



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

DICTAMEN N° 390/2021

OBJETO: Proyecto de Decreto por el que se regulan los indicadores de sequía hidrológica y las medidas excepcionales para la gestión de los recursos hídricos en las demarcaciones hidrográficas intracomunitarias de Andalucía.

SOLICITANTE: Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Desarrollo Sostenible.

PONENCIA: Rodríguez-Vergara Díaz, Ángel
Del Castillo Gutiérrez, Manuel. Letrado

Presidenta:

Gallardo Castillo, María Jesús

Consejeras y Consejeros:

Álvarez Civantos, Begoña
Dorado Picón, Antonio
Escuredo Rodríguez, Rafael
Gorelli Hernández, Juan
Moreno Ruiz, María del Mar
Rodríguez-Vergara Díaz, Ángel

Secretaría:

Linares Rojas, María Angustias

El expediente referenciado en el objeto ha sido dictaminado por la Comisión Permanente del Consejo Consultivo de Andalucía, en sesión celebrada el día 1 de junio de 2021, con asistencia de los miembros que al margen se expresan.

ANTECEDENTES DE HECHO

Con fecha 3 de mayo de 2021 tuvo entrada en este Consejo Consultivo solicitud de dictamen realizada por la Excm. Sra. Consejera de Agricultura, Ganadería, Pesca y Desarrollo Sostenible en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 17.3 y al amparo del artículo 22, párrafo primero, de la Ley 4/2005 de 8 de abril del Consejo Consultivo de Andalucía.

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO	02/06/2021	PÁGINA 1/28
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

En aplicación de lo dispuesto en el artículo 20, párrafo segundo, de la citada Ley, la competencia para la emisión del dictamen solicitado corresponde a la Comisión Permanente y de acuerdo con lo previsto en su artículo 25, párrafo segundo, el plazo para su emisión es de veinte días.

Del expediente remitido se desprenden los siguientes antecedentes fácticos:

1.- Consta en el expediente que con fecha 22 de mayo de 2020, la Dirección General de Infraestructuras del Agua, ante la grave situación meteorológica de sequía y la necesidad de adoptar medidas de gestión y de ejecución con suficiente antelación en previsión de la persistencia del período seco y en cumplimiento del Acuerdo de 27 de diciembre de 2016 del Consejo de Gobierno por el que se adoptan medidas para habilitar la participación pública en el procedimiento de elaboración normativa a través del portal de la Junta de Andalucía, publicó en su portal el "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", a los efectos de formular consulta pública previa (pág. 10).

De esta forma, el proyecto normativo fue publicado durante un plazo de quince días en el portal web <http://juntadeandalucia.es/servicios/participacion/normativa/consulta-previa>, de la Junta de Andalucía. Asimismo, la citada Dirección General habilitó la dirección de correo electrónico

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	02/06/2021	PÁGINA 2/28
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

cristinab.coin@juntadeandalucia.es para la recepción de aportaciones al proyecto normativo.

Durante el plazo de la consulta pública previa, celebrada entre el 25 de mayo y el 12 de junio de 2020, se recibieron diferentes aportaciones, según consta en el informe de valoración de 29 de junio de 2020 de la citada Dirección General (págs. 41-44).

2.- Una vez finalizada la consulta pública previa, la Dirección General de Infraestructuras del Agua elabora la siguiente documentación, de conformidad con lo establecido en el apartado 2 de la Instrucción de 29 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) y con fecha 1 de julio de 2020 acuerda el inicio del procedimiento de elaboración del expediente normativo (535-537):

- Borrador inicial del Proyecto de Decreto, fechado de 24 de junio de 2020 (págs. 11-36).
- Memoria justificativa (págs. 38-40).
- Informe de valoración de las aportaciones recibidas durante la consulta pública previa (págs. 41-44).
- Memoria sobre restricciones a la libertad de establecimiento o a la libre prestación de servicios (pág. 45).
- Memoria de evaluación del nivel de afección de la norma a menores de edad (pág. 46).
- Informe de evaluación de impacto de género (págs. 47-49).
- Test de competencia sobre criterios para determinar la

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO	02/06/2021	PÁGINA 3/28
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

incidencia de un proyecto de norma en relación al informe preceptivo previsto en el artículo 3.i) de la Ley 6/2007, de 26 de junio, de Promoción y Defensa de la Competencia de Andalucía (pág. 50).

- Memoria económica y anexos (págs. 51-61).

- Resolución de 30 de junio de 2020 ordenando la realización del trámite de audiencia a la ciudadanía así como anexo con el listado de entidades y órganos a emplazar como interesados (págs. 62-65).

3.- A la vista de la propuesta del centro directivo proponente, de conformidad con lo previsto en el art. 45.1.a) de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, la Excm. Sra. Consejera de Agricultura, Ganadería, Pesca y Desarrollo Sostenible, considerando oportuna la elaboración de la disposición, conforme a su memoria justificativa y demás documentación del expediente, con fecha 17 de julio de 2020 acuerda iniciar el procedimiento para la tramitación 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" (págs. 66-67).

