

PROPUESTA DEL VICECONSEJERO DE AGRICULTURA, PESCA Y DESARROLLO RURAL SOBRE LA APLICACIÓN DE LOS LÍMITES DE ACCESO ESTABLECIDOS EN EL INSTRUCCIONES DE COORDINACIÓN PARA ASEGURAR LA HOMOGENEIDAD EN EL TRATAMIENTO DE LA INFORMACIÓN EN CUMPLIMIENTO DEL ACUERDO DE 17 DE DICIEMBRE DE 2013.

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:

Proyecto de Decreto-ley por el que se deroga expresamente la Disposición Adicional Primera del Decreto-ley 16/2014, de 23 de diciembre, por el que se modifican la Ley 13/2003, de 17 de diciembre, de Defensa y Protección de los Consumidores y Usuarios de Andalucía y la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía, y se establecen medidas en relación con el servicio de Inspección Técnica de Equipos de Aplicación de Productos Fitosanitarios.

TODOS LOS DOCUMENTOS DEL EXPEDIENTE SERÁN ACCESIBLES.

Los documentos del expediente se corresponden con los documentos elevados al Consejo de Gobierno y son los siguientes:

1. Memoria justificativa de 22 de abril de 2016.
2. Informe del Gabinete Jurídico de 26 de abril de 2016.

Se remite la presente propuesta, con fecha 3 de mayo de 2016, al objeto de su tramitación.

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



INFORME RELATIVO A LA JUSTIFICACIÓN DE LA EXTRAORDINARIA Y URGENTE NECESIDAD DE ACOMETER MEDIANTE DECRETO-LEY LA DEROGACIÓN DE LA DISPOSICIÓN ADICIONAL PRIMERA RECOGIDA EN EL DECRETO LEY 16/2014, DE 23 DE DICIEMBRE, POR EL QUE, ENTRE OTRAS, SE ESTABLECEN MEDIDAS EN RELACIÓN CON EL SERVICIO DE INSPECCIÓN TÉCNICA DE EQUIPOS DE APLICACIÓN DE PRODUCTOS FITOSANITARIOS.

Conforme a lo recogido en el artículo 86 de la Constitución Española y al artículo 110 del Estatuto de Autonomía, se procede a justificar la extraordinaria y urgente necesidad de establecer las medidas recogidas en el Borrador de Decreto ley citado en el enunciado.

Las inspecciones de equipos de aplicación de productos fitosanitarios han sido objeto de regulación en diversos aspectos por la legislación comunitaria, entre la que cabe destacar: la Directiva 2006/42/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo Europeo, de 17 de mayo de 2006, relativo a las máquinas y por la que se modifica la Directiva 95/16/CE; la Directiva 2009/127/CE, del Parlamento y del Consejo Europeos, de 21 de octubre, por la que se modifica la Directiva 2006/42/CE en lo que respecta a las máquinas para la aplicación de plaguicidas; la Directiva 2009/128/CE, de 21 de octubre, del Parlamento Europeo y del Consejo, por la que se establece un uso sostenible de los plaguicidas.

Como elemento limitante, es necesario destacar que dentro de las medidas contempladas en la Directiva 2009/128/CE, de 21 de octubre, se incluye la obligación de que los equipos de aplicación de plaguicidas sean objeto de inspecciones periódicas y que, a partir del 26 de noviembre de 2016, solamente puedan ser utilizados para fines profesionales los equipos que hayan pasado con éxito la inspección.

Asimismo, el Real Decreto 1702/2011, de 18 de noviembre, de inspecciones periódicas de los equipos de aplicación de productos fitosanitarios, realizó a nivel estatal el desarrollo reglamentario de esta materia, previendo el artículo 7.1 que las estaciones de Inspección Técnica de Equipos de Aplicación de Productos Fitosanitarios puedan pertenecer a unidades propias de la Administración autonómica o a otras entidades, públicas y privadas, debidamente autorizadas.

