

Anexo II (a)

DECRETO-LEY PARA EL FOMENTO DE INICIATIVAS ECONÓMICAS MEDIANTE LA AGILIZACIÓN Y SIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVAS EN LA TRAMITACIÓN DE PROYECTOS Y SU DECLARACIÓN DE INTERÉS ESTRATÉGICO PARA ANDALUCÍA, PARA LA CREACIÓN DE UNA UNIDAD ACELERADORA DE PROYECTOS DE INTERÉS ESTRATÉGICO Y POR EL QUE SE MODIFICA LA LEY 1/1994, DE 11 DE ENERO, DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA Y LA LEY 7/2002, DE 17 DE DICIEMBRE, DE ORDENACIÓN URBANÍSTICA DE ANDALUCÍA.

RELACIÓN DE DOCUMENTOS (Orden cronológico):

TODOS LOS DOCUMENTOS DEL EXPEDIENTE SON ACCESIBLES

Nº de orden	Denominación del documento
1	Informe del Gabinete Jurídico.

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.

Sevilla, 10 de diciembre de 2019

LA VICECONSEJERA DE ECONOMÍA, CONOCIMIENTO, EMPRESAS Y UNIVERSIDAD

Fdo.: Lorena García Izarra



S. ref.:
 N. ref.: SSCC2019/66
 Asunto: Rmdo. Informe SSCC2019/66

Consejería de Economía, Conocimiento, Empresas y Universidad
Viceconsejería
 Calle Johannes Kepler, 1. Isla de la Cartuja
 41092 - Sevilla



Ilmo./a Sr./Sra.:

Adjunto remito a V.I. informe, bajo el número SSCC2019/66, emitido por este Gabinete Jurídico en relación con el "DECRETO-LEY PARA EL FOMENTO DE INICIATIVAS ECONÓMICAS MEDIANTE LA AGILIZACIÓN Y SIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVAS EN LA TRAMITACIÓN DE PROYECTOS Y SU DECLARACIÓN COMO DE INTERÉS ESTRATÉGICO PARA ANDALUCÍA, Y LA CREACIÓN DE UNA UNIDAD DE ACELERACIÓN DE PROYECTO DE INTERÉS ESTRATÉGICOS "

EL JEFE DEL GABINETE JURÍDICO.



Plaza de España. Puerta de Navarra, s/n 0 41013 Sevilla

Firmado por: JIMENEZ LOPEZ JESUS		28/11/2019 14:36	PÁGINA 1 / 1
VERIFICACIÓN	PzPpxDcz6Z8oyYKE1FVLFa1PmwWxl6	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	

INFORME SSCC - 2019/66 PROYECTO DE DECRETO-LEY PARA EL FOMENTO DE INICIATIVAS ECONÓMICAS MEDIANTE LA AGILIZACIÓN Y SIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVA EN LA TRAMITACIÓN DE PROYECTOS Y SU DECLARACIÓN COMO DE INTERÉS ESTRATÉGICO PARA ANDALUCÍA, Y LA CREACIÓN DE LA UNIDAD DE ACELERACIÓN DE PROYECTOS DE INTERÉS ESTRATÉGICO

Disposiciones de carácter general. Decreto ley. Situación de extraordinaria y urgente necesidad. Conexión de sentido. Declaración como inversiones empresariales de interés estratégico para Andalucía. Ley 1/1994, de 11 de enero, de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía (LOTA): Declaración de Interés Autonómico. Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía (LOUA): Actuaciones de interés autonómico. Licencias y procedimiento de armonización.

Remitido por la Ilma. Sra. Viceconsejera de Economía, Conocimiento, Empresas y Universidad 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


ÚNICO. El 15 de noviembre de 2019 tiene entrada en el Registro de los Servicios Centrales del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía el oficio de petición de informe sobre el proyecto de Decreto-ley para el fomento de iniciativas económicas mediante la agilización y simplificación administrativa en la tramitación de proyectos y su declaración como de interés estratégico para Andalucía, y la creación de la Unidad de Aceleración de Proyectos de Interés Estratégico, aportándose sólo el texto de dicho proyecto.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

