

JUNTA DE ANDALUCÍA

GABINETE JURÍDICO

Servicios Centrales

7100/6347

S. ref.: MJP/PCR
N. ref.: SSPI00036/17
Asunto: Rmdo. Informe SSPI00036/17

CONSEJERÍA DE ECONOMÍA Y CONOCIMIENTO
SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA
C/ Johannes Kepler, 1 – Edf. Kepler
Isla de la Cartuja
41092 Sevilla

Ilma. Sra.:

Adjunto remito a V.I. informe, bajo el número SSPI00036/17, emitido por este Gabinete Jurídico en relación con "PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE ESTABLECE Y REGULA LA COMISIÓN DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DEL PLAN ESTRATÉGICO DE INTERNACIONALIZACIÓN DE LA ECONOMÍA ANDALUZA HORIZONTE 2020.".

EL JEFE DEL GABINETE JURÍDICO.

S A L I D A	JUNTA DE ANDALUCÍA		
	Consejería de la Presidencia		
	FECHA	HORA	NUMERO
	30	JUN. 2017	
	GABINETE JURÍDICO		
	364		
	SEVILLA		

CONSEJERÍA DE ECONOMÍA Y CONOCIMIENTO Secretaría General Técnica
- 4 JUL. 2017
N.º DE CONTROL: E-20170590

Plaza de España. Puerta de Navarra, s/n 0 41013 Sevilla

Código:	43CVe831W2W6VB58icy0xLxez1/p8U	Fecha	30/06/2017
Firmado Por	JESUS JIMENEZ LOPEZ		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	Página	1/1



INFORME SSPI00036/17 – DECRETO POR EL QUE SE ESTABLECEN Y REGULAN LOS ÓRGANOS COLEGIADOS DEL PLAN ESTRATÉGICO DE INTERNACIONALIZACIÓN DE LA ECONOMÍA ANDALUZA HORIZONTE 2020

Comisión de Seguimiento y Evaluación del Plan Estratégico de Internacionalización de la Economía Andaluza Horizonte 2020. Comité Técnico de apoyo a la Comisión de Seguimiento y Evaluación del Plan Estratégico de Internacionalización de la Economía Andaluza Horizonte 2020. Órganos de participación administrativa y social. Órganos de participación ciudadana.

Remitido por la Ilma. Sra. Secretaria General Técnica de la Consejería de Economía y Conocimiento el proyecto de Decreto de referencia para la emisión del informe preceptivo que contempla el artículo 78.2.a) del Reglamento de Organización y Funciones del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía y del Cuerpo de Letrados de la Junta de Andalucía, aprobado por Decreto 450/2000, de 26 de diciembre, se formulan las siguientes

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

PRIMERA. A través del presente Decreto se crearían y regularían sendos órganos colegiados para el seguimiento y evaluación de las actuaciones de ejecución del Plan Estratégico de Internacionalización de la Economía Andaluza Horizonte 2020.

Y ello siguiendo el criterio sentado por la Asesoría Jurídica de la Consejería de Economía y Conocimiento en su Informe COPI00094/16, de 26 de octubre, sobre proyecto de Orden de dicha Consejería, por la que se establece y regula la Comisión de Seguimiento y Evaluación del Plan Estratégico de Internacionalización de la Economía Andaluza Horizonte 2020, en el que su Letrada Jefe sostuvo que no procedía la creación de dicho órgano colegiado mediante Orden, sino a través de Decreto, de acuerdo con los subapartados b) y c) del artículo 89.2 de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de Administración de la Junta de Andalucía (en adelante: LAJA).

En efecto, previéndose en el proyecto de Decreto remitido la creación de la Comisión de Seguimiento y Evaluación del Plan Estratégico de Internacionalización de la Economía Andaluza Horizonte 2020 y del Comité Técnico de apoyo a dicha Comisión, alcanzamos la misma conclusión sobre la exigencia de un Decreto para ello, teniendo en cuenta la composición y las funciones que tales órganos tendrían.

Así, la Comisión estaría presidida por la persona titular de la Secretaría General de Economía de la Consejería de Economía y Conocimiento, como también en el Comité estarían representadas varias Consejerías a través de personas titulares de cargos con rango de Dirección General. Por tanto, nos encontraríamos en el supuesto establecido en el artículo 89.2 .b) de la LAJA, sobre la exigencia de

Código:	43Cve8660DFNZPJd7dRytJCj2ZgJht	Fecha	29/06/2017
Firmado Por	ANTONIO LAMELA CABRERA		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	Página	1/11



(artículo 2.3 del Decreto 205/2015, de 14 de julio, que regula la estructura orgánica de la Consejería de Economía y Conocimiento).

CUARTA. Desde el punto de vista procedimental, este proyecto normativo se habría tramitado conforme a la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, resultando de aplicación a tales efectos la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común, por haberse iniciado con posterioridad a la entrada en vigor de ésta.

