

EXPTE.: DL-23870/2020**INFORME QUE EMITE LA SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA SOBRE EL PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE ESTABLECE EL PROCEDIMIENTO PARA LA ENAJENACIÓN DE TIERRAS VACANTES PROCEDENTES DEL EXTINTO INSTITUTO ANDALUZ DE REFORMA AGRARIA.**

Por el Servicio de Asentamientos Agrarios de la Secretaría General Técnica, se remite el proyecto de Decreto citado en el encabezamiento (Borrador 1, sin fechar).

A los efectos de lo dispuesto en el artículo 45.2 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, este Servicio de Legislación y Recursos emite el presente informe, basado en lo siguiente:

1. ANTECEDENTES, COMPETENCIA Y RANGO NORMATIVO.

Tal y como se manifiesta en el preámbulo del proyecto de Decreto de referencia, en nuestra Comunidad Autónoma, la gestión del patrimonio agrario público ha tenido como cauce fundamental la Ley 8/1984, de 3 de julio, de Reforma Agraria, y su reglamento de desarrollo del año 1986, aprobado por el Decreto 402/1986, de 30 de diciembre, que constituyeron unas de las primeras referencias normativas de la Comunidad Autónoma de Andalucía, que venía a satisfacer no sólo una intensa demanda social, sino el cumplimiento de uno de los objetivos básicos que el constituyente andaluz plasmó en el primer Estatuto de Andalucía. Esta Ley, crearía como principal instrumento para la consecución de los fines de la reforma y desarrollo agrario, el Instituto Andaluz de Reforma Agraria (en adelante IARA), organismo autónomo adscrito a la entonces Consejería de Agricultura y Pesca.

La Ley 8/1984, de 3 de julio, al objeto de hacer frente a una notable infrautilización de la tierra, contenía también medidas relativas al asentamiento en las tierras públicas para su destino a la reforma agraria.

Al amparo de esta Ley, se dictaron una serie de Decretos, en concreto, el Decreto 152/1996, de 30 de abril, por el que se regula el régimen de enajenación de los Huertos Familiares y otros bienes de titularidad del IARA, el Decreto 192/1998, de 6 de octubre, por el que se regula el régimen de disposición de bienes del IARA, el Decreto 74/2000, por el que se establecen normas sobre recaudación de los derechos económicos derivados de las concesiones administrativas del IARA y el Decreto 293/2002, de 3 de diciembre, por el que se establece el régimen de enajenación de determinadas explotaciones agrarias y otros bienes accesorios.

Transcurridos pues casi 30 años de aplicación de la normativa andaluza, una vez entregadas gran parte de las tierras y cumplida mayormente la misión de aquélla, la Ley 1/2011, de 17 de febrero, procedió, en su artículo 13, a la supresión del Instituto Andaluz de Reforma Agraria, estableciendo la incorporación de los bienes de su titularidad al Patrimonio de la Junta de Andalucía y su adscripción a la Consejería competente en materia de agricultura, añadiendo que tales bienes continuarán rigiéndose por su normativa específica, además de por lo dispuesto en la citada Ley.

En el apartado 2 del mencionado artículo 13 de la Ley 1/2011, de 17 de febrero, se establece que la Administración de la Junta de Andalucía queda subrogada en todas las relaciones jurídicas, bienes, derechos y obligaciones de las que es titular el Instituto Andaluz de Reforma Agraria, y confiere a la persona titular de la Consejería competente en materia de agricultura las competencias asignadas a la Presidencia del Instituto.