PRIMERA. El presente informe tiene por objeto el proyecto de Decreto-ley para el fomento de iniciativas económicas mediante la agilización y simplificación administrativa en la tramitación de proyectos y su declaración como de interés estratégico para Andalucía, y la creación de la Unidad de Aceleración de Proyectos de Interés Estratégico. Así, según se explica en la parte expositiva del proyecto, se trataría de adoptar algunas medidas que incentiven la inversión productiva en Andalucía y con ello, poder hacer frente a los efectos negativos de una posible nueva crisis económica. Dichas medidas consistirían, básicamente, en variar algunas de las reglas que constituyen el régimen actual de la declaración de inversiones empresariales de interés estratégico para Andalucía, conformado en la Ley 4/2011, de 6 de junio, de medidas para potenciar inversiones empresariales de interés estratégico para Andalucía y de simplificación, agilización administrativa y mejora de la regulación de actividades económicas en la Comunidad Autónoma de Andalucía (en adelante: Ley 4/2011), aunque derogando esta y no simplemente modificándola.

Además, se propone la modificación de la Ley 1/1994, de 11 de enero, de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía (en adelante: LOTA), y de la Ley 7/2002, de 17 de

Código:	43CVe769UKXEDP2e23Whrh5SftUYC0	Fecha	28/11/2019
Firmado Por	ANTONIO LAMELA CABRERA		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	Página	1/17



diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía (en adelante: LOUA), en concreto, de sus respectivas regulaciones sobre la Declaración de Interés Autonómico y sobre las actuaciones de interés autonómico.

SEGUNDA. El proyecto remitido constaría de nueve artículos, una disposición derogatoria y tres disposiciones finales, estimándose por nuestra que parte que dicha división resulta coherente con los contenidos del mismo, sin perjuicio de las mejoras que luego sugeriremos desde el punto de vista técnico normativo.

TERCERA. 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, que como antes hemos indicado, consiste únicamente en el texto del proyecto normativo.

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.

Código:	43Cve769UKXEDP2e23Whrh5SftUYC0	Fecha	28/11/2019	
Firmado Por	ANTONIO LAMELA CABRERA			
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	Página	2/17	

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 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:

Código:	43Cve769UKXEDP2e23Whr55ftUYC0	Fecha	28/11/2019
Firmado Por	ANTONIO LAMELA CABRERA		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	Página	3/17



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

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

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

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


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

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

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

Código:	43Cve769UKXEDP2e23Whrh5SftUYC0	Fecha	28/11/2019
Firmado Por	ANTONIO LAMELA CABRERA		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	Página	4/17




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.

Recientemente 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

Código:	43Cve769UKXEDP2e23Whrh5SftUYC0	Fecha	28/11/2019	
Firmado Por	ANTONIO LAMELA CABRERA			
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	Página	5/17	


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).>> (ibidem).

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:

«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

Código:	43Cve769UKXEDP2e23Whrh5SftUYC0	Fecha	28/11/2019	
Firmado Por	ANTONIO LAMELA CABRERA			
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	Página	6/17	

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

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

En el caso del presente proyecto, en la parte expositiva del mismo se describe lo que se correspondería con una “coyuntura económica problemática” de las que el Tribunal Constitucional admite como causa de un Decreto-ley, invocándose distintos indicadores que permiten apreciar la misma. Por tanto, podría aceptarse que se encuentra justificado en el expediente la concurrencia de una situación de extraordinaria y urgente necesidad.

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

Código:	43Cve769UKXEDP2e23Whrh5SftUYC0	Fecha	28/11/2019	
Firmado Por	ANTONIO LAMELA CABRERA			
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	Página	7/17	

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).”*

Al respecto, entendemos que no se justifica de forma completa que los fines y objetivos últimos que se señalan en la parte expositiva del proyecto como aquéllos cuya consecución se pretendería con el Decreto-ley, se corresponderían con las medidas que en su contenido se establecerían, dado el carácter limitado que podría llegar a apreciarse en el alcance previsto para estas últimas. Así, de la Exposición de Motivos cabe deducir que, para prevenir los efectos de una posible crisis económica, han de adoptarse medidas que incentiven y faciliten grandes inversiones, con el fin, lógicamente, de elevar la competitividad, de generar riqueza y crear empleo estable y de calidad. Para ello se apunta a que se adoptarán medidas que *“clarifican y amplían los condicionantes que deben poseer los proyectos para ser declarados como de interés estratégicos (sic), así como se simplifican y se reducen aún más tanto los trámites como las trabas administrativas”,* como también se alude a que se *“simplifica la documentación que tiene que presentar el promotor del proyecto, se reduce los trámites administrativos para su declaración, se clarifican los efectos de la declaración”.* Otro de los propósitos que se señala es el de *“reducir los costes que tanto al inicio como el desarrollo (sic) de cualquier actividad económica se encuentran cuando deben enfrentarse a las administraciones públicas al objeto de obtener los permisos necesarios”.*

