

**DECRETO-LEY POR EL QUE SE DECLARAN DE INTERÉS GENERAL LAS OBRAS DE REPARACIÓN DE LOS CAMINOS RURALES EN LOS CASOS DE FENÓMENOS METEOROLÓGICOS ADVERSOS, DESASTRES NATURALES Y OTRAS CATÁSTROFES ACAECIDAS EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA Y SE ADOPTAN MEDIDAS URGENTES PARA LA EJECUCIÓN DE LOS FONDOS EUROPEOS AGRARIOS**

**RELACIÓN DE DOCUMENTOS** (Orden cronológico):

<b>Nº de orden</b>	<b>Denominación del documento</b>
1	Memoria justificativa de 29 de octubre de 2018
2	Memoria económica de 29 de octubre de 2018
3	Informe Gabinete Jurídico de 30 de octubre de 2018

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

Sevilla, 31 de octubre de 2018

Fdo.: **Ricardo Domínguez García-Baquero**  
El Viceconsejero de Agricultura, Pesca y Desarrollo Rural

FIRMADO POR	RICARDO JESUS DOMINGUEZ GARCIA BAQUERO	FECHA	31/10/2018
ID. FIRMA	64oxu744XWLQJFCNAF12UjDJl2rw2s	PÁGINA	1/1

**MEMORIA JUSTIFICATIVA DEL DECRETO LEY, POR EL QUE SE DECLARAN DE INTERÉS GENERAL LAS OBRAS DE REPARACIÓN DE LOS CAMINOS RURALES EN LOS CASOS DE FENÓMENOS METEOROLÓGICOS ADVERSOS, DESASTRES NATURALES Y OTRAS CATÁSTROFES ACAECIDAS EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA Y SE ADOPTAN MEDIDAS URGENTES PARA LA EJECUCIÓN DE LOS FONDOS EUROPEOS AGRARIOS.**

**1.- JUSTIFICACIÓN DE LA PROPUESTA**

Los fenómenos meteorológicos adversos que se han sufrido en áreas localizadas del territorio andaluz, durante las últimas semanas, fundamentalmente en las zona sur de Sevilla y varias comarcas de Málaga, Jaén, Granada y Almería han provocado daños de estimable consideración en los bienes, tanto públicos como privados, así como desgraciadamente también se han cobrado la vida de personas. La intensidad de los temporales, de las precipitaciones y sus consiguientes inundaciones extraordinarias padecidas han sido notoriamente superiores a la media registrada y a las de normal consideración, teniendo la consideración de catastróficos.

Dentro de estas consecuencias, las explotaciones agrarias no resultan ajenas, máxime si tenemos en cuenta que las mismas, en ocasiones, se encuentran especialmente alejadas de las principales vías de comunicación de las distintas comarcas, sufriendo por ello de manera más aguda las consecuencias nefastas de dichos acaecimientos.

La especial intensidad de las catástrofes acaecidas, aconsejan que al margen de las medidas de fomento que desde esta administración se llevan a cabo para el aseguramiento de las explotaciones agrarias con la finalidad de garantizar la viabilidad económica de las mismas ante fenómenos climatológicos adversos y otros desastres naturales, se articulen para estos episodios medidas excepcionales que suponen la ejecución directa por la Administración del arreglo de las infraestructuras públicas de caminos que dan acceso a las explotaciones agrarias, que han resultado dañadas.

De esta forma se garantizará la rapidez de su ejecución y la viabilidad de las mismas, procediéndose una vez ejecutadas las obras a su entrega a los ayuntamientos mediante una subvención en especie.

A tal efecto, la declaración de interés general de las obras de reparación y mejora de los caminos públicos rurales en los casos en que por fenómenos meteorológicos adversos, desastres naturales y demás catástrofes declarados por la autoridad competente, resulten dañados de forma tal que dejen aisladas explotaciones agrícolas y ganaderas, se convierte en condición imprescindible para poder ejecutar dichas obras por la administración autonómica con independencia de la titularidad de los caminos públicos que resulten afectados.

Con este Decreto-ley se permite la intervención inmediata en los caminos públicos dañados, que de otra forma tendrían que ser auxiliados mediante los procedimientos ordinarios de nuestras bases reguladoras de ayudas, lo que haría perder su sentido a la causa y los efectos que motivan la intervención de la administración, por los plazos tan dilatados que se necesitan en estos procedimientos ordinarios.

Por otra parte, y en relación con las medidas de ejecución de fondos europeos agrarios, la justificación se haya en que la financiación de las actuaciones previstas mediante fondos comunitarios hace necesario que se realice con la mayor urgencia posible, puesto que de otro modo no se incrementaría el ritmo de ejecución necesario para alcanzar el porcentaje de ejecución que permite el cumplimiento de la regla n+3. Esta necesidad con mayor detalle se explica en la memoria adjunta de la Secretaria General de Fondos Europeos Agrarios.

Código:640xu830TTSBDEmvIFIrJfjTAJ50Tb. Permite la verificación de la integridad de este documento electrónico en la dirección: <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/</a>			
FIRMADO POR	MANUEL GARCIA BENITEZ	FECHA	29/10/2018
ID. FIRMA	640xu830TTSBDEmvIFIrJfjTAJ50Tb	PÁGINA	1/2

**2.- ESTRUCTURA Y CONTENIDO DE LA PROPUESTA NORMATIVA**

La regulación propuesta consiste en la declaración de interés general de las obras de reparación de los caminos rurales afectados por los fenómenos meteorológicos adversos, desastres naturales y otras catástrofes acaecidas en la Comunidad Autónoma de Andalucía en septiembre y octubre de 2018; y en la adopción de dos medidas tendentes a mejorar la ejecución de los fondos europeos agrarios. Estas medidas se incorporan en el texto como dos disposiciones finales.

Sevilla a 29 de Octubre de 2018.

EL DIRECTOR GENERAL DE DESARROLLO SOSTENIBLE DEL MEDIO RURAL

Fdo.: Manuel García Benítez.

FIRMADO POR	MANUEL GARCIA BENITEZ	FECHA	29/10/2018
ID. FIRMA	64oxu830TTSBDEmvIFIrJfjTAJ50Tb	PÁGINA	2/2

**MEMORIA ECONÓMICA DEL DECRETO LEY, POR EL QUE SE DECLARAN DE INTERÉS GENERAL LAS OBRAS DE REPARACIÓN DE LOS CAMINOS RURALES EN LOS CASOS DE FENÓMENOS METEOROLÓGICOS ADVERSOS, DESASTRES NATURALES Y OTRAS CATÁSTROFES ACAECIDAS EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA Y SE ADOPTAN MEDIDAS URGENTES PARA LA EJECUCIÓN DE LOS FONDOS EUROPEOS AGRARIOS.**

**1.- ANTECEDENTES**

Primero.-

Los fenómenos meteorológicos adversos que se han sufrido en áreas localizadas del territorio andaluz en las últimas semanas, fundamentalmente en las zona sur de Sevilla y varias comarcas de Málaga, Jaén, Granada y Almería han provocado daños de estimable consideración en los bienes, tanto públicos como privados, así como desgraciadamente también se han cobrado la vida de personas. La intensidad de los temporales, de las precipitaciones y sus consiguientes inundaciones extraordinarias padecidas han sido notoriamente superiores a la media registrada y a las de normal consideración, teniendo la consideración de catastróficos.