Más recientemente se encuentran el Decreto-Ley 5/2010, de 27 de julio, por el que se aprueban medidas urgentes en materia de reordenación del sector público, el Decreto-Ley 6/2010, de 23 de noviembre, de medidas complementarias del Decreto-Ley 5/2010 y la Ley 1/2011, de 17 de febrero, en los que quedan recogidos una serie de medidas que tienen por objeto la dinamización del patrimonio agrario de Andalucía, la puesta en valor de un patrimonio en algunos casos infrautilizado, que puede servir como elemento generador de riqueza, mediante la enajenación de los bienes propiedad del IARA

El presente proyecto de Decreto responde en concreto a la modificación del artículo 35 de la Ley 1/2011, de 17 de diciembre, de Reordenación del Sector Público de Andalucía, debida a la nueva redacción dada por 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, establece que las tierras, los bienes y derechos inherentes a las mismas procedentes del extinto patrimonio del IARA 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.

Asimismo, dispone su enajenación con carácter preferente a los Ayuntamientos, en cuyo término municipal radiquen las tierras, y, en su defecto, 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 aquellos 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.

También se ha incorporado un nuevo apartado 4, a este artículo 35, que determina el procedimiento de forma excepcional de 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. En cualquier caso será objeto de desarrollo reglamentario.

De este modo, el proyecto normativo tiene por objeto dar cumplimiento al desarrollo reglamentario del artículo 35 anterior sobre el procedimiento de enajenación de las tierras vacantes procedentes del IARA, distinguiendo tres tipos de procedimientos: en función de que las mismas sean adquiridas por los Ayuntamientos, que tienen un derecho preferente de acceso a las mismas, en su defecto, mediante un procedimiento abierto que garantice la igualdad, concurrencia y publicidad en la adjudicación y finalmente, para determinados supuestos excepcionales de enajenación directa.

En cuanto a la **competencia de la Junta de Andalucía** para regular esta cuestión, debe estarse al artículo 48 del Estatuto de Autonomía para Andalucía, el cual atribuye a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de agricultura, ganadería y desarrollo rural, 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 la 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.

Asimismo, hay que tener en cuenta las competencias sectoriales en la materia que tiene asignadas esta Consejería en virtud del Decreto del Presidente 2/2019, de 21 de enero, de la Vicepresidencia y sobre reestructuración de Consejerías, y del Decreto 103/2019, de 12 de febrero, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Desarrollo Sostenible cuyo artículo 1 asigna a la misma el ejercicio de las competencias atribuidas a la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia agraria, pesquera, agroalimentaria, de desarrollo rural, medio ambiente, agua y cambio climático.

En cuanto al **rango normativo**, el Estatuto de Autonomía para Andalucía, en su artículo 119, establece que en el ámbito de las competencias de la Comunidad Autónoma, el ejercicio de la potestad reglamentaria corresponde al Consejo de Gobierno y a cada uno de sus miembros.

Por su parte, la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, en su artículo 27.9, atribuye al Consejo de Gobierno la competencia para aprobar los reglamentos para el desarrollo y ejecución de las leyes, así como las demás disposiciones reglamentarias que procedan; disponiendo en el artículo 44.1 que el ejercicio de la potestad reglamentaria corresponde al Consejo de Gobierno de acuerdo con la Constitución, el Estatuto de Autonomía y las leyes.

En consecuencia, la aprobación del reglamento proyectado por Decreto del Consejo de Gobierno, al que corresponde la potestad reglamentaria original de acuerdo con el artículo 112 y 119.3 del Estatuto de Autonomía, se ajusta a lo dispuesto en los artículos 27.9 y 44.1 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre.

Por todo lo anterior, se considera adecuado a derecho tanto la competencia que se ejerce, como el rango normativo utilizado.

2. TRAMITACIÓN.

En cuanto al procedimiento de elaboración del proyecto de Decreto, hay que estar a lo dispuesto en el artículo 45 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre; a la Instrucción, de 25 de noviembre de 2019, de la Viceconsejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Desarrollo Sostenible, sobre elaboración de anteproyectos de ley y disposiciones de carácter general; así como a las normas de carácter específico que imponen el cumplimiento de ciertos trámites específicos.