4.- Seguidamente, consta en el expediente que, en cumplimiento de lo acordado, con fecha 30 de julio de 2020, el centro directivo dirige los correspondientes oficios (con enlace para descargar el texto del proyecto normativo) a las organizaciones y entidades representativas del sector que se indican a

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO	02/06/2021	PÁGINA 4/28
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

continuación, concediéndoles trámite de audiencia por un plazo de quince días hábiles a contar desde el día siguiente al de la notificación -figurando en el expediente asimismo los acuses de recepción por sus destinatarios- (págs. 72- 154): Federación Andaluza de Municipios y Provincias (FAMP); Consejo Andaluz de Gobiernos Locales; Ecologistas en Acción -Andalucía Asociación para la defensa de la Naturaleza WWF/ADENA; Confederación de Empresarios de Andalucía (CEA); Mancomunidad de Servicios de la provincia de Huelva (MAS); Consorcio de Aguas de la Zona Gaditana; Aguas y Residuos del Campo de Gibraltar (ARCGISA); Empresa Pública de Aguas de la Mancomunidad de Municipios de la Costa del Sol (ACOSOL); Empresa Municipal de Aguas Málaga (EMASA); Aguas y Saneamiento de la Axarquía (AXARAGUA); Gestión de Aguas del Levante Almeriense (GALASA); Endesa; Naturgy Energy Group, S.A.; IBERDROLA, S.A.; Unión de Agricultores y Ganaderos de Andalucía (COAG-ANDALUCÍA); Unión de Pequeños Agricultores y Ganaderos (UPA-ANDALUCÍA); Asociación Agraria de Jóvenes Agricultores (ASAJA); Asociación Fera-gua de Comunidades de Regantes (FERAGUA); Asociación Andaluza de Regantes (ASARE); Asociación de Comunidades de Regantes de Andalucía (CREA); Asociación de Abastecimiento de Agua y Saneamientos de Andalucía (ASA); Asociación Española de Operadores Públicos de Abastecimiento y Saneamiento (AEOPAS).

Asimismo, consta en el expediente que el órgano directivo cursa petición de informe a los siguientes órganos: Secretaría General para la Administración Pública; Secretaría General de Economía; Dirección General de Presupuestos; Consejo Andaluz de Gobiernos Locales (págs. 68-71).

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	02/06/2021	PÁGINA 5/28
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

Significar que sólo se reciben alegaciones de la siguiente procedencia: Aguas y Saneamiento de la Axarquía (AXARAGUA); Asociación Agraria de Jóvenes Agricultores (ASAJA); Asociación Feragua de Comunidades de Regantes (FERAGUA); Consorcio de Aguas de la Zona Gaditana; Empresa Municipal de Aguas Málaga (EMASA); Empresa Pública de Aguas de la Mancomunidad de Municipios de la Costa del Sol (ACOSOL).

Las alegaciones recibidas fueron valoradas posteriormente (mediante informe de 20 de noviembre de 2020) por la Dirección General de Infraestructuras del Agua (págs. 306-324).

5.- A continuación, figura en el expediente el informe emitido por la Secretaría General para la Administración Pública de la Consejería de la Presidencia, Administración Pública e Interior -de 11 de agosto de 2020- (págs. 158-164).

6.- Seguidamente, consta la publicación en el BOJA nº 174, de 8 de septiembre de 2020, de la Resolución de 11 de agosto de la Dirección General de Infraestructuras del Agua (págs. 155-168) por la que se somete a información pública el Proyecto de Decreto, cuyo texto estuvo accesible en la dirección <https://juntadeandalucia.es/servicios/normas-elaboracion/detalle/200244.html>., y habilitando formulario al efecto para la formulación de alegaciones, preferentemente, a través de la web http://www.juntadeandalucia.es/medioambiente/tramite/alega_seguia.

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	02/06/2021	PÁGINA 6/28
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

7.- Transcurrido el período de información pública, presentan alegaciones y observaciones al primer borrador del Proyecto de Decreto las siguientes entidades (págs. 169-246): Comunidad de Regantes Acequias del Guadalhorce P.M. Alhaurín el Grande (17 de septiembre de 2020); Comunidad de Regantes El Fresno, de Moguer -Huelva- (18 de septiembre de 2020); Ayuntamiento de Algeciras (7 de octubre de 2020); Comunidad de Regantes y Usuarios del Acuíferos "Los Sotillos", de Jerez de la Frontera -Cádiz- (14 de octubre de 2020). Además, presentó alegaciones Arcosol-Termesol, si bien lo hizo con fecha 23 de octubre de 2020, siendo por tanto extemporánea.

8.- Como continuación, consta en el expediente la emisión de los siguientes informes: Dirección General de Análisis, Planificación y Política Económica (de 10 de septiembre de 2020); Unidad de Igualdad de Género, fechado de 21 de septiembre de 2020 (págs. 255-257); Consejo Andaluz de Gobiernos Locales -de 30 de septiembre de 2020- (págs. 372-385); Dirección General de Presupuestos de la Consejería de Hacienda y Financiación Europea -de 9 de octubre de 2020- (págs. 288-292); Instituto de Estadística y Cartografía de Andalucía -de 21 de octubre de 2020- (págs. 293-296); Consejo de las Personas Consumidoras y Usuarías de Andalucía, de 13 de octubre de 2020 (págs. 297-305).