Dentro de estas consecuencias, las explotaciones agrarias no resultan ajenas, máxime si tenemos en cuenta que las mismas, en ocasiones, se encuentran especialmente alejadas de las principales vías de comunicación de las distintas comarcas, sufriendo por ello de manera más aguda las consecuencias nefastas de dichos acaecimientos.

La especial intensidad de las catástrofes acaecidas, aconsejan que al margen de las medidas de fomento que desde esta administración se llevan a cabo para el aseguramiento de las explotaciones agrarias con la finalidad de garantizar la viabilidad económica de las mismas ante fenómenos climatológicos adversos y otros desastres naturales, se articulen para este episodio medidas excepcionales que suponen la ejecución directa por la Administración del arreglo de las infraestructuras de caminos públicos que dan acceso a las explotaciones agrarias, que han resultado dañadas.

De esta forma se garantizará la rapidez de su ejecución y la viabilidad de las mismas, procediéndose una vez ejecutadas las obras a su entrega a los ayuntamientos mediante una subvención en especie.

A tal efecto, la declaración de interés general de las obras de reparación y mejora de los caminos rurales en los casos en que por fenómenos meteorológicos adversos, desastres naturales y demás catástrofes declarados por la autoridad competente, resulten dañados de forma tal que dejen aisladas explotaciones agrícolas y ganaderas, se convierte en condición imprescindible para poder ejecutar dichas obras por la administración autonómica con independencia de la titularidad de los caminos públicos que resulten afectados.

FIRMADO POR	MANUEL GARCIA BENITEZ	FECHA	29/10/2018
ID. FIRMA	640xu779DIWDQTs7TCaA17YDwj9BaF	PÁGINA	1/3

Segundo.-

El Programa de Desarrollo Rural de Andalucía (PDR-A 2014-2020) contempla la posibilidad dentro de la operación 4.3.2, Inversiones para la mejora de otras infraestructuras rurales, la posibilidad de llevar a cabo actuaciones directas de la Junta de Andalucía y su justificación mediante subvención en especie.

## 2.- EVALUACIÓN ECONÓMICA

### 1. Reconstrucción y mejora de caminos rurales.

Las actuaciones necesarias para el restablecimiento del potencial productivo de las explotaciones agrarias afectadas se ejecutarán con cargo a la operación 4.3.2 del Programa de Desarrollo Rural de Andalucía, atendiendo a las disponibilidades existentes en el Servicio de Regadíos e Infraestructuras de la Dirección General de Desarrollo Sostenible del Medio Rural.

La disponibilidad de la operación 4.3.2 es en la actualidad la siguiente:

Código del Proyecto Inversión	Denominación del Proyecto	Centro Gestor	Clasificación Funcional	Artículo	Fondo	Propuesta 2019 (octubre)	2020	2021	2022	2023
2017000101	INFRAESTRUCTURAS RURALES EELL	1900110000	71H	76	C12A0432G5	21.250.000,00	24.249.599,55	16.236.000,00	16.236.000,00	12.988.800,00

Para llevar a cabo la ejecución directa de la reconstrucción de caminos afectados por el episodio de la gota fría de los días 21 y 22 de octubre en las provincias de Málaga y de Sevilla, Jaén, Granada y Almería será necesario dotar de crédito el Capítulo VI, artículo 66, subconcepto 668.10 (Inversiones gestionadas). Para ello se tramitará una modificación presupuestaria desde el capítulo 7 de gastos al 6, obteniéndose una disponibilidad de **20.000.000,00 euros** distribuidos en 100.000 euros para la anualidad 2.018 y 19.900.000 euros en la anualidad 2019. Se crea para ello un proyecto de inversión que se denominará "Acondicionamiento de Caminos".

### 2. Disponibilidad para continuidad de un cuarto año de los interinos nombrados con cargo a la medida 20 "Asistencia técnica" del PDR-A 2014-2020 (disposición final segunda del decreto-ley).

El coste de un anualidad añadida para los interinos nombrados por tres años en la Consejería de Agricultura, Pesca y Desarrollo Rural y sus Delegaciones Territoriales con cargo a la medida 20 "Asistencia técnica" del PDR-A 2014-2020, que afectaría a todos los que actualmente prestan servicio, ascendería a 5.155.912,72 euros, repartidos entre 2019, 2020, 2021 y 2022, en función de la fecha prevista en que finalicen los actuales tres años por los que están nombrados, puesto que han ido tomando posesión a lo largo de los ejercicios 2016, 2017 y 2018.

Existe presupuesto suficiente en las correspondientes partidas, contenidas en el Anexo III, pues se ha propuesto para su inclusión en el Presupuesto de 2019 el crédito suficiente para dar continuidad a la tarea que prestan los interinos, bien mediante la extensión a un cuarto año de los actuales, bien mediante la selección de nuevos interinos.

FIRMADO POR	MANUEL GARCIA BENITEZ	FECHA	29/10/2018
ID. FIRMA	640xu779DIWDQTs7TCaA17YDwj9BaF	PÁGINA	2/3

### 3. Propuesta de disposición final primera.

La propuesta de disposición final primera no genera ningún incremento de gasto en el presupuesto de la Junta de Andalucía, ya que no modifica ningún aspecto económico vigente referente a los importes a resolver o pagar, teniendo incidencia económica financiera cero.

Sevilla a 29 de Octubre de 2018.

EL DIRECTOR GENERAL DE DESARROLLO SOSTENIBLE DEL MEDIO RURAL

Fdo.: Manuel García Benítez.