De esta forma, de la tramitación de este proyecto de Decreto, constan en el expediente obrante en este Servicio los siguientes **documentos**:

- **Consulta pública previa** sustanciada a través del Punto de Acceso ubicado en el Portal de la Junta de Andalucía, con un plazo de participación comprendido entre el 21 de mayo de 2020 y el 4 de junio de 2020, de conformidad con el artículo 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre.
- **Acuerdo de Inicio** del procedimiento de elaboración de la disposición de carácter general objeto del presente informe, de 19 de junio de 2020, **con la conformidad de la Consejera de Agricultura, Ganadería, Pesca y Desarrollo Sostenible**, a los efectos del artículo 45 de la Ley 6/2006, de 2 de julio de 2019.
- **Memoria Justificativa** sobre la necesidad y oportunidad del proyecto de Decreto, de 10 de junio de 2020, de conformidad con el artículo 45 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre.
- **Memoria Económica**, de 10 de junio de 2020, a los efectos del artículo 45 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, y del Decreto 162/2006, de 12 de septiembre, por el que se regulan la Memoria Económica y el Informe en las actuaciones con incidencia económico-financiera.
- **Documento sobre los criterios para determinar la incidencia de un proyecto de norma en la competencia efectiva, unidad de mercado y actividades económicas**, de 10 de junio de 2020, con resultado **negativo**, de acuerdo con lo previsto en el artículo 3.i) de la Ley 6/2007, de 26 de junio, de Promoción y Defensa de la Competencia de Andalucía y en la Resolución de 19 de abril de 2016, del Consejo de Defensa de la Competencia de Andalucía, por la que se aprueban los criterios para determinar la incidencia de un proyecto normativo en la competencia efectiva, unidad de mercado y actividades económicas.
- **Memoria sobre la Repercusión sobre los Derechos de la Infancia**, de 10 de junio de 2020, de conformidad con lo dispuesto en el Decreto 103/2005, de 19 de abril, por el que se regula el Informe de evaluación del Enfoque de derechos de la Infancia en los Proyectos de Ley y Reglamentos que apruebe el Consejo de Gobierno.
- **Informe sobre la ausencia de restricciones a la libertad de establecimiento y a la libre prestación de servicios**, de 10 de junio de 2020, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.
- **Resolución por la que se designa a la persona encargada de la coordinación del expediente** de elaboración de la disposición de carácter general, de 10 de junio de 2020.

En cuanto al **trámite de audiencia a la ciudadanía**, de conformidad con el artículo 45 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, consta lo siguiente:

- **Resolución de 19 de junio de 2020 sobre el sometimiento del proyecto de Decreto al trámite de audiencia a la ciudadanía**, durante un plazo de 15 días hábiles, a través de las entidades y organizaciones representativas de los intereses del sector que se relacionan a continuación:

- Asociación Agraria de Jóvenes Agricultores (ASAJA).
 - Sindicato Andaluz de Trabajadores (SAT)
 - Unión de Pequeños Agricultores y Ganaderos (UPA).
 - Coordinadora de Organizaciones de Agricultores y Ganaderos (COAG).
 - Federación Andaluza de Empresas Cooperativas Agrarias (FAECA)
- Alegaciones emitidas por las entidades señaladas en la Resolución anterior que se han pronunciado.

Respecto a la **Evaluación del Impacto de Género**, consta:

- **Informe de Evaluación de Impacto de Género**, de fecha 10 de junio de 2020, de acuerdo con lo dispuesto con el artículo 6.2 de la Ley 12/2007, de 26 de noviembre, para la Promoción de la Igualdad de Género en Andalucía y del artículo 3 del Decreto 17/2012, de 7 de febrero, por el que se regula la elaboración del Informe de Evaluación del Impacto de Género.
- Por otro lado, consta el informe de observaciones de la Unidad de Género, de esta Consejería, de fecha 7 de julio de 2020, no consta el oficio de remisión al Instituto de la Mujer, conforme a lo previsto en los artículos 4.3 y 6, respectivamente, del Decreto 17/2012, de 7 de febrero.
- **Resolución, de 19 de junio de 2020, por la que se somete a información pública el proyecto de Decreto**, de conformidad con el artículo 45.1.c) de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