Con base en esta normativa el Decreto-ley 16/2014, de 23 de diciembre, por el que se modifican la Ley 13/2003, de 17 de diciembre, de Defensa y Protección de los Consumidores y Usuarios de Andalucía y la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía, y se establecen medidas en relación con el Servicio de Inspección Técnica de Equipos de Aplicación de Productos Fitosanitarios, contenía diversas disposiciones que, por un lado permitían a la Administración de la Junta de Andalucía realizar la prestación del Servicio de Inspección de equipos de aplicación de productos fitosanitarios (en adelante equipos) a través de la sociedad mercantil del sector público andaluz "Verificaciones Industriales de Andalucía, S.A." (en adelante VEIASA) y, por otro, reservaba, por paralelismo con el sistema de prestación de los servicios de Inspección Técnica de Vehículos (ITV), esta prestación de servicios en régimen de exclusividad a la Administración Autonómica, todo ello con la finalidad de tener realizados las correspondientes inspecciones a la fecha señalada por la Unión Europea.



Dado que los equipos son un medio común de producción utilizado en las explotaciones agrarias, tanto en los sistemas de secano como en los de regadío y sin distinción entre los distintos tipologías de producción: convencional, integrada, certificada, ecológica (donde se utilizan productos específicos), etc; ni en los productos finales; hortícolas, frutales, olivar, herbáceos, pastos, etc., la imposibilidad de utilización de estos equipos para la producción agrícola provocaría una inseguridad jurídica para los productores y una grave amenaza sobre la salud de los consumidores en el caso de que se utilizasen equipos sin la correspondiente autorización, así como un enorme daño económico sobre el sector agrario y un impacto negativo sobre las exportaciones agroalimentarias.

A final de marzo de 2016, los equipos de tratamientos fitosanitarios arrastrados o suspendidos, de cualquier capacidad o peso, inscritos en el Registro Oficial de Maquinaria Agrícola de Andalucía alcanzaba la cifra de 60.722 equipos.

Por otro lado, es necesario recordar que son de obligada inspección los equipos fijos de tratamiento instalados en invernaderos y similares. En base a los estudios de cartografía de cultivos bajo plásticos y de invernaderos elaborados por la Secretaría General de Agricultura y Alimentación de la Consejería de Agricultura, Pesca y Desarrollo Rural partiendo de los datos SIGPAC, se estima que existen alrededor de 20.000 equipos fijos, concentrados en su gran mayoría en la provincia de Almería.

Por último, y en relación con los equipos de tratamiento montados sobre aeronaves se estima que, en total, habrá alrededor de 70 aeronaves, concentradas en su mayoría en Sevilla y Córdoba.

Por tanto, el número estimado de equipos de aplicación de productos fitosanitarios en Andalucía cuya inspección habría de realizarse antes de 26 de noviembre de 2016 (fecha límite establecida por la anteriormente citada Directiva 2009/128/CE, de 21 de octubre) es de 80.792.

A fecha de hoy, se encuentran en trámite las actuaciones necesarias para posibilitar que VEIASA realice estas inspecciones de acuerdo con el régimen de exclusividad previsto en el citado Decreto-Ley 16/2004. Sin embargo, resulta necesario hacer referencia al informe emitido con fecha 21 de diciembre de 2015 por la Secretaría del Consejo para la Unidad de Mercado (SECUM) adscrito al Ministerio de Economía y Competitividad, en el que se pronuncia sobre la petición realizada por la Asociación Nacional de Empresas autorizadas para la realización de inspecciones de equipos y tres operadores más del sector, en relación con la posible limitación, que la regulación normativa de la Junta de Andalucía, podría suponer sobre el libre establecimiento y la libre circulación en el marco de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de unidad de mercado (LGUM).

En el citado informe la SECUM considera que la atribución de la prestación del servicio de inspección de equipos, en la Comunidad Autónoma de Andalucía, en régimen de exclusividad a VEIASA podría suponer una vulneración del principio de necesidad y proporcionalidad contenido en el artículo 5 de la LGUM y propone, a través del contacto en la Comunidad Autónoma de Andalucía, un compromiso de revisión del Decreto-ley 16/2014, de 23 de diciembre, para su adaptación a los principios de la LGUM.