FIRMADO POR	MANUEL GARCIA BENITEZ	FECHA	29/10/2018
ID. FIRMA	640xu779DIWDQTs7TCaA17YDwj9BaF	PÁGINA	3/3

**INFORME SSI00061/18 PROYECTO DE DECRETO-LEY POR EL QUE SE DECLARAN DE INTERÉS GENERAL LAS OBRAS DE REPARACIÓN DE LOS CAMINOS RURALES EN LOS CASOS DE FENÓMENOS METEOROLÓGICOS ADVERSOS, DESASTRES NATURALES Y OTRAS CATÁSTROFES ACAECIDAS EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA Y SE ADOPTAN MEDIDAS URGENTES PARA LA EJECUCIÓN DE LOS FONDOS EUROPEOS AGRARIOS**

***Decreto-ley. Obras de interés general para la reconstrucción y mejora de caminos rurales afectados por fenómenos meteorológicos adversos, desastres naturales y otras catástrofes. Declaración responsable como forma de justificación de subvenciones financiadas con cargo a fondos europeos agrarios. Duración del nombramiento de funcionarios interinos para la ejecución de programas de carácter temporal.***

Remitido por el Ilmo. Sr. Secretario General Técnico de la Consejería de Agricultura, Pesca y Desarrollo Rural el proyecto de Decreto-ley referenciado, para la emisión del informe preceptivo que contempla el artículo 78.2.a) del Reglamento de Organización y Funciones del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía y del Cuerpo de Letrados de la Junta de Andalucía, así como el artículo 45.2 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, aprobado por Decreto 450/2000, de 26 de diciembre, se formulan los siguientes

**ANTECEDENTES**

**ÚNICO.** El 29 de octubre de 2018 tiene entrada en los Servicios Centrales del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía el oficio de petición de informe sobre el proyecto de Decreto-ley por el que se declaran de interés general las obras de reparación de los caminos rurales en los casos de fenómenos meteorológicos adversos, desastres naturales y otras catástrofes acaecidas en la Comunidad Autónoma de Andalucía y se adoptan medidas urgentes para la ejecución de los fondos europeos agrarios.

Desde el órgano peticionario, se nos advierte acerca de la urgencia en la necesidad de disponer de nuestro informe, dada la previsión de que el proyecto se incluya en el orden del día de la sesión del Consejo de Gobierno a celebrar al día siguiente.

Como consideración de carácter general, hemos de advertir del escaso tiempo del que hemos dispuesto para analizar de forma idónea todas las cuestiones jurídicas que el texto remitido plantea, lo que debe llevar a ser cautelosos en la definición de un criterio respecto a cada una de ellas.



<b>Código:</b>	43Cve747SMHDEA8aw60MiXIoY+Ch\J	<b>Fecha</b>	30/10/2018	
<b>Firmado Por</b>	ANTONIO LAMELA CABRERA ANA MARIA MEDEL GODOY			
<b>Url De Verificación</b>	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	<b>Página</b>	1/18	

**CONSIDERACIONES JURÍDICAS**

**PRIMERA.** El Decreto-ley proyectado tiene por objeto el establecimiento de un marco normativo general que sirva para que la Administración autonómica pueda asumir la ejecución de las obras de reconstrucción y mejora que fueran precisas en los caminos rurales, los cuales resultaren afectados en su destino como vías de comunicación con explotaciones agrícolas y ganaderas, por fenómenos meteorológicos adversos, desastres naturales y otras catástrofes. Esta disposición contendría también otras previsiones para ámbitos diferentes, como sería la modificación del Texto Refundido de la Ley General de la Hacienda Pública de la Junta de Andalucía, aprobado por el Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de marzo, en orden a simplificar la forma de justificación de las subvenciones que se concedan con cargo al FEAGA o al FEADER, o como la previsión del nombramiento de funcionarios interinos para la ejecución de programas de carácter temporal financiados por el FEADER por un máximo de tres años, prorrogables por un año más.

**SEGUNDA.** En orden a completar la presentación del proyecto normativo, debemos indicar que se estructura en cuatro artículos y tres disposiciones finales, división que apreciamos como coherente con los contenidos previstos para este proyecto normativo.

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

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

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

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

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

En la medida en la que la posibilidad de que el ejecutivo dicte normas provisionales con rango de ley supone una excepción al régimen ordinario de elaboración y aprobación de la leyes, el artículo 110



<b>Código:</b>	43Cve747SMHDEA8aw60MiXIoY+Ch\J	<b>Fecha</b>	30/10/2018	
<b>Firmado Por</b>	ANTONIO LAMELA CABRERA ANA MARIA MEDEL GODOY			
<b>Url De Verificación</b>	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	<b>Página</b>	2/18	



establece una serie de requisitos cuyo cumplimiento resulta necesario respetar al objeto de legitimar su empleo.

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

1.- Extraordinaria y urgente necesidad.

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

1.1.- Por “*extraordinaria*” han de entenderse todas aquellas situaciones fuera de lo común, de imposible o muy difícil previsión y, por tanto, graves (por todas STC de 28 de marzo de 2007, Rec. 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:



<b>Código:</b>	43Cve747SMHDEA8aw60MiXIoY+Ch\J	<b>Fecha</b>	30/10/2018	
<b>Firmado Por</b>	ANTONIO LAMELA CABRERA ANA MARIA MEDEL GODOY			
<b>Url De Verificación</b>	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	<b>Página</b>	3/18	

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

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

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

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

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

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

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

1.3.- Una de las más importantes elaboraciones jurisprudenciales versan sobre las denominadas *“coyunturas económicas problemáticas”*, en los que se engloban supuestos que tienen 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



<b>Código:</b>	43Cve747SMHDEA8aw60MiXIoY+Ch\J	<b>Fecha</b>	30/10/2018	
<b>Firmado Por</b>	ANTONIO LAMELA CABRERA ANA MARIA MEDEL GODOY			
<b>Url De Verificación</b>	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	<b>Página</b>	4/18	

presupuesto de la extraordinaria y urgente necesidad extrapolado a la materia económica, que sin duda constituye uno de los más relevantes bastiones del contenido de los decretos-leyes.

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

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

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

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

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>>.*



<b>Código:</b>	43Cve747SMHDEA8aw60MiXIoY+Ch\J	<b>Fecha</b>	30/10/2018
<b>Firmado Por</b>	ANTONIO LAMELA CABRERA ANA MARIA MEDEL GODOY		
<b>Url De Verificación</b>	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	<b>Página</b>	5/18