Sin embargo, una vez analizadas detenidamente cada una de las medidas que se adoptarían con el Decreto-ley y que consistirían, como hemos dicho, en la modificación del régimen actualmente previsto para proyectos e inversiones que puedan considerarse de envergadura o de trascendencia para la Comunidad Autónoma, no nos queda claro si contendría unos cambios con el número y la entidad suficientes como para motivar la aprobación de un Decreto-ley, o, al menos, que quepa presumir que con los mismos se podrían alcanzar los objetivos antes referidos.

En este sentido, identificamos como una de las novedades más importante la relativa a la inclusión, en el ámbito de las inversiones susceptibles de ser declaradas de interés estratégico, de las correspondientes a determinados proyectos vinculados con el medio ambiente y de las inversiones en materia social.

Código:	43Cve769UKXEDP2e23Whrh55ftUYC0	Fecha	28/11/2019
Firmado Por	ANTONIO LAMELA CABRERA		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	Página	8/17




Excluimos de esta consideración la cláusula abierta prevista en el artículo 3.3 del proyecto, sobre la posibilidad excepcional de declarar como de interés estratégico otras inversiones empresariales, dadas las dudas que ofrece la redacción propuesta para este precepto y que nos impide delimitar el supuesto de referencia, como luego desarrollaremos.

Al respecto diremos que no se justifica que guarden la exigible conexión de sentido con la situación de extraordinaria y urgente necesidad descrita, ni con los fines señalados para subvenir a la misma, no acreditándose que esos proyectos relacionados con el medio ambiente o inversiones en materia social no pudieran quedar encuadrados en ninguna de las categorías establecidas en el artículo 3 de la Ley 4/2011, o la relevancia de los proyectos que, como novedad, pudieran acogerse a este régimen, a los efectos de atender la situación económica invocada.

En cuanto a la dispensa de licencia y de otros instrumentos de control preventivo para las actuaciones declaradas de interés autonómico, nos parece que constituiría una innovación del régimen actual su aplicación a las inversiones declaradas de interés estratégico para Andalucía que, igualmente, fueran declaradas de interés autonómico de acuerdo con la LOTA, pues, de los vigentes artículos 41.5.b) y e) de ésta y 10 de la Ley 4/2011, parece resultar que las mismas no podrían beneficiarse de la regla general prevista en el artículo 38.3.d) de la LOTA, en el que se recoge el efecto liberatorio de la sujeción a licencia para las actuaciones objeto de la Declaración de Interés Autonómico. En su caso, debería dejarse constancia expresa en el expediente y en la Exposición de Motivos del Decreto-ley de que esto fuera realmente así.

También es dudoso si sería novedosa la inclusión de actuaciones de carácter privado entre las que podrían ser objeto de una Declaración de Interés Autonómico, al margen de las que fueran declaradas como inversiones empresariales de interés estratégico para Andalucía. De este modo, en la redacción propuesta para el artículo 38.1.b) de la LOTA, se haría referencia a las actividades de intervención singular relativas a los sectores del Anexo II de dicha norma, introduciéndose el inciso de que tales actividades fueran públicas o privadas, para poner de manifiesto con ello la inclusión de ambos tipos en el ámbito posible de tal declaración. Pero desconocemos si esto se está considerando por el órgano promotor del proyecto como una regla distinta a la vigente, ya que el artículo 38.1 vigente de la LOTA alude a que *"Asimismo podrán ser objeto de esta declaración las actuaciones relativas a los ámbitos sectoriales citados en el Anexo II de la presente Ley"*, sin hacerse precisión, por tanto, acerca del carácter de dichas actuaciones, algo que podría estar haciéndose luego al continuar el precepto estableciendo que *"Esta declaración afectará y comprenderá las obras de titularidad pública a las que las actuaciones anteriores se refieren"*.

