

57.170.2020

INFORME AL 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.

Se ha recibido para informe el referido proyecto de Decreto, remitido por el Secretario General Técnico de la Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Desarrollo Sostenible.

I. COMPETENCIA.

El presente informe se emite en virtud del artículo 33 de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía, del 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 del artículo 5.3º.n) del Decreto 99/2019, de 12 de febrero, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de la Presidencia, Administración Pública e Interior.

Junto al proyecto de Decreto -en cuya primera página figura la fecha de '24/06/2020', y que está compuesto por treinta y un artículos, cuatro disposiciones adicionales, una disposición final y dos anexos - el primero contiene la 'zonificación de las Demarcaciones a efectos de la gestión de la sequía', mientras que el segundo contiene los 'umbrales de entrada y salida para la situación de excepcional sequía', se acompaña, como único documento, la denominada "*memoria justificativa*" suscrita el 29 de junio de 2020 por el Director General de Infraestructuras del Agua de la Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Desarrollo Sostenible.


II. CONSIDERACIÓN DE CARÁCTER GENERAL: 'MEMORIA DE CUMPLIMIENTO DE LOS PRINCIPIOS DE BUENA REGULACIÓN' EXIGIDA POR EL ARTÍCULO 7 DEL DECRETO 622/2019, DE 27 DE DICIEMBRE.

En primer término, hemos de advertir que el Decreto 622/2019, de 27 de diciembre, de administración electrónica, simplificación de procedimientos y racionalización organizativa de la Junta de Andalucía, prescribe que al solicitar el *informe en materia de organización y simplificación* respecto de un proyecto normativo, la Secretaría General Técnica de la Consejería impulsora de dicho proyecto, ha de acompañar la memoria de cumplimiento de los principios de buena regulación regulada en su artículo 7.

El contenido mínimo de la referida memoria incluye las exigencias establecidas por el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas; pero, además, han de consignarse en la misma otro tipo de determinaciones, en función del contenido del proyecto en cuestión.

Por lo que respecta a un proyecto normativo como el ahora analizado -que, en mayor o menor medida, regula diversos procedimientos administrativos, y establece cargas administrativas-, hemos de referirnos especialmente a los siguientes aspectos contenidos en el artículo 7.2º del Decreto 622/2019, de 27 de diciembre:

Código:		Fecha	11/08/2020
Firmado Por	ANA MARIA VIELBA GOMEZ ROSA MARIA CUENCA PACHECO		
Url De Verificación		Página	1/8



“f) Un estudio de valoración de las cargas administrativas derivadas de la norma, justificando su necesidad y evitando la imposición de cargas innecesarias o accesorias”.

“g) Cuando se regule un procedimiento administrativo, se expondrán los factores tenidos en cuenta para fijar el plazo máximo de duración, así como una previsión de su impacto organizativo y de los recursos de personal para su óptima gestión”.

Lo cierto es que el proyecto de Decreto regula procedimientos administrativos (entre otros, los de los artículos 6 y 7.8º), pero en la “*memoria justificativa*” de 29 de junio de 2020, acompañada con la solicitud de informe, no se contiene exposición alguna de cuales son los factores tenidos en cuenta para que estos procedimientos administrativos tengan un plazo de tres meses -por aplicación del artículo 21 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre-, como tampoco existe estudio de valoración alguno de las cargas administrativas derivadas del proyecto de Decreto, ni justificación de las mismas.

En definitiva, en el expediente de elaboración de este proyecto de Decreto ha de incorporarse una memoria que dé debido cumplimiento a lo determinado en el artículo 7 del Decreto 622/2019, de 27 de diciembre.

III. CONSIDERACIONES ESPECÍFICAS.

Emitimos consideraciones de carácter específico al proyecto de Decreto en el ámbito de las competencias atribuidas a esta Secretaría General por las normas arriba referenciadas.

PREÁMBULO.