Al respecto, el expediente debería completarse con los siguientes trámites y formalidades:

4.1.- Se recomienda que en la parte expositiva quede justificada la adecuación del proyecto a los principios de buena regulación, recogidos en el artículo 129.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, según el cual, *"En el ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria, las Administraciones Públicas actuarán de acuerdo con los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, y eficiencia. En la exposición de motivos o en el preámbulo, según se trate, respectivamente, de anteproyectos de ley o de proyectos de reglamento, quedará suficientemente justificada su adecuación a dichos principios"*.

Además, sobre dicha exigencia se ha pronunciado el Consejo Consultivo de Andalucía recientemente en el Dictamen n.º 242/2017, de 16 de mayo, indicando lo siguiente:

"(...) el Consejo Consultivo echa en falta una memoria justificativa en la que expresamente se valore el cumplimiento de los principios de buena regulación aplicables a las iniciativas normativas de las Administraciones Públicas (...) El artículo 129 de la Ley 39/2015 dispone que en la exposición de motivos o en el preámbulo, según se trate, respectivamente, de anteproyectos de ley o de proyectos de reglamento, quedará suficientemente justificada su adecuación a dichos principios. Sin embargo, dicha declaración no es una pura formalidad, sino que debe guardar coherencia con la documentación obrante en el expediente, en la que debe quedar constancia del análisis del cumplimiento de dichos principios. En este caso, como se indica en el anterior fundamento jurídico, no existe una memoria o documento equivalente que permita considerar efectuado dicho análisis y, por ende, resulta cuestionable la declaración que se formula en la exposición de motivos".

Por tanto, el cumplimiento de los principios de buena regulación por el proyecto habría de constar, tanto en la parte expositiva, como en una memoria que lo justifique dentro del expediente.

4.2.- Se advierte que debería firmarse y fecharse el documento de observaciones de la Unidad de Igualdad de Género de la Consejería de Economía y Conocimiento, que aparece en el expediente como atribuido a la Consejera Técnica, responsable de dicha Unidad.

Código:	43CVe8660DFNZPJd7dRytJCj2ZgJht	Fecha	29/06/2017
Firmado Por	ANTONIO LAMELA CABRERA		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	Página	3/11



expresamente la supresión o disminución competencial del órgano o unidad administrativa afectados, siendo la Consejería competente en materia de Administración Pública la que debería comprobar en cada caso el cumplimiento de estas condiciones.

En el mismo sentido, ha de estarse a lo dispuesto en el artículo 5.4 de la Ley 40/2015, en el se establece que *"No podrán crearse nuevos órganos que supongan duplicación de otros ya existentes si al mismo tiempo no se suprime o restringe debidamente la competencia de estos. A este objeto, la creación de un nuevo órgano sólo tendrá lugar previa comprobación de que no existe otro en la misma Administración Pública que desarrolle igual función sobre el mismo territorio y población."*

4.10.- También se prevé en el artículo 22 de la LAJA que se valore además la repercusión económico-financiera de la ejecución de la norma de creación, del mismo modo que, en el artículo 5.3.c) de la Ley 40/2015 se exige la *"Dotación de los créditos necesarios para su puesta en marcha y funcionamiento"* para la creación de cualquier órgano administrativo.

En este sentido, según la Memoria Económica de 19 de diciembre de 2016 y el Informe de la Dirección General de Presupuestos, esta disposición no tendría incidencia económica.

QUINTA. Pasamos ya al análisis pormenorizado de cada uno de los apartados del texto remitido.

5.1.- Artículo 1: Debería hacerse referencia también al carácter de órgano de participación ciudadana que tendría la Comisión, de acuerdo con el artículo 32 de la LAJA.

5.2.- Artículo 2: Debemos analizar por separado las consecuencias que tendría la posible consideración de la Comisión como órgano de participación ciudadana y la indeterminación de algunas de las funciones que se le atribuyen.

5.2.1.- La Comisión como órgano de participación ciudadana: Las funciones que se le atribuyan a la Comisión, en cuanto órgano colegiado de participación social, en el que estarían presentes organizaciones en representación de intereses legalmente reconocidos, como serían los sindicatos y las asociaciones empresariales, deberían corresponderse con las previstas para los órganos de participación ciudadana en el artículo 32.1 de la LAJA.

Así, este precepto se refiere a dichos órganos como *"órganos de participación con fines de información y asesoramiento en la elaboración de planes y programas o de actuaciones con gran incidencia social y de audiencia a sectores o colectivos determinados, que puedan resultar afectados por la elaboración de normas, la definición de políticas o alguna de las actuaciones mencionadas."* Es decir, las funciones que se le atribuyan a la Comisión deberían estar directamente relacionadas:

- con la información y asesoramiento en la elaboración de planes y programas

Código:	43Cve8660DFNZPd7dRytJCj2ZgJht	Fecha	29/06/2017
Firmado Por	ANTONIO LAMELA CABRERA		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	Página	5/11



imprecisión en lo que a la trascendencia de las mismas se refiere, al no especificarse la utilidad o el destino del resultado de su ejercicio.

Así, según el apartado a) de este precepto, a la Comisión le correspondería efectuar el seguimiento y evaluación de las actuaciones y programas del Plan, así como aprobar una serie de informes en distintos momentos de ejecución del mismo, pero no se indica el destino de dichos informes, ni de las conclusiones que se alcancen en el ejercicio de la función general de seguimiento y evaluación de la ejecución del Plan.

Esto mismo podría decirse de las funciones señaladas en los apartados d) - *"Analizar los informes elaborados por el Comité Técnico de apoyo a la Comisión"*-, y f) - *"Conocer el desarrollo de la gestión del Plan y participar, en su caso, de nuevas iniciativas"*.

Por tanto, se recomienda que se precise en qué se emplearían los resultados de las funciones referidas, a los efectos de diseñar un esquema de atribuciones de la Comisión que resulte coherente con su naturaleza de órgano de participación social o ciudadana.

Al margen de esta observación general sobre el artículo 2, hemos de añadir, respecto al apartado f), que resulta indeterminada la referencia a la participación *"de nuevas iniciativas"*, debiendo concretarse la relación que debería haber entre las mismas y el Plan Estratégico de Internacionalización de la Economía Andaluza Horizonte 2020, o en qué consistiría dicha participación, entre otros extremos posibles.

5.3.- Artículo 3: Debería determinarse a quién correspondería el nombramiento de todos los miembros de la Comisión, independientemente de a quién corresponda la propuesta de cada uno de ellos.

5.4.- Artículo 3.1 .b): Previéndose que la Vicepresidencia de la Comisión corresponda a la persona que ostente la delegación de facultades del Consejo de Administración de EXTENDA, surge la duda acerca de si con ello se estaría exigiendo la condición de Consejero de aquella. Es decir, debería concretarse si debería ser Consejero Delegado o podría ser un tercero, apoderado a tales efectos por el Consejo de Administración de aquella sociedad.

5.5.- Artículo 3. c), d) y e): En estos apartados se prevé que la Confederación de Empresarios de Andalucía, la Confederación Sindical de Comisiones Obreras de Andalucía y la Unión General de Trabajadores de Andalucía designen a varios de los vocales de la Comisión.

Al respecto, debería tenerse en cuenta lo dispuesto en los artículos 6.3.a) y 7.1.a) de la Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical, preceptos según los cuales la capacidad representativa institucional se atribuye, tanto a los sindicatos más representativos a nivel estatal, como a los más representativos a nivel de Comunidad Autónoma, en este caso, de Andalucía, ignorándose a los primeros en el proyecto de Decreto remitido.

Código:	43Cve8660DFNZPjd7dRytJCj2ZgJht	Fecha	29/06/2017
Firmado Por	ANTONIO LAMELA CABRERA		
Uri De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	Página	7/11



libre e igual disfrute del derecho constitucional reconocido por el art. 28, vulnerándose a la vez el art. 14 de la Constitución y tal precepto consagrador de la libertad sustantiva, cuando ésta se restringe para unos sindicatos y para otros no y no se aporta argumentación suficiente para justificar la restricción.(...)

(...)«que las diferencias que las normas legislativas o, en cuanto ello es posible, reglamentarias, establezcan entre distintos sindicatos no son lesivas para la libertad sindical y, por tanto, no son constitucionalmente inaceptables en la medida en que estén basadas en criterios objetivos y sean razonables y adecuadas al fin perseguido y ha reconocido como criterios objetivos y por tanto constitucionalmente válidos los de la mayor representatividad y la implantación.»(...)

(...)De ello, y del hecho de que la defensa y promoción de los intereses económicos y sociales de los trabajadores o funcionarios se atribuye por la Constitución a todos los sindicatos sin distinción, deriva una importante consecuencia de carácter procesal: incumbe a los órganos del Estado demandados en el procedimiento constitucional la carga de ofrecer la justificación que posea el diferente trato.(...)

(...)el legislador puede válidamente potenciar las organizaciones de amplia base territorial (estatal o comunitaria) y funcional (intersectorial), que aseguren la presencia, en cada concreto ámbito de actuación, de los intereses generales de los trabajadores, frente a una posible atomización sindical, pero de tal afirmación no se puede concluir que, en ámbitos concretos, sólo puedan tener presencia exclusiva las organizaciones de más amplia base, pues de lo que se trata es de garantizar la presencia de éstas sin impedir la de otras de suficiente representatividad en ese concreto ámbito.(...)”

Estos mismos razonamientos sobre el derecho de participación institucional de los sindicatos serían igualmente de aplicación respecto a las asociaciones empresariales, como se ha encargado de precisar el propio Tribunal Constitucional (STC 57/1989, de 16 de marzo).

Así, de acuerdo con la Disposición adicional sexta del Estatuto de los Trabajadores, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, también gozarían de dicha capacidad aquellas asociaciones que contaran con el 10 por 