9.- Las diferentes aportaciones recibidas fueron valoradas por el órgano mediante informe de 20 noviembre de 2020 (págs. 306-324), tras lo cual se elabora el segundo borrador del proyecto normativo, de la misma fecha (págs. 325-349).

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO	02/06/2021	PÁGINA 7/28
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

10.- Asimismo, con fecha 20 de noviembre de 2020, consta que la Dirección General de Infraestructuras del Agua redacta memoria económica complementaria, a la vista de las observaciones formuladas por la Dirección General de Presupuestos en su preceptivo informe.

11.- Recibido el segundo borrador del proyecto normativo junto con la documentación del expediente, la Secretaría General Técnica, en respuesta a lo solicitado, emite su preceptivo informe (de 10 de diciembre de 2020), formulando diversas consideraciones al mismo (págs. 355-389).

12.- Constan en el expediente certificaciones emitidas por los Consejos del Agua de la Demarcación Hidrográfica del Tinto, Odiel y Piedras, así como del Guadalete-Barbate y de las Cuenca Mediterráneas, para hacer constar que, mediante reunión virtual, de 20 de diciembre de 2020, fue informado favorablemente por unanimidad el Proyecto de Decreto en el seno de los citados órganos (págs. 390-392).

13.- Con fecha 18 de enero de 2021, de conformidad con lo establecido en el artículo 6 del Decreto 17/2012, de 7 de febrero, por el que se regula la elaboración del Informe de Evaluación de Impacto de Género, el centro directivo dirige oficio al Instituto Andaluz de la Mujer trasladando el informe de la Unidad de Género de la Consejería del impacto de género del Proyecto de Decreto, así como enlace de acceso al borrador (pág. 393), a los efectos oportunos.

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO	02/06/2021	PÁGINA 8/28
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

14.- Continuando con la tramitación, la Dirección General de Infraestructuras del Agua emite memoria sobre el cumplimiento de los principios de buena regulación, de 21 de enero de 2021 (págs. 394-396), tras lo cual elabora un tercer borrador -de 22 de enero de 2021- (págs. 397-424), que es inmediatamente remitido mediante comunicación interior al Servicio de Legislación, Informes y Tribunales, para su incorporación al expediente.

15.- Posteriormente, consta que el órgano directivo realiza valoración (de 1 de febrero de 2021) del informe de la Secretaría General Técnica, así como valoración del resto de informes preceptivos recibidos (el 2 de febrero de 2021).

16.- Inmediatamente, la Dirección General de Infraestructuras del Agua redacta nuevo borrador del texto, cuarto, fechado de 3 de febrero de 2021 (págs. 435-463), que es enviado junto con el resto de documentación del expediente al Gabinete Jurídico. Estudiado el Proyecto de Decreto, con fecha 8 de marzo de 2021 el Gabinete Jurídico emite su preceptivo informe -SSCC2021/12- realizando diversas consideraciones al borrador (págs. 464-478).

En respuesta al precitado informe el centro directivo realiza valoración -de 24 de marzo de 2021- (págs. 479-493) y adapta el texto del cuarto borrador a las observaciones formuladas por el Gabinete Jurídico.

17.- El texto adaptado es remitido a la Viceconsejería mediante comunicación interior de 25 de marzo de 2021 (pág. 494), a

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO	02/06/2021	PÁGINA 9/28
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

fin de continuar con la tramitación del expediente normativo, acompañándose la documentación reseñada en los puntos anteriores.

18.- Para finalizar la tramitación del proyecto normativo se incorporan al expediente las siguientes actuaciones:

- Escrito de observaciones de 15 de abril de 2021 realizadas por el Secretariado del Consejo de Gobierno (págs. 495-498).

- Informe de valoración de 20 de abril de 2021 sobre las observaciones del Secretariado del Consejo de Gobierno (págs. 499-503).

- Certificación de 20 de abril de 2021 del Secretario del Consejo de Gobierno expresando que el asunto fue tratado en la sesión de 15 de abril de 2021 de la Comisión General de Viceconsejeros y Viceconsejeras. Una vez estudiado, este órgano acordó solicitar el dictamen del Consejo Consultivo de Andalucía (pág. 504).

- Diligencia de 19 de abril de 2021 para hacer constar que en la tramitación del proyecto normativo se han cumplido las prescripciones sobre publicidad establecidas en la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía (pág. 505).

- Borrador en formato "decisión", fechado de 19 de abril de 2021 y adaptado a las observaciones precitadas (págs. 506-534), del "Proyecto de Decreto por el que se regulan los indicadores de sequía hidrológica y las medidas excepcionales para la gestión de los recursos hídricos en las demarcaciones hidrográficas intracomunitarias de Andalucía", sometido a dictamen, que consta de parte expositiva y trece artículos, tres

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO	02/06/2021	PÁGINA 10/28
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

disposiciones adicionales, dos disposiciones finales y tres anexos.