En cuanto a los **Informes preceptivos**, constan en el expediente los siguientes:

- **Informe de la Secretaría General para la Administración Pública de la Consejería de la Presidencia, Administración Pública e interior**, de 6 de julio de 2020, de conformidad con lo establecido en el artículo 8 del Decreto 622/2019, de 27 de diciembre, de administración electrónica, simplificación de procedimientos y racionalización organizativa de la Junta de Andalucía, y de acuerdo con lo previsto en el artículo 33 de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía.
- **Informe de la Dirección General de Presupuestos de la Consejería de Hacienda , Industria y Energía**, de 27 de junio de 2020, de acuerdo con lo dispuesto en el Decreto 162/2006, de 12 de septiembre.
- **Informe del Consejo Andaluz de Gobiernos Locales**, de 15 de julio de 2020, de conformidad con lo dispuesto en el decreto 263/2011, de 2 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de Funcionamiento del Consejo Andaluz de Gobiernos Locales.
- **Informe de la Dirección General de Tesorería y Deuda Pública**, de 31 de julio de 2020, de conformidad con lo establecido en la Disposición adicional tercera del Decreto 40/2017, de 7 de marzo, por el que se regula la organización y el funcionamiento de la Tesorería General de la Junta de Andalucía y la gestión recaudatoria.

Otros informes:

- **Informe sobre el trámite de audiencia y valoración de las alegaciones recibidas, así como del trámite de información pública y relativo a la valoración de las observaciones planteadas al proyecto de Decreto por los distintos informes preceptivos**, de 8 de septiembre de 2020.

Por último, se ha de indicar que, una vez evacuado el presente informe, el texto resultante del mismo, junto con el resto del expediente, se remitirá, a través del Servicio de Legislación y Recursos, a la Viceconsejería, a los efectos de que ésta solicite informe al **Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía**, de conformidad con el artículo 78.2.a) del Decreto 450/2000, de 26 diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía y del Cuerpo de Letrados de la Junta de Andalucía.

3. REGISTRO DE PROCEDIMIENTOS Y SERVICIOS DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA (RPS).

De conformidad con el artículo 10.4 del Decreto 622/2019, de 27 de diciembre, de administración electrónica, simplificación de procedimientos y racionalización organizativa de la Junta de Andalucía, el alta y la modificación de un procedimiento o servicio en el Registro de Procedimientos y Servicios, deberá producirse en la fecha de publicación de la norma o acto que lo fundamente en el diario oficial correspondiente. Cuando la publicación de la disposición reguladora se realice en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía deberá incluir su código identificativo.

Dado que la norma objeto del presente informe regula el procedimiento administrativo actualmente en el RPS con código 4/CAGPDS/18564, el texto de la Orden en trámite debe incluir el citado código, correspondiendo a ese Centro Directivo verificar su alta o actualización, en su caso, así como proceder a su publicación en el momento que la norma sea aprobada y publicada en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía para que de este modo la información sea accesible a la ciudadanía a través del Catálogo de Procedimientos y Servicios (artículo 11 del Decreto 622/2019, de 27 de diciembre).

En todo caso, se deberá facilitar a esta Secretaría General Técnica, a través del Servicio de Legislación, Informes y Tribunales, la hoja de detalle facilitada por la aplicación informática que soporta el citado registro.

4. TRANSPARENCIA.

En cuanto a la publicación del proyecto en el portal de la Transparencia, debemos señalar que, de acuerdo con lo previsto en el artículo 13.1.c) de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia, los proyectos de reglamentos se harán públicos en el momento en que se sometan al trámite de audiencia o información pública, dado que no se ha llevado a cabo el citado trámite de audiencia, no se ha procedido aún a la publicación del mismo en el portal de la Transparencia.

