

2025-0039

INFORME SOBRE EL PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE POTENCIA EL IMPACTO ECONÓMICO, SOCIAL Y SOBRE EL EMPLEO DE LA MINERÍA SOSTENIBLE EN ANDALUCÍA.

Se informa el proyecto de decreto arriba referenciado, a petición de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Industria, Energía y Minas.

I.- COMPETENCIA.

El presente informe se emite 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 8.1 del Decreto 622/2019, de 27 de diciembre, de administración electrónica, simplificación de procedimientos y racionalización organizativa de la Junta de Andalucía, en relación con el artículo 8.2.r) del Decreto 164/2022, de 9 de agosto, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Justicia, Administración Local y Función Pública.

II.- CONSIDERACIONES GENERALES.

Primera.- Sobre el proyecto de decreto, y la solicitud de informe.

Mediante oficio de 8 de abril de 2025 de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Industria, Energía y Minas, se ha solicitado informe sobre el *proyecto de Decreto por el que se potencia el impacto económico, social y sobre el empleo de la minería sostenible en Andalucía*, oficio en el que se indica el enlace a través del que acceder a la documentación del proyecto. Los documentos son los tres siguientes:

- El acuerdo de inicio del procedimiento de elaboración normativa, suscrito el 3 de abril de 2025.
- La Memoria abreviada de análisis de impacto normativo, suscrita el 30 de marzo de 2025 por la Secretaría General de Industria y Minas de la Consejería de Industria, Energía y Minas.
- El proyecto de Decreto, que está compuesto por 13 artículos, tres disposiciones adicionales, y una disposición final.

Segunda.- Sobre la Memoria abreviada de Análisis de Impacto Normativo (MAIN).

1. La memoria es *abreviada*, lo que se justifica aduciendo que se debe a que se trata de una “disposición que no tiene impactos significativos en ninguno de los ámbitos recogidos en la guía” (metodológica par la elaboración de la MAIN), y añade que “en primer lugar, el proyecto de orden (sic) no tiene un impacto económico significativo sobre la totalidad de sectores de Andalucía, si bien con el proyecto de Decreto se va a contribuir a generar inversiones y a la creación o mantenimiento de empleo en el sector empresarial y en el tejido industrial andaluz. En segundo lugar, el proyecto de Decreto no tiene un impacto presupuestario significativo, dado que los posibles incentivos cuentan con respaldo presupuestario, y, por otro lado, no va a suponer nuevas cargas administrativas.”

2. Analizando el contenido de la MAIN, cabe reseñar que las muy escasas referencias existentes - quizá por su carácter de memoria *abreviada*- en materia de **procedimiento administrativo** y de **cargas administrativas** las encontramos en su resumen ejecutivo, en el que se expresa que el proyecto de Decreto no supone una simplificación de procedimientos, no afecta a cargas administrativas, y no incorpora nuevas cargas administrativas.



Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección <https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma> indicando el código de VERIFICACIÓN

FIRMADO POR	ARTURO ENRIQUE DOMINGUEZ FERNANDEZ	14/04/2025
VERIFICACIÓN	Pk2jmZW66JHHKL7K4GCUAWWPZ94ZBV	PÁG. 1/6





Sin embargo, el artículo 6 del proyecto de Decreto, titulado “procedimiento y contenido de la declaración de las zonas de actuación”, contempla que este procedimiento se puede iniciar por la *solicitud* de los interesados, y que será resuelto por el Consejo de Gobierno, a propuesta de la Consejería competente en materia de industria y minas. Como expondremos al analizar dicho precepto, son varios los extremos que convendría incorporar al texto articulado, entre los que se encuentra el *plazo máximo* para adoptar y notificar la resolución del procedimiento; lógicamente, esta ausencia en el Decreto da lugar a que tampoco la MAIN contenga mención alguna sobre los factores tenidos en cuenta para establecer tal plazo máximo.

3. En materia de órganos colegiados, hemos de subrayar que, a pesar de que el proyecto de Decreto objeto de nuestro informe no contempla la creación de ningún órgano colegiado (la única mención a uno de estos órganos es la contenida en su disposición adicional primera, relativa a la *Comisión Interdepartamental para la Promoción de la Minería Sostenible en Andalucía*, creada por el Decreto 97/2022, de 7 junio, norma que no se modifica por el futuro Decreto), llama la atención que el preámbulo del proyecto aluda:

a) Hasta en tres ocasiones, al artículo 20 de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía, precepto que regula los ‘órganos colegiados de participación administrativa’.