*En la primera de estas resoluciones este Tribunal tuvo ocasión de precisar que <<el concepto 'extraordinaria y urgente necesidad' que se contiene en la Constitución no es, en modo alguno, una cláusula o expresión vacía de significado dentro de la cual el lógico margen de apreciación política del Gobierno se mueva libremente sin restricción alguna, sino, por el contrario, la constatación de un límite jurídico a la actuación mediante decretos-leyes. Y en este sentido, sin perjuicio del peso que en la apreciación de lo que haya de considerarse como caso de extraordinaria y urgente necesidad haya de concederse al juicio puramente político de los órganos a los que incumbe la dirección del Estado, es función propia de este Tribunal el aseguramiento de estos límites, la garantía de que en el ejercicio de esta facultad, como de cualquier otra, los poderes públicos se mueven dentro del marco trazado por la Constitución, de forma que este Tribunal podrá, en supuestos de uso abusivo o arbitrario, rechazar la definición que los órganos políticos hagan de una situación determinada como de 'extraordinaria y urgente necesidad' y, en consecuencia, declarar la inconstitucionalidad de un real decreto-ley por inexistencia del presupuesto habilitante por invasión de las facultades reservadas a las Cortes Generales por la Constitución.>> (STC 137/2011, FJ 4), reiterándose a renglón seguido que <<nuestra Constitución ha adoptado una solución flexible y matizada respecto del fenómeno del decreto-ley que, por una parte, no lleva a su completa proscripción en aras del mantenimiento de una rígida separación de los poderes, ni se limita a permitirlo de una forma totalmente excepcional en situaciones de necesidad absoluta, de modo que la utilización de este instrumento normativo se estima legítima <<en todos aquellos casos en que hay que alcanzar los objetivos marcados para la gobernación del país, que, por circunstancias difíciles o imposibles de prever, requieren una acción normativa inmediata o en que las coyunturas económicas exigen una rápida respuesta>> (STC 6/1983, de 4 de febrero, FJ 5). En otras palabras, el fin que justifica la legislación de urgencia no es otro que subvenir a <<situaciones concretas de los objetivos gubernamentales que por razones difíciles de prever requieran una acción normativa inmediata en un plazo más breve que el requerido por la vía normal o por el procedimiento de urgencia para la tramitación parlamentaria de las leyes>> (SSTC 11/2002, de 17 de enero, FJ 4, y 137/2003, de 3 de julio, FJ 3).>> (ibídem).*

*Por lo que hace al control que está llamado a ejercer este Tribunal sobre las normas con rango de ley dictadas por el Gobierno con la forma de reales decretos-leyes, en esa misma Sentencia y fundamento jurídico se hace hincapié en que se trata de "un control externo", que debe <<verificar, pero no sustituir, el juicio político o de oportunidad que corresponde al Gobierno y al Congreso de los Diputados en el ejercicio de la función de control parlamentario (art. 86.2 CE). Desde el primer momento hemos afirmado que <<el peso que en la apreciación de lo que haya de considerarse como caso de extraordinaria y urgente necesidad es forzoso reconocer al juicio puramente político de los órganos a los que incumbe la dirección política del Estado, no puede ser obstáculo para extender también el examen sobre la competencia habilitante al conocimiento del Tribunal Constitucional, en cuanto sea necesario para garantizar un uso del Decreto-ley adecuado a la Constitución>> (STC 29/1982, de 31 de mayo, FJ 3). Pues no conviene olvidar que la Constitución reconoce a las Cortes Generales como 'las depositarias de la potestad legislativa en su ejercicio ordinario', ya que son ellas las que representan al pueblo español (art. 66.1 CE). 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*



<b>Código:</b>	43Cve747SMHDEA8aw60MiXIoY+Ch\J	<b>Fecha</b>	30/10/2018
<b>Firmado Por</b>	ANTONIO LAMELA CABRERA ANA MARIA MEDEL GODOY		
<b>Url De Verificación</b>	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	<b>Página</b>	6/18



*<<como una excepción al procedimiento ordinario de elaboración de las leyes y en consecuencia está sometida en cuanto a su ejercicio a la necesaria concurrencia de determinados requisitos que lo legitiman>> (STC 29/1982, de 31 de mayo, FJ 1; doctrina que reitera la STC 182/1997, de 28 de octubre, FJ 3).” (STC 137/2011, FJ 4).*

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

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

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

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

En el caso del Decreto-ley proyectado, debemos analizar la acreditación o no de este presupuesto de forma separada según nos refiramos a cada uno de los objetos o contenidos previstos para aquél. Así, en relación con el diseño en el articulado del Decreto-ley del marco normativo general, dentro del cual pudiera procederse a la determinación concreta de los caminos rurales que necesitaran de obras de reconstrucción y mejora por haber resultado afectados por fenómenos meteorológicos adversos, desastres naturales u otras catástrofes, para la ejecución por la Comunidad Autónoma de dichas obras, se trataría de justificar la necesaria introducción de dicho marco previo conforme al cual aplicar aquellas



<b>Código:</b>	43CVe747SMHDEA8aw60MiXIoY+Ch\J	<b>Fecha</b>	30/10/2018	
<b>Firmado Por</b>	ANTONIO LAMELA CABRERA ANA MARIA MEDEL GODOY			
<b>Url De Verificación</b>	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	<b>Página</b>	7/18	

medidas, sin que ello desvirtúe la apreciación de una situación de extraordinaria y urgente necesidad que reclame una acción normativa inmediata, pues, como explicó el Tribunal Constitucional en su Sentencia 93/2015, de 14 de mayo, «la STC 237/2012, de 13 de diciembre (RTC 2012, 237) , FJ 6, razonó que “no debe confundirse eficacia inmediata de la norma provisional con la ejecución instantánea de la misma. Sólo aquélla es un requisito insito en la definición constitucional del decreto-ley establecida en el art. 86.1 CE [...] en tanto que la celeridad de la completa ejecución estará en función de la naturaleza y complejidad de las propias medidas adoptadas en cada decreto-ley para hacer frente a la situación de urgencia”. En esta misma línea, el Tribunal ya declaró en la STC 29/1986, de 20 de febrero (RTC 1986, 29) , FJ 2 C, que “[no] pued[e] afirmarse que, al no regular ella misma dichos planes y remitir a un futuro su elaboración, careciese su contenido de consecuencia por relación a las razones de extraordinaria y urgente necesidad que justificaron la adopción del Decreto-ley. De hecho, el Real Decreto-ley 8/1983, responde a la necesidad de regular con urgencia el marco jurídico para la elaboración inmediata de tales planes, marco jurídico entonces inexistente, sin el que no hubiesen podido aprobarse aquéllos..”»

Es decir, las lluvias acaecidas recientemente y la necesidad de acometer la reparación de los caminos rurales afectados por las mismas, en cuanto éstos actúen como vías de comunicación con explotaciones agrarias y ganaderas, habrían puesto de manifiesto la carencia de una regulación general conforme a la cual la Administración de la Comunidad Autónoma pudiera ejecutar y financiar dichas obras de forma inmediata, no existiendo un impedimento teórico para que un Decreto-ley pueda servir a esta finalidad.

En cuanto a las medidas consistentes en el establecimiento de la declaración responsable como forma de justificación de las subvenciones financiadas con cargo al FEADER y al FEAGA, así como en la prórroga posible por un año más de los funcionarios interinos nombrados para la ejecución de programas temporales vinculados al FEAGA, en la parte expositiva del texto remitido (párrafos 5 y ss.) se incluiría referencia a las circunstancias determinantes de la situación de “*extraordinaria y urgente necesidad*” que motivarían el dictado de la norma, en lo que concierne al contenido de las dos Disposiciones Finales que se incorporarían a su texto. Así, a estos efectos, el proyecto de Decreto-ley se limitaría a indicar: “*La ejecución del Programa de Desarrollo Rural de Andalucía 2014-2020 hace necesario agilizar la gestión del mismo, para lo que resulta imprescindible(...)*”. Así, no se alude a aquellas circunstancias actuales que estuvieran dificultando la ejecución en plazo de aquel Programa con la forma de justificación ordinaria que rija en este momento.