Aclarar esto último sería necesario también para poder medir el alcance de la regla de exención de licencia para actuaciones de carácter público y no privado, pues podría ser que ello supusiera una modificación igualmente relevante, si es que hasta ahora el artículo 38.3.d) de la LOTA también se proyectara sobre las actuaciones privadas y distintas de las declaradas como inversiones empresariales de interés estratégico, no siendo exigible licencia para las mismas, pasando a ser necesaria a partir del nuevo Decreto-ley. En ese caso, ello no constituiría una medida de eliminación de trabas o de cargas administrativas, sino al contrario.

Código:	43CVe769UKXEDP2e23Whrh5SftUYC0	Fecha	28/11/2019	
Firmado Por	ANTONIO LAMELA CABRERA			
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	Página	9/17	

Sí podría producirse dicho efecto respecto a las actuaciones de carácter público vinculadas a las que fueran objeto, tanto de una declaración como inversiones empresariales de interés estratégicos para Andalucía, como también de una Declaración de Interés Autonómico, en el entendimiento que sostenemos de ello como una novedad respecto a la normativa vigente, según antes hemos explicado, aunque sí quedarían supeditas a superar el procedimiento de armonización del artículo 170.3 de la LOUA. Al respecto, hemos de decir que podría llegar a descartarse que esto significara algo verdaderamente novedoso en el ordenamiento, pues bien pudiera sostenerse en la actualidad la procedencia de sustituir la licencia u otro instrumento de control preventivo municipal por dicho procedimiento de armonización en aplicación directa de ese precepto de la LOUA, es decir, cuando se justificara estar ante actos promovidos por una Administración Pública en los que concurra un excepcional o urgente interés público. En ese entendimiento, el Decreto-ley tampoco introduciría una novedad significativa al respecto.

Sobre el resto de variaciones que se producirían respecto al régimen actual, no podemos calificar como relevante ninguna de ellas, destacando, en relación con las que afectarían al procedimiento de obtención de la declaración de inversiones empresariales de interés estratégico para Andalucía y a la creación de la Unidad Aceleradora de Proyectos de Interés estratégicos en Andalucía, cómo no se razona que no puedan adoptarse oportunamente por medio de otros instrumentos distintos al Decreto-ley, o cómo repercutirían sobre la más rápida obtención de la declaración en cuestión y su ejecución. En este sentido, ténganse en cuenta las imprecisiones de las que consideramos que adolece el precepto relativo a dicha Unidad, según indicaremos posteriormente.


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.

Atendiendo a este aspecto competencial, y en consideración al contenido del Decreto-ley proyectado, son varios los títulos que la Comunidad Autónoma podría invocar, al ser también diferentes los sectores a los que podrían adscribirse los proyectos o inversiones que se trata de incentivar. No obstante, puede considerarse que el título prevalente sería el correspondiente a la materia económica, de manera que cabría invocar el artículo 58.2.1º del Estatuto de Autonomía para Andalucía, en el que se establece que *"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,*

Código:	43Cve769UKXEDP2e23Whrh5SftUYC0	Fecha	28/11/2019	
Firmado Por	ANTONIO LAMELA CABRERA			
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	Página	10/17	

131 y 149.1.11.ª y 13.ª de la Constitución, sobre las siguientes materias: (...) 1º Fomento y planificación de la actividad económica en Andalucía”.

También puede ampararse en las competencias correspondientes sobre Administraciones Públicas andaluzas; en concreto, en las competencias exclusivas sobre el procedimiento administrativo derivado de las especialidades de la organización propia de la Comunidad Autónoma, y la estructura y regulación de los órganos administrativos públicos de Andalucía (artículo 47.1.1º EAA), en las competencias compartidas relativas al régimen jurídico de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Andalucía (artículo 47.2.1º EAA).


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-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 presente este defecto.

Código:	43Cve769UKXEDP2e23Whrh5SftUYC0	Fecha	28/11/2019	
Firmado Por	ANTONIO LAMELA CABRERA			
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	Página	11/17	

4.- Conclusión.

A la vista de los requisitos normativos y jurisprudenciales expuestos, consideramos suficientemente descrita una situación de extraordinaria y urgente necesidad, pero no que se haya justificado la conexión de sentido de todas y cada una de las medidas previstas en el proyecto con aquellas circunstancias, todo ello en los términos antes expuestos.

CUARTA. Pasamos ya al análisis pormenorizado de cada uno de los apartados del texto remitido.

