

Informe de la Secretaria General Técnica del Departamento de Desarrollo Rural y Sostenibilidad sobre el proyecto de Decreto del Gobierno de Aragón, por el que se actualizan las condiciones para procesos de liquidación de obras de interés común en zonas de interés nacional y se modifica el Decreto 32/1992, de 17 de marzo, de la Diputación General de Aragón por el que se unifica en las zonas regables el supuesto de modesto propietario a efectos de reintegro de obras.

Corresponde emitir este informe preceptivamente a la Secretaria General Técnica de este Departamento conforme a lo dicho en el artículo 50.1.a) de la Ley 2/2009, de 11 de mayo, del Presidente y del Gobierno de Aragón, emitiéndose por este servicio por encargo del Secretario General Técnico, en atención a las competencias que a este servicio atribuye el artículo 6.1 del Decreto 317/2015, de 15 de diciembre, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba la estructura orgánica del Departamento de Desarrollo Rural y Sostenibilidad, al indicar "la elaboración de los informes jurídicos y proyectos de disposiciones normativas y de actos administrativos destinados a una pluralidad indeterminada de sujetos que se le encomienden"

I. Consideraciones normativas:

El objeto del proyecto de decreto es la actualización de los criterios de umbral de superficie en los supuestos de modesto propietario y de los plazos máximos de reintegro, en relación con la parte reintegrable de las obras de interés común en regadíos de zonas de interés nacional.

Desde el punto de vista material, el artículo 71.17 y 72.1.e) del Estatuto de Autonomía de Aragón, aprobado por Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, reconoce la competencia de la Comunidad Autónoma en agricultura y ganadería y específicamente en la regulación y ejecución de las actuaciones relativas a las obras de regadío, títulos competenciales en los que se apoya la aprobación del proyecto.

II. Cuestiones de oportunidad:

La Ley de Reforma y Desarrollo Agrario, aprobada por Decreto 118/1973, de 12 de enero, prevé que a través de Decreto puedan establecerse, en el caso de concesionarios y modestos propietarios, tanto los tipos de interés como los plazos máximos y mínimos para los reintegros que deben de efectuar a la Administración en concepto del 60% del coste de las obras de interés común en las transformaciones en regadío. Hasta la fecha, los criterios empleados a este respecto derivan del Decreto 1617/1969, de 10 de julio, por el que se dictan normas para la aplicación de la Ley 51/1968, de 27 de julio, sobre régimen de las tierras adquiridas por el Instituto Nacional de Colonización o afectados por sus planes. Además el Decreto 32/1992, de 17 de marzo, de la Diputación General de Aragón se unificó en las zonas regables el

supuesto de modesto propietario a efectos de reintegros por obras, estableciendo tal consideración a aquellos propietarios cuya titularidad dominical no exceda de 25 ha en cualquiera de las zonas regables en ejecución en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Aragón.

Atendiendo al tiempo transcurrido, 48 años en el primer decreto y 25 años en el segundo, parece conveniente y necesario que se apruebe esta norma para actualizar las condiciones para los procesos de liquidación de obras de interés común las cuales se iniciaron hace aproximadamente 20 años a las condiciones socioeconómicas actuales.

III. Corrección del procedimiento seguido

El artículo 50.1.a) de la Ley 2/2009, de 11 de mayo, del Presidente y del Gobierno de Aragón, determina que este informe ha de referirse, al menos, a la corrección del procedimiento seguido y a la valoración de las alegaciones presentadas.

Para la aprobación del proyecto de decreto objeto del presente informe es preciso seguir los trámites previstos en la Ley 2/2009, de 11 de mayo del Presidente y del Gobierno de Aragón. A continuación se revisará la corrección de los trámites realizados:

a) A este respecto, el artículo 47 de dicha norma dispone que la iniciativa para la elaboración de reglamentos, corresponde a los miembros del Gobierno en función de la materia. Conforme al Decreto 317/2015, de 15 de diciembre, del Gobierno de Aragón, corresponde la creación, mejora y modernización de regadíos, la redacción de los instrumentos necesarios para la ejecución de las obras así como el seguimiento y el control de los mismos corresponde al Departamento de Desarrollo Rural y Sostenibilidad. Consta en el expediente remitido orden de inicio del Consejero de este departamento.

b) Con carácter previo en el expediente existe un informe del Director General de Desarrollo Rural, con el cual se considera suficientemente justificada la ausencia del trámite de consultas previas ciudadanas regulado en el artículo 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, fundamentalmente por tratarse de una regulación de aspectos parciales de la materia.

c) El artículo 49 de la Ley 2/2009, de 11 de mayo, regula el trámite de audiencia que podrá ampliarse con el de información pública. En el presente caso, la orden de inicio solamente hace referencia al trámite de información pública el cual se realizó mediante anuncio en el BOA de 26 de junio de 2017. No obstante, falta en el expediente las certificaciones de exposición pública emitidas por la Dirección General de Desarrollo Rural y el Servicio de Información y Documentación Administrativa, las cuales deberán incorporarse al expediente o reclamarse a los órganos competentes.

Por otro lado, aunque en la orden de inicio no se hace referencia a la audiencia a la que se refiere el citado artículo, en el expediente se comprueba que si se ha realizado dicha audiencia pues se remitió el proyecto a las distintas comunidades de regantes generales y a las organizaciones profesionales agrarias más representativas, como posibles afectados por el cambio normativo.

d) De igual modo, de acuerdo con lo previsto en la Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón, se han remitido al Portal de Transparencia, la orden de inicio, la memoria justificativa, el proyecto de decreto, el anuncio de información pública y el trámite de audiencia.

e) Se han presentado al proyecto de decreto alegaciones de la comunidad de Regantes nº XI de los riegos de Bardenas "Acequia de Sora", UAGA-COAG, Comunidad de Regantes de "San Miguel", Comunidad de Regantes de "Montesnegros", Comunidad General de Riegos del Alto Aragón y el Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente. Estas alegaciones han sido valoradas por el órgano gestor a través del informe que acompaña el expediente de 1 de septiembre de 2017.

Varias de las alegaciones presentadas por los interesados hacen mención a aspectos que no pretende regular el Decreto, como excluir del mismo los sectores cuya puesta en riego se haya efectuado sin la previa ejecución de las redes de distribución y desagües pertinentes, así como la disminución y desagües pertinentes, así como la disminución de los importes, o su anulación, en los casos de sectores de riego que presenten problemas en las obras ejecutadas, el importe máximo de las obras de interés común, que se incluya entre los beneficiarios de las obras a todos los usuarios incluidos los no regantes. Asimismo, varios alegantes solicitan ampliar a 50 ha, la superficie que limite la consideración de modesto propietario a efecto de los reintegros de obras. Sobre esta cuestión se ha tenido en cuenta para justificar las 35 ha que la media de la superficie agrícola utilizada (SAU) por explotación, en Aragón en el año 2013, era 46,38 ha. El resto de alegaciones han sido valoradas correctamente en el informe que se acompaña.

f) Al proyecto se unió la memoria justificativa de fecha de fecha 19 de junio de 2017 a la que se refiere el artículo 48 de la citada ley, por la que se debe comprobar la necesidad de promulgar esta norma, su inserción en el ordenamiento jurídico y sus efectos económicos. Es necesario reforzar en dicha memoria las medidas que se adoptan y explicar las mismas, al igual que sucede con los aspectos económico.

g) Sucediendo los anteriores trámites así descritos, procede la emisión del presente informe por parte de esta Secretaría General Técnica, informe de carácter preceptivo de conformidad con el artículo 50.1.a) de la Ley 2/2009, de 11 de mayo.

h) Resta indicar que de acuerdo con el artículo 50.1.b) de la precitada Ley 2/2009, de 11 de mayo, deberá someterse al informe preceptivo de la Dirección

General de Servicios Jurídicos. Para ello, tal y como preceptúa el artículo 3.3.a) del Decreto 167/1985, de 19 de diciembre, de la Diputación General de Aragón, por el que se regula la organización y funcionamiento de la Asesoría Jurídica, se remitirá el expediente completo junto con el proyecto de decreto, acompañándose del correspondiente índice de documentos, por parte de la Dirección General de Desarrollo Rural a la Dirección General de Servicios Jurídicos.

i) Por otro lado, indicar que conforme al artículo 50.2 y 15.3 de la Ley 1/2009, de 30 de marzo, del Consejo Consultivo de Aragón es preceptivo el dictamen del mismo, por tratarse de un proyecto de reglamento ejecutivo, por cuanto desarrolla y completa algunos aspectos puntuales del régimen jurídico que la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario establece sobre el reintegro del coste de las obras de interés común ejecutadas en zonas regables de interés nacional.

j) Por último, añadir que una vez seguido el procedimiento descrito, y recibidos todos los informes que restan, de conformidad con el acuerdo del Gobierno de Aragón de 29 de abril de 1997, sobre el procedimiento de tramitación de los asuntos que se sometan a su consideración, el Departamento deberá formular la propuesta de proyecto de decreto a someter a la consideración del Consejo de Gobierno teniendo en cuenta el calendario previsto de reuniones. En consecuencia, se ha desarrollado hasta el momento de forma correcta el procedimiento para la elaboración del proyecto.

IV. Contenido del proyecto de decreto

Una vez elaborado el proyecto de Decreto por la Dirección General de Desarrollo Rural, y examinadas las alegaciones presentadas, así como el informe respecto a las mismas emitido por la Dirección de Desarrollo Rural, se adjunta proyecto modificado en el que se recogen destacadas en negrita las variaciones que se proponen, y en particular procede efectuar las siguientes observaciones:

a) Título del proyecto de Decreto:

Se propone la modificación del título del Decreto por un lado para simplificarlo y por otro para suprimir la cita del Decreto 32/1992, de 17 de marzo, lo que resulta obligado por razones de seguridad jurídica y de técnica normativa, ya que la modificación del Decreto 32/1992, de 17 de marzo, de la Diputación General de Aragón por el que se unifica en las zonas regables el supuesto de modesto propietario, carece de sentido pues lo que se hace es sustituir el contenido de su único artículo, y por ello entendemos que debería derogarse, lo que debe hacerse en la disposición de la parte final correspondiente.

b) Exposición de motivos:

En primer lugar, se considera correcta y adecuada la referencia al artículo 71.17 del Estatuto de Autonomía de Aragón para concretar la competencia de la Comunidad Autónoma de Aragón en materia de agricultura y ganadería. Asimismo se ha seguido el criterio del Consejo Consultivo de Aragón, puesto de manifiesto en diversos dictámenes, la referencia de la competencia debe aparecer al comienzo del preámbulo, en el primer párrafo, como punto de partida para el resto de referencias normativas. No obstante, cabe indicar que se ha incorporado al proyecto modificado la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma sobre regadíos, tal y como establece el artículo 72.1.e) del Estatuto de Autonomía de Aragón, "la regulación y ejecución de las actuaciones relativas a las obras de regadío".

Se hace referencia al Decreto 1517/1969, de 10 de julio, por el que se dictan normas para la aplicación de la Ley 51/1968, de 27 de julio, sobre régimen de las tierras adquiridas por el Instituto Nacional de Colonización o afectadas por sus planes, existe un error ya que no es el decreto 1517/1969 sino el decreto 1617/1969. Asimismo, la Ley 51/1968, de 27 de julio esta derogada por la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario, aprobada por el Decreto 118/1973, de 12 de enero, no obstante el contenido de la misma forma parte de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario, pues en ella se refundieron varias leyes sobre esa materia, por ello el Decreto al que se hace referencia no esta derogado y resulta de aplicación.

Asimismo, se considera necesario indicar en la exposición de motivos la derogación del Decreto 32/1992, de 17 de marzo, ya que como hemos indicado anteriormente el objeto de este decreto, entre otros, es establecer los criterios de superficie para la consideración de modesto propietario, que es el único contenido del citado decreto, por lo que procede su derogación, lo que también ha de reflejarse en una disposición derogatoria.

Como parte de la exposición de motivos es preciso describir el objeto y la finalidad de la norma, que parece ser, por un lado fijar los criterios para la consideración de modesto propietario, los plazos para el reintegro del importe de las obras de interés común y por otro lado los ajustes necesarios en los procesos de reintegro de acuerdo con el marco del procedimiento administrativo actualmente vigente.

Finalmente, en la exposición de motivos es necesario incorporar un apartado respecto a los principios de buena regulación. De esta forma, se propone la siguiente redacción:

"En cumplimiento del artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, en la tramitación de este Decreto se han respetado los principios de buena regulación, de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia. Así, se justifica suficientemente en los antecedentes expuestos la necesidad de la aprobación del decreto por el transcurso del tiempo y la necesidad de actualización de

las condiciones para los procesos de liquidación de obras de interés común en zonas de interés nacional”.

Asimismo, todo proyecto de decreto debe contar en su apartado expositivo con la referencia al procedimiento seguido, para lo cual se propone la siguiente redacción:

“En el procedimiento de elaboración se han seguido los trámites exigidos por el ordenamiento jurídico, en particular el proyecto de decreto se ha sometido a audiencia e información pública durante el plazo de un mes, mediante anuncio en el Boletín Oficial de Aragón nº 120, y de 26 de junio de 2017 y los preceptivos informes y dictámenes”.

c) Estructura del proyecto de decreto:

1. En primer lugar, y con carácter general para todo el texto del proyecto de decreto, indicar que deberán seguirse las Directrices de Técnica Normativa. A Este respecto, recordar que tras el artículo, el título que indica su contenido deberá figurar en cursiva y sin negrita.

2. En cuanto a la sistemática u orden en la enumeración de los artículos, con carácter general toda disposición mantiene el siguiente orden: una parte inicial en la que se describe el objeto, finalidad, ámbito de aplicación y definiciones y principios, en su caso, y una parte dispositiva estricta en la que se comienza por los preceptos organizativos, para describir posteriormente los preceptos comprensivos de las garantías y la parte final con las disposiciones transitorias, derogatorias y finales. No obstante, en el presente caso por la sencillez del proyecto de decreto no cuenta con una estructura tan diferenciada, sin embargo se considera necesario incorporar un artículo 1 que recoja el objeto de la aprobación del presente decreto, que se ha recogido en el proyecto modificado.

3. En primer lugar, en el artículo 1 del proyecto de decreto sobre lo obligación de reintegro de obras se indica la consideración de modesto propietario en el que tendrá tal consideración, aquellos cuya titularidad dominical no exceda de 35 hectáreas en cualesquiera de las zonas regables de la Comunidad Autónoma de Aragón. En el resto del articulado del decreto se concreta que el reintegro o el concepto de modesto propietario son respecto a obras de interés común, por lo tanto, se considera necesario concretar también aquí que el reintegro es solo para obras de interés común, así se ha recogido en el proyecto modificado.

4. En el artículo 2, en primer lugar parece más adecuado hablar de plazos que de periodos, así se ha reflejado en proyecto modificado. Se ha incluido en el modificado algunas variaciones, destacar que se ha añadido a los adjudicatarios que están incluidos como destinatarios de bienes del Patrimonio Agrario de la Comunidad Autónoma, además de los concesionarios, conforme a la Ley 14/1992, de 28 de diciembre, de Patrimonio Agrario de la Comunidad Autónoma de Aragón.

Asimismo el apartado 4 de dicho artículo 2 cuando se hace referencia a los efectos de los reintegros cuando los propietarios sea una administración pública, para mayor seguridad jurídica, parece conveniente indicar que en dichos procesos ya se ha alcanzado la fase de adjudicación, lo que se indica para la consideración de esa Dirección General.

5. En el artículo 4 en el proyecto modificado se han efectuado varias modificaciones para tratar de dejar más clara la redacción, teniendo en cuenta que se trata de un precepto que es resultado del contenido de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario. Resulta especialmente clarificador el último apartado, en el que se indica que la liquidación comprende toda la superficie del sector o fracción hidráulica independiente, incluidas las superficies que hayan podido ser declaradas como con cumplimiento de índices antes de que se efectuará la general del sector. Es evidente que la liquidación de un sector lo es de todo él, que se efectúa cuando se han concluido todas las actuaciones, y que en él son incluidas también las superficies que se hubieran declarado con anterioridad como cumplidos los índices de intensidad, pues el coste de las obras se reparte entre todos los "regantes" del mismo y cuando ello puede hacerse.

6. En el artículo 5 del proyecto modificado la recaudación de las obras de interés común por las comunidades de regantes, hace referencia que mediante la suscripción de un convenio entre el Gobierno de Aragón y las comunidades de regantes se podrá transferir la gestión de cobros en dichas comunidades de regantes, sin que dicha gestión del cobro pueda superar el 3% del total. Respecto a esta propuesta, se desconoce si se ha consultado al órgano competente en materia de recaudación, sino sería necesario recabar informe al Departamento de Hacienda para que determinen si dicha actuación puede realizarse y si es posible gestionarse a través de un convenio de colaboración y en que condiciones.

7. Finalmente respecto a las disposiciones, las Directrices de Técnica Normativa establecen que seguirán el siguiente esquema, transitorias, derogatorias y finales. Por lo tanto, en el presente proyecto de decreto deberá aparecer en primer lugar la disposición transitoria, para continuar con la disposición derogatoria y finalmente las disposiciones finales.

Respecto a la disposición transitoria se refiere a los expedientes iniciados antes del proyecto de decreto, ésta dispone "los expedientes de liquidación de obras actualmente iniciados podrán acogerse previa solicitud o de oficio al presente Decreto". En primer lugar, indicar que sería necesario precisar más respecto a esta cuestión, ya que mediante la redacción del proyecto parece que únicamente se refiere a los plazos. En segundo lugar debería concretarse que se entiende por procedimientos iniciados, pues pudiera interpretarse que esta opción se extiende a los reintegros que ya se han cobrado. Además se establece la posibilidad de que se realice previa solicitud o de oficio, considerando que debería ser de oficio exclusivamente y siendo necesario concretarse en el mismo la forma en la que se debería de aplicar.

La disposición derogatoria única, debería denominarse disposición derogatoria, en la que consideramos siguiendo lo establecido en este informe debe derogarse el Decreto 32/1992, de 17 de marzo.

Finalmente respecto a las disposiciones finales, la primera disposición final sobre la habilitación reglamentaria, debería separarse en dos, siendo la primera respecto a la habilitación reglamentaria y la segunda respecto a la ampliación de plazos, pues esta no es en realidad un desarrollo reglamentario sino la aplicación de una previsión prevista en el ordenamiento jurídico, sobre el contenido se entiende que debe suprimirse la referencia final al procedimiento pues esto sí que sería un desarrollo reglamentario y estaría incluido en la otra disposición final, por que además resulta innecesaria. En referencia a esta nueva disposición final segunda, se advierte para su consideración que solo se hace referencia a la posibilidad de la ampliación de plazos de los modestos propietarios, siendo que el artículo de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario no lo limita, incluyéndose también a los propios adjudicatarios.

El resto de las observaciones indicadas tienen reflejo en el proyecto modificado que se adjunta con las variaciones que se propone incluir en el proyecto.

V. Conclusión

Se informa favorablemente el proyecto de decreto objeto de este informe, sin perjuicio de que debe obtenerse el informe de la Dirección General de Servicios Jurídicos y el dictamen del Consejo Consultivo.

Zaragoza a 15 de noviembre de 2017

La Jefa de Sección de Coordinación
Normativa y Comunitaria

Consta la firma

Fdo.: Beatriz Goñzalvo Gómez

VºBº
EL JEFE DE SERVICIO DE
RÉGIMEN JURÍDICO

Consta la firma

Fdo.: Juan Luis Esteras Duce