5. PROTECCIÓN DATOS.

Se recuerda que, respecto al tratamiento de datos de carácter personal, debe tenerse en cuenta el Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos, y la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales.

6. ESTRUCTURA Y CONTENIDO.

El proyecto de Decreto objeto de análisis es el Borrador 1 (sin fechar), el cual se estructura en una introducción o Preámbulo, tres títulos, veintiún artículos, tres disposiciones transitorias y dos disposiciones finales.

Entrando en el examen de su contenido, se realizan las siguientes **observaciones**:

A) De carácter formal.

- De acuerdo con las directrices de BOJA, el proyecto de Orden debe redactarse en formato BOJA y evitando la negrita y la cursiva.
- Por lo que respecta a la parte expositiva del proyecto de Orden, la misma debe aparecer bajo la denominación “Preámbulo”, y ello de acuerdo con las directrices sentadas en la Instrucción 4/95, de 20 de abril, de la Secretaría General para la Administración Pública, estableciendo criterios para la redacción de los proyectos de disposiciones de carácter general de la Junta de Andalucía.
- Por otro lado, de conformidad con la Resolución de 28 de julio de 2005, de la Subsecretaría del Ministerio de la Presidencia, por la que se da publicidad al Acuerdo del Consejo de Ministros, de 22 de julio de 2005, por el que se aprueban las Directrices de Técnica Normativa, deberá atenderse a lo siguiente:
 - Cuando se cita una norma en diversas partes de una disposición, debe tenerse en cuenta que la primera cita, tanto en la parte expositiva como en la parte dispositiva, deberá realizarse completa y podrá abreviarse en las demás ocasiones señalando únicamente tipo, número y año, en su caso, y fecha. Así, a título de ejemplo, en el artículo 1, la cita de la *“Ley 1/2011, de 17 de febrero, de reordenación del sector público,”* debe realizarse de forma completa al tratarse de la primera cita en la parte dispositiva. En la segunda y posteriores citas se puede citar como *“Ley 1/2011, de 17 de febrero”*.
- Se debe revisar el texto del proyecto, en todos los párrafos, los signos de puntuación, ortografía, tamaño y formato de la fuente, el uso de mayúsculas, y el espaciado de párrafos y líneas.

B) De carácter de fondo.

- El **artículo 7** establece que “(...) el ejercicio del derecho de adquisición preferente de la propiedad será ejercitado mediante solicitud (...)”, por lo que, en aras de la simplificación y agilización de procedimientos y reducción de cargas administrativas, se recomienda publicar un modelo formulario conforme a tal solicitud.

- En el **artículo 15**, por seguridad jurídica y para evitar cualquier discrecionalidad en la que pudiera incurrir la Administración, se deberían concretar las “razones objetivas justificadas” que deben concurrir para poder solicitar la enajenación directa de las tierras y bienes procedentes del extinto IARA.

- El **artículo 21** relativo al “régimen jurídico”, se recomienda que, con el objeto de mejorar la estructura del proyecto, se sitúe como artículo 3, inmediatamente después del objeto y ámbito de aplicación.

7. CONCLUSIÓN.

Por lo expuesto, y a modo de resumen, se informa el proyecto sometido a nuestra consideración, a los efectos del artículo 45.2 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, sin perjuicio de las observaciones realizadas en el apartado 6 de este informe, y en los correspondientes informes preceptivos, así como de su adecuada tramitación de acuerdo con lo expuesto en el apartado 2 del mismo.

Sevilla,

El asesor técnico

José Alfonso Anguiano López

VºBº EL JEFE DEL SERVICIO DE LEGISLACIÓN, INFORMES Y TRIBUNALES

David Barrada Abís

EL SECRETARIO GENERAL TÉCNICO

Alberto Sánchez Martínez