

1. Disposiciones generales

CONSEJERÍA DE AGRICULTURA, GANADERÍA, PESCA Y DESARROLLO SOSTENIBLE

Decreto-ley 30/2020, de 24 de noviembre, de medidas para agilizar la tramitación de la declaración de situación de sequía en el ámbito de las demarcaciones hidrográficas intracomunitarias de Andalucía.

I

La Constitución, en su artículo 148.1.4.º y 10.º, dispone que las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en materia de obras públicas de interés para la comunidad autónoma en su propio territorio, así como los proyectos, construcción y explotación de los aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos de su interés.

El artículo 50.1.a) del Estatuto de Autonomía para Andalucía establece la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma de Andalucía sobre: «Recursos y aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos, cuando las aguas transcurran por Andalucía. Aguas subterráneas cuando su aprovechamiento no afecte a otro territorio», incluyendo en el párrafo c) la participación de los usuarios.

La Directiva 2000/60/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2000, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas, establece en su artículo 14.1 que los Estados miembros fomentarán la participación activa de todas las partes interesadas en la aplicación de dicha Directiva.

En lo que al ordenamiento jurídico estatal se refiere, el Texto Refundido de la Ley de Aguas, aprobado mediante Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, consagra en su artículo 14 la participación de los usuarios como uno de los principios que han de regir la gestión en materia de aguas. El artículo 18 de la citada norma, establece asimismo que la Comunidad Autónoma que, en virtud de su Estatuto de Autonomía, ejerza competencia sobre el dominio público hidráulico en cuencas hidrográficas comprendidas íntegramente dentro de su territorio, ajustará el régimen jurídico de su Administración Hidráulica de forma que la representación de los usuarios en sus órganos colegiados no será inferior al tercio de los miembros que los integren.

Por otra parte, la Ley 9/2010, de 30 de julio, de Aguas de Andalucía, atribuye en su artículo 8.1.n) a la Administración de la Junta de Andalucía la competencia para la protección y el desarrollo de los derechos de los usuarios y su participación en la Administración del Agua.

La Ley 9/2010, de 30 de julio, en su artículo 7.1.a).7.º reconoce entre otros derechos de los usuarios del agua, el de participar, de forma activa y real, en la planificación y gestión del agua, integrándose en los órganos colegiados de participación y decisión de la administración del agua, bien directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley que los agrupen y representen, en la forma que reglamentariamente se determine. Como corolario de dicho precepto, el artículo 10 de dicha Ley prevé que, entre los órganos que integren la Administración Andaluza del Agua, deben incluirse órganos colegiados de participación administrativa y social, de carácter decisorio, asesores y de control, para el cumplimiento de los principios de participación y transparencia en la gestión de la Administración del Agua, entre los que deben participar los agentes económicos y sociales, así como las entidades representativas de los distintos intereses implicados. Asimismo, dichos órganos se determinarán mediante Decreto del Consejo de Gobierno.

El artículo 16 de la citada ley indica que el Consejo Andaluz del Agua es el órgano de consulta y asesoramiento del Gobierno andaluz en materia de agua con la composición y funciones que se establezcan por decreto del Consejo de Gobierno; finalmente, el

artículo 18 de la misma Ley establece que mediante decreto del Consejo de Gobierno se establecerán los órganos colegiados de gestión y coordinación que garanticen la participación de las personas interesadas en la Administración del Agua.

Posteriormente, se aprueba el Decreto 477/2015, de 17 de noviembre, por el que se regulan los Órganos Colegiados de Participación Administrativa y Social de la Administración Andaluza del Agua que regula dichos órganos de carácter decisorio, asesores, de control, gestión y coordinación de la Administración Andaluza del Agua, en desarrollo de las previsiones contenidas en los artículos 10 y 18 de la Ley 9/2010, de 30 de julio.

II

En el Decreto 477/2015, de 17 de noviembre, se definen las funciones del Consejo Andaluz del Agua en su artículo 10, mientras que en la misma norma se crean los Consejos del Agua de las Demarcaciones Hidrográficas para los que se determinan sus funciones en el artículo 18.