Esta última precisión cabe hacerla igualmente respecto a la prórroga de los funcionarios interinos, pues no se especifica en qué medida ello permitiría cumplir con los compromisos del Programa dentro de los límites temporales previstos para éste y por qué no sería posible sin su adopción.

Todo ello sin perjuicio de las observaciones que indicaremos posteriormente sobre la falta de motivación acerca de la idoneidad de las medidas propuestas en las dos primeras Disposiciones finales para atender la situación descrita.



<b>Código:</b>	43Cve747SMHDEA8aw60MiXIoY+Ch\J	<b>Fecha</b>	30/10/2018	
<b>Firmado Por</b>	ANTONIO LAMELA CABRERA ANA MARIA MEDEL GODOY			
<b>Url De Verificación</b>	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	<b>Página</b>	8/18	



En definitiva, en los términos expuestos, se considera acreditada suficientemente la concurrencia de una situación de extraordinaria y urgente necesidad que justifique la aprobación de este Decreto-ley, en lo que al establecimiento de la regulación de las obras sobre los caminos rurales se refiere, debiendo desarrollarse las razones que determinen la existencia de una situación con tales características respecto a la determinación de la forma de justificación de las subvenciones financiadas por el FEAGA o el FEADER, así como a la duración de los nombramientos de funcionarios interinos en el ámbito del FEAGA.

2.- Adecuación de las medidas adoptadas.

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

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

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

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

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

Según el supremo intérprete de la Constitución expresó en su Sentencia 332/2005, de 15 de diciembre, *“lo que este Tribunal ha declarado inconstitucional por contrario al art. 86.1 CE son las remisiones reglamentarias exclusivamente deslegalizadoras carentes de cualquier tipo de plazo ( SSTC 29/1982, de 31 de mayo , F. 6, y 29/1986, de 28 de febrero, F. 2.c), y no las habilitaciones*



<b>Código:</b>	43Cve747SMHDEA8aw60MiXIoY+Ch\J	<b>Fecha</b>	30/10/2018	
<b>Firmado Por</b>	ANTONIO LAMELA CABRERA ANA MARIA MEDEL GODOY			
<b>Url De Verificación</b>	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	<b>Página</b>	9/18	

*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)."*

Una vez que hemos descartado anteriormente que pueda considerarse suficientemente justificada la concurrencia, en el caso de las medidas contempladas en las Disposiciones finales primera y segunda del proyecto, del presupuesto habilitante de todo Decreto-ley, por no haberse descrito una situación de extraordinaria y urgente necesidad, tampoco podemos aceptar que se haya desarrollado con el grado exigible el juicio necesario de idoneidad de las medidas previstas para atender a dicha situación. Así, aparentemente, resultaría desproporcionado ampararse en la necesidad de ejecutar oportunamente dicho Programa concreto para establecer la declaración responsable como forma de justificación de las subvenciones financiadas con fondos europeos agrarios, y ello con carácter general y vigencia indefinida. Otro tanto cabría indicar en relación con la medida prevista en la Disposición final segunda, sobre la duración del nombramiento de interinos para cualquier programa temporal financiado con el FEAGA.

Respecto al establecimiento de una regulación general para la ejecución de obras en caminos rurales, como ya hemos comentado, queda justificada su introducción en el ordenamiento para facilitar su posterior ejecución, tanto en la situación más inmediata, como sería la que se presenta en los caminos afectados por las lluvias acaecidas en los últimos días, como la que pueda derivar en el futuro de acontecimientos análogos. No obstante, en cuanto a los primeros supuestos, en aras a garantizar que el Decreto-ley sirva a la finalidad invocada como causa del mismo, se recomienda fijar en el mismo el plazo dentro del cual debería procederse, por el Consejo de Gobierno, a la declaración del fenómeno meteorológico adverso, y, por la Consejería de competente en materia de agricultura, a la aprobación del plan de actuación correspondiente.

**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.



<b>Código:</b>	43Cve747SMHDEA8aw60MiXIoY+Ch\J	<b>Fecha</b>	30/10/2018	
<b>Firmado Por</b>	ANTONIO LAMELA CABRERA ANA MARIA MEDEL GODOY			
<b>Url De Verificación</b>	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	<b>Página</b>	10/18	



Atendiendo a este aspecto competencial, y en consideración al contenido del Decreto-ley proyectado, las competencias de la Comunidad Autónoma de Andalucía que cabría invocar en el presente caso y a las que no a todas se haría referencia en la parte expositiva del Decreto-ley - lo que habría de subsanarse - serían las seguidamente indicadas. Así, debería citarse, del Estatuto de Autonomía, los artículos 47.2.1ª y 76.2.b) - sobre régimen estatutario del personal funcionario al servicio de la Administración de la Comunidad Autónoma de Andalucía -, 47.1.1ª – sobre procedimiento administrativo derivado de las especialidades de la organización propia de la Comunidad Autónoma -, 47.2.2ª – sobre procedimiento administrativo común -, 48 – sobre agricultura y ganadería -, y 45 – sobre fomento.

Desde este punto de vista, por tanto, entendemos que tales competencias alcanzarían para la aprobación de este Decreto-ley, sin perjuicio de las observaciones que haremos, en particular, sobre la Disposición final primera del proyecto.

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.

Consideramos que tales límites se respetarían con el Decreto-ley en proyecto.

4.- Conclusión.

A la vista de los requisitos legales y jurisprudenciales expuestos y respecto a las medidas previstas en las dos primeras Disposiciones finales del proyecto remitido, consideramos que el texto no contiene la justificación completa de la existencia de una situación de extraordinaria y urgente necesidad que motive el presente Decreto-ley, ni se acredita la adecuación de todas las medidas previstas para atender a dicha situación. En relación con la medida consistente en la previsión de una regulación general sobre la ejecución de obras de reparación en caminos rurales, sí apreciamos que se ha justificado suficientemente este presupuesto, aunque se recomienda determinar el plazo en el que debería procederse a su ejecución por los órganos competentes para responder a las consecuencias de los últimos fenómenos meteorológicos.

**QUINTA.** Entrando ya en el estudio pormenorizado de cada uno de los apartados del proyecto remitido, hemos de hacer las siguientes observaciones:

5.1.- **Artículo 1:** No puede afirmarse en el mismo que el objeto del Decreto-ley sea la declaración de interés general de determinadas obras, salvo que la misma se entienda hecha con carácter genérico en esta disposición para su aplicación concreta a cada una de las obras que se incluyan, en su caso, en el respectivo plan de actuación que se apruebe por la Consejería competente en materia de agricultura.