4.1.- Artículo 3.3: No queda clara la delimitación de las propuestas de inversión que podrían acogerse a la excepción establecida en este apartado, pues resulta indeterminada la salvedad que se hace respecto a lo dispuesto en los apartados 1, 2.b) y 2.c) de este mismo artículo. De este modo, si en los apartados mencionados se definen las categorías a las que deberían pertenecer y los requisitos que deberían cumplir los proyectos para poder ser declarados de interés estratégico, nos surge la duda acerca de si el propósito, en este apartado 3, es el de admitir la declaración como inversiones empresariales de interés estratégico de Andalucía de proyectos que no reunieran dichas condiciones o, al contrario, declarar que, en cualquier caso, las mismas regirán también en estos supuestos excepcionales. En este último caso, cabría preguntarse por el sentido que tendría entonces la excepción, pues la regla general regiría en su integridad, salvo el requisito previsto en el subapartado b) del artículo 3.2, referido al requisito de que el proyecto no afecte a zonas protegidas. Por tanto, se recomienda mejorar la redacción de este apartado para identificar de forma nítida cuál sería la excepción que pretende introducirse.


4.2.- Artículo 3.4: Se advierte que, en una interpretación estricta del concepto de "inversiones declaradas estratégicas por otras normas de rango legal", sólo cabría considerar comprendidas en el mismo a las que hubieran sido declaradas como tales en la propia norma de rango legal de referencia, pero no a las que fueran declaradas posteriormente como estratégicas en ejecución de las previsiones legales correspondientes.

4.3.- Artículo 4.1.h): Debe especificarse a qué patrimonio estaría pretendiendo hacerse referencia cuando se alude a "legislación en materia de protección del patrimonio de Andalucía", pues podría entenderse que se estaría identificando como tal el Patrimonio de la Comunidad Autónoma de Andalucía delimitado así en la Ley 4/1986, de 5 de mayo (artículo 1 y Disposición adicional primera), y en el Decreto 276/1987, de 11 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento para su aplicación.

4.4.- Artículo 4.1.i): Se advierte que en este subapartado se estaría requiriendo la justificación de la conformidad del proyecto con la planificación territorial y urbanística, mientras que en el artículo 3.2 .a) se alude a la compatibilidad con la ordenación territorial y urbanística. Atendiendo a razones de seguridad jurídica, debería unificarse la terminología empleada, recomendándose, por nuestra parte, hacer referencia a la ordenación urbanística y territorial, pues la primera se encuentra en instrumentos de planeamiento y en otros instrumentos (artículo 7 de la LOUA), observación que se hace extensiva al **artículo 5.1** del proyecto.

4.5.- Artículo 4.2: Dado que, en principio, no se establecería ninguna relación contractual entre la entidad o entidades promotoras del proyecto y la Administración autonómica, cabe preguntarse por qué

Código:	43Cve769UKXEDP2e23Whrh5SftUYC0	Fecha	28/11/2019
Firmado Por	ANTONIO LAMELA CABRERA		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	Página	12/17



se les impondría a aquéllas la condición de no estar incursas en las prohibiciones de contratar con la Administración. En su caso, sobre la forma de acreditación de esta circunstancia, se recomienda que se estuviera igualmente a la que fuera exigible en materia de contratación pública, pues, según el texto remitido, parece que el solicitante debería aportar un certificado respecto a todas las prohibiciones.

4.6.- Artículo 5.1: Se plantea cómo debería computarse el plazo del mes establecido si la solicitud presentada por el interesado adoleciera de algún defecto subsanable, de modo que, parece que dicho plazo debería empezar a contarse sólo cuando la Comisión de Política Económica hubiera recibida una solicitud y documentación adjunta completas, debiendo conferirse trámite de subsanación, en su caso, por la Consejería competente en materia de economía, conforme al artículo 68 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Por otra parte, entendemos que el transcurso del plazo del mes señalado para que la Comisión de Política Económica recabara la documentación correspondiente, no tendría efectos preclusivos, de modo que, incluso después del mismo, la Comisión podría requerirla eficazmente. Igual consideración cabe hacer respecto al plazo de diez días previsto en el apartado 2 para que la Comisión de Política Económica le eleve su informe a la Comisión Delegada para Asuntos Económicos.

Por último, parece que el pronunciamiento expreso del resto de Consejerías afectadas por la tramitación y ejecución del proyecto consistiría realmente en un informe.