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

I

Se somete a dictamen del Consejo Consultivo el "Proyecto de Decreto por el que se regulan los indicadores de sequía hidrológica y las medidas excepcionales para la gestión de los recursos hídricos en las demarcaciones hidrográficas intracomunitarias de Andalucía", elaborado por la Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Desarrollo Sostenible.

Apuntado el contenido de la disposición objeto de dictamen, es claro que su fundamento competencial radica principalmente en el artículo 50.1.a) del Estatuto de Autonomía para Andalucía, que se refiere a las competencias exclusivas en materia de "recursos y aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos" cuando las aguas transcurran íntegramente por Andalucía y "aguas subterráneas cuando su aprovechamiento no afecte a otro territorio". El alcance de las competencias autonómicas en este ámbito ha sido abordado en diferentes dictámenes (70/2004, 202/2005, 72/2006, 747/2008 556/2009 y 199/2015), cuyas consideraciones se dan por reproducidas, sin perjuicio de las que seguidamente se destacan.

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	02/06/2021	PÁGINA 11/28
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

En particular, conviene subrayar el extenso análisis que se realiza en el dictamen 556/2009, relativo al Anteproyecto de la Ley de Aguas de la Comunidad Autónoma de Andalucía, que pone de manifiesto la complejidad de la delimitación competencial en materia de aguas, por la concurrencia de diversos títulos competenciales, aunque la delimitación competencial en este ámbito gravite en derredor de un criterio territorial, fácilmente observable con la sola lectura del artículo 149.1.22ª de la Constitución y de las normas que se ocupan de esta cuestión en los Estatutos de Autonomía, tal y como ha puesto de manifiesto el Tribunal Constitucional (SSTC 227/1988, de 29 de noviembre y 30/2011, de 16 de marzo, entre otras).

Aun recordando que la ordenación de los recursos hidráulicos, donde quiera que se hallen, no puede sustraerse de la competencia que el Estado ostenta de fijación de las bases y de coordinación en virtud del art. 149.1.13ª de la Constitución, tal y como se afirma en la sentencia del Tribunal Constitucional 227/1988, de 29 de noviembre, el dictamen 70/2004 subraya también que la misma sentencia precisa que dicha competencia no atrae hacia el Estado toda la actividad planificadora. En concreto, se hace notar que *"la determinación del ámbito territorial de cada plan y del procedimiento para su elaboración y revisión corresponde fijarlos a la Comunidad Autónoma, pues no cabe calificar como aspectos básicos de la planificación económica la delimitación del ámbito espacial de cada plan hidrológico y la regulación en detalle de su procedimiento de elaboración"* (STC 227/1988, FJ 20).

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO	02/06/2021	PÁGINA 12/28
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

La misma sentencia deja claro que en las cuencas intracomunitarias corresponde a la Comunidad Autónoma respectiva el régimen de los aprovechamientos hidráulicos, comprendida la planificación hidrológica (en los términos establecidos en la Ley de Aguas conforme a la Constitución y el Estatuto de Autonomía), así como la organización de su propia Administración hidráulica, de modo que *"es del todo claro que la competencia estatal sobre estos extremos no puede extenderse a las cuencas intracomunitarias"* (FJ 35).

A ello deben añadirse las competencias que ostenta la Comunidad Autónoma en materia de obras públicas, especialmente las contempladas en el art. 56.7 del citado Estatuto de Autonomía, donde Andalucía ostenta la competencia exclusiva en materia de planificación, construcción y financiación de las obras públicas en el ámbito de la Comunidad, siempre que no estén declaradas de interés general por el Estado.

En suma, es clara la suficiencia de las competencias autonómicas para adoptar la disposición reglamentaria objeto de dictamen, así como la potestad del Consejo de Gobierno para su aprobación, de conformidad con lo previsto en los arts. 119.3 del Estatuto de Autonomía y 27.9 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

II

Sentado lo anterior, procede examinar la tramitación seguida para la elaboración del Proyecto de Decreto, que se

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	02/06/2021	PÁGINA 13/28
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

atiene a las prescripciones contenidas en el artículo 45 de la Ley 6/2006 y en otras disposiciones legales y reglamentarias que inciden sobre la tramitación.

La documentación remitida a este Consejo Consultivo permite afirmar, asimismo, como indica el Centro Directivo encargado de la tramitación, que se han observado las normas contenidas en el Título VI de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en el que se regula "la iniciativa legislativa y la potestad para dictar reglamentos y otras disposiciones"). A este respecto damos por reproducidas las consideraciones que este Consejo Consultivo viene realizando y más recientemente en el dictamen n.º 407/2020, de 21 de julio de 2020, tal y como señala el fundamento jurídico III para la justificación del cumplimiento de los principios de buena regulación, (...) "debería ponerse en conexión con los contenidos y soluciones que se incorporan en cada disposición, sin emplear fórmulas estereotipadas que desvirtuarían esa recomendación de técnica normativa. 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 cuanto a la tramitación, consta que la Dirección General de Infraestructuras del Agua formuló consulta pública previa del Proyecto de Decreto, en aplicación de lo previsto en

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO	02/06/2021	PÁGINA 14/28
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

el artículo 133 de la Ley 39/2015. Durante el plazo en que el Proyecto de Decreto estuvo expuesto en el portal web de la Junta de Andalucía (del 25 de mayo al 12 de junio de 2020) se recibieron diversas aportaciones, según consta en el informe de 29 de junio de 2020.