Por otro lado, en el apartado 2 de este artículo ha de tenerse en cuenta que no sólo se trataría de atender los efectos derivados de fenómenos meteorológicos y de desastres naturales, sino también



<b>Código:</b>	43Cve747SMHDEA8aw60MiXIoy+Ch\J	<b>Fecha</b>	30/10/2018	
<b>Firmado Por</b>	ANTONIO LAMELA CABRERA ANA MARIA MEDEL GODOY			
<b>Url De Verificación</b>	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	<b>Página</b>	11/18	

de otras catástrofes, según así resulta del apartado anterior del mismo precepto y del título del Decreto-ley. Igual discordancia cabe apreciar en el apartado 3.1 del proyecto.

5.2.- **Artículos 3.2 y 4.2:** Surge la duda acerca de si los únicos caminos rurales sobre los que podrían ejecutarse las obras en cuestión serían los de titularidad pública, o si, por el contrario, los de titularidad privada también estarían incluidos en el ámbito del Decreto-ley, debiendo aclararse este extremo. Y ello por cuanto en estos preceptos se alude sólo a los de titularidad pública, mientras que en la parte expositiva se hace referencia a que las obras se ejecutarían *“con independencia de la titularidad de los caminos que resulten afectados”*. En cualquier caso, respecto a los de titularidad pública, se advierte que, en el texto remitido, no se establece distinción alguna según el uso de los mismos estuviera restringido en mayor o menor grado, pues sólo se alude al carácter de su titularidad, no de su uso.

5.3.- **Artículo 3:** En el proyecto no se especifica la naturaleza de la relación jurídica que se establecería entre la Administración autonómica y el titular del camino rural, este último en cuanto beneficiario de la obra ejecutada por la primera, aunque los titulares de cualquier derecho sobre las explotaciones agrarias y ganaderas conectadas con el camino respectivo, pudieran considerarse también como tales beneficiarios en un sentido amplio y no en rigor técnico jurídico. La resolución de esta cuestión podría depender de si sólo pudieran acogerse a esta fórmula los caminos públicos o también los privados, además de la relación que se estableciera entre el Decreto-ley y la regulación general de las ayudas en especie establecida en la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (Disposición adicional quinta, que no constituye legislación estatal básica, según deriva de su Disposición final primera.1), en el Real Decreto 887/2006, de 21 de julio, que aprueba el Reglamento de la Ley General de Subvenciones (artículo 3, que tampoco constituye legislación básica, según la Disposición final primera.1), o en la Disposición adicional única del Decreto 282/2010, de 4 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de los Procedimientos de Concesión de Subvenciones de la Administración de la Junta de Andalucía.

En cualquier caso, entendemos que habría que respetar una serie de principios al diseñar el esquema a seguir para poner en práctica las medidas previstas en el proyecto en relación con los caminos rurales. De este modo, debe garantizarse que, en la tramitación del procedimiento correspondiente, se estará a las exigencias propias de los principios de publicidad y de concurrencia, y todo ello en condiciones de igualdad, debiendo establecerse en el Decreto-ley las condiciones procedimentales y sustantivas con las que se harían efectivas tales exigencias, entre ellas, las relativas a los criterios determinantes de la prioridad en el acceso al plan de actuación en el caso de que las disponibilidades presupuestarias no permitieran atender todas las solicitudes. En relación con este último inciso y teniendo en cuenta que la condición para acogerse a esta medida sería la de que el camino rural sirviera de vía de comunicación con una explotación agraria o ganadera, podría introducirse alguna condición que sirviera para acreditar un determinado *“potencial productivo”* en la explotación respectiva, cuyo mantenimiento justificara la aplicación de la medida (artículo 2 del proyecto).

Igualmente, tratándose de comprometer fondos públicos, ha de procurarse que las obras de cuya ejecución se trata con cargo a los mismos, se destinaran al fin de interés público o general que justificaría



<b>Código:</b>	43Cve747SMHDEA8aw60MiXIoY+Ch\J	<b>Fecha</b>	30/10/2018
<b>Firmado Por</b>	ANTONIO LAMELA CABRERA ANA MARIA MEDEL GODOY		
<b>Url De Verificación</b>	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	<b>Página</b>	12/18



su empleo, como sería la viabilidad del empleo del camino rural en cuestión como vía de comunicación con una explotación agraria o ganadera, estableciéndose cómo se procedería al control de su cumplimiento y su trascendencia sobre la relación que se estableciera entre la Administración autonómica y el titular del camino.

5.4.- **Artículo 3.2:** Se recomienda especificar cuál sería el órgano concreto de la Consejería al que competiría aprobar el plan de actuación respectivo.

5.5.- **Artículo 4.1:** No debería identificarse a la Consejería competente con su denominación actual, sino mediante la referencia a la materia determinante de la atribución de la competencia para la aprobación del plan de actuación correspondiente.

5.6.- **Artículo 4.2:** Parece que la declaración de disponibilidad de los terrenos implicaría también el consentimiento del titular a favor de la Administración autonómica para su ejecución en orden a la ejecución de la obra. En ese caso, debería indicarse expresamente

Por otra parte, declarándose en este precepto que las obras estarán exentas del pago de licencia por considerarse obras de carácter municipal, ha de dotarse a dicha previsión del necesario rigor técnico jurídico, entendiéndose, por nuestra parte, que se trata de hacer referencia al Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras, regulado como tributo que puede ser establecido y exigido por los ayuntamientos en el Texto Refundido de la Ley de Haciendas Locales, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo (artículos 59.2 y 100 a 103).

Así, aludiéndose a su exención, habría que justificar de forma idónea el supuesto concurrente para ello, teniéndose en cuenta que no parece que el propósito sea el de introducir en el Decreto-ley una nueva exención, distinta, por tanto, de las que se hayan establecido como tales exenciones o bonificaciones en el Texto Refundido citado, dada, además, la falta de competencias autonómicas para ello (artículo 60.3 Estatuto de Autonomía de Andalucía). En este sentido, dada la urgencia con la que se nos solicita informe, sólo podemos limitarnos a poner de manifiesto nuestras dudas acerca de la inclusión de las obras sobre caminos rurales a ejecutar conforme al proyecto de Decreto-ley en el ámbito del artículo 100.2 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, que se refiere a que *“Está exenta del pago del impuesto la realización de cualquier construcción, instalación u obra de la que sea dueño el Estado, las Comunidades Autónomas o las entidades locales, que estando sujeta al impuesto, vaya a ser directamente destinada a carreteras, ferrocarriles, puertos, aeropuertos, obras hidráulicas, saneamiento de poblaciones y de sus aguas residuales, aunque su gestión se lleve a cabo por organismos autónomos, tanto si se trata de obras de inversión nueva como de conservación.”*, teniendo en cuenta, por ejemplo, que el artículo 8.2 de la Ley 8/2001, de 12 de julio, de Carreteras de Andalucía, excluye de la consideración como tales carreteras a los caminos agrícolas (subapartado a) y a los caminos de servicio (subapartado b).