4.7.- Artículo 5.2: Se advierte que, no estableciéndose un plazo máximo para notificar la resolución expresa del procedimiento de declaración como inversiones empresariales de interés estratégico para Andalucía, ni tampoco el sentido del silencio administrativo que regiría en este procedimiento, se aplicarían las reglas generales establecidas en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

En cuanto a la actuación que correspondería a la Comisión de Política Económica, nos planteamos si lo procedente no sería atribuirle la elevación de una propuesta de resolución a la Comisión Delegada para Asuntos Económicos, en lugar del informe previsto en este apartado. Así, la primera se configura en el Decreto 484/2019, de 4 de junio, que regula la composición y funciones de las Comisiones Delegadas del Gobierno, como órgano colegiado previsto en el artículo 31 de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de Administración de la Junta de Andalucía, y como principal órgano de apoyo de la Comisión Delegada, quedando incluida la formulación de propuestas entre las funciones de las comisiones interdepartamentales {artículo 31.2.b) LAJA}.

En ese caso, podría preverse que se le diera trámite de audiencia al promotor sobre la propuesta de resolución y, no sólo cuando fuera desfavorable a la declaración de inversión empresarial de interés estratégico para Andalucía, sino también cuando su sentido fuera el contrario, teniendo en cuenta que la declaración puede imponerle determinadas obligaciones.

Dicho trámite de audiencia se cumplimentaría sin perjuicio del que procediera inmediatamente antes de redactar la propuesta de resolución, de acuerdo con el artículo 82.1 de la Ley 39/2015, pudiendo introducirse aquel otro al amparo del artículo 1.2 de la misma, en el que se establece que *"Solo mediante*

Código:	43CvE769UKXEDP2e23Whrh5SftUYC0	Fecha	28/11/2019
Firmado Por	ANTONIO LAMELA CABRERA		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	Página	13/17



ley, cuando resulte eficaz, proporcionado y necesario para la consecución de los fines propios del procedimiento, y de manera motivada, podrán incluirse trámites adicionales o distintos a los contemplados en esta Ley”.

4.8.- Artículo 6.4: Resulta indeterminado a qué pretende hacerse referencia con el concepto de “alcance de la declaración de inversión empresarial de interés estratégico para Andalucía”, más aún cuando el mismo parece que se prevé como contenido potestativo y no necesario de dicha declaración. En su caso, debería mejorarse la redacción del precepto para referirse a esta mención, pues a la Comisión Delegada no se le asignan funciones de propuesta respecto al procedimiento dirigido a la obtención de la declaración, sino que le corresponde la propia resolución de éste.

4.9.- Artículo 6.7: Parece que el plazo de veinte años aquí previsto sería el límite temporal mínimo a aplicar a las afectaciones de terrenos que se produjeran como consecuencia de la ejecución de los proyectos en cuestión. Sin embargo, desconociéndose el régimen jurídico concreto de dichas afectaciones, no podemos pronunciarnos sobre la procedencia del establecimiento de dicho límite.

4.10.- Artículo 8.1: En este precepto se prevé la creación de la denominada Unidad Aceleradora de Proyectos de Interés Estratégico para Andalucía, con funciones de impulso y de coordinación de dichos proyectos. Resulta indeterminado el régimen de dicha Unidad, no previéndose extremos relevantes del mismo, tales como su naturaleza jurídica, composición o adscripción.

Además, se advierte que, en la Exposición de Motivos del Decreto-ley proyectado, se alude a la creación dentro de dicha Unidad de la figura del coordinador que guiará, asesorará y ayudará a la empresa en el devenir de todo el procedimiento administrativo necesario, no previéndose nada al respecto, por el contrario, en el contenido de este precepto.

4.11.- Artículo 8.2: Debe expresarse de mejor manera la vinculación que se establecería entre el proyecto respectivo y la entidad que se presente como promotora del mismo.


Por otro lado, debe hacerse mención a las obligaciones que se impusieran en la declaración de proyectos de interés estratégico para Andalucía.

En cuanto a la forma de modificación de la declaración, parece que la condición de que los cambios fueran sustanciales y modificaran y afectaran directamente al proyecto o a la entidad promotora, se estaría previendo como circunstancia determinante de la necesidad de iniciar un nuevo procedimiento de declaración. En otro caso, debería alterarse la redacción de este inciso.

Cabe preguntarse cómo se tramitaría la modificación de la declaración que versara sobre cuestiones distintas de los plazos, del volumen de inversión o de la entidad promotora.