Con fecha 1 de julio de 2020, la Dirección General de Infraestructuras del Agua, acuerda el inicio del procedimiento de elaboración del Proyecto de Decreto, al que se une el primer borrador de la norma así como memoria justificativa sobre la necesidad y oportunidad de la misma.

Asimismo, se ha elaborado la memoria económica de conformidad con lo establecido en el 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 (de 29 de junio de 2020). No obstante, en fecha 20 de noviembre de 2020, se elaboró memoria económica complementaria, en respuesta a las observaciones formuladas por la Dirección General de Presupuestos. La citada memoria económica detalla la incidencia presupuestaria de la norma. También figura cumplimentado el documento sobre criterios (de 29 de junio de 2020) para determinar la incidencia de un Proyecto de norma en relación al informe preceptivo previsto en el artículo 3.i) de la Ley 6/2007, de 26 de junio, de Promoción y Defensa de la Competencia de Andalucía. En este caso, la norma no distorsiona ni restringe la competencia efectiva según señala el órgano directivo proponente, ni regula o afecta al acceso de actividades económicas. Además se ha elaborado memoria sobre restricciones a la libertad de establecimiento y a la libre pres-

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO	02/06/2021	PÁGINA 15/28
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

tación de servicios, según la cual no se establecen restricciones (de 29 de junio de 2020).

Asimismo, consta Orden de inicio de la Excm. Sra. Consejera de Agricultura, Ganadería, Pesca y Desarrollo Sostenible (de 17 de julio de 2020) a la vista la propuesta formulada por la Dirección General de Infraestructuras del Agua, de conformidad con lo exigido en el artículo 45.1.a) de la Ley 6/2006.

No se acompaña informe separado sobre la valoración de las cargas administrativas para la ciudadanía y las empresas derivadas del Proyecto de Decreto, de conformidad con el artículo 45.1.a) de la Ley 6/2006, si bien en la memoria justificativa se realiza un análisis en apartado al efecto, concluyendo que, dado que el objeto del Proyecto de Decreto, que es la regulación de las condiciones de entrada y salida en situación de sequía en el ámbito territorial de las demarcaciones hidrográficas intracomunitarias de Andalucía y en el que se definen las medidas a adoptar en las zonas afectadas en función de la situación hidrológica, se pretende paliar esa situación nociva para la sociedad y la economía andaluza que es la sequía, minimizando sus efectos devastadores para la sociedad por lo que no habrá cargas administrativas para la ciudadanía ni para las empresas.

La documentación remitida acredita la emisión de informes con la siguiente procedencia: Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía, de 8 de marzo de 2021 (SSCC2021/12), emitido de conformidad con lo previsto en los artículos 45.2 de la Ley 6/2006 y 78.2.a) del Reglamento de Organización y Funciones

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO	02/06/2021	PÁGINA 16/28
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía y del Cuerpo de Letrados, aprobado por Decreto 450/2000, de 26 de diciembre; Secretaría General Técnica de la Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Desarrollo Sostenible (de 10 de diciembre de 2020), en cumplimiento de lo establecido en el artículo 45.2 de la citada Ley 6/2006; Dirección General de Presupuestos (de 9 de octubre de 2020), de conformidad con lo previsto en el artículo 2.3 del citado Decreto 162/2006; Secretaría General para la Administración Pública (de 11 de agosto de 2020), en cumplimiento de lo establecido en el artículo 33 de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía, y 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; Consejo Andaluz de Gobiernos Locales (de 30 de septiembre de 2020), emitido de conformidad con lo dispuesto en el artículo 57.2 de la Ley 5/2010, de 11 de junio, y en los artículos 2 y 3 del Decreto 263/2011, de 2 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de Funcionamiento del Consejo Andaluz de Gobiernos Locales; Dirección General de Análisis, Planificación y Política Económica (de 10 de septiembre de 2020), de conformidad con lo establecido en el artículo 6.1, letra c) del Decreto 104/2019, de 12 de febrero, por el que se regula la estructura orgánica de la Consejería de Economía, Conocimiento, Empresas y Universidad, en relación a la coordinación y supervisión de los planes sectoriales y horizontales en el marco de la planificación económica regional; Instituto de Estadística y Cartografía de Andalucía (de 21 de octubre de 2020), en virtud de lo establecido en el apartado h) del artículo 30 de la Ley 4/1989, de 12 de diciembre, de

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	02/06/2021	PÁGINA 17/28
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

Estadística de la Comunidad Autónoma de Andalucía; Consejo de Personas Consumidoras y Usuarías de Andalucía, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 10.1.b) del Decreto 58/2006, de 14 de marzo, por el que se regula el Consejo de los Consumidores y Usuarios de Andalucía (de 13 de octubre de 2020).