A la vista de las conclusiones de dicho informe y de la recomendación realizada, y ante la necesaria seguridad jurídica que debe amparar la puesta en funcionamiento de este sistema de inspección, así como las posibles consecuencias negativas que se pueden derivar de la posible impugnación de la normativa que desarrolle este Decreto-Ley 16/2004, en cuanto a la forma de aplicar el referido sistema de inspecciones, hacen necesario promover con urgencia la eliminación del régimen de exclusividad que se contemplaba a favor de VEIASA a fin de abrir esta actividad al resto de operadores, haciéndolo de la forma más rápida posible para poder cumplir con los plazos antes aludidos que impone la Directiva 2009/128/CE, de 21 de octubre, por razones idénticas a las ya esgrimidas en la tramitación del Decreto-ley 16/2014, de 23 de diciembre, y consideradas como relevantes al objeto de justificar la extraordinaria y urgente necesidad de regular esta temática.

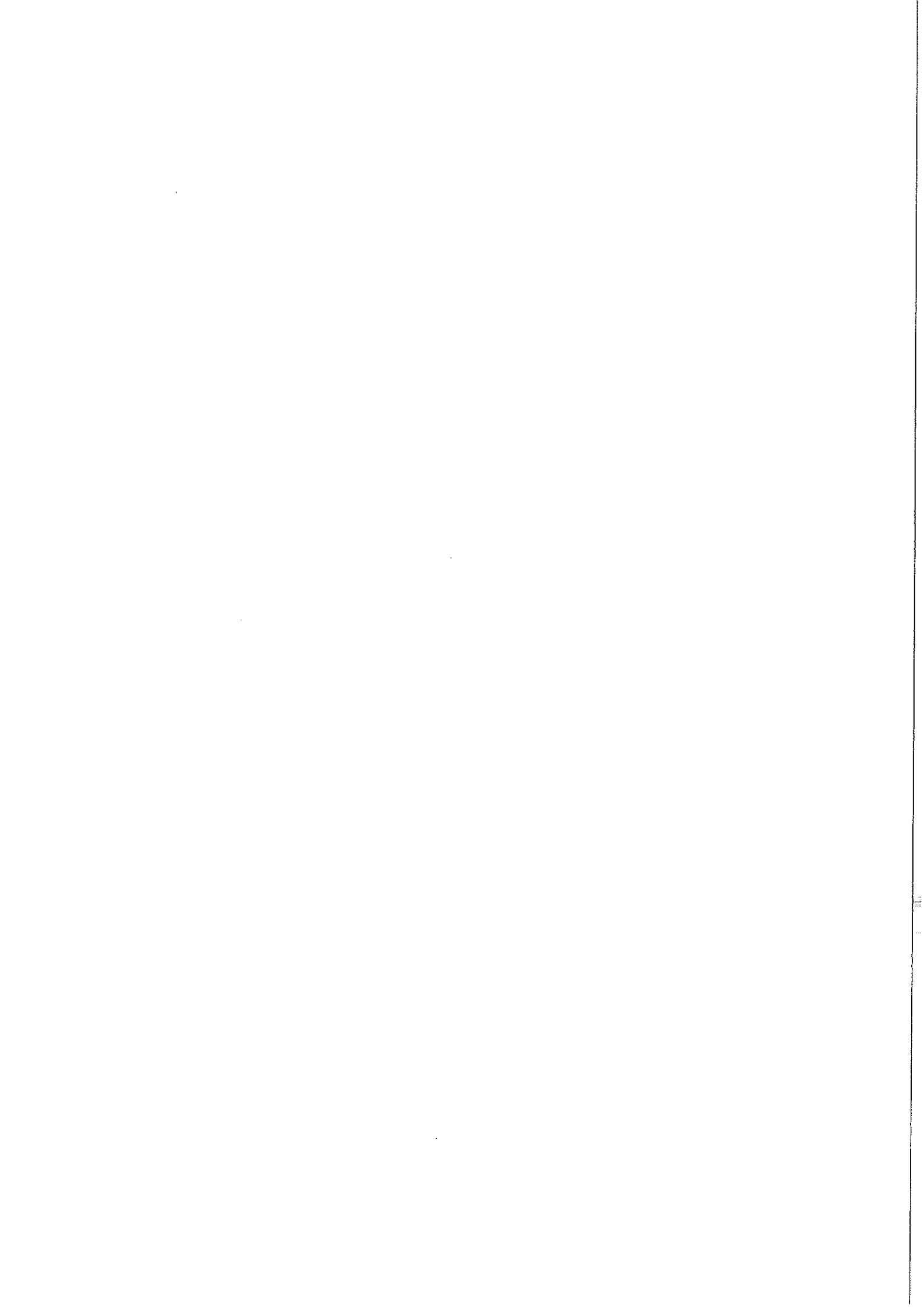
Todo ello justifica la extraordinaria y urgente necesidad como presupuesto habilitante del presente Decreto-ley, dictado en virtud de la facultad legislativa excepcional que el Gobierno andaluz tiene atribuida por el artículo 110.1 del Estatuto de Autonomía para Andalucía. Por otra parte, el hecho de que puedan verse afectados procedimientos previstos en leyes, conlleva que la norma a aprobar deba tener rango legal.