1. El preámbulo alude a que “los procedimientos vinculados a la ejecución del decreto se tramitarán por urgencia”.


Entendemos que esta previsión no es plenamente coherente con lo que establece el propio proyecto de Decreto, en concreto su artículo 7, en materia de tramitación de urgencia de procedimientos administrativos, motivo por el que habría que introducir las modificaciones que lo corrijan. En efecto, lo que determina el primer apartado de dicho precepto es que “los procedimientos administrativos que se sigan para adoptar las medidas previstas en los artículos 4 y 5 de este decreto se iniciarán de oficio (...)” - es decir, no *todos* los procedimientos vinculados a la ejecución del decreto-, y a continuación, su apartado segundo prescribe que “la tramitación de los procedimientos afectados por la aplicación de las medidas recogidas en el apartado anterior en este decreto tendrá carácter de urgencia”.

Es decir, a tenor del artículo 7, el proyecto de Decreto regula otros procedimientos administrativos distintos de los que estrictamente se seguirán para adoptar las medidas de los artículos 4 y 5 y que, a tenor de la redacción de aquel precepto, *no estarán afectados por la declaración de urgencia* operada por el mismo (como serían los procedimientos de autorización del artículo 6, y los de determinación de la cuantía de la indemnización regulados en el artículo 7.8º).

2. Estimamos conveniente que cuando en el preámbulo se afirma que “*se simplifican los trámites* para la modificación de las condiciones de utilización del dominio público hidráulico (...)”, se haga expresa mención de alguna o algunas de las determinaciones más significativas del texto articulado del proyecto de Decreto en materia de simplificación de trámites.

De este modo se constatará lo realizado a este respecto, y se contribuirá a poner en valor las actuaciones realizadas por la Consejería impulsora del proyecto.

Código:		Fecha	11/08/2020
Firmado Por	ANA MARIA VIELBA GOMEZ ROSA MARIA CUENCA PACHECO		
Url De Verificación		Página	2/8



ARTÍCULO 4. MEDIDAS DE CARÁCTER GENERAL EN EL ÁMBITO DE LAS DEMARCACIONES HIDROGRÁFICAS A LAS QUE RESULTA DE APLICACIÓN ESTE DECRETO.

1. Su apartado primero prescribe que “*se faculta a las Direcciones Generales de Infraestructuras del Agua y de Planificación y Recursos Hídricos de la Consejería competente en materia de agua, de acuerdo con las competencias establecidas para cada una de ellas en la estructura orgánica vigente, y hasta la finalización de la situación de excepcional sequía*” a adoptar las diferentes 'medidas' que relaciona.

En orden a reforzar la precisión y, con ello, la seguridad jurídica, planteamos la conveniencia de modificar la redacción de este apartado, para que pase a distinguir con toda nitidez cuales de tales medidas le corresponderá adoptar a una dirección general, y cuales a la otra.

2. La consideración anterior la emitimos igualmente a una previsión casi idéntica contenida en el artículo 5.3º.

ARTÍCULO 5. MEDIDAS DE CARÁCTER ESPECÍFICO EN LOS ÁMBITOS DE EXCEPCIONAL SEQUÍA.

1. Entre las acciones “de obligado cumplimiento” que relaciona, las letras d) y g) del apartado primero establecen las de “remisión mensual” de cierta información, sin especificar ni el sujeto obligado a realizarlas, ni el destinatario de tales remisiones, aspectos que han de incorporarse al precepto.


Por otra parte, ha de especificarse bajo qué medios (electrónicos, o no) han de tener lugar tales remisiones mensuales, ateniéndose a las determinaciones establecidas al respecto por la Ley 39/2015, de 1 de octubre, y por el Decreto 622/2019, de 27 de diciembre, de administración electrónica, simplificación de procedimientos y racionalización organizativa de la Junta de Andalucía.

En este sentido, quizá pueda ser conveniente incluir en el denominado *título I*, 'disposiciones de carácter general', una previsión general que regule los medios a través de los que las personas y entidades que se encuentren dentro del ámbito de aplicación del nuevo Decreto, se relacionarán con los órganos directivos de la Consejería competente en materia de agua, incluyendo lo relativo a las notificaciones que ésta tenga que dirigirle.