Asimismo se ha emitido el preceptivo informe sobre evaluación de impacto de género de la disposición en trámite (de 29 de junio de 2020), cumpliéndose así lo dispuesto en los artículos 6.2 de la Ley 12/2007, de 26 de noviembre, para la promoción de la igualdad de género en Andalucía, y 45.1.a) de la Ley 6/2006, así como lo previsto en el Decreto 17/2012, de 7 de febrero, que regula su elaboración. En relación con dicho informe, consta la formulación de observaciones por la Unidad de Igualdad de Género de la Consejería consultante (de 21 de septiembre de 2020), de conformidad con lo dispuesto en el artículo 4.3 del referido Decreto 17/2012, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 4 del Decreto 275/2010, de 27 de abril, por el que se regulan las Unidades de Igualdad de Género en la Administración de la Junta de Andalucía.

También se ha emitido el informe de evaluación del enfoque de derechos de la infancia (de 29 de junio de 2020), de conformidad con el artículo 7 del Decreto 103/2005, de 19 de abril, que lo regula, en el que se manifiesta que la norma no es susceptible de repercutir sobre los derechos de la infancia.

Por otra parte, hay que destacar la amplitud con la que se ha concebido el trámite de audiencia, a cuyo efecto el Proyec-

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO	02/06/2021	PÁGINA 18/28
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

to de Decreto se remitió a las entidades y órganos que se detallan en los antecedentes fácticos de este dictamen, de acuerdo con las previsiones del artículo 45.1.c) de la Ley 6/2006. Asimismo el texto, mediante Resolución de 13 de agosto de 2020, se sometió a información pública por un plazo de quince días, apareciendo publicado en el BOJA núm. 174, de 8 de septiembre de 2020.

El Secretariado del Consejo de Gobierno realizó diversas observaciones al texto en su informe de 15 de abril de 2021.

Consta que el Proyecto de Decreto ha sido examinado por la Comisión General de Viceconsejeros y Viceconsejeras (sesión de 15 de abril de 2021), de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 36 de la Ley 6/2006, en relación con el artículo 1 del Decreto 155/1988, de 19 de abril, por el que se establecen normas reguladoras de determinados órganos colegiados de la Junta de Andalucía.

Consta que se ha emitido memoria justificativa del cumplimiento de los principios de buena regulación (de 21 de enero de 2021), de conformidad con lo previsto en el artículo 129.1 de la Ley 39/2015, ya citada.

Mediante diligencia de 19 de abril de 2021 se hace constar que, en cumplimiento de lo dispuesto en las letras c) y d) del apartado 1 del artículo 13 de la Ley 1/2014, la documentación obrante en el expediente se encuentra publicada en la Sección de Transparencia del Portal de la Junta de Andalucía.

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO	02/06/2021	PÁGINA 19/28
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

Finalmente, hay que hacer notar que las observaciones y sugerencias formuladas en la sustanciación del procedimiento hayan sido examinadas y valoradas de forma precisa por el órgano que tramita el procedimiento, quedando constancia en el expediente del juicio que merecen e indicando cuáles de ellas se asumen y cuáles no. Con ello, como viene señalando este Consejo, no sólo se da verdadero sentido a los distintos trámites desarrollados, evitando que se conviertan en meros formalismos, sino que también se da cumplimiento a lo previsto en el artículo 45.1.f) de la Ley 6/2006.

III

El articulado del Proyecto de Decreto se ajusta al ordenamiento jurídico. No obstante, se formulan las siguientes observaciones:

1.- Observación de redacción. Una vez citada por completo una disposición normativa, debe evitarse reiterar tal cita completa, como sucede, con el Reglamento de la Planificación Hidrológica, aprobado por Real Decreto 907/2007, de 6 de julio, que se cita íntegramente en el artículo 4.2 y se repite en el artículo 5.5. **(TL)**

2.- Preámbulo. La remisión que en el séptimo párrafo del apartado II del Preámbulo se hace al artículo 19 de la Ley 9/2010 no es acertada, pues dicho precepto no regula ni contiene referencia alguna a los Comités de Gestión de la Sequía, por lo que debe corregirse la remisión. **(TLR)**

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	02/06/2021	PÁGINA 20/28
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



3.- Artículo 1. Establece el precepto el objeto de la norma, señalando su apartado a) *in fine* que "las medidas excepcionales se regulan en el Capítulo III del presente Decreto". No obstante, en el Capítulo II también se regulan medidas excepcionales, a las que sí se refiere el apartado c) de este precepto, de tal forma que deberían unificarse ambos apartados, sin hacer una distinción entre medidas excepcionales a adoptar en caso de sequía prolongada y excepcional sequía, que carece de justificación. **(TL)**