En una de ellas, en el preámbulo se expresa que “asimismo, resulta coherente, toda vez que la creación de los órganos colegiados de participación administrativa se halla regulada en el artículo 20 de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, con los fines y funciones que en él se recogen y su aprobación por esta Consejería mediante Decreto conforme al artículo 89.2.b)”.

b) Al artículo 89.2º de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, precepto que establece en qué supuestos la creación de un órgano colegiado, ha de tener lugar mediante un Decreto.

Como hemos indicado anteriormente, la MAIN no recoge que se crea ningún órgano colegiado, motivo por el que deben realizarse los cambios oportunos en el texto.

III.- CONSIDERACIONES PARTICULARES.

A la vista del texto, se plantean las siguientes consideraciones:

Artículo 6. Procedimiento y contenido de la declaración de las zonas de actuación.

Si lo entendemos correctamente, para llevar a cabo las medidas contempladas en el proyecto -potenciar el impacto económico, social y sobre el empleo de la minería-, es preciso que previamente el Consejo de Gobierno adopte un acuerdo de “*declaración de zona de actuación*”, para lo que ha de incoarse, instruirse y resolverse el procedimiento administrativo que es objeto del artículo 6 (así como, posteriormente, que el Consejo de Gobierno apruebe un *Plan específico de actuación*).

El artículo 6 contiene diversas determinaciones del *procedimiento* de declaración de las zonas de actuación, sobre las que emitimos las siguientes consideraciones:

1ª. En el supuesto de que lo pretendido fuera que la aplicación del Decreto tuviera lugar de manera *inmediata* a su entrada en vigor -lo que, según su disposición final única, tendrá lugar el día siguiente a su publicación en el BOJA-, y poder incoar procedimientos para declarar distintas zonas de actuación, entendemos que habría que incluir en el proyecto diversas determinaciones que actualmente no se encuentran en el proyecto normativo. Entre otras, las relativas a:

- La audiencia de las personas y entidades afectadas por la posible declaración de zona de actuación, y ello tanto si se inicia de oficio, como si tiene lugar por la solicitud de *un* interesado (“*alguno* de los actores que conforman el ecosistema minero e industrial”).

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	ARTURO ENRIQUE DOMINGUEZ FERNANDEZ	14/04/2025	
VERIFICACIÓN	Pk2jmZW66JHHKL7K4GCUAWWPZ94ZBV	PÁG. 2/6	



- El plazo máximo para adoptar y notificar la resolución del procedimiento; en este sentido, al diseñar el procedimiento administrativo, habría que prever cómo podrá afectar la convocatoria de *manifestaciones de interés* que el apartado dos contempla como posible vía para valorar las zonas de influencia minera (el precepto parece establecer que esta la convocatoria de manifestaciones de interés tendría lugar *después* de que se hubiera iniciado el procedimiento para la declaración de la correspondiente zona de actuación).

- El sentido del silencio administrativo.

- La determinación de los órganos competentes para incoar, instruir y resolver el procedimiento.

- La posible aprobación de un formulario de solicitud (respecto de la solicitud que inicie este procedimiento, el artículo 6 parece no exigir al interesado la aportación de *ningún* documento, aspecto que tampoco está analizado, ni justificado, en la MAIN).

2ª. Si, por el contrario, lo pretendido fuera que la posibilidad de iniciar este procedimiento estuviera demorada hasta la aprobación por parte de la Consejería competente en materia de industria y minas de una Orden reguladora de dicho procedimiento (algo que no está previsto en el proyecto, tampoco en la disposición adicional segunda, puesto que aunque ésta se titula “desarrollo y ejecución”, únicamente atribuye a un órgano directivo central la facultad para dictar cuantos *actos* sean necesarios para la ejecución del Decreto), habría que incluir tal previsión en el proyecto.

3ª. Desconocemos si se ha valorado incluir en el texto articulado el procedimiento para declarar que una ‘zona de actuación’ deja de serlo, entre otros motivos porque deje de cumplirse algún requisito o circunstancia exigidos para alcanzar esta condición.

4ª. El apartado segundo prevé que la evaluación de las instalaciones mineras de gran relevancia se realizará en base a la información recabada de la “*autoridad minera*” de la provincia correspondiente.

Quizá convenga modificar esta expresión, para así alcanzar mayor claridad sobre el órgano al que se está refiriendo.

Artículo 8. Medidas de apoyo económico o financiero.

1. Comienza el precepto previendo que la consejería competente en materia de industria y minas podrá establecer “convocatorias específicas” o programas de incentivos económicos o financieros complementarios respecto del marco general de ayudas vigente de incentivos económicos regionales u otros dirigidos al fomento de la competitividad y la actividad empresarial, que se realizarán “en régimen de concurrencia” e irán dirigidos a los actores conforman los ecosistemas minero e industrial.