Además, adviértase cómo en este punto cobra más sentido la observación que hemos hecho anteriormente al analizar el artículo 3.2, sobre la falta de precisión en el texto acerca de si únicamente



<b>Código:</b>	43Cve747SMHDEA8aw60MiXIoY+Ch\J	<b>Fecha</b>	30/10/2018	
<b>Firmado Por</b>	ANTONIO LAMELA CABRERA ANA MARIA MEDEL GODOY			
<b>Url De Verificación</b>	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	<b>Página</b>	13/18	

los caminos rurales de titularidad pública serían los incluidos en el ámbito de aplicación del Decreto-ley o, por el contrario, también los de titularidad privada podrían beneficiarse de esta medida. Así, en el artículo 4.2 al que ahora nos dedicamos, se invoca el carácter municipal de las obras como causa de la exención tributaria prevista, lo cual parece indicar que sólo los caminos rurales de titularidad pública municipal y no otros serían los que podrían acogerse a las obras a ejecutar por la Comunidad Autónoma.

Al margen de que insistamos en la necesidad de resolver esta duda, hemos de poner de manifiesto, en orden a definir el régimen de devengo y exigibilidad de este Impuesto, que, según el artículo 101.1 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, *"Son sujetos pasivos de este impuesto, a título de contribuyentes, las personas físicas, personas jurídicas o entidades del artículo 35.4 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, que sean dueños de la construcción, instalación u obra, sean o no propietarios del inmueble sobre el que se realice aquélla"*, añadiéndose que *"A los efectos previstos en el párrafo anterior tendrá la consideración de dueño de la construcción, instalación u obra quien soporte los gastos o el coste que comporte su realización."*

**5.7.- Disposición Final Primera:** Se propone una modificación del artículo 124 del Texto Refundido de la Ley de Hacienda Pública de la Junta de Andalucía, aprobada por Decreto-legislativo 1/2010, de 2 de marzo, a fin de establecer una nueva modalidad o forma de justificación en relación con *"los gastos financiados con el Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FEAGA), así como los financiados con el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER)"*. La fórmula propuesta supondría una modalidad de justificación distinta [*"(...), se podrán justificar, (...), mediante la presentación de una declaración responsable de la persona o representante legal de la entidad beneficiaria(...)"*] y conllevaría una rebaja en las garantías respecto a las contempladas en la normativa estatal de subvenciones (artículo 30 de la Ley 38/2003, de 17 de Noviembre, Ley General de Subvenciones, que tendría carácter básico y los artículos 69 y ss. del Reglamento de desarrollo de la Ley General de Subvenciones, aprobado por el Real Decreto 887/2006, de 21 de julio), siendo a éstas últimas a las que igualmente se remitiría la normativa subvencional de la Comunidad Autónoma de Andalucía (artículo 21 del Reglamento de los Procedimientos de Concesión de Subvenciones en la Junta de Andalucía, aprobado por el Decreto 282/2010, de 4 de mayo).

Teniendo en cuenta lo expuesto, sobre el particular cabría indicar aquí cómo la Ley General de Subvenciones, en cuanto al régimen jurídico de las subvenciones financiadas con recursos procedentes de la Unión Europea, habría establecido lo siguiente:

*"Artículo 6. Régimen jurídico de las subvenciones financiadas con cargo a fondos de la Unión Europea*

*1 . Las subvenciones financiadas con cargo a fondos de la Unión Europea se registrarán por las normas comunitarias aplicables en cada caso y por las normas nacionales de desarrollo o transposición de aquéllas .*



Código:	43Cve747SMHDEA8aw60MiXIoY+Ch\J	Fecha	30/10/2018
Firmado Por	ANTONIO LAMELA CABRERA ANA MARIA MEDEL GODOY		
Url De Verificación	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	Página	14/18



*2 . Los procedimientos de concesión y de control de las subvenciones regulados en esta Ley tendrán carácter supletorio respecto de las normas de aplicación directa a las subvenciones financiadas con cargo a fondos de la Unión Europea."*

Es decir, que en el supuesto de subvenciones financiadas con cargo a fondos de la Unión Europea, habría de estarse, en primer término, a lo establecido en la normativa comunitaria y nacional de transposición de aquella, y, supletoriamente, a lo dispuesto en la normativa subvencional nacional.

Los preceptos invocados en la Parte Expositiva del proyecto de Decreto-ley que nos ocupa para justificar la novedad propuesta serían los artículos 58 y 59 del Reglamento (UE) núm 1306/2013, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, sobre financiación, gestión y seguimiento de la Política Agrícola Común, por el que se derogan varias reglamentos de la Unión Europea, preceptos que, por su interés, transcribiremos a continuación. Así de acuerdo con tales preceptos:

*"Artículo 58. Protección de los intereses financieros de la Unión*

*1 . Los Estados miembros adoptarán , en el contexto de la PAC , todas las disposiciones legales , reglamentarias y administrativas y cualquier otra medida necesarias para garantizar una protección eficaz de los intereses financieros de la Unión y , en concreto , para :*

*a ) cerciorarse de la legalidad y corrección de las operaciones financiadas por los Fondos ;*

*b ) garantizar una prevención eficaz contra el fraude , en particular en lo que atañe a los ámbitos con un elevado nivel de riesgo , y que deberá tener un efecto disuasorio , teniendo en cuenta los costes y beneficios así como la proporcionalidad de las medidas ;*

*c ) prevenir , detectar y corregir las irregularidades ;*

*d ) imponer sanciones que sean efectivas , disuasorias y proporcionadas de acuerdo con el derecho de la Unión o , en su defecto , la legislación nacional , y emprender las acciones legales a tal efecto cuando sea necesario ;*

*e ) recuperar los pagos indebidos más los intereses y emprender las acciones legales a tal efecto cuando sea necesario .*

*2 . Los Estados miembros implantarán sistemas de gestión y control eficaces para garantizar el cumplimiento de la legislación que regula los regímenes de ayuda de la Unión con objeto de reducir al máximo el riesgo de perjuicio financiero para la Unión .*

*3 . Los Estados miembros informarán a la Comisión de las disposiciones y medidas que adopten en virtud de los apartados 1 y 2 .*



<b>Código:</b>	43Cve747SMHDEA8aw60MiXIoy+Ch\J	<b>Fecha</b>	30/10/2018	
<b>Firmado Por</b>	ANTONIO LAMELA CABRERA ANA MARIA MEDEL GODOY			
<b>Url De Verificación</b>	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	<b>Página</b>	15/18	

*Las condiciones que establezcan los Estados miembros con el fin de completar las previstas en la legislación de la Unión para recibir ayudas financiadas por el FEAGA o el FEADER deberán ser verificables .*

*4 . La Comisión podrá adoptar actos de ejecución que establezcan las normas necesarias para la aplicación uniforme del presente artículo . Estas normas podrán referirse a los siguientes elementos :*

