

JUNTA DE ANDALUCÍA
CONSEJERÍA DE PRESIDENCIA, ADMINISTRACIÓN PÚBLICA E INTERIOR
AGRICULTURA, GANADERÍA, PESCA Y DESARROLLO SOSTENIBLE

16 NOV. 2020

1300/41570

S. ref.:

N. ref.: SSCC2020/129

Asunto: Rmdo. Informe SSCC2020/129

GABINETE JURÍDICO

Servicios Centrales

Consejería de Agricultura,
Desarrollo Sostenible,

Viceconsejería

c/ Tabladilla s/n
41013 - Sevilla

S E V I L L A	JUNTA DE ANDALUCÍA
	CONSEJERÍA DE PRESIDENCIA, ADMINISTRACIÓN PÚBLICA E INTERIOR
	Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Desarrollo Sostenible 202096000033428 - 12/11/2020
	Gabinete Jurídico
	SEVILLA

Ilmo./a Sr./Sra.:

Adjunto remito a V.I. informe, bajo el número SSCC2020/129, emitido por este Gabinete Jurídico en relación con "PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE ESTABLECE EL PROCEDIMIENTO PARA LA ENAJENACIÓN DE TIERRAS VACANTES PROCEDENTES DEL EXTINTO INSTITUTO ANDALUZ DE REFORMA AGRARIA."

EL JEFE DEL GABINETE JURÍDICO.



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

Firmado por: JIMENEZ LOPEZ JESUS	11/11/2020 14:23	PÁGINA 1 / 1
VERIFICACIÓN	PzPpxD&1n2IVJKOk0kEJhfrZb42yU	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/

18/11/20

INFORME SSCC2020/129 PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE ESTABLECE EL PROCEDIMIENTO PARA LA ENAJENACIÓN DE TIERRAS VACANTES PROCEDENTES DEL EXTINTO INSTITUTO ANDALUZ DE REFORMA AGRARIA.

Asunto: Disposición de carácter general: decreto. Competencia administrativa: agricultura y ganadería; explotaciones. Procedimiento de enajenación de tierras vacantes propiedad del extinto IARA. Concepto y naturaleza de las tierras vacantes: bienes demaniales. Supuestos excepcionales de enajenación directa. Aplazamiento del precio. Régimen transitorio: prórroga de las concesiones tras la solicitud de acceso a la propiedad.

Remitido por la Excm. Sra. Viceconsejera de Agricultura, Ganadería, Pesca y Desarrollo Sostenible, proyecto de Decreto referenciado para su informe, conforme al 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

ÚNICO.- Con fecha de Registro de 14 de octubre de 2020, se ha remitido el proyecto de decreto referenciado, adjuntándose el expediente.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

PRIMERA.- El presente proyecto de Decreto tiene por objeto establecer el procedimiento para la enajenación de tierras vacantes procedentes del extinto Instituto Andaluz de Reforma Agraria.

Según la Memoria Justificativa del proyecto:

"En orden a acreditar la oportunidad del Proyecto de Decreto se hace constar que, su primer objetivo, es el diseño del procedimiento para la enajenación de tierras vacantes, bienes y derechos inherentes a las mismas, procedentes del extinto IARA, adscritos a la Consejería competente en materia de agricultura o a los entes instrumentales dependientes de ella, con motivo del desarrollo reglamentario del artículo 35.1 de la Ley 1/2011, de 17 de febrero, de reordenación del sector público de Andalucía, favoreciendo el acceso a estas tierras de jóvenes, mujeres y hombres, estableciendo una contraprestación y una serie de compromisos, entre otros, que se dediquen las parcelas objeto de enajenación a su puesta en valor.

En segundo término, el Decreto tiene por objeto el desarrollo reglamentario previsto en el artículo 35.4 de la Ley 1/2011, regulando los supuestos en los que será posible la enajenación directa, atendiendo a la concurrencia de razones objetivas justificadas derivadas de las características específicas del bien u otras circunstancias excepcionales.



FIRMADO POR	JAIME VAILLO HERNANDEZ	11/11/2020	PÁGINA 1/15
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	

Por último, respecto a la previsión legislativa de la Ley 1/2011, de acceso generalizado a la propiedad de todos aquellos que habían venido ocupando las tierras, ya sea como concesionarios o cultivadores provisionales, se han planteado dificultades de distinto orden que han impedido un acceso inmediato, dando lugar a títulos de concesión que se consideraban tácitamente prorrogados y a cultivadores provisionales que quedaban en una situación jurídica incierta, ante la única opción habilitada de proceder a su desalojo. Por este motivo, se considera necesario abordar de forma realista una situación que, en el año 2011, se previó como transitoria, prorrogando a medio plazo las concesiones o arrendamientos de aquellos que vienen ocupando las tierras y que, por distintas causas, no han obtenido definitivamente acceso a la propiedad. Los impedimentos de carácter técnico o jurídico provocan una situación de incumplimiento mediante títulos que sólo han quedado tácitamente prorrogados en el supuesto de los concesionarios sin derecho de acceso a la propiedad, generando inseguridad jurídica y situaciones discriminatorias. En esta línea, se requiere una regulación transitoria, en tanto se proceda a la resolución de los problemas derivados de los expedientes de acceso a la propiedad que generan una indeseable inseguridad jurídica en los titulares de la explotación ".

Por tanto, con el proyecto que nos ocupa se viene a materializar el mandato contenido en el artículo 35 de la Ley 1/2011, de 17 de febrero, procediendo a regular el procedimiento para la enajenación de tierras, bienes y derechos del ya extinguido IARA, con derecho de adquisición preferente por parte de los Ayuntamientos, con arreglo a los principios de igualdad, concurrencia y publicidad, así como los supuestos excepcionales de enajenación directa.