Recientemente, se ha introducido en la Ley 9/2010, de 30 de julio, la disposición adicional decimoséptima que traslada el artículo 58 del Texto Refundido de la Ley de Aguas a la legislación autonómica, permitiendo al Consejo de Gobierno en situaciones excepcionales como la sequía u otras situaciones que supongan escasez de recursos hídricos, a propuesta de la Consejería competente en materia de agua, adoptar mediante Decreto las medidas que sean precisas en relación con la utilización del dominio público hidráulico, aun cuando hubiese sido objeto de concesión.

Si bien la sequía es un rasgo recurrente en el clima mediterráneo, su aparición no siempre afecta a la totalidad de las demarcaciones hidrográficas intracomunitarias de Andalucía con igual duración o intensidad, lo que hace que la declaración de situación excepcional, así como las medidas necesarias para la gestión de la misma no se apliquen de igual modo ni de manera simultánea.

Por ello, se considera que es la demarcación hidrográfica el ámbito idóneo para conocer e informar sobre cualquier proyecto de decreto que pueda dictarse en situación de sequía dentro del proceso de participación en la elaboración de dicha normativa, al igual que ocurre con los procesos de Planificación Hidrológica.

Es por tanto que, en la concepción de funciones atribuidas en el Decreto 477/2015, de 17 de noviembre, a los Consejos del Agua de las Demarcaciones, no se tiene en cuenta la posibilidad de gestión de las situaciones excepcionales de sequía a través de decreto como destaca la disposición adicional decimoséptima de la Ley 9/2010, de 30 de julio, y que rigen en el ámbito de las Demarcaciones Hidrográficas intracomunitarias y no en todo el ámbito de la Comunidad Autónoma Andaluza, por lo que debe ser cometido de dicho Consejos del Agua de las Demarcaciones Hidrográficas el informar los decretos para gestión de la sequía en el ámbito de su respectiva demarcación hidrográfica.

III

Por otra parte, cabe indicar que a finales de 2018 se inició un periodo seco en Andalucía que se ha venido prolongando hasta la actualidad de forma que la falta de precipitaciones, especialmente grave en áreas de las provincias de Huelva y Cádiz, ha terminado afectando a las aportaciones a los embalses. Esta situación fue puesta de manifiesto en los Comités de Gestión celebrados en los meses de abril y mayo de 2020, previéndose que, en ausencia de aportaciones significativas a comienzos del año hidrológico 2020-2021, se estaría en situación crítica en Sistemas de Explotación como el Campo de Gibraltar en Cádiz y Corumbel en Huelva, con recursos para menos de un año de consumo, y muy cercanos a este punto en otros ámbitos como en el caso del Sistema

Barbate en Cádiz y Viñuela en Málaga; además, se estimaba que el Trasvase Negratín-Almanzora, fuente principal de recursos del Sistema Cuevas de Almanzora, quedase interrumpido a lo largo de los meses de verano.

El artículo 63.3 de la Ley de Aguas de Andalucía establece que por orden de la persona titular de la Consejería competente en materia de agua se declarará la entrada y salida de los sistemas en aquellas fases que representen restricciones de uso del recurso, previo informe de la Comisión para la Gestión de la Sequía. Hay que tener en cuenta el hecho de que dicha Comisión se constituye dentro del seno del Consejo del Agua de la Demarcación, de acuerdo con el artículo 21.2 del Decreto 477/2015, de 17 de noviembre.

A la vista de todo lo anterior, teniendo en cuenta que los órganos de participación anteriores están en proceso de constitución, y que con carácter previo a su aprobación por el Consejo de Gobierno los planes especiales de actuación en situaciones de alerta y eventual sequía se encuentran sometidos al cumplimiento de diversos requisitos procedimentales, recogidos en el Acuerdo de 11 de junio de 2019, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba la formación de los Planes Especiales de actuación en situaciones de alerta y eventual sequía para la Demarcaciones Hidrográficas de las Cuencas Intracomunitarias Andaluzas al objeto de minimizar los impactos ambientales, económicos y sociales generados en situaciones de eventual sequía, y una vez aprobado el Decreto-ley 2/2020, de 9 de marzo, de mejora y simplificación de la regulación para el fomento de la actividad productiva de Andalucía que incorpora una nueva disposición adicional a la Ley de Aguas de Andalucía que faculta al Consejo de Gobierno a actuar mediante decreto en situaciones excepcionales, se comenzó la redacción de un Decreto para la definición de los umbrales de entrada y salida en condiciones de sequía definiendo igualmente las medidas y actuaciones a llevar a cabo para minimizar los impactos y aumentar la garantía de abastecimiento.