*a ) los procedimientos , plazos e intercambio de información relativos a las obligaciones establecidas en los apartados 1 y 2 ;*

*b ) la notificación y comunicación de los Estados miembros con la Comisión en relación con las obligaciones establecidas en el apartado 3 .*

*Dichos actos de ejecución se adoptarán de conformidad con el procedimiento de examen a que se refiere el artículo 116 , apartado 3 .*

*Artículo 59. Principios generales de los controles*

*1 . Salvo que se disponga lo contrario , el régimen adoptado por los Estados miembros de acuerdo con el artículo 58 , apartado 2 , incluirá , salvo disposición en contrario , el control administrativo sistemático de todas las solicitudes de ayuda y solicitudes de pago . Este sistema se completará con controles sobre el terreno .*

*2 . Por lo que se refiere a los controles sobre el terreno , la autoridad competente extraerá su muestra de control de toda la población de solicitantes , incluidas , según proceda , una parte aleatoria con objeto de obtener un porcentaje de error y una parte basada en el riesgo , que se centrará en los ámbitos en los que el riesgo de error sea más elevado .*

*3 . La autoridad competente elaborará un informe de cada uno de los controles sobre el terreno .*

*4 . Cuando proceda , todos los controles sobre el terreno previstos en la legislación de la Unión relativa a las ayudas agrícolas y a la ayuda al desarrollo rural se efectuarán al mismo tiempo .*

*5 . Cada Estado miembro garantizará el nivel mínimo de controles sobre el terreno necesario para una gestión de riesgos eficaz , aumentándolo cuando sea necesario , o reduciéndolo al mínimo cuando los sistemas de gestión y control funcionen correctamente y los porcentajes de error se mantengan en un nivel aceptable .*

*6 . En los casos que prevea la Comisión , sobre la base de lo establecido en el artículo 62 , apartado 2 , letra h ) , las solicitudes de ayuda y de pago , o cualesquiera otras comunicaciones o solicitudes , podrán ser corregidas y ajustadas , después de presentadas , si se viera en ellas errores obvios reconocidos por la autoridad competente .*



<b>Código:</b>	43Cve747SMHDEA8aw60MiXIoY+Ch\J	<b>Fecha</b>	30/10/2018	
<b>Firmado Por</b>	ANTONIO LAMELA CABRERA ANA MARIA MEDEL GODOY			
<b>Url De Verificación</b>	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	<b>Página</b>	16/18	

7. *Una solicitud de ayuda o de pago se rechazará cuando el beneficiario o su representante impidan que se realice un control sobre el terreno, salvo en los casos de fuerza mayor o circunstancias excepcionales.*"

Según se inferiría de tales preceptos, el Derecho comunitario encomendaría pues a los Estados Miembros el establecimiento de disposiciones o medidas necesarias para la protección eficaz de los intereses financieros de la Unión Europea (artículo 58.1) y, más allá de tal previsión o mandato general, se limitarían a prescribir un *"control sistemático de todas las solicitudes de ayuda y pago"* que se completará con un control adicional sobre el terreno. Por tanto, en cuanto que el control adicional sobre el terreno no parece aludir a una comprobación formal o documental, no nos parece que de tales disposiciones pudieran extraerse previsiones específicas que pudieran excluir o excepcionar lo establecido, a su vez, en la normativa estatal en materia subvencional anteriormente mencionada.

Por otra parte, desde el punto de vista de la posibilidad de que la Comunidad Autónoma pudiera establecer una forma de justificación distinta de la establecida en la normativa estatal no básica en materia de subvenciones, por la vía del proyecto de Decreto-ley que nos ocupa, ello se encontraría con dos órdenes de dificultades, por una parte, la doctrina del Tribunal Constitucional acerca de la ley singular y la excepcionalidad en su posible admisibilidad, así como, por otra parte, la necesidad de que tal normativa autonómica fuera en todo caso respetuosa con la normativa estatal básica, resultando dudoso que una simple declaración responsable pudiera resultar subsumible en lo dispuesto en el artículo 30.3 de la Ley General de Subvenciones cuando el mismo señalaría, con carácter básico, que *"Los gastos se acreditarán mediante facturas y demás documentos de valor probatorio equivalente con validez en el tráfico jurídico mercantil o con eficacia administrativa, en los términos establecidos reglamentariamente."*

Finalmente, habría de tenerse en cuenta que, en materia de ejecución del Derecho de la Unión Europea por parte de los Estados-Miembros, junto al principio de autonomía y como límite al mismo, cabría invocar los de eficacia y equivalencia en el sentido de que los procedimientos de control o justificación establecidos por los EE-MM en relación con los intereses financieros de la Unión Europea habrían de dispensar a los mismos un nivel de protección equivalente al que pudiera dispensarse a los propios Fondos, perspectiva ésta que vendría a dificultar igualmente la solución propuesta en el proyecto de Decreto-ley que nos ocupa.

5.8.- **Disposición Final Segunda:** Nada se deduciría del texto del proyecto de Decreto-ley acerca del alcance temporal de esta previsión, en el sentido de si aludiría a la prórroga durante un año más de los nombramientos que se hubieran efectuado anteriormente para la ejecución de programas de carácter temporal financiados por el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural, o bien, se estaría aludiendo a los nombramientos que se efectuaran a partir de la entrada en vigor del propio Decreto-ley, lo que habría de aclararse.

Por otro lado, en dicho precepto, más allá de la ampliación por un año más de los eventuales nombramientos, en los términos del artículo 10. apartado 1, párrafo c) del Real Decreto Legislativo



Código:	43Cve747SMHDEA8aw60MiXIoY+Ch\J	Fecha	30/10/2018
Firmado Por	ANTONIO LAMELA CABRERA ANA MARIA MEDEL GODOY		
Url De Verificación	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	Página	17/18





5/2015, de 30 de octubre, que aprueba el Texto Refundido del Estatuto Básico del Empleado Público, se prevería la posibilidad de realizar los mismos *"en los términos y condiciones establecidos en la normativa andaluza que lo regule"*, previsión respecto de la cual advertiremos la necesidad de tenerse en cuenta, incluyendo en el texto normativo que nos ocupa la oportuna mención en tal sentido, igualmente, de las disposiciones estatales que pudieran resultar de aplicación. Así, eventuales límites incorporados a la Ley de Presupuestos Generales del Estado etc. (por ejemplo, artículo 19.2 de la Ley 6/2018, de 3 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para 2018).

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

El Letrado de la Junta de Andalucía.  
Antonio Lamela Cabrera.

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



<b>Código:</b>	43Cve747SMHDEA8aw60MiXIoY+Ch\J	<b>Fecha</b>	30/10/2018	
<b>Firmado Por</b>	ANTONIO LAMELA CABRERA ANA MARIA MEDEL GODOY			
<b>Url De Verificación</b>	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	<b>Página</b>	18/18	