Sevilla, 22 de abril de 2016

EL DIRECTOR GENERAL DE LA PRODUCCIÓN AGRÍCOLA Y GANADERA



Fdo. Rafael Olvera Porcel.



Fecha: 26 de Abril de 2016
S. ref.:
N. ref.: SSPI00036/16
Asunto: Rmdo. Informe SSPI00036/16

Consejería de Agricultura, Pesca y Desarrollo Rural
Viceconsejería
C/ Tabladilla, s/n
41013 - Sevilla

S A L I D A	JUNTA DE ANDALUCÍA		
	Consejería de la Presidencia		
	FECHA	HORA	NÚMERO
	26	15	215
GABINETE JURÍDICO			
SEVILLA			

Ilmo./a Sr./Sra.:

Adjunto remito a V.I. informe, bajo el número SSPI00036/16, emitido por este Gabinete Jurídico en relación con "PROYECTO DE DECRETO-LEY POR EL QUE SE DEROGA EXPRESAMENTE LA DISPOSICIÓN ADICIONAL PRIMERA DEL DECRETO-LEY 16/2014, DE 23 DE DICIEMBRE, POR EL QUE SE MODIFICAN LA LEY 13/2003, DE 17 DE DICIEMBRE, DE DEFENSA Y PROTECCIÓN DE LOS CONSUMIDORES Y USUARIOS DE ANDALUCÍA Y LA LEY 1/2014, DE 24 DE JUNIO, DE TRANSPARENCIA PÚBLICA DE ANDALUCÍA, Y SE ESTABLECEN MEDIDAS EN RELACIÓN CON EL SERVICIO DE INSPECCIÓN TÉCNICA DE EQUIPOS DE APLICACIÓN DE PRODUCTOS FITOSANITARIOS".

En Sevilla, a 26 de Abril de 2016

El Jefe del Gabinete Jurídico.



Fdo. Jesús Jiménez López

INFORME SSPI00036/16 PROYECTO DE DECRETO-LEY POR EL QUE SE DEROGA EXPRESAMENTE LA DISPOSICIÓN ADICIONAL PRIMERA DEL DECRETO-LEY 16/2014, DE 23 DE DICIEMBRE, POR EL QUE SE MODIFICAN LA LEY 13/2003, DE 17 DE DICIEMBRE, DE DEFENSA Y PROTECCIÓN DE LOS CONSUMIDORES Y USUARIOS DE ANDALUCÍA Y LA LEY 1/2014, DE 24 DE JUNIO, DE TRANSPARENCIA PÚBLICA DE ANDALUCÍA, Y SE ESTABLECEN MEDIDAS EN RELACIÓN CON EL SERVICIO DE INSPECCIÓN TÉCNICA DE EQUIPOS DE APLICACIÓN DE PRODUCTOS FITOSANITARIOS