En los Comités de Gestión celebrados en el mes de noviembre de 2020 se ha confirmado la persistencia de las situaciones puestas de manifiesto en abril y mayo de forma que el Campo de Gibraltar en Cádiz dispone de recursos para el abastecimiento de la población, que asciende a 250.000 habitantes, para menos de un año; el Sistema Barbate y el Sistema Viñuela disponen de recursos para poco más de un año y el Trasvase Negratín-Almanzora quedó interrumpido en el mes de agosto. Además, las previsiones realizadas en otros Sistemas de Explotación muestran que, en el caso de que nos enfrentemos a un nuevo año con aportaciones por debajo de la media, se entraría en situaciones de escasez severa en la segunda mitad del año hidrológico 2020-2021.

Todo lo anterior se traduce en que resulta imperativo tomar medidas para atender la situación de escasez con las reservas existentes mediante la aprobación del decreto que permita establecer de inmediato las medidas excepcionales, las obras hidráulicas de interés de la Comunidad Autónoma de Andalucía y las actuaciones de emergencia que permitan mejorar las garantías del abastecimiento a las poblaciones en estos ámbitos.

Por tanto, atendiendo a las actuales circunstancias de sequía en varios Sistemas de Explotación de las demarcaciones hidrográficas intracomunitarias de Andalucía y que en varios ámbitos se requiere de la adopción inmediata de medidas, estando en tramitación las propuestas de los Planes Especiales de actuación en situaciones de alerta y eventual sequía en las Demarcaciones Hidrográficas del Tinto, Odiel y Piedras; Guadalete y Barbate, así como de las Cuencas Mediterráneas Andaluzas, además del proyecto de Decreto por el que se regulan las condiciones de entrada y salida en situación de sequía en el ámbito territorial de las demarcaciones hidrográficas intracomunitarias de Andalucía y se definen las medidas a adoptar en las zonas afectadas en función de su situación hidrológica, la modificación del Decreto 477/2015, de 17 de noviembre, para establecer el órgano adecuado de participación en los términos expuestos en el apartado anterior de esta exposición de motivos al objeto de informar sobre cualquier proyecto de decreto que pueda dictarse en situación de sequía dentro del proceso de participación en la elaboración de dicha normativa, no puede ser objeto de un desarrollo reglamentario

mediante el procedimiento de elaboración ordinario ni de urgencia, lo que viene a constituir una situación de extraordinaria y urgente necesidad y representa, a su vez, las razones de interés público que sirven de presupuesto y justificación a la modificación del Decreto 477/2015, de 17 de noviembre, mediante decreto-ley.

IV

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

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

La situación actual en la que nos enfrentamos a inminentes situaciones de escasez severa de recursos hídricos en determinadas zonas de Andalucía hace imperativo tomar medidas excepcionales que permitan mejorar las garantías del abastecimiento a las poblaciones en estos ámbitos, medidas que no pueden ser adoptadas sin la previa modificación normativa pretendida mediante el presente decreto-ley.

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

En consonancia con lo expuesto, se puede asegurar que existe una conexión directa entre la urgencia definida y la medida concreta adoptada para subvenir a ella, teniendo en cuenta que los ámbitos a los que afectan la misma requieren de una intervención inmediata. Estas medidas que se adoptan no podrían abordarse mediante tramitación ordinaria o de urgencia, teniendo en cuenta las materias a las que afectan. La inmediatez de la entrada en vigor de este decreto-ley resulta también oportuna, puesto que otra alternativa requeriría de un plazo muy superior en el tiempo (STC 68/2007, F.J. 10, y 137/2011, F.J. 7).