De este modo, se disipará cualquier duda al respecto, y se evitará tener que especificarlo en los distintos preceptos que regulen un procedimiento administrativo.

Por otra parte, ignoramos si se ha valorado la conveniencia de que sean aprobados *formularios normalizados* para facilitar a las personas y entidades destinatarias del proyecto de Decreto el cumplimiento de estas obligaciones de remitir mensualmente información, así como para presentar las solicitudes relativas a los procedimientos administrativos regulados en el proyecto (como son los referidos en los artículos 6 y 7.8º). Una opción quizá más ágil que aprobarlos como anexos del nuevo Decreto podría ser facultar al órgano idóneo de la Consejería competente en materia de agua para que los apruebe y actualice. A este respecto, recordamos que en el artículo 8.2 del citado Decreto 622/2019, de 27 de diciembre, se establece que en el caso de que la norma establezca la utilización de formularios por parte de las personas interesadas, las propuestas de los mismos deben ser remitidos, junto con la petición del informe (este informe) para su correspondiente inscripción en el Registro de Procedimientos y Servicios en los términos previstos en el artículo 12.11.

Código:		Fecha	11/08/2020
Firmado Por	ANA MARIA VIELBA GOMEZ ROSA MARIA CUENCA PACHECO		
Url De Verificación		Página	3/8



2. El apartado segundo establece un nuevo deber de suministrar mensualmente información a la Consejería, sobre el que nos remitimos a las consideraciones al analizar un deber similar del apartado primero.

3. A través del apartado tercero *“se faculta a las Direcciones Generales de Infraestructuras del Agua y de la Planificación y Recursos Hídricos de la Consejería competente en materia de agua, de acuerdo con las competencias establecidas para cada una de ellas en la estructura orgánica vigente, y hasta la finalización de la situación de excepcional sequía”* a adoptar siete medidas, que relaciona.

Tratándose de una previsión casi idéntica a la contenida en el artículo 4, nos remitimos a lo expresado al analizarla.

ARTÍCULO 6. SITUACIONES EXCEPCIONALES.

El precepto prevé que sin perjuicio de lo previsto en el artículo anterior, *“se podrán exceptuar con carácter temporal las prohibiciones para los diferentes usos reguladas en el presente Decreto por razones de muy grave e irreparable pérdida ambiental, social o económica, dictando las autorizaciones correspondientes”*.

Sin embargo, no se determina:

a) Qué *órgano* (u órganos, en función del ámbito competencial de cada uno de ellos) será el competente para instruir y adoptar la resolución administrativa de estos procedimientos autorizatorios, aspecto que debe incorporarse el precepto.

b) El *plazo* en que habrá de adoptarse y notificarse la correspondiente resolución, aspecto sobre lo que nos remitimos a la consideración de carácter general expresada al inicio del presente informe (como es sabido, si este proyecto no determina plazo alguno, será aplicable el de tres meses en virtud del artículo 21.3º de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas).

c) El *sentido del silencio administrativo*, atendiendo a las prescripciones que el referido texto legal establece en su artículo 24 (al entender que se tratará de un procedimiento administrativo iniciado por la solicitud de la entidad interesada; en el supuesto de que lo pretendido fuera que también pueda iniciarse de oficio, habría que aplicar para este caso las reglas del artículo 25 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre).


ARTÍCULO 7. TRAMITACIÓN DE LOS PROCEDIMIENTOS AFECTADOS POR LA APLICACIÓN DE LAS MEDIDAS.

1. Sin perjuicio de lo indicado al analizar lo expresado en el preámbulo respecto de la declaración de urgencia en la tramitación de procedimientos, procede ahora emitir consideraciones sobre otros aspectos de esta materia.