Decreto-ley. Derogación expresa de la Disposición adicional Primera del Decreto-ley 16/2014, de 23 de diciembre, por el que se modifican la Ley 13/2013, de 17 de diciembre, de Defensa y Protección de los Consumidores y Usuarios de Andalucía y la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía, y se establecen medidas en relación con el Servicio de Inspección Técnica de Equipos de Aplicación de Productos Fitosanitarios. Inspecciones de los equipos de aplicación de productos fitosanitarios. Derogación del régimen de exclusividad de la atribución de la inspección a Verificaciones Industriales de Andalucía, S.A. Presupuesto habilitante. Situación de extraordinaria y urgente necesidad. Necesaria adaptación a Ley de garantía de la unidad de mercado.

Remitido por el Ilmo. Sr. Viceconsejero 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, aprobado por Decreto 450/2000, de 26 de diciembre, se formulan los siguientes

ANTECEDENTES

PRIMERO. El 25 de abril de 2016 tiene entrada en el Gabinete Jurídico oficio de petición de informe sobre el proyecto de Decreto-ley por el que se deroga expresamente la Disposición adicional Primera del Decreto-ley 16/2014, de 23 de diciembre, por el que se modifican la Ley 13/2013, de 17 de diciembre, de Defensa y Protección de los Consumidores y Usuarios de Andalucía y la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía, y se establecen medidas en relación con el Servicio de Inspección Técnica de Equipos de Aplicación de Productos Fitosanitarios.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

PRIMERA. El Decreto-ley tiene por objeto la derogación expresa de la Disposición adicional Primera del Decreto-ley por el que se deroga expresamente la Disposición adicional Primera del Decreto-ley 16/2014, de 23 de diciembre, por el que se modifican la Ley 13/2013, de 17 de diciembre, de Defensa y Protección de los Consumidores y Usuarios de Andalucía y la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía, y se establecen medidas en relación con el Servicio de Inspección Técnica de Equipos de Aplicación de Productos Fitosanitarios.

Dicha Disposición adicional Primera venía a establecer que *“La prestación del servicio público de Inspección Técnica de Equipos de Aplicación de Productos Fitosanitarios en la Comunidad Autónoma de Andalucía se realizará de manera directa por la Administración de la Junta de Andalucía, en régimen de exclusividad, a través de la sociedad mercantil del sector público andaluz «Verificaciones Industriales de Andalucía, SA».”*

De este modo, se acabaría con el régimen de exclusividad con el que se le atribuyó a dicha empresa la gestión de la Inspección Técnica en Andalucía de los Equipos de Aplicación de Productos Fitosanitarios, sin perjuicio de que se mantenga dicha tarea entre las propias del objeto social de Verificaciones Industriales de Andalucía, S.A., como así se dispuso en el mismo Decreto-ley 16/2014 mediante la del Decreto 177/1989, de 25 de julio, que la constituyó.

SEGUNDA. En orden a completar la presentación del proyecto normativo, debemos indicar que se estructura en una Exposición de Motivos, un artículo único y una Disposición final única, siendo ésta una división que consideramos coherente con el contenido del Decreto-ley.

TERCERA. En cuanto a la tramitación seguida, la documentación remitida consta únicamente del texto del Decreto-ley y de un Informe relativo a la justificación de la extraordinaria y urgente necesidad del mismo, elaborado por la Dirección General de la Producción Agrícola y Ganadera el 22 de abril de 2016.

Se recomienda solicitar el informe de la Agencia de Defensa de la Competencia de Andalucía.

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

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

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

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

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

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

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

1.- Extraordinaria y urgente necesidad.