Son dos las observaciones a emitir al respecto:

a) El precepto alude hasta en siete ocasiones a las “convocatorias” de los incentivos. Solo en una de estas ocasiones la mención a las ‘convocatorias’ se realiza en un contexto en el que también se refiere a las “bases reguladoras” de los incentivos (apartado tercero).

Como es sabido, existen sustanciales diferencias entre una ‘norma que apruebe unas bases reguladoras’ de incentivos con vocación de permanencia, y una ‘convocatoria’ de incentivos. Por lo que ahora nos interesa, destacamos la diferencia consistente en que la norma que apruebe unas bases reguladoras ayudan a crear un marco normativo estable y de certidumbre para los destinatarios de la misma, mientras que las convocatorias (actos administrativos) se agotan con su aplicación, desconociendo los destinatarios -a falta de norma que haya aprobado las bases reguladoras-, bajo qué requisitos, exigencias y circunstancias tendrán lugar los incentivos en la siguiente convocatoria.

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	ARTURO ENRIQUE DOMINGUEZ FERNANDEZ	14/04/2025	
VERIFICACIÓN	Pk2jmZW66JHHKL7K4GCUAWWPZ94ZBV	PÁG. 3/6	



Exponemos lo anterior porque, como hemos apuntado, este artículo 8 alude a ambas figuras, tanto a la norma que apruebe las bases reguladoras de los incentivos (solo en una ocasión), como a la convocatoria de incentivos (de manera reiterada), lo que genera incertidumbre de cómo se llevará a cabo la aplicación de este precepto, debiendo evitarse esta situación para reforzar el principio de seguridad jurídica.

b) El apartado primero de este precepto dispone que estos incentivos se realizarán “en régimen de concurrencia”.

La legislación andaluza reguladora de las subvenciones establece una clasificación de las mismas en función de varios parámetros, entre ellos por las singularidades procedimentales para su concesión, tal y como se deriva del artículo 2 y correlativos del *Decreto 282/2010, de 4 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de los procedimientos de concesión de subvenciones*.

Dentro de las denominadas subvenciones ‘regladas’, el Decreto 282/2010, de 4 de mayo, distingue dos clases: las que se conceden en régimen de concurrencia competitiva, y las que se conceden en régimen de concurrencia no competitiva (es decir, ambas son concedidas “en régimen de concurrencia”).

Si lo pretendido con el artículo 8.1º del proyecto es que estos incentivos podrán ser concedidos bajo uno u otro sistema -concurrencia competitiva, y no competitiva-, sí sería correcta su actual redacción (si bien quizá deba explicitarse así en el preámbulo, o en la MAIN). En caso contrario, debería realizarse la correspondiente modificación.

2. Los apartados quinto a octavo regulan que, con carácter previo a la realización de las convocatorias de incentivos, el órgano directivo central de rango superior con competencias en la gestión de incentivos para el desarrollo de los sectores industrial y minero podrá realizar *convocatorias de manifestaciones de interés* con el objetivo de evaluar el alcance de dichas convocatorias. En concreto, el apartado octavo determina que las entidades interesadas en participar deberán presentar la manifestación de interés correspondiente, dentro del plazo establecido, mediante presentación telemática “a través de la dirección web que se habilite para tal finalidad”.


No figuran en la MAIN los motivos por los que la presentación de las manifestaciones de interés por parte de las entidades interesadas, en lugar de presentarse en el *Registro Electrónico Único de la Junta de Andalucía, o en el registro electrónico de cada una de las Administraciones contempladas en el artículo 2.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre* (como así figura en otras convocatorias para la presentación de manifestaciones de interés realizadas por la propia Secretaría General de Industria y Minas, como son las tres publicadas en el BOJA de 8 de junio de 2022), el proyecto prevea que deberán ser presentadas “a través de la dirección web que se habilite para tal finalidad”.

Artículo 11. Medidas para la agilización administrativa en la ejecución de las inversiones.

El precepto comienza estableciendo que los proyectos de inversión en el ámbito industrial y minero que sean objeto de promoción en las zonas de actuación, “serán considerados preferentes en la propuesta que haga la Consejería competente en materia de industria y minas a la Comisión General de Viceconsejeros y Viceconsejeras” para su asignación a la Unidad Aceleradora de Proyectos en el marco de lo establecido en el artículo 8.5 del Decreto-ley 4/2019, de 10 de diciembre.

No resulta claro qué alcance tendría esta previsión (serán considerados “preferentes en la propuesta que haga la Consejería” a la Comisión General de Viceconsejeros y Viceconsejeras).