En primer lugar conviene transcribir el contenido de su apartado segundo:

“La tramitación de los procedimientos afectados por la aplicación de las medidas recogidas en el apartado anterior en este decreto tendrá carácter de urgencia, de conformidad con el artículo 33 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre. En su virtud, todos los plazos previstos en dichos procedimientos quedarán reducidos a la mitad, salvo los relativos a la presentación de recursos. Adicionalmente, los expedientes tendrán en sus distintos trámites administrativos un impulso preferente”.

Código:		Fecha	11/08/2020
Firmado Por	ANA MARIA VIELBA GOMEZ ROSA MARIA CUENCA PACHECO		
Url De Verificación		Página	4/8



Son dos las consideraciones a expresar al respecto:

1.1ª. Llama la atención que el proyecto incluya previsiones de la Ley 39/2015, de 1 de octubre que bien pueden provocar dudas y distorsiones -como sucede en el artículo 7.2º- o que, en el mejor de los casos, no aparecen aportar nada al texto articulado del proyecto de Decreto (esto último sucede con el contenido del apartado primero desde “conforme a las” hasta “deba dictarse la resolución”; y con el contenido del apartado 3º).

En efecto, una vez que el proyecto de Decreto ha declarado respecto de algunos procedimientos administrativos regulados en el mismo que se le aplicará la tramitación de urgencia del artículo 33 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, quizá lo más aséptico sería no transcribir el contenido de dicho precepto legal. En todo caso, lo realizado por el proyecto de Decreto es transcribir parcialmente el contenido del mencionado artículo 33, lo que puede provocar dudas y disfunciones en la aplicación del artículo 7. Al comparar ambos preceptos, el del texto legal y el del proyecto, se aprecia la diferencia; así, mientras que el artículo 33 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, prescribe que la tramitación de urgencia de un procedimiento administrativo supone que se reducirán a la mitad los plazos establecidos en el procedimiento ordinario “*salvo los relativos a la **presentación de solicitudes y recursos***”.

El artículo 7 del proyecto determina que en virtud de esta declaración de tramitación de urgencia todos los plazos previstos en dichos procedimientos se reducirán a la mitad “*salvo los relativos a la **presentación de recursos***”, omitiendo que también los plazos relativos a la **presentación de solicitudes** quedan fuera de los efectos de la tramitación de urgencia, no viéndose reducidos.

Esta 'parcial' transcripción del contenido de los efectos de la tramitación de urgencia, quizá responda a que todos los procedimientos a los que afecta la tramitación de urgencia acordada por el artículo 7, serán iniciados de oficio, de manera que no se podrán presentar “solicitudes” que los inicien.

Sea por este motivo o por uno distinto, instamos a que se suprima la segunda frase o inciso del apartado 2º del artículo 7 -“*En su virtud (...) de recursos*”, además de por los motivos ya aducidos, también por si finalmente se modificase la redacción de este precepto y quedaran también dentro del ámbito de la tramitación de urgencia 'otros' procedimientos administrativos previstos en el proyecto cuya iniciación pueda tener lugar mediante solicitud de las entidades interesadas (como serían los procedimientos de autorización previstos en el artículo 6, y al recogido en el artículo 7.8º en materia de determinación de la cuantía de la indemnización).


1.2ª. Tras la regulación relativa a la tramitación de urgencia, el artículo 7.2º prescribe que “adicionalmente, los expedientes tendrán en sus distintos trámites administrativos un impulso preferente”.

No resulta clara la interpretación que haya de darse a esta previsión, entre otros motivos debido a que se separa de lo establecido por la Ley 39/2015, de 1 de octubre, cuya determinación más cercana a la recogida en el proyecto es la contenida en el precepto regulador del “impulso” de los procedimientos administrativos:

“En el despacho de los expedientes se guardará el orden riguroso de incoación en asuntos de homogénea naturaleza, salvo que por el titular de la unidad administrativa se dé orden motivada en contrario, de la que quede constancia” (artículo 71).