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

1.1.- Por "*extraordinaria*" han de entenderse todas aquellas situaciones fuera de lo común, de imposible o muy difícil previsión y, por tanto, graves (por todas STC de 28 de marzo de 2007, Rec. 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 concorra 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 son 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 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 imposibles de prever, requieren una acción normativa inmediata o en que las coyunturas económicas exigen una rápida respuesta>> (STC 6/1983, de 4 de febrero, FJ 5). En otras palabras, el fin que justifica la legislación de urgencia no es otro que subvenir a <<situaciones concretas de los objetivos gubernamentales que por razones difíciles de prever requieran una acción normativa inmediata en un plazo más breve que el requerido por la vía normal o por el procedimiento de urgencia para la tramitación parlamentaria de las leyes>> (SSTC 11/2002, de 17 de enero, FJ 4, y 137/2003, de 3 de julio, FJ 3).>> (ibídem).

Por lo que hace al control que está llamado a ejercer este Tribunal sobre las normas con rango de ley dictadas por el Gobierno con la forma de reales decretos-leyes, en esa misma Sentencia y fundamento jurídico se hace hincapié en que se trata de "un control externo", que debe <<verificar, pero no sustituir, el juicio político o de oportunidad que corresponde al Gobierno y al Congreso de los Diputados en el ejercicio de la función de control parlamentario (art. 86.2 CE). Desde el primer momento hemos afirmado que <<el peso que en la apreciación de lo que haya de considerarse como caso de extraordinaria y urgente necesidad es forzoso reconocer al juicio puramente político de los órganos a los que incumbe la dirección política del Estado, no puede ser obstáculo para extender también el examen sobre la competencia habilitante al conocimiento del Tribunal Constitucional, en cuanto sea necesario para garantizar un uso del Decreto-ley adecuado a la Constitución>> (STC 29/1982, de 31 de mayo, FJ 3). Pues no conviene olvidar que la Constitución reconoce a las Cortes Generales como 'las depositarias de la potestad legislativa en su ejercicio ordinario', ya que son ellas las que representan al pueblo español (art. 66.1 CE). El Gobierno ejerce la iniciativa legislativa, de conformidad con el art. 87.1 CE, por lo que la potestad que ostenta para dictar Reales Decretos-leyes, en virtud del art. 86.1 CE, se configura <<como una excepción al procedimiento ordinario de

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

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

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

«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 que exista una conexión de sentido o relación de adecuación entre la situación definida que constituye el presupuesto habilitante de las medidas que en el Decreto-ley se adoptan y éstas, de manera que guarden una relación directa o de congruencia con la situación que se trata de afrontar, se recuerda que, bien en la exposición de motivos, bien en las memorias que acompañen al proyecto de norma, una vez justificada la extraordinaria y urgente necesidad debe también acreditarse la adecuación de todas y cada una de las medidas adoptadas en relación con aquella.

En el caso del Decreto-ley proyectado, dicha motivación se trataría de desarrollar en la parte expositiva del Decreto-ley y en el Informe de la Dirección General de la Producción Agrícola y Ganadera, aludiéndose así a un Informe del Consejo para la Unidad de Mercado de 21 de diciembre de 2015, a través del cual, este órgano parece haberle propuesto a la Comunidad Autónoma de Andalucía la revisión del Decreto-ley 16/2014 para su adaptación a la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, todo ello a raíz de una petición al respecto que habría sido formulada por la Asociación Nacional de Empresas autorizadas para la realización de inspecciones de equipos y por tres operadores más del sector, según así se indica en la documentación remitida.

En consecuencia, el Consejo, configurado en la Ley 20/2013 como órgano de cooperación administrativa para el seguimiento de la aplicación del contenido de esta Ley, habría venido a considerar que la atribución del servicio de inspección técnica de equipos fitosanitarios en exclusiva a Verificaciones Industriales de Andalucía, S.A. vulneraría el artículo 5 de la Ley 20/2013, en cuanto no se apreciaría la necesidad y proporcionalidad de tal régimen.