Por último, este decreto-ley cumple con los límites fijados por las competencias autonómicas para acometer una regulación legal en esta materia. Cuando concurre, como en este caso, una situación de extraordinaria y urgente necesidad todos los poderes públicos que tengan asignadas facultades de legislación provisional y competencias sustantivas en el ámbito material en que incide tal situación de necesidad pueden reaccionar normativamente para atender dicha situación, siempre, claro está, que lo hagan dentro de su espectro competencial (STC 93/2015, de 14 de mayo F.J. 11).

Estas mismas razones que determinan la urgente necesidad son las que conducen a que el presente instrumento normativo se erija en el instrumento de que dispone este Gobierno para dar respuesta, en tiempo, a una situación que requiere de una actuación inmediata, dando con ello cumplimiento a los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad,

00181912

seguridad jurídica, transparencia, y eficiencia, tal y como exige la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. En este sentido, esta regulación es necesaria y eficaz por cuanto es preciso introducir en este momento los cambios más acuciantes para subvenir a estas necesidades y no existe otro mecanismo más que el de una norma con rango de ley. En cuanto al principio de transparencia, dado que se trata de un decreto-ley, su tramitación se encuentra exenta de consulta pública previa y de los trámites de audiencia e información públicas. Asimismo, resulta proporcional y transparente porque esta modificación introduce solo los elementos necesarios para la salvaguarda del interés público en este momento, e igualmente se garantiza el principio de seguridad jurídica al asegurar un correcto encaje del conjunto de medidas en el ordenamiento jurídico aplicable. Finalmente, el principio de eficiencia se considera cumplido toda vez que no se imponen nuevas cargas administrativas que no sean imprescindibles frente a las previstas en la regulación actual.

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

Por todo ello, en ejercicio de la facultad conferida por el artículo 110 del Estatuto de Autonomía para Andalucía, a propuesta de la Consejera de Agricultura, Ganadería, Pesca y Desarrollo Sostenible, de conformidad con lo previsto en la disposición adicional decimoséptima de la Ley 9/2010, de 30 de julio, el artículo 58 del Texto Refundido de la Ley de Aguas, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, y con lo previsto en el artículo 27.3 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, previa deliberación del Consejo de Gobierno, en su reunión celebrada el día 24 de noviembre de 2020,

DISPONGO

Artículo único. Medidas para agilizar la tramitación de la declaración de sequía en el ámbito de las demarcaciones hidrográficas intracomunitarias de Andalucía.

El Decreto 477/2015, de 17 de noviembre, por el que se regulan los Órganos Colegiados de Participación Administrativa y Social de la Administración Andaluza del Agua, queda modificado como sigue:

Uno. El párrafo b) del artículo 10 queda redactado del siguiente modo:

«b) Informar los anteproyectos de leyes y proyectos de decretos que en materia de agua sean sometidos a la aprobación del Consejo de Gobierno, salvo aquellos cuyo informe se asigne expresamente a los Consejos del Agua de la Demarcación en el artículo 18.1.d).»

Dos. El párrafo d) del artículo 18.1 queda redactado del siguiente modo:

«d) Informar los planes sectoriales de prevención de avenidas e inundaciones y los planes especiales de actuación en situaciones de alerta y eventual sequía, así como los decretos dictados al amparo de la disposición adicional decimoséptima de la Ley 9/2010, de 30 de julio, de Aguas de Andalucía, en las situaciones excepcionales previstas en el artículo 58 del Texto Refundido de la Ley de Aguas, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, cuando afecten a su ámbito territorial.»

Disposición transitoria única. Procedimientos en tramitación.

Las modificaciones introducidas en el presente decreto-ley se aplicarán a los procedimientos de elaboración de disposiciones normativas que se encuentren en tramitación en la fecha de la entrada en vigor de este decreto-ley.

Disposición final primera. Modificación de normas reglamentarias.

Las determinaciones incluidas en la norma reglamentaria objeto de modificación en el presente decreto-ley podrán ser modificadas por normas del rango reglamentario correspondiente a la norma en que figuran.

Disposición final segunda. Entrada en vigor.

El presente decreto-ley entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía.

Sevilla, 24 de noviembre de 2020

JUAN MANUEL MORENO BONILLA
Presidente de la Junta de Andalucía

CARMEN CRESPO DÍAZ
Consejera de Agricultura, Ganadería, Pesca
y Desarrollo Sostenible

00181912