El precepto legal enmarca su regla de actuación al menor nivel organizativo de la Administración - el de la unidad administrativa-, de manera que dentro de ese nivel o espacio organizativo, ha de seguirse

Código:		Fecha	11/08/2020
Firmado Por	ANA MARIA VIELBA GOMEZ ROSA MARIA CUENCA PACHECO		
Url De Verificación		Página	5/8



un orden riguroso en el despacho de los expedientes de 'homogénea naturaleza', y esto solo puede ser alterado cuando la persona 'titular de la unidad administrativa' dé una orden motivada en contrario.

Sin embargo, el artículo 7.2º del proyecto parece pretender ir mucho más allá (en todo caso no puede olvidarse que la exigencia del artículo 71 de la Ley 39/2015 también es aplicable a 'todos' los procedimientos administrativos que se inicien en aplicación del futuro decreto), de manera que elevaría el nivel de impulso preferente, pero lo hace sin delimitar cuales serían sus parámetros.

Es decir, con la previsión del artículo 7.2º quedaría por dilucidar sobre qué "otros" procedimientos administrativos se aplicaría la preferencia en el impulso, puesto que la preferencia siempre supone una prelación respecto de otros elementos, en este caso respecto de otros procedimientos administrativos.

Lógicamente, cuanto mayor sea el ámbito del órgano al que se le impone que dé preferencia en el impulso de ciertos procedimientos administrativos, tanto mayor será el número de categorías de procedimientos que quedarán relegados respecto de aquellos. En otros términos, si esta previsión del artículo 7.2º está dirigida a las dos Direcciones Generales citadas en los artículos 4 y 5 del proyecto, los procedimientos administrativos *no afectados* por el obligado impulso preferente establecido por el proyecto, quedarán en un segundo nivel en cuanto a su impulso y tramitación (ya se trate de procedimientos de concesión de subvenciones y ayudas, o a los pertenecientes al ámbito de la intervención administrativa, o a cualquier otro derivado de las facultades que a estas dos direcciones generales le atribuyen los artículos 16 y 17 del Decreto 103/2019, de 12 de febrero, por el que se aprueba la estructura orgánica de la Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Desarrollo Sostenible).

En definitiva, instamos a que se efectúen los correspondientes cambios en la redacción del último inciso del artículo 7.2º, de manera que se alcance el mayor grado posible de concreción.

No puede olvidarse que el incumplimiento del deber de tramitar los procedimientos *-despachar los expedientes-* siguiendo el riguroso orden de incoación en asuntos de homogénea naturaleza puede tener, entre otras consecuencias, la de dar lugar a exigencia de responsabilidad disciplinaria del infractor, y en su caso, a la remoción del puesto de trabajo (artículo 71 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre).


2. El apartado quinto establece respecto de la posible apertura de un periodo de información pública, que el expediente administrativo deberá estar a disposición de las personas que lo soliciten a través de medios electrónicos en la sede electrónica correspondiente.

Dado que hasta la fecha no se han aprobado en la Administración de la Junta de Andalucía las Órdenes por las que se creen las sedes electrónicas -ajustándose a lo establecido en el artículo 17 y siguientes del Decreto 622/2019, de 27 de diciembre, de administración electrónica, simplificación de procedimientos y racionalización organizativa de la Junta de Andalucía-, debería incluirse una disposición transitoria en el proyecto de Decreto, tal y como figura en el Decreto 5/2017, de 16 de enero, de garantía de tiempos de pago (disposición transitoria segunda).

3. Dados los términos en los que está redactado el apartado sexto, podría interpretarse en el sentido de que cuando se produzca la *caducidad del procedimiento*, el *desistimiento de la Administración*, o la *imposibilidad material de continuarlo por causas sobrevenidas*, no será obligatorio que el órgano competente adopte la correspondiente resolución.

Entendemos que debe modificarse su redacción, al no haber sido ésta la voluntad que ha impulsado a redactarlo así, puesto que supondría una separación de lo exigido por la Ley 39/2015, de 1 de octubre (artículo 21.1º).