SEGUNDA.- El proyecto que viene a reemplazar otro proyecto con idéntico objeto, sobre el que se evacuó Informe SSCC2020/04, de 25 de febrero de 2020, con base a las modificaciones introducidas en el artículo 35 de la Ley 1/2011, de 17 de febrero, por el artículo 15 del Decreto-ley 2/2020, de 9 de marzo, de mejora y simplificación de la regulación para el fomento de la actividad productiva de Andalucía.

Dado que el proyecto se ha vuelto a iniciar cumplimentando todos los trámites procedimentales correspondientes, el presente Informe se emite con carácter preceptivo, por lo que se procederá a valorar la totalidad de las cuestiones sustantivas y de técnica normativa, aún cuando alguna de las consideraciones ya se contuvieran en el referido Informe sobre el anterior proyecto.

TERCERA.- Las competencias de la Comunidad Autónoma en cuya virtud se fundamenta el proyecto de Decreto, se halla en el artículo 48 del Estatuto de Autonomía, el cual dispone que "1. Corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de agricultura, ganadería y desarrollo rural, sin perjuicio de lo que se establece en los apartados siguientes (...)
3. Corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva de acuerdo con las bases y la ordenación de la actuación económica general, y en los términos de lo dispuesto en los artículos 38, 131 y 149.1.11.ª, 13.ª, 16.ª, 20.ª y 23.ª de la Constitución, sobre las siguientes materias: a) Ordenación, planificación, reforma y desarrollo de los sectores agrario, ganadero y agroalimentario y, de forma especial, la mejora y ordenación de las explotaciones agrícolas, ganaderas y agroforestales (...)".



FIRMADO POR	JAIME VAILLO HERNANDEZ	11/11/2020	PÁGINA 2/15
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	

Por otra parte, también dispone en el artículo 163.1 que *"La Comunidad Autónoma atenderá a la modernización, innovación y desarrollo de todos los sectores económicos, a fin de propiciar un tejido productivo de calidad, y, en particular, de la agricultura, de la ganadería, de la pesca y de la artesanía, a fin de equiparar el nivel de vida de los andaluces y andaluzas"*.

A tenor de lo anterior consideramos que la Comunidad Autónoma de Andalucía ostenta competencias para el dictado del presente proyecto.

CUARTA.- Por lo que se refiere al marco normativo en el que se encuadra el presente proyecto, la Ley 8/1984, de 3 de julio, de reforma agraria, dispone en su artículo 15 que *"Para el cumplimiento de la función social de la propiedad y el adecuado ejercicio de la explotación agraria, la creación de una infraestructura adecuada a tal finalidad y la solución de graves problemas sociales la Administración Autónoma andaluza podrá acordar: (...) 6º La asignación de las tierras públicas a particulares según los criterios sociales que deben presidir la redistribución de la tierra"*.

Dicha Ley fue desarrollada por el Reglamento para la ejecución de la Ley de Reforma Agraria, aprobado por Decreto 402/1986, de 30 de diciembre, regulando el procedimiento de asignación de tierras del IARA.

El artículo 35 del Decreto-Ley 6/2010, de 23 de noviembre, de medidas complementarias del Decreto-ley 5/2010, de 27 de julio, por el que se aprueban medidas urgentes en materia de reordenación del sector público, determina que: *"Las tierras, bienes y derechos propiedad del IARA que no estuviesen ocupados por terceras personas y los que puedan quedar en esa situación en lo sucesivo, se podrán destinar a potenciar aquellas actuaciones que permitan su puesta en valor, mediante la cesión a entidades públicas para fines de interés general o enajenación a entidades públicas o personas físicas y jurídicas de carácter privado, conforme al procedimiento previsto en el Decreto 192/1998, de 6 de octubre, para destinarlos tanto a fines agrarios como a aquellos otros fines y usos compatibles que permitan la modernización y mejora del medio rural y las condiciones de vida de la población, así como aquellos fines que favorezcan el empleo en el medio rural"*.

Siguiendo la senda de los dos Decretos Ley antes citados, la Ley 1/2011, de 17 de febrero, de reordenación del sector público, en su artículo 13 dispone que *"1. El organismo autónomo Instituto Andaluz de Reforma Agraria (I.A.R.A.), creado por la Ley 8/1984, de 3 de julio, de Reforma Agraria, queda extinguido, con efectos desde el día 31 de diciembre de 2010. 2. La Administración de la Junta de Andalucía, desde dicha fecha, queda subrogada en todas las relaciones jurídicas, bienes, derechos y obligaciones de las que es titular el Instituto Andaluz de Reforma Agraria. Las competencias asignadas a la Presidencia del Instituto serán ejercidas por la persona titular de la Consejería con competencias en materia de agricultura. 3. Los bienes titularidad del I.A.R.A. se incorporarán al Patrimonio de la Junta de Andalucía y se adscribirán a la Consejería competente en materia de agricultura. Tales bienes continuarán rigiéndose por su normativa específica, además de por lo dispuesto en la presente Ley"*.



FIRMADO POR	JAIMÉ VAILLO HERNÁNDEZ	11/11/2020	PÁGINA 3/15
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	

Así mismo, y como fundamento directo del objeto del proyecto que nos ocupa, el artículo 35 de la misma Ley, modificado por Decreto-ley 2/2020, de 9 de marzo, preceptúa lo siguiente:

“1. Las tierras, los bienes y derechos inherentes a las mismas procedentes del extinto patrimonio del IARA y actualmente adscritos a la Consejería competente en materia agraria o a sus entidades instrumentales, distintos de los previstos en las secciones anteriores, serán objeto de enajenación a través de un procedimiento que garantice la igualdad, concurrencia y publicidad en la adjudicación, y que será objeto de desarrollo reglamentario, priorizando el acceso a la tierra a los jóvenes que se incorporen a la actividad y tengan como objetivo proyectos que vertebran el medio rural y sean generadores de empleo. Igualmente, se priorizará el acceso a la tierra a agricultores y ganaderos que vayan a desarrollar modelos de explotación destinados a las producciones más respetuosas con el medio ambiente, como la ecológica o la integrada.