Consideramos que la procedencia de la derogación de este régimen de exclusividad, impuesto así en el Decreto-ley 16/2014, estaría justificada, dado el valor que ha de atribuírsele al criterio de dicho órgano, en cuanto algunas de sus funciones son las del *"Seguimiento de la adaptación de la normativa del conjunto de las autoridades competentes a los principios de esta Ley"* (artículo 10.4.a) Ley 20/2013) y la de *"Impulso de los cambios normativos necesarios para la eliminación de obstáculos a la unidad de mercado en los marcos jurídicos correspondientes"* (artículo 4.b) Ley 20/2013), como teniendo en cuenta también una interpretación razonable del Real Decreto 1702/2011, de 18 de noviembre, de inspecciones periódicas de los equipos de aplicación de productos fitosanitarios, según la cual, en su artículo 7 se estaría permitiendo actuar como estaciones de Inspección Técnica de Equipos de Aplicación de Productos Fitosanitarios, no solo a las unidades propias de la Administración Autónoma (Verificaciones Industriales de Andalucía, S.A., por ejemplo), sino también al resto de operadores indicados en dicho precepto, como son Departamentos de Universidades especializados en mecanización agraria, Centros de formación agraria, Centros Tecnológicos y Centros de Apoyo a la Innovación Tecnológica, cooperativas agrarias o empresas privadas, autorizadas en todos los casos por la Comunidad Autónoma.

También apreciamos la acreditación suficiente de la urgencia en adaptarse al criterio del Consejo para la Unidad de Mercado, pues, en efecto, el artículo 8.2 de la Directiva 2009/128/CE, de 21 de octubre, que establece el marco de la actuación comunitaria para conseguir un uso sostenible de los plaguicidas, obliga a los Estados Miembros A más tardar el 26 de noviembre de 2016, los Estados miembros a velar porque los equipos de aplicación de plaguicidas se inspeccionen como mínimo una vez, a más tardar el 26 de noviembre de 2016, de manera que, transcurrido dicho período, solamente podrán utilizarse para fines profesionales los equipos de aplicación de plaguicidas que hayan pasado con éxito la inspección. Por tanto, parece fácilmente comprensible que nos encontraríamos en un periodo en el que destacaría el volumen de inspecciones a realizar, siendo por ello inmediata la exigencia de modificación normativa que termine con la exclusividad de la empresa pública, para permitir la gestión del servicio de inspección técnica por los otros operadores capacitados igualmente para ello en un momento con la trascendencia indicada.

No obstante, a estos efectos, para motivar adecuadamente por tanto la extraordinaria y urgente necesidad de dicha derogación, se recomienda incluir en el expediente referencia al número de inspecciones de los Equipos de Aplicación de Productos Fitosanitarios que se estima que tendría que realizarse en Andalucía antes de la fecha indicada, siempre que sea posible este cálculo.

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, sin perjuicio de que se complete la motivación dada con el dato relativo a la estimación que pueda efectuarse del volumen de inspecciones esperadas antes de la fecha marcada en la normativa comunitaria.

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, de manera que han de guardar una relación directa con la misma.

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

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

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

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

Según el supremo intérprete de la Constitución expresó en su Sentencia 332/2005, de 15 de diciembre, "lo que este Tribunal ha declarado inconstitucional por contrario al art. 86.1 CE son las remisiones reglamentarias exclusivamente deslegalizadoras carentes de cualquier tipo de plazo (SSTC 29/1982, de 31 de mayo, F. 6, y 29/1986, de 28 de febrero, F. 2.c), y no las habilitaciones reglamentarias relacionadas con cambios organizativos (STC 23/1993, de 13 de febrero, F. 6), o necesarias, dada la imposibilidad técnica de proceder a una aplicación inmediata de los preceptos del

Decreto-ley (STC 23/1993, de 21 de enero, F. 6). Como se desprende de todos estos pronunciamientos, lo verdaderamente importante, desde el punto de vista constitucional, es que el Decreto-ley produzca una innovación normativa efectiva, y no que el régimen jurídico introducido a través del mismo sea completo o definitivo (STC 11/2002, de 17 de enero, F. 7)."