4.12.- Artículo 9: El régimen jurídico básico de las declaraciones responsables y de las comunicaciones previas, como formas de intervención administrativa en el ejercicio de actividades económicas y profesionales, se encuentra en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, en la Ley 17/2009, de 17 de noviembre, de Libre

Código:	43Cve769UKXEDP2e23Whrh5SftUYC0	Fecha	28/11/2019
Firmado Por	ANTONIO LAMELA CABRERA		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	Página	14/17



acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, y en la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado, por lo que no procede el establecimiento de sus reglas generales de nuevo en el proyecto de Decreto-ley objeto de informe, en aras a procurar con ello un uso adecuado de la técnica de *lex repetita* y por razones de seguridad jurídica.

No obstante, sí podría mantenerse el contenido del apartado 4, según el cual, *“Como consecuencia del expediente sancionador al que se refieren los apartados anteriores, la presentación de una declaración responsable cuyos datos se comprueben falsos o inexactos podrá conllevar el no poder iniciar otra actividad con el mismo objeto durante al menos un año”*; en concreto, podría establecerse el plazo durante el cual no podría iniciarse de nuevo la actividad. Y ello porque en el artículo 69.4 de la Ley 39/2015 se prevé lo siguiente:


“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.

Asimismo, la resolución de la Administración Pública que declare tales circunstancias podrá determinar la obligación del interesado 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 la ley, todo ello conforme a los términos establecidos en las normas sectoriales de aplicación.”

Es decir, se hace remisión a la ley para la determinación del periodo de tiempo durante el cual regiría la imposibilidad para el interesado de instar un nuevo procedimiento con el fin de ejercitar el derecho o de iniciar la actividad correspondientes, por lo que el Decreto-ley sería una norma con el rango necesario para fijar dicho plazo en un año. No obstante, recomendamos omitir el carácter sancionador del procedimiento en el que se impusiera este impedimento, pues la norma estatal no precisa este extremo.

4.13.- Disposición derogatoria única: Del alcance derogatorio de esta disposición se salva el apartado 1 de la Disposición final primera de la Ley 4/2011, en el que se prevé que *“El Consejo de Gobierno, a propuesta de la persona titular de la Consejería competente en materia de ordenación del territorio y urbanismo, establecerá mediante decreto, a efectos de lo previsto en el artículo 10.2, la información complementaria a la establecida en el artículo 6, que deberá aportarse para poder efectuar la Declaración de Interés Autonómico, conforme a lo previsto en el artículo 41 de la Ley 1/1994, de 11 de enero, de Ordenación del Territorio de Andalucía”*.

Entendemos que procedería también su derogación, una vez que el artículo 10.2 de la Ley 4/2011, de cuyo desarrollo se trataría, quedaría derogado por el Decreto-ley, y que no nos consta que el decreto al que se hace remisión se haya aprobado. Otra cosa sería que el mismo contenido de aquel

Código:	43CVe769UKXEDP2e23Whrh5SftUYC0	Fecha	28/11/2019	
Firmado Por	ANTONIO LAMELA CABRERA			
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	Página	15/17	

apartado se introdujera en este último, pero en relación con el artículo 7.3.2 del proyecto remitido, cuyo contenido podría considerarse equivalente al del artículo 10.2 de la Ley 4/2011.

4.14.- Disposición final primera. Uno, que modifica el artículo 38 de la Ley 1/1994, de 11 de enero, de Ordenación del Territorio: Exponemos a continuación nuestras observaciones sobre la versión propuesta en el proyecto de Decreto-ley para este precepto.

4.14.1.- Artículo 38.1.b): Mientras que en el artículo 7.3.2 del Decreto-ley en proyecto se contemplaría la posible Declaración de Interés Autonómico de las inversiones empresariales declaradas de interés estratégico para Andalucía, pero en los supuestos en que la ejecución o implantación de las mismas supongan una alteración del planeamiento territorial o urbanístico, en la redacción prevista para el artículo 38.2.d) de la LOTA no se reproduce esta última precisión, diferencia cuyo alcance resulta indeterminado, debiendo preverse del mismo modo, en su caso, en ambos preceptos, por razones de seguridad jurídica, si no se pretendiera establecer distinción alguna entre la regulación establecida en cada uno de ellos.