Código:		Fecha	11/08/2020
Firmado Por	ANA MARIA VIELBA GOMEZ ROSA MARIA CUENCA PACHECO		
Url De Verificación		Página	6/8



4. El apartado séptimo prescribe que la resolución adoptada determinará la modificación de las condiciones de utilización del dominio público hidráulico durante la vigencia de la situación de sequía o de excepcional sequía, para a continuación añadir:

“sin perjuicio de la posibilidad de revocación por motivos de oportunidad o cuando las circunstancias que motivaron la declaración de sequía o de excepcional sequía hayan desaparecido”.

Llama la atención que una resolución de este tipo, con las repercusiones que puede tener en el ámbito que resulte de aplicación, pueda ser revocada “por motivos de oportunidad”. Estimamos que debería reconsiderarse su redacción, pudiendo reconducirse para que prevea que la modificación sustancial de las circunstancias que motivaron la declaración de sequía o de excepcional sequía, podría dar lugar a que -de oficio o a instancia de las entidades interesadas, y de manera motivada-, pueda modificarse la resolución inicialmente adoptada.

5. El último apartado del precepto determina que “cuando la medida que se adopte al amparo de este decreto genere perjuicios a unos aprovechamientos en favor de otros, los titulares beneficiados deberán satisfacer la oportuna indemnización y corresponderá a la Consejería por razón de la materia, en defecto de acuerdo entre las partes, la determinación de su cuantía, tal y como establece con carácter general el artículo 55.2º del Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas, para la modificación de los caudales”.

Si la pretensión es establecer que esta facultad corresponderá a *la Consejería competente en materia de agua* -en lugar de “la Consejería por razón de la materia”-, debería emplearse aquella expresión, que ha sido la utilizada por el propio proyecto normativo en diversas ocasiones (como, entre otros, en los artículos 3, 4, 5, 8).

ARTÍCULO 31 . MEDIDAS ESPECÍFICAS A APLICAR.

Las letras e) y h) de este precepto establecen el deber de *remitir mensualmente información* a la Consejería competente en materia de agua.

Al respecto, expresamos las mismas consideraciones que las emitidas al analizar un deber similar contenido en el artículo 5 del proyecto.

DISPOSICIÓN ADICIONAL PRIMERA. ÁMBITOS EN SITUACIÓN DE SEQUÍA.

El contenido de sus letras a) y d) parece estar pendiente de una redacción definitiva -algo que igualmente sucede en la parte final del apartado I del preámbulo-, debiendo ser ultimado.


DISPOSICIÓN ADICIONAL CUARTA. FINALIZACIÓN DE LA SITUACIÓN DE SEQUÍA.

Instamos a que el proyecto de Decreto recoja expresamente que las Órdenes previstas en esta adicional cuarta serán publicadas en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía, potenciando así la transparencia pública de la Administración.

DISPOSICIÓN FINAL 'PRIMERA'. ENTRADA EN VIGOR.

1. Ante la existencia de una *única* disposición final, en lugar de “primera”, debe decir “única”.

Código:		Fecha	11/08/2020
Firmado Por	ANA MARIA VIELBA GOMEZ ROSA MARIA CUENCA PACHECO		
Url De Verificación		Página	7/8



2. Por otra parte, debe revisarse el proyecto normativo, al detectarse diversas erratas. Entre otras, en sus artículos 2.a); 4; 5 -dos de sus apartados figuran con el mismo número-; 7.1º; 11; 13; así como en su anexo I (tanto por repetir “El Rompido”, como por referir como “municipios” diversos núcleos de población que no tienen tal consideración, como sucede con La Antilla, entre otros).

LA SECRETARIA GENERAL PARA LA
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Ana María Vielba Gómez.

LA JEFA DEL SERVICIO DE ORGANIZACIÓN
Y SIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVA.

Rosa M^a Cuenca Pacheco.

Código:		Fecha	11/08/2020
Firmado Por	ANA MARIA VIELBA GOMEZ ROSA MARIA CUENCA PACHECO		
Url De Verificación		Página	8/8