Entendemos que con ello no se estaría aludiendo, ni afectando, a lo que ya establece el artículo 8.5 del Decreto-ley 4/2019, de 10 de diciembre, cuando prevé que:

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	ARTURO ENRIQUE DOMINGUEZ FERNANDEZ	14/04/2025	
VERIFICACIÓN	Pk2jmZW66JHHKL7K4GCUAWWPZ94ZBV	PÁG. 4/6	



“5. Adicionalmente a lo señalado en el apartado 1 del presente artículo (se refiere a los ‘proyectos de inversión declarados de interés estratégico’), la Comisión General de Viceconsejeros y Viceconsejeras, a propuesta de la Consejería competente en la materia, podrá acordar la asignación a la Unidad Aceleradora de Proyectos de todas aquellas iniciativas que por su importancia o naturaleza contribuyan al logro de los objetivos básicos de la Comunidad Autónoma de Andalucía establecidos en el artículo 10 del Estatuto de Autonomía para Andalucía (...).

Las iniciativas asignadas a la Unidad Aceleradora de Proyectos por esta vía tendrán en sus distintos trámites administrativos un impulso preferente y urgente ante cualquier Administración Pública andaluza, sin perjuicio de la prevalencia de los proyectos declarados de interés estratégico por la Comisión Delegada para Asuntos Económicos, que en todo caso tendrán carácter prioritario”.

Por todo ello, debería modificarse la redacción del inciso inicial del artículo 11, con el objeto de que sea inequívoco el alcance de tal previsión.

Artículo 13. Colaboración pública y con entidades privadas.

El apartado primero prescribe que la Consejería con competencias relativas a las actividades mineras podrá, a los efectos de la finalidad establecida en el presente decreto, celebrar convenios de colaboración o formalizar encomiendas de gestión, de manera individual o colectivamente junto con otras entidades, con corporaciones de derecho público para la realización de tareas de carácter instrumental, material, técnico, auxiliar o de apoyo a las actuaciones emprendidas en el marco de este decreto o para proyectos o iniciativas que se ubiquen dentro de las zonas de actuación objeto de las medidas contempladas en el presente decreto y respondan a la finalidad perseguida, siempre que ello no implique el ejercicio de potestades públicas.

Desconocemos la finalidad de este precepto -ni en el preámbulo ni en la MAIN encontramos ningún análisis, justificación o explicación sobre su contenido o el fin pretendido-, ya que la posibilidad de suscribir convenios de colaboración y de formalizar encomiendas de gestión existe sin necesidad de que sea contemplada por la normativa sectorial, por estar reguladas por la Ley 9/2007, de 22 de octubre, y por la Ley 40/2015, de 1 de octubre.

Sin perjuicio de lo anterior, en el supuesto de que se mantenga el precepto, consideramos que debería modificarse su redacción, ya que su título, “colaboración pública y con entidades privadas”, y la actual redacción de su contenido podría inducir a confusión. En efecto, frente a lo que sucede con los convenios de colaboración (que pueden suscribirse con otras Administraciones Públicas, organismos públicos, Universidades Públicas, así como con sujetos de derecho privado), respecto de las encomiendas de gestión, el artículo 105 de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, prescribe que la realización de actividades de carácter material o técnico de la competencia de los órganos administrativos o de las entidades de Derecho Público “podrá ser encomendada a otros órganos o entidades de Derecho Público de la misma o de distinta Administración”.

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	ARTURO ENRIQUE DOMINGUEZ FERNANDEZ	14/04/2025	
VERIFICACIÓN	Pk2jmZW66JHHKL7K4GCUAWWPZ94ZBV	PÁG. 5/6	




Sin embargo, este artículo 13 hace una genérica mención a “entidades”, sin precisar que cuando se trate de las encomiendas de gestión, dichas entidades han de pertenecer a la esfera pública.

Quizá la causa se encuentre en haber regulado en un mismo párrafo dos figuras jurídicas (convenios de colaboración, y encomiendas de gestión) diferentes y, según podría entenderse, pretender aplicarlas con idéntico ámbito subjetivo y material, motivo por el que quizá fuera conveniente que sean tratadas en párrafos o apartados diferentes, para que las singularidades de una no parezcan ser aplicables a la otra.

EL SECRETARIO GENERAL PARA LA
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Arturo E. Domínguez Fernández

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	ARTURO ENRIQUE DOMINGUEZ FERNANDEZ	14/04/2025	
VERIFICACIÓN	Pk2jmZW66JHHKL7K4GCUAWWPZ94ZBV	PÁG. 6/6	