4.- Artículo 5.4. El artículo 5 del Proyecto de Decreto regula las "medidas excepcionales en ámbitos territoriales con recursos regulados en situación de excepcional sequía". Sin embargo, el **apartado 4** regula una serie de medidas de carácter general, después de regular las medidas excepcionales, siendo así que las directrices de técnica normativa exigen empezar por lo general y acabar con lo excepcional. Pero en el presente caso no basta con alterar el orden de los apartados pues el título de la disposición en que se inserta se refiere a medidas excepcionales, de tal forma que, o bien este apartado cuatro pasa a ser un artículo independiente que regule las medidas generales, o bien se cambia el título del precepto, sin que se nombre "Medidas excepcionales...". **(TLR)**

5.- Artículo 7. Regula este precepto la tramitación de los procedimientos encaminados a la adopción de medidas en caso de sequía. El **título** del precepto hace referencia a los "procedimientos afectados por la aplicación de las medidas", lo que no es correcto, pues no se trata de procedimientos afectados por la aplicación de las medidas sino de procedimientos encamina-

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO	02/06/2021	PÁGINA 21/28
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

dos a la adopción de esas medidas, por lo que debería modificarse el título. **(TL)**

El **apartado quinto** señala que el plazo máximo para resolver es de 45 días, añadiendo que es "la mitad del plazo establecido en el artículo 21.3 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, al tener carácter de urgencia de acuerdo con el apartado 2 del presente artículo". Precisamente porque ya el apartado 2 declara el carácter de urgencia de estos procedimientos no es necesario explicar aquí que el plazo se reduce a la mitad porque se ha declarado el carácter de urgencia de los procedimientos. Se trata de una redundancia innecesaria que debería suprimirse. **(TL)**

El **apartado sexto** regula los efectos de la resolución, añadiendo "sin perjuicio de la posibilidad de revocación la cual tendrá el mismo régimen jurídico previsto en el artículo 109 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, o cuando las circunstancias que motivaron la declaración de sequía o excepcional sequía hayan desaparecido". Obviamente, la Administración puede revocar sus actos de gravamen o desfavorables porque así lo dispone el referido artículo 109, sin que sea necesario recoger tal potestad en el presente Proyecto de Decreto. De la misma forma, cuando desaparezca la sequía deben de dejar de tener eficacia las medidas adoptadas, pero no por revocación, sino porque ha desaparecido el objeto de la resolución. El precepto debería ser modificado en tal sentido. **(TL)**

El **apartado séptimo** regula una ulterior resolución que amplíe la vigencia temporal de la anterior resolución, señalando

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO	02/06/2021	PÁGINA 22/28
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



que "deberá ser difundida en, al menos, el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía...". El término adecuado no es "difundida" sino "publicada", y en este sentido debería corregirse el precepto. (TL)

6.- Artículo 12. Tipifica el precepto las infracciones calificando como infracción leve en el apartado 1 el incumplimiento del deber de información "a que se refieren los artículos 6.1.c) y d), 6.3 y 14 e) y g)". Sin embargo, esos artículos no se refieren al incumplimiento del deber de información -el artículo 14 ni siquiera existe-, sino que deben ser los artículos 5.1.c) y e), 5.3 y 11.e) y g).

Lo mismo ocurre en el apartado 2, que califica como infracción leve el incumpliendo de las obligaciones "derivadas de la aplicación de las medidas dispuestas en los artículos 5.1, 6.1, 6.2 y 14", debiendo referirse a los artículos 5.1, 5.2, 5.4 y 11.

De esta forma, se está vulnerando el principio de tipicidad de las infracciones administrativas.

En efecto, hay que insistir en las exigencias de los principios de legalidad y tipicidad que derivan del artículo 25.1 de la Constitución y que, actualmente, se concretan en los artículos 25 y 27 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, tal y como los ha interpretado reiterada jurisprudencia constitucional.

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO	02/06/2021	PÁGINA 23/28
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

A este respecto, en la STC 162/2008, de 15 de diciembre, se indica que existe una consolidada doctrina constitucional en torno a las exigencias que tal precepto constitucional dirige a las normas sancionadoras. Señala dicha doctrina que "el art. 25.1 CE incorpora la regla *nullum crimen nulla poena sine lege*" y que la misma "es de aplicación al ordenamiento sancionador administrativo". Comprende tanto una garantía formal como una garantía material. La garantía formal, de exigencia de reserva de ley en materia sancionadora, "tiene una eficacia relativa o limitada en el ámbito sancionador administrativo, toda vez que no cabe excluir la colaboración reglamentaria en la propia tarea de tipificación de las infracciones y atribución de las correspondientes sanciones, aunque sí hay que excluir el que tales remisiones hagan posible una regulación independiente y no claramente subordinada a la ley. Por tanto, la garantía formal implica que la ley debe contener la determinación de los elementos esenciales de la conducta antijurídica y al reglamento sólo puede corresponder, en su caso, el desarrollo y precisión de los tipos de infracciones previamente establecidos por la ley" (STC 242/2005, de 10 de octubre, FJ 2; resumiendo una doctrina reflejada, entre muchas otras, en las SSTC 42/1987, de 7 de abril, FJ 2; 341/1003, de 18 de noviembre, FJ 10; 132/2001, de 8 de junio, FJ 5; y 25/2002, de 11 de febrero, FJ 4). Así, la STC 132/2001 subraya que "desde la STC 42/1987, de 7 de abril, FJ 2, viene declarando este Tribunal que el art. 25.1 CE proscribire toda habilitación reglamentaria vacía de contenido material propio" (FJ 5).