4.14.2.- Artículo 38.2 .a): No queda claro si la Declaración de Interés Autonómico, en el caso de inversiones empresariales declaradas de interés estratégico para Andalucía, se tramitaría a propuesta de la Consejería competente en materia de ordenación del territorio y urbanismo, y previa iniciativa de la Consejería competente en razón a la actuación, al margen de que sea precisa la previa declaración como tal inversión empresarial de interés estratégico.


4.14.3.- Artículo 38.2.d): Sólo para el caso de actuaciones privadas, se prevé que la Declaración de Interés Autonómico pueda imponerle obligaciones al promotor de la actuación. Sin embargo, no alcanzamos a comprender por qué no sería posible también en el caso de actuaciones públicas, si entendemos que, más que obligaciones, se estaría haciendo referencia a la imposición de cargas en orden al desarrollo y ejecución posterior de la declaración. Por otro lado, también hemos de advertir que no queda claro si, cuando se tratara de inversiones empresariales de interés estratégico, si se estaría admitiendo la posibilidad de imponer dichas obligaciones, tanto si se tratara de actuaciones privadas, como públicas.

4.14.4.- Artículo 38.4: Se recomienda que su incorpore al apartado 5, en cuanto regula efectos derivados de la Declaración de Interés Autonómico.

4.14.5.- Artículo 38.5 .a): Parece que el contenido del párrafo segundo sería redundante respecto al del primero, pues en éste no se haría distinción entre actuaciones privadas o públicas.

4.14.6.- Artículo 38.5. c) y d): Deben precisarse los criterios que permitirían distinguir las actuaciones de carácter público de las que tuvieran carácter privado, teniendo en cuenta la relevancia que ello adquiriría a los efectos de determinar la exigencia o no de licencia o de otros instrumentos de control preventivo municipal. En este sentido, dada la remisión que se hace al procedimiento de armonización regulado en el artículo 170.3 de la LOUA, podría entenderse que con “actuaciones de carácter público” se estarían identificando los actos promovidos por una Administración Pública o sus entidades adscritas o

Código:	43Cve769UKXEDP2e23Whrh5SftUYC0	Fecha	28/11/2019
Firmado Por	ANTONIO LAMELA CABRERA		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	Página	16/17



dependientes de la misma, pues este último es el concepto que se emplea en los apartados 1 y 3 del artículo 170 de la normativa urbanística. En ese caso, se recomienda seguir este mismo criterio.

4.14.7.- Artículo 38.6: Nos preguntamos por qué no se prevé la revocación de la Declaración de Interés Autonómico y la posible exigencia de responsabilidades también para el caso de incumplimiento de los requisitos y condiciones cuando se tratara de actuaciones de carácter público y no sólo privado.

4.15.- Disposición final primera. Uno, que modifica el artículo 39 de la Ley 1/1994, de 11 de enero, de Ordenación del Territorio: Nos planteamos cuál sería la razón por la que, en el apartado 5.segundo párrafo del artículo 39, no se haría referencia a los instrumentos y documentos que se precisen para el desarrollo del proyecto de actuación, y no sólo a los supongan su completa ejecución.

4.16.- Disposición final segunda, que modifica la disposición adicional undécima de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía: Dado que en el Título IV de la LOTA seguiría haciéndose referencia a actuaciones diversas como posible objeto de la Declaración de Interés Autonómico, y no específicamente a estudios, planes y proyectos, se recomienda mantener el empleo del primer concepto.

4.17.- Disposiciones transitorias: Se recomienda la introducción en el proyecto de las normas transitorias correspondientes que determinen cómo incidiría el mismo y las modificaciones normativas producidas con su aprobación sobre las declaraciones de interés autonómico y como inversiones empresariales de interés estratégico para Andalucía cuyo procedimiento de emisión estuviera tramitándose o que ya se hubieran emitido, en ambos casos, a la fecha de su entrada en vigor.

QUINTA. Desde el punto de vista técnico normativa, se recomienda indicar en el título del Decreto-ley las Leyes que serían objeto de modificación, de acuerdo con la regla 59 de las Directrices de técnica normativa, aprobadas por Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005.

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

El letrado de la Junta de Andalucía.
Jefe del Área de Asuntos Consultivos.
Fdo.: Antonio Lamela Cabrera.

Código:	43Cve769UKXEDP2e23Whrh5SftUYC0	Fecha	28/11/2019
Firmado Por	ANTONIO LAMELA CABRERA		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	Página	17/17

