos iguales o similares del Anexo II y del artículo 12 bis, si bien pueden surgir dudas en ciertos casos.

Por ejemplo, el artículo 12.bis.1.c permite valorar con 5 puntos (si se acoge la segunda posibilidad de las antes señaladas) “*Los sistemas de ahorro de agua en habitaciones, cuartos de baño, cuartos de limpieza, zonas de duchas y vestuario*”, sin establecer un número mínimo de habitaciones para su aplicación. Mientras el criterio 282 asigna 5 puntos a los establecimientos que tengan dispositivos de ahorro de agua “*en todas las habitaciones*”.

Además, si un establecimiento existente cambia una determinada medida evaluable tanto según el Anexo II como según el artículo 12 bis.1, que no tengan la misma puntuación, no queda claro si se deben mantener los puntos del Anexo, o rebajar esos a su clasificación actual y sumar los del artículo.

Siguiendo con el ejemplo del artículo 12.bis.1.c, los 5 puntos para “*Los sistemas de ahorro de agua en habitaciones, cuartos de baño, cuartos de limpieza, zonas de duchas y vestuario*”, podrían encajar en los criterios 283 y 284, a los que se asignan 4 puntos.

4.3.1.c. Apartado tres, que modifica el artículo 14, y cuatro que modifica el artículo 15. No se detecta la relación de la medida con la necesidad expresada como presupuesto habilitante del Decreto-ley.

No se comprende exactamente el significado de “*siempre que la comunicación o unión entre estos establecimientos sea practicable por personas con minusvalía*”. Parece referirse a la inexistencia de barreras arquitectónicas para personas con discapacidad, en el sentido del Real Decreto 505/2007, de 20 de abril, por el que se aprueban las condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación de las personas con discapacidad para el acceso y utilización de los espacios públicos urbanizados y edificaciones.

El Real Decreto suele utilizar la expresión “accesible”, debiendo valorarse su uso, si es ese el sentido del precepto.

4.3.1.d. Apartados cinco a quince, que modifican los Anexos.

- En el apartado cinco se omite identificar que el criterio 162 está en el Anexo II.

- No se aprecia la relación de las modificaciones contenidas en los apartados nueve, diez y once con la necesidad expresada como presupuesto habilitante del Decreto-ley.

4.3.2. Artículo 28, que modifica el Decreto 143/2014.

4.3.2.a. No se aprecia la relación de las modificaciones realizadas en el precepto con la necesidad expresada como presupuesto habilitante del Decreto-ley.

4.3.2.b. Apartado uno, que afecta al artículo 13 del Decreto. El artículo 13.4, resultante de la modificación, al suprimir la audiencia de las personas interesadas, no parece ajustarse plenamente a la normativa básica,

Firmado por: AGUILERA GOMEZ ESTEFANIA		19/06/2024 10:39	PÁGINA 14 / 16
VERIFICACIÓN	PzPpxDEuSxiZOZ10RAPb0ynXdrVeHc	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	



en particular al artículo 82.4, sobre el trámite de audiencia, de Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas:

“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.”

Además, no se ajusta a lo dispuesto en el artículo 29.2, sobre funciones de comprobación y control, del Decreto-ley 3/2024, de 6 de febrero, por el que se adoptan medidas de simplificación y racionalización administrativa para la mejora de las relaciones de los ciudadanos con la Administración de la Junta de Andalucía y el impulso de la actividad económica en Andalucía, que impone un procedimiento en el que tenga audiencia la persona afectada:

“1. Los órganos, organismos y entidades de la Administración de la Junta de Andalucía podrán requerir a las personas interesadas en cualquier momento, en el ejercicio de las funciones de comprobación y control, que aporten de forma obligatoria la documentación necesaria conforme a la normativa aplicable.

2. Si tras la tramitación del oportuno expediente por las unidades administrativas del procedimiento y previa audiencia del interesado, se acreditara la inexactitud, falsedad u omisión, de carácter esencial, de cualquier dato o información que se incorpore a una declaración responsable o a una comunicación, o la no presentación ante la Administración competente de la declaración responsable, la documentación que sea en su caso requerida para acreditar el cumplimiento de lo declarado, o la comunicación, determinará la imposibilidad de continuar con el ejercicio del derecho o actividad afectada desde el momento en que se tenga constancia de tales hechos, sin perjuicio de las responsabilidades penales, civiles o administrativas a que hubiera lugar. En todo caso, será de aplicación el régimen sancionador previsto en este Decreto-ley.

3. Los órganos, organismos o entidades de la Administración de la Junta de Andalucía competentes que declaren las circunstancias expresadas en el apartado anterior acordarán la obligación de la persona o entidad interesada de restituir la situación jurídica al momento previo al reconocimiento o al ejercicio del derecho o al inicio de la actividad correspondiente, así como la imposibilidad de instar un nuevo procedimiento con el mismo objeto durante un período de tiempo determinado por el régimen sancionador establecido en este Decreto-ley y de conformidad con los términos fijados en las normas sectoriales aplicables. A falta de regulación expresa, este periodo no será inferior a seis meses ni superior a cinco años.

4. La actividad de comprobación no impedirá el pleno ejercicio de la potestad de inspección conforme a lo que establezca la legislación sectorial aplicable.”

Bien es cierto que el Decreto-ley proyectado tendrá el mismo rango que el Decreto-ley 3/2024, pero ese efecto no es aplicable al Decreto 143/2014.

4.3.3. Artículo 29, que modifica el Decreto 146/2016. No se aprecia la relación de las modificaciones realizadas en el precepto con la necesidad expresada como presupuesto habilitante del Decreto-ley.

4.3.4. Artículo 30, que modifica el Decreto 28/2016. No se aprecia la relación entre la excepción de las casas-cueva de tener refrigeración y calefacción con la necesidad expresada como presupuesto habilitante del

Firmado por: AGUILERA GOMEZ ESTEFANIA		19/06/2024 10:39	PÁGINA 15 / 16
VERIFICACIÓN	PzPpxDEuSxiZOZ10RAPb0ynXdrVeHc	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	



Decreto-ley, la sequía y la necesidad de que el sector turístico se sume al esfuerzo por adoptar medidas para paliar la escasez hídrica.

4.3. Disposiciones transitorias y finales. Se detecta una ausencia destacada, relacionada con el presupuesto habilitante del decreto-ley y las medidas contenidas en el artículo 27 del proyecto. Como se expone en la consideración 3.2, si bien las reformas sobre la clasificación de establecimientos hoteleros parecen ordenadas para atender a la situación descrita como presupuesto habilitante, no se prevé un régimen de adaptación a la nueva clasificación, ni su incidencia en los establecimientos ya clasificados.

Esto, además de generar cierta inseguridad jurídica -porque una vez entren en vigor las reformas probablemente convivan establecimientos con una clasificación que podrían no tener con las nuevas normas-, dificulta que el consumidor compare servicios y precios. Por no decir que es obvio que los establecimientos ya clasificados no tendrán especiales incentivos en realizar cambios si no se regula la afectación a la clasificación existente de los nuevos criterios.

QUINTA.- Desde el punto de la técnica normativa, detectamos algún error material involuntario, de fácil corrección, tal como los que a título de ejemplo se refieren a continuación:

Artículo 27.2.b: donde se dice “*Los sistemas digitales de gestión de gestión*”, debe suprimirse lo repetido.

Artículo 27.3: donde se dice “*En todo caso, no serán computables*”, dígase “*En ningún caso serán computables*”-

En tanto que meros ejemplos, debe revisarse todo el texto, para detectar otros errores de la misma índole.

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

En Sevilla, a la fecha de la firma electrónica.

LA LETRADA DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA.

Firmado por: AGUILERA GOMEZ ESTEFANIA		19/06/2024 10:39	PÁGINA 16 / 16
VERIFICACIÓN	PzPpxDEuSxlZOZ10RAPb0ynXdrVeHc	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	