Descrito el presupuesto habilitante del Decreto-ley en los términos antes explicados, puede apreciarse la conexión de sentido exigible entre el mismo y el contenido de este instrumento normativo, como por otra parte ya hemos adelantado.

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, las competencias de la Comunidad Autónoma de Andalucía que deberían invocarse en el presente caso serían las relativas a agricultura y, en concreto, a sanidad vegetal, de acuerdo así con el artículo 48.3.a) del Estatuto de Autonomía de Andalucía, cuya cita en la Exposición de Motivos se recomienda.

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, consideramos que la documentación remitida contiene la justificación de la existencia de una situación de extraordinaria y urgente necesidad que motive el presente Decreto-ley, sin perjuicio de que pueda completarse su acreditación en el expediente con la indicación del número de equipos de aplicación de productos

fitosanitarios en Andalucía cuya inspección se estima que habría que realizar antes del 26 de noviembre de 2016.

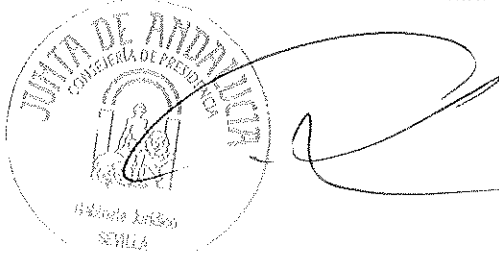
QUINTA. Con todo, no podemos dejar de advertir que la respuesta de la Comunidad Autónoma de Andalucía al Informe del Consejo para la Unidad de Mercado podría no satisfacer por completo la propuesta hecha por este órgano, y ello teniendo en cuenta como entendemos que quedaría en Andalucía el régimen de gestión del servicio de Inspección Técnica de Equipos de Aplicación de Productos Fitosanitarios tras este Decreto-ley.

Así, según indicábamos antes, Verificaciones Industriales de Andalucía, S.A. continuaría capacitada para realizar estas inspecciones, aunque no ya como la única entidad competente, sino que junto a aquellas entidades debidamente autorizadas por las Comunidades Autónomas. En este punto, hemos de poner de manifiesto que la andaluza no parece que pudiera emitir dicha autorización administrativa, una vez que en nuestro ordenamiento no se dispone de la normativa que regule específicamente este título desde el punto de vista sustantivo y procedimental. Sin embargo, sí sería posible la gestión del servicio a través de los operadores autorizados por otras Comunidades Autónomas, ya que el artículo 7.1 in fine del Real Decreto 1702/2011 prevé que *"La autorización de las ITEAF tendrá validez en todo el territorio nacional y su duración será indefinida."*, constando la vigencia de diversas normas en otras Comunidades Autónomas que sí regulan esta autorización.

Es por ello por lo que recomendamos, a los efectos de que el Decreto-ley pueda resultar útil para la adaptación urgente e inmediata de la normativa andaluza a las observaciones del Consejo para la Unidad de Mercado, que en el mismo se dirija un mandato, al órgano que se estime competente, para la aprobación, en un plazo determinado, de la normativa reguladora de la autorización respectiva, considerándose por nuestra parte que dicho plazo debería permitir que operadores autorizados por la Comunidad Autónoma de Andalucía pudieran realizar las inspecciones en cuestión antes del 26 de noviembre de 2016, fecha de referencia como venimos indicando.

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

En Sevilla, a 26 de abril de 2016
El Letrado de la Junta de Andalucía.



The image shows a circular official stamp of the Junta de Andalucía, Comisaría de Presidencia. The stamp contains the text 'JUNTA DE ANDALUCÍA', 'COMISARÍA DE PRESIDENCIA', and 'SEVILLA'. A signature is written over the stamp.

Fdo.: Antonio Lamela Cabrera