En el presente caso, el Proyecto de Decreto tipifica como infracción una serie de incumplimientos por remisión a unos

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	02/06/2021	PÁGINA 24/28
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

preceptos que no establecen ni deberes de información ni obligaciones derivadas de la aplicación de las medidas, lo que enlaza con la garantía material del principio de tipicidad, que *"aparece derivada del mandato de taxatividad o de lex certa y se concreta en la exigencia de predeterminación normativa de las conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes, que hace recaer sobre el legislador el deber de configurarlas en las leyes sancionadoras con la mayor precisión posible para que los ciudadanos puedan conocer de antemano el ámbito de lo proscrito y prever, así, las consecuencias de sus acciones"* (STC 242/2005, FJ 2; doctrina que se reitera en numerosas sentencias posteriores, entre las que se encuentra, más recientemente la STC 150/2015, de 6 de julio, FJ 2).

En el presente caso tampoco se cumple esa garantía material ya que se tipifican las infracciones por remisión a preceptos equivocados e, incluso, inexistentes.

Con carácter general, el Consejo Consultivo ha venido recordando que el referido artículo 25 obliga al legislador a definir con precisión las acciones u omisiones constitutivas de infracción. Se trata en fin de respetar el denominado "principio de tipicidad" que no es sino un requerimiento de técnica legislativa cuya traducción implica, por un lado, el deber de que se contemple con el mayor rigor posible la conducta infractora, describiéndola con detalle, y, por otro, la prohibición de "tipos abiertos" o fórmulas analógicas que no garanticen suficientemente la posibilidad del conocimiento de la acción u omisión administrativamente conminada, pudiendo hacer posible una apreciación libre y arbitraria de la infrac-

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	02/06/2021	PÁGINA 25/28
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



ción y su sanción. Solamente en casos en que los bienes jurídicos protegidos demandan necesariamente la utilización de conceptos de carácter genérico ha admitido el Tribunal Constitucional tipificaciones que por su propia naturaleza conllevan un mayor grado de indeterminación (sentencias 62/1982, de 15 de octubre y 50/1983, de 14 de junio).

La jurisprudencia constitucional más reciente reitera que *«la garantía material implica que la norma punitiva permita predecir con suficiente grado de certeza las conductas que constituyen infracción y el tipo y grado de sanción del que puede hacerse merecedor quien la cometa, lo que conlleva que no quepa constitucionalmente admitir formulaciones tan abiertas por su amplitud, vaguedad o indefinición, que la efectividad dependa de una decisión prácticamente libre y arbitraria del intérprete y juzgador»* (146/2017, de 14 de diciembre, FJ 3).

En definitiva, el error de remisión cometido en la redacción del precepto constituye una infracción del principio de tipicidad previsto en la Constitución y en la Ley 40/2015. **(SJ)**

7.- Disposición adicional segunda. Se remite esta disposición al artículo 3.2 del Proyecto de Decreto, sin que tal precepto exista, por lo que debe suprimirse la remisión y, en su caso, corregirse. **(TLR)**

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO	02/06/2021	PÁGINA 26/28
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONCLUSIONES

I.- La Comunidad Autónoma de Andalucía tiene competencia para aprobar el Decreto cuyo proyecto ha sido sometido a este Consejo Consultivo (**FJ I**).

II.- En términos generales, el procedimiento de elaboración de la norma se ajusta a las disposiciones aplicables (**FJ II**).

III.- En cuanto **al contenido del Proyecto de Decreto** se formulan las siguientes **observaciones** en las que se distinguen (**FJ III**):

A) Por razones de **seguridad jurídica, debe atenderse la siguiente observación**

(1) **Artículo 12** (*Observación III.6*).

B) Por las razones que se indican, **deben atenderse las siguientes objeciones de técnica legislativa:**

(1) **Preámbulo** (*Observación III.2*).

(2) **Artículo 5.4** (*Observación III.4*).

(3) **Disposición adicional segunda** (*Observación III.7*).

C) Por las razones expuestas en cada una de ellas, se hacen además, **las siguientes observaciones de técnica legislativa:**

(1) **Observación de redacción** (*Observación III.1*).

(2) **Artículo 1** (*Observación III.3*).

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO	02/06/2021	PÁGINA 27/28
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

(3) Artículo 7, título, apartados quinto, sexto y séptimo
(Observación III.5).

Es cuanto el Consejo Consultivo de Andalucía dictamina.

LA PRESIDENTA

LA SECRETARIA GENERAL

Fdo.: María Jesús Gallardo Castillo

Fdo.: María A. Linares Rojas

EXCMA. SRA. CONSEJERA DE AGRICULTURA, GANADERÍA, PESCA Y DESARROLLO SOSTENIBLE.- SEVILLA

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO	02/06/2021	PÁGINA 28/28
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	