2. Los Ayuntamientos, en cuyo término municipal radiquen las tierras a que se refiere el párrafo anterior o colindantes, podrán adquirir las tierras, bienes y derechos inherentes a las mismas con preferencia respecto a cualquier otra entidad, abonando el precio de las fincas en los términos del apartado 3 de este artículo.

3. El precio de enajenación será el determinado mediante la correspondiente tasación pericial por parte de la Administración enajenante. Cuando los Ayuntamientos ejerciten la opción contenida en el apartado precedente y acrediten el interés social de los fines a que pretendan destinarse los bienes, se reducirá su precio de enajenación en un treinta por ciento respecto a su valor de tasación. La enajenación o cambio de destino de los bienes que hayan sido adquiridos por los Ayuntamientos con reducción de su valor, en el plazo de veinticinco años a contar desde la firma de la escritura pública de transmisión de la propiedad, conllevará la pérdida del derecho a la reducción en el valor de la enajenación, siempre que no pueda acreditarse que se mantiene el interés social.

El precio podrá aplazarse hasta un máximo de veinticinco años desde la transmisión del bien. Los títulos traslativos del dominio establecerán las garantías del precio aplazado.

4. Excepcionalmente, mediante procedimiento que será objeto de desarrollo reglamentario, podrá acordarse la enajenación directa cuando concurren razones objetivas justificadas derivadas de las características específicas del bien u otras circunstancias excepcionales, entre ellas, cuando se trate de fincas rústicas que no lleguen a constituir una superficie económicamente explotable o no sean susceptibles de prestar una utilidad acorde con su naturaleza, se acrediten razones excepcionales que supongan la posesión pacífica, pública y de buena fe del bien, se trate de inmuebles colindantes de la tierra objeto de enajenación, o cuando fuera declarado desierto el concurso promovido para la enajenación de los mismos”.



FIRMADO POR	JAIME VAILLO HERNANDEZ	11/11/2020	PÁGINA 4/15
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	

QUINTA.- En cuanto a la estructura, que razonamos correcta, el borrador de Decreto consta de 22 artículos, tres disposiciones transitorias, y dos disposiciones finales.

SEXTA.- Entendemos que se ha cumplimentado hasta ahora la tramitación procedimental prevista con carácter general, para la elaboración de los reglamentos, en el artículo 45 de la Ley 6/2006, de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

5.1.- A tenor de lo dispuesto en el artículo 129.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, " *En el ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria, las Administraciones Públicas actuarán de acuerdo con los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, y eficiencia. En la exposición de motivos o en el preámbulo, según se trate, respectivamente, de anteproyectos de ley o de proyectos de reglamento, quedará suficientemente justificada su adecuación a dichos principios*". Debería desarrollarse más este requisito en la Parte Expositiva.

Recientemente el Consejo Consultivo en su Dictamen n.º 407/2020, de 21 de julio de 2020, ha destacado que:

"No se trata de realizar un análisis extenso o exhaustivo desde el punto de vista antes indicado, pues la justificación del cumplimiento de los principios de buena regulación debería realizarse de manera breve y sencilla, centrándose en los aspectos verdaderamente novedosos y especialmente en los que pudieran suscitar duda desde la óptica del cumplimiento de los referidos principios. En este caso se afirma de manera apodictica el cumplimiento de los principios de buena regulación y se incorpora alguna mención que, en principio, podría parecer ajena al contenido del Proyecto de Decreto, como la que se refiere a la inexistencia de "alternativa regulatoria menos restrictiva de derechos o que imponga menos obligaciones a las personas destinatarias".

5.2.- Consta el otorgamiento del trámite de audiencia a diversas entidades. No obstante, consideramos especialmente relevante que, de acuerdo con lo previsto en los artículos 43.5 y 45.1.c) de la Ley 6/2006 de 24 de octubre, se motive debidamente en el expediente que el trámite de audiencia a la ciudadanía cuyos derechos e intereses legítimos, se han considerado afectados por el decreto proyectado, se haya conferido precisamente a través de cada una de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la Ley que constan en el mismo, en cuanto se consideren que la agrupe o la represente y que sus fines guardan relación directa con el objeto de la disposición.

5.3.- Respecto al Dictamen del Consejo Consultivo, el artículo 17.3 de la Ley 4/2005, de 8 de abril, que regula dicho órgano, establece que será consultado preceptivamente en los " *Proyectos de reglamentos que se dicten en ejecución de las leyes y sus modificaciones*". Consideramos que procede dictamen preceptivo, toda vez que se está desarrollando el artículo 35 de la Ley 1/2011, de 17 de febrero.



FIRMADO POR	JAIME VAILLO HERNANDEZ	11/11/2020	PÁGINA 5/15
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	

SÉPTIMA.- Se recomienda dejar constancia en el expediente que el proyecto de reglamento se hizo público en el momento en el que se sometió al trámite de audiencia y al de información pública, de acuerdo con lo previsto en el artículo 13.1.c) de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía.

Asimismo, se recuerda que, cuando se solicitara el dictamen del Consejo Consultivo de Andalucía, debería publicarse también el proyecto, dándose cumplimiento así a la exigencia para ello del artículo 7.c) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, y del artículo 13.1.c) de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía.

Por último, también debería constar que se habrían publicado las memorias e informes que conformen el expediente de elaboración de este texto normativo con ocasión de la publicidad del mismo, como así ordenan el artículo 7.d) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, y el artículo 13.1.d) de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía.

OCTAVA.- Antes de analizar el articulado hemos de realizar una serie de consideraciones previas.

8.1.- Por lo que se refiere a la delimitación del tipo de tierras objeto del proyecto, el artículo 35 de la Ley 1/2011, de 17 de febrero, se ubica en la Sección 3ª, del Capítulo III, que se refiere a los "bienes no ocupados por terceras personas propiedad del Instituto Andaluz de Reforma Agraria". Por tanto, aunque el artículo 35.1 tras la reforma acometida por el Decreto-ley 2/2020, de 9 de marzo, ya no alude expresamente a "tierras vacantes", este concepto homónimo sigue resultando aplicable, al menos, para la calificación de las tierras.

8.2.- Profundizando en lo anterior, como ya dijimos en el Informe SSCC2020/04, de 25 de febrero de 2020, sobre la naturaleza de las tierras:

"(...) estas tierras vacantes podrían ser de dominio público o privado, dependiendo de si están afectadas a un uso o servicio público. El proyecto en sus Artículos 9.1, 13.1 y 19.1, indica que la resolución del procedimiento se dictará "previa desafectación del inmueble", dando por sentado que las tierras son de dominio público. Puesto que es de suponer que dichas tierras habrían estado destinadas anteriormente a un uso agrario por parte de terceras personas mediante concesión, entendemos que podrían tener carácter demanial, tanto por el empleo de la figura de la "concesión administrativa", como por el principio de la función social de la propiedad de la tierra consagrado en el artículo 1 de la Ley 8/1984, de 3 de julio (...) Sea como fuere, no existe en la normativa ni en los antecedentes remitidos una concreción de la naturaleza de las tierras objeto del procedimiento de enajenación, que eran titularidad del extinto IARA, por lo que ello debería quedar aclarado en el proyecto, y concretamente también en el expediente".



FIRMADO POR	JAIME VAILLO HERNANDEZ	11/11/2020	PÁGINA 6/15
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	

En la Memoria Justificativa se viene a aclarar esta incertidumbre del siguiente modo:

"Ello no obstante sin perjuicio de su régimen jurídico de adjudicación, desde el Servicio de Asentamientos Agrarios se ha sostenido el carácter demanial de esta clase de bienes puesto que, con independencia de la las previsiones de la Ley de Reforma Agraria, lo cierto es que la más reciente Ley 1/2011, los consideró afectos al dominio público, incluyéndolos en la clase de bienes que están llamados a dinamizar el patrimonio agrario de Andalucía, la puesta en valor de un patrimonio en algunos casos infrutilizados, como elemento generador de riqueza en un sector que requiere la adopción urgente de todas aquellas medidas tendentes a paliar los efectos de la crisis económica, formando parte de un paquete de medidas económicas, mediante la puesta a disposición de un importante patrimonio, de conformidad con lo dispuesto en el Decreto-Ley 5/2010, de 27 de julio, por el que se aprueban medidas urgentes en materia de reordenación del sector público que fuera complementado por la Ley 1/2011, de 17 de febrero.

Estos objetivos traducen la afectación de los bienes a un bien o servicio público que no es otro que el fomento y estímulo a la agricultura. Refuerza esta idea el artículo 339 del Código Civil, al establecer que "Son bienes de dominio público los destinados al fomento de la riqueza nacional". La previsión del Decreto-Ley por la que esta clase de bienes quedó destinada a esos fines específicos es, en cualquier caso, un acto de afectación, habiéndose producido ésta directamente mediante norma con rango de Ley, ratificada por la Ley 1/2011, de 17 de febrero. Sólo cuando se produzca el cambio de destino, por su enajenación, se podrá producir la desafectación. En tal caso, el cumplimiento de la dinamización del patrimonio agrario como elemento generador de riqueza se habrá cumplido, produciéndose el correspondiente cambio en la naturaleza jurídica del bien. Mientras tanto, aunque esta clase de inmuebles se encuentren temporalmente adscritos a AGAPA, no puede considerarse hayan cambiado su afectación como bienes destinados al fomento de la agricultura, elemento generador de riqueza, disponibles a estos efectos de conformidad con los procedimientos previstos en la Ley 1/2011, de 17 de febrero".

Por tanto, ha quedado justificado en el expediente que las tierras vacantes son de dominio público. No obstante, ello debería plasmarse también en la Parte Expositiva, si quiera de forma sucinta.

Para finalizar nos planteamos si la naturaleza de dominio público no supondría que las tierras se encontraran ya inscritas en algún archivo o registro en materia de patrimonio, como el inventario previsto en el artículo 15 de la Ley 4/1986, de 5 de mayo.

NOVENA.- Entrando en el borrador de forma pormenorizada, se realizan las siguientes apreciaciones:

9.1.- **Título.** Téngase en cuenta como ya se ha expuesto, que el concepto de tierras "vacantes", ya no se emplea en el artículo 35.1 de la Ley 1/2011, de 17 de febrero, sino que el título de la Sección 3ª del Capítulo III se refiere a ellas como bienes "no ocupados por terceras personas", lo que se reitera para el resto del articulado, especialmente para el Artículo 1. En caso de seguir optando por este concepto, recomendamos que se haga una aclaración al respecto en la Parte Expositiva.



FIRMADO POR	JAIME VAILLO HERNANDEZ	11/11/2020	PÁGINA 7/15
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	

No obstante lo anterior, existen algunos supuestos regulados por el proyecto en los que no se puede afirmar que las tierras sean vacantes, como sucede con el Artículo 16.1.b).

9.2.- **Artículo 2.** El título "*ámbito de aplicación*" es excesivamente amplio, cuando el precepto solo se refiere a los "destinatarios", por lo que recomendamos que se adopte como título este último.

9.3.- **Artículo 3.** Podría añadirse que conforme a lo dispuesto en el artículo 36 de la Ley 1/2011, de 17 de febrero, "*En tanto no se resuelva sobre el destino de las tierras propiedad del I.A.R.A. no ocupadas por terceras personas, las mismas serán explotadas por la Consejería competente en materia de agricultura*".

9.4.- **Artículo 4.** En el apartado 2 debería aludirse simplemente a "persona joven", pues el artículo 35.1 de la Ley 1/2011, de 17 de febrero, no añade ninguna calificación. En el primer párrafo tendría que hacerse una remisión al artículo 2.7 de la Ley 19/1995, de 4 de julio, de Modernización de las Explotaciones Agrarias, al adoptarse el mismo concepto de "*persona joven agricultora*". En el segundo párrafo nos planteamos cómo se podrá acreditar el cumplimiento del "*compromiso de dedicación a la agricultura o la ganadería en el caso de resultar adjudicatario de las tierras*", y si ello deberá figurar en el Plan de Explotación.

9.5.- **Artículo 5.** En el primer párrafo del apartado 1 y en función de lo establecido en el artículo 35 de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, además de las Delegaciones Territoriales está la figura de las "*Delegaciones Provinciales*" u "*otras estructuras*", como distintas forma de organización territorial periférica. Esto mismo se reitera para todo el articulado. Por otro lado, debería indicarse a quién corresponderá la competencia en caso de existir tierras que se extiendan por más de una provincia.

En el segundo párrafo del apartado 1 debería hacerse una remisión al artículo 85 de la Ley 4/1986, de 5 de mayo.

9.6.- **Artículo 6.** Conforme al Artículo 4.1, entendemos que en un mismo procedimiento podrán enajenarse varias parcelas de un mismo inmueble.

9.7.- **Capítulo I.** Sin perjuicio de lo que se dirá en técnica normativa, es imprecisa la cita de "*tierras y bienes*", pues según el artículo 35.1 de la Ley 1/2011, de 17 de febrero, habría de hacerse a "*tierras, bienes y derechos inherentes a las mismas*". Ello se reitera para el título de los **Capítulos II y III.**

9.8.- **Artículo 7.** Regula el ofrecimiento previo.

9.8.1.- Interpretamos conforme al artículo 35 de la Ley 1/2011, de 17 de febrero, que el derecho de acceso preferente se aplicará tanto a los Ayuntamientos como a los colindantes de manera idéntica. De este modo, debería fijarse algún criterio en caso de que se presentaran varias solicitudes



FIRMADO POR	JAIME VAILLO HERNANDEZ	11/11/2020	PÁGINA 8/15
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	

sobre las mismas tierras en este procedimiento de enajenación, como pudiera ser la fecha de presentación de dicha solicitud, *ex artículo 71.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre*. Si la adjudicación se haga depender de aspectos de carácter técnico o de otra naturaleza, que requieran de un juicio de valor, debería indicarse expresamente junto con la documentación que fuera necesaria para su acreditación. En definitiva, han de regularse los criterios para el caso de que la solicitud sea presentada por más de un Ayuntamiento. Todo lo anterior se reproduce para el procedimiento de enajenación directa regulado en el **Capítulo III del Título II**.

9.8.2.- Entendemos que la notificación habrá de incluir la remisión de la tasación pericial, la identificación de la tierra, los plazos aplicables y cuantas otras cuestiones fueran necesarias, lo que debería expresarse. Del mismo modo, suponemos que los Ayuntamientos o los colindantes, tendrán que aceptar el valor de tasación sin posibilidad de negociación del precio o formular otras ofertas económicas, lo que parece resultar del tenor literal del artículo 35 de la Ley 1/2011, de 17 de febrero.

9.8.3.- En el segundo párrafo del apartado 1 se establece la notificación del derecho de adquisición preferente a las Diputaciones Provinciales, con el fin de que presten "*asistencia técnica*" a los municipios de menos de 20.000 habitantes. Podrían citarse como base normativa para ello, el artículo 36.1.b) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, y el artículo 12.1.f) de la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía.

No obstante, los preceptos citados otorgan preferencia a los municipios de menor población o capacidad económica y de gestión, debiendo motivarse por qué se notificará el ofrecimiento a las Diputaciones solo cuando afecte a municipios de menos de 20.000 habitantes. Además, el citado artículo 12.3 de la Ley 5/2010, de 11 de junio, para la asistencia técnica, exige su previa solicitud municipal, que "*se tramitará mediante un procedimiento basado en los principios de eficacia, transparencia y celeridad*".

De lo anterior caben extraer dos conclusiones. La primera que aún cuando el ofrecimiento se notificara a la Diputación Provincial, parece que la asistencia técnica requerirá en todo caso de la previa petición del Ayuntamiento. Y la segunda que incluso cuando se tratase de municipios de más de 20.000 habitantes, siempre podrá instarse la asistencia, sin perjuicio de la tramitación de la misma por parte de la Diputación con arreglo al procedimiento que lo regule.

9.8.4.- En el mismo apartado 2 habría de especificarse cómo se podrá manifestar la renuncia, y si requerirá de una comunicación expresa dirigida a la Delegación Territorial.

9.9.- **Artículo 8.** En el apartado 1 bastará con indicar que la información esté disponible en el Registro de Procedimientos y Servicios, sin necesidad de mencionar un enlace web concreto, dado que éste puede quedar desfasado, lo que se reproduce para el resto del articulado.

En el apartado 2 (en realidad apartado 3) no debería aludirse al "*acuerdo del Pleno Municipal*", sino al acuerdo del órgano municipal que resulte competente según las normas aplicables en materia de régimen local. La solicitud también habría de contener una identificación de las tierras.



FIRMADO POR	JAIME VAILLO HERNANDEZ	11/11/2020	PÁGINA 9/15
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	

9.10.- **Artículo 9.** Tendría que indicarse cómo se materializará el negocio transmisivo y la entrega tras la adjudicación de las tierras tras el dictado y notificación de la Resolución (suponemos que mediante escritura pública según el Artículo 21), lo que se hace extensible a los **Artículos 13 y 19.**

En el apartado 1 advertimos que la persona titular de la Consejería no podrá dictar una "resolución" sino una "orden", conforme a lo previsto en el artículo 46 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, lo que se reitera para el resto del proyecto.

En el mismo apartado 1 valoramos que el silencio desestimatorio deriva de lo previsto en el apartado 3.2.17 del Anexo II de la Ley 9/2001, de 12 de julio, por la que se establece el sentido del silencio administrativo y los plazos de determinados procedimientos como garantías procedimentales para los ciudadanos, en cuanto a "Enajenación de bienes muebles, inmuebles y de participaciones en entidades privadas". Esto mismo se reproduce para los **Artículos 13.1 y 19.1.**

9.11.- **Artículo 10.** El procedimiento abierto solo podrá iniciarse cuando el Ayuntamiento hubiera presentado su renuncia al ofrecimiento previo, o cuando hubieran transcurrido los tres meses de plazo para la presentación de la solicitud previstos en el Artículo 8.2. Presumimos que el procedimiento podrá iniciarse en cualquier momento sin sujeción a plazo alguno.

Aunque ya se contienen en el Artículo 1, recomendamos que vuelva a incidirse en que este procedimiento se basa en los principios de igualdad, concurrencia y publicidad, consagrados en el artículo 35.1 de la Ley 1/2011, de 17 de febrero.

En el apartado 1 apuntamos que la dirección web que se cita no pertenece al Portal de Internet Específico de la Consejería competente en materia de agricultura, sino al Portal de la Junta de Andalucía.

9.12.- **Artículo 11.** En el apartado 1 apuntamos que el plazo para presentar las solicitudes se computará desde el día siguiente al de la publicación en BOJA de la Orden por la que se inicie el procedimiento, con independencia de cuándo se hubiera publicado ésta en el Portal de Internet Específico según el apartado 1.

En el apartado 2 se exige un "Plan de Explotación", al que posteriormente apenas se alude en el proyecto, y que no conforma un criterio de ordenación del Artículo 11.3, por lo que desconocemos cuáles serán los efectos de la presentación de dicho plan dentro del procedimiento de enajenación.

En el apartado 3 entendemos que la concreción del porcentaje de la garantía habrá de hacerse en la convocatoria, lo que debería especificarse.



FIRMADO POR	JAIME VAILLO HERNANDEZ	11/11/2020	PÁGINA 10/15
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	

9.13.- **Artículo 12.** Regula la ordenación e instrucción del procedimiento abierto.

9.13.1.- El precepto no determina si las personas físicas o jurídicas han de tener su domicilio, actividad principal, o cualquier otro punto de conexión con el territorio de nuestra Comunidad Autónoma, por lo que cualquiera de ellas podría participar en el procedimiento de enajenación y resultar adjudicataria de las tierras.

No obstante, advertimos que la inclusión de un punto de conexión en el apartado 3.h), podría ser contrario a lo dispuesto en el artículo 18.2.a) de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, según el cual constituye un requisito discriminatorio "(...) la obtención de ventajas económicas o para la adjudicación de contratos públicos, basados directa o indirectamente en el lugar de residencia o establecimiento del operador", y concretamente según el subapartado 1º "que el establecimiento o el domicilio social se encuentre en el territorio de la autoridad competente, o que disponga de un establecimiento físico dentro de su territorio".

Esta consideración se realiza *ad cautelam*, puesto que no nos encontramos ante el "acceso" o "ejercicio" de una actividad económica propiamente dicho, si bien el procedimiento de enajenación tiene por objeto tierras cuya eventual adquisición sí está dirigida a personas jurídicas, las cuales van a desempeñar una actividad económica, incorporando las mismas a su patrimonio. En este sentido, el párrafo b) del Anexo de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, define "actividad económica" como "cualquier actividad de carácter empresarial o profesional que suponga la ordenación por cuenta propia de los medios de producción, de los recursos humanos, o ambos, con la finalidad de intervenir en la producción o distribución de bienes o en la prestación de servicios".

En definitiva, advertimos que en principio cualquier persona física o jurídica podrá participar en el procedimiento de enajenación, y que la existencia de un punto de conexión territorial o de cualquier otra naturaleza con la Comunidad Autónoma, podría resultar contrario a lo dispuesto en el artículo 18.2.a) de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, lo cual ha de valorarse con prudencia en los términos que se acaban de explicitar.

9.13.2.- En el apartado 2 se desconoce si la fecha de inicio del procedimiento será la de publicación en BOJA de la Orden prevista en el Artículo 10.1, lo que habría de aclararse.

9.13.3.- El apartado 3 regula la ordenación de las solicitudes conforme a una serie de criterios, de lo cual parece interpretarse que si se presentara una única solicitud, las tierras se adjudicarán directamente a la persona física o jurídica que la hubiera presentado, sin perjuicio de reunir el resto de requisitos aplicables.

Consideramos que los párrafos a) y b) contienen dos supuestos diferentes, según se trate de persona física o jurídica, respectivamente, de manera que no podrán obtenerse cumulativamente puntos por ambos supuestos.



FIRMADO POR	JAIME VAILLO HERNANDEZ	11/11/2020	PÁGINA 11/15
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	

Téngase en cuenta que según lo previsto en el artículo 35.1 de la Ley 1/2011, de 17 de febrero, los criterios prioritarios son los relativos a: "*los jóvenes que se incorporen a la actividad y tengan como objetivo proyectos que vertebran el medio rural y sean generadores de empleo*", y "*agricultores y ganaderos que vayan a desarrollar modelos de explotación destinados a las producciones más respetuosas con el medio ambiente, como la ecológica o la integrada*". Manifestamos que aún cuando se valore a éstos con un espectro de puntuación más alta respecto del resto o tengan preferencia en caso de empate, eventualmente podrían darse supuestos en los que una persona física o jurídica resultara adjudicataria por tener una puntuación mayor, lo cual se resalta a los efectos oportunos.

9.13.4.- En el apartado 3.a) tendría que señalarse cómo se podrá acreditar la existencia de una "*explotación prioritaria*", lo que se reitera para el **párrafo b)** y la condición de "*persona joven*".

9.13.5.- En el apartado 3.c) planteamos si la puntuación basada en producciones más respetuosas con el medio ambiente, será o no ponderable, de manera que pueda baremarse entre 0 y 10 puntos, conformando un criterio subjetivo basado en un juicio de valor. De ser así, proponemos la posibilidad de que dicho criterio sea valorado por una mesa, de forma similar a la prevista en el artículo 88 del Reglamento para la aplicación de la Ley 5 mayo 1986, del Patrimonio de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

9.13.6.- En el apartado 3.i) se regula el criterio consistente en que la persona no sea titular o concesionaria de tierras del extinto IARA. Interpretamos que se está aludiendo a tierras que no puedan ser incluidas en el propio procedimiento de enajenación, pues ello parece deducirse del artículo 35.1 de la Ley 1/2011, de 17 de febrero. De todos modos, debería preverse un plazo para computar este criterio, por ejemplo hasta que se publique en BOJA la resolución por la que se inicia el procedimiento.

9.14.- **Artículo 13.** En el apartado 1 el "*acuerdo de iniciación*" es en realidad la Orden por la que se inicia el procedimiento, prevista en el Artículo 10, lo que debería expresarse.

En el apartado 2 se recomienda que la Orden que resuelva el procedimiento se publique también en BOJA, en consonancia con la Orden de inicio del procedimiento según el Artículo 11.1.

9.15.- **Artículo 15.** Debería especificarse algún límite o criterio para rebajar el valor de la tasación. Planteamos cuáles serán los "*actos que pudieran conservarse*" en los nuevos concursos, dado que los trámites de todo el procedimiento tendrían que realizarse de nuevo, es decir, rebaja del valor de tasación, convocatoria, presentación y valoración de solicitudes, subsanación, propuesta de resolución y resolución.

9.16.- **Artículo 16.** Regula los supuestos excepcionales.

9.16.1.- En el apartado 1 observamos que el proyecto se ha circunscrito a regular específicamente los supuestos excepcionales enunciados en el artículo 35.4 de la Ley 1/2011, de 7 de febrero. Pero se deja entrever mediante la configuración de un *numerus apertus*, la posibilidad de que



FIRMADO POR	JAIME VAILLO HERNANDEZ	11/11/2020	PÁGINA 12/15
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	

existan distintas razones de las enumeradas mediante la expresión "entre otras", que es la misma que utiliza el mentado artículo 35.4. Sin embargo, por seguridad jurídica y dado que se está desarrollando reglamentariamente dicho precepto, advertimos que sería necesario que el proyecto regulara expresamente todos los supuestos excepcionales además de los expresamente previstos en el artículo 35.4 o, subsidiariamente y como mínimo, fijar los criterios esenciales que pudieran conformar otros supuestos.

Tendría que hacerse una remisión al artículo 35.4 de la Ley 1/2011, de 7 de febrero.

9.16.2.- En el apartado 1.b) entendemos que los contratos de arrendamiento se suscribirán con la Consejería, y que la "desafectación tácita" deriva de lo dispuesto en el artículo 51 con relación al artículo 61 de la Ley 4/1986, de 5 de mayo, en cuanto a que la desafectación se deduce por la suscripción del contrato de arrendamiento.

9.16.3.- En el apartado 1.c) sería jurídicamente más apropiado indicar "Que se trate de personas dueñas de inmuebles colindantes".

9.17.- **Artículo 17.** Debería añadirse que en la solicitud ha de quedar acreditado, al menos, alguno de los supuestos excepcionales del Artículo 16.

9.18.- **Artículo 21.** Habría de hacerse una remisión al artículo 35.3 de la Ley 1/2011, de 17 de febrero.

En el apartado 4 se está ampliando, para el resto de adjudicaciones, el límite de 5 años a la libre disposición de las tierras previsto en el artículo 35.3 de la Ley para los Ayuntamientos, lo que debería motivarse, con relación a cuál constituiría el fin de la tierra que fundamentaría dicha limitación, pues salvo que se trate de explotaciones respetuosas con el medio ambiente, el proyecto no contempla ninguna finalidad de las tierras; es más, ni siquiera en ese caso exige que se mantenga dicha finalidad. Al hilo de ello, debería indicarse si este límite de 5 años se extiende también a los casos en los que se hubiera procedido a una adjudicación directa, como consecuencia de que se hubiera presentado una única solicitud.

9.19.- **Artículo 22.** Regula el abono del precio.

9.19.1.- Con independencia de los plazos previstos para el pago del precio y su aplazamiento, debería señalarse cuándo tendrá que formalizarse la escritura pública, y si ello dependerá de que se hubiera efectuado el pago o instado dicho aplazamiento.

9.19.2.- Para el apartado 2 interpretamos según el artículo 35.3 de la Ley 1/2011, de 17 de febrero, que el "aplazamiento" del pago puede constituir tanto un aplazamiento del precio total como un fraccionamiento del mismo. Sobre el plazo máximo de 25 años, dicho precepto no hace diferenciación subjetiva según se trate de Ayuntamientos o de otra persona o entidad, por lo que todos los adjudicatarios podrían beneficiarse de ese plazo máximo, lo que no obsta para que hayan de



FIRMADO POR	JAIME VAILLO HERNANDEZ	11/11/2020	PÁGINA 13/15
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	

justificar las circunstancias previstas en el apartado 4 cuando se solicite. En todo caso, debería motivarse por qué se distinguiría un plazo distinto para el aplazamiento, según se trate de Ayuntamientos (los 25 años previstos en el mentado artículo 35.3) o del resto (20 años).

Debería motivarse por qué se fija un interés anual del 3,5%.

9.19.3.- En el apartado 4 debería especificarse cómo podrá justificarse la existencia de dificultades transitorias de tesorería.

9.19.4.- En el apartado 5 se indica que los aplazamientos serán garantizados mediante "*hipoteca, aval bancario u otra garantía que se estime suficiente*", previa autorización por resolución. Dado que el mismo artículo 35.3 de la Ley 1/2011, de 17 de febrero, establece que "*Los títulos traslativos del dominio establecerán las garantías del precio aplazado*", debería añadirse esta circunstancia.

9.20.- **Disposición Transitoria Primera.** Los únicos supuestos para el acceso definitivo a la propiedad son los que se regulan, bien de la Ley 1/2011, de 17 de febrero, bien de la Disposición Adicional Decimoquinta de la Ley 6/2014, de 30 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2015 (que no tiene carácter indefinido sino que establece un plazo límite hasta el 31 de diciembre de 2015), de manera que tiene que haberse solicitado el acceso según el régimen regulado en dichas Leyes.

No obstante, si bien la Ley 1/2011, de 17 de febrero, contempla un plazo de prórroga tácita para las concesiones hasta la solicitud de acceso a la propiedad, la Ley 6/2014, de 30 de diciembre, si contempla prórroga de las mismas por periodos anuales una vez realizada dicha solicitud de acceso, sin que quepa su alteración introduciendo ahora un plazo de cinco años por vía reglamentaria. En todo caso, debería aclararse mejor cuál es la razón de ser de esta Disposición Transitoria, debiendo constar además su motivación en la Parte Expositiva.

Por otra parte, señalamos que las referidas Leyes sólo se refieren a la concesión, sin que tenga amparo legal la prolongación de los "arrendamientos".

9.21.- **Disposición Transitoria Segunda.** Entendemos que el contenido de esta Disposición está directamente relacionado con la Disposición Transitoria Primera. De ser así, debería indicarse expresamente. De lo contrario ha de especificarse a qué concesiones administrativas se está haciendo referencia.

En el apartado 5 la remisión de la relación de deudas vencidas y no satisfechas a efectos de iniciar el procedimiento de premio, debería hacerse a la Agencia Tributaria de Andalucía y no a la Consejería, conforme a lo dispuesto en el artículo 6.e) de la Ley 23/2007, de 18 de diciembre, por la que se crea la Agencia Tributaria de Andalucía y se aprueban medidas fiscales.



FIRMADO POR	JAIME VAILLO HERNANDEZ	11/11/2020	PÁGINA 14/15
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	

9.22.- **Disposición Final Segunda.** Nos preguntamos por qué se establece una *vacatio legis* de 20 días. Recomendamos que el proyecto entre en vigor "al día siguiente de su publicación en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía", pues esta viene siendo la regla general en todos los reglamentos aprobados por el Consejo de Gobierno. De lo contrario sería aconsejable que se motivara.

DÉCIMA.- En cuanto a las cuestiones de técnica normativa, hemos de efectuar las siguientes apreciaciones:

10.1.- El apartado 2 de la Disposición Final Primera de la Ley 1/2011, de 17 de febrero, establece que "*Se faculta a la persona titular de la Consejería de Agricultura y Pesca para el desarrollo reglamentario, mediante Orden, de lo dispuesto en (...) su Capítulo III, relativo a las medidas para la dinamización del patrimonio agrario de Andalucía, en lo que concierne a los aspectos procedimentales*". Se plantea, pues, por qué este desarrollo se está llevando a cabo mediante Decreto y no por Orden, conforme a la habilitación prevista en dicha Disposición Final, lo que debería justificarse en el expediente.

10.2.- **Capítulo I.** En su título podría suprimirse la expresión "*de tierras y bienes procedentes del extinto IARA*", pues va de suyo conforme a lo previsto en el Artículo 1. Ello se reitera para los **Capítulos II y III.**

10.3.- **Artículo 6.** Puesto que el Título III ya regula las "disposiciones comunes", con el fin de evitar confusiones, recomendamos que el precepto lleve por título "tipos de procedimiento" u otro similar.

10.4.- **Artículo 8.** En el apartado 1 donde dice "*está disponible*" habría de decir "estará disponible", lo que se reproduce para el **Artículo 16.2.**

El apartado 2 que se refiere al acuerdo del Pleno Municipal, es en realidad el apartado 3, debiendo modificarse la numeración del precepto.

10.5.- **Artículo 15.** En lugar de "*fallido*" sería más correcto señalar "desierto".

10.6.- **Artículo 20.** En el apartado 1 debería eliminarse la expresión explicativa "*por tanto*".

10.7.- **Disposición Transitoria Tercera.** En el segundo párrafo el término "*seguimiento*" habría de entrecorillarse, dado que se alude al mismo como apartado del Catálogo de Procedimientos y Servicios.

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.
Fdo.: Jaime Vaillo Hernández.



FIRMADO POR	JAIME VAILLO HERNANDEZ	11/11/2020	PÁGINA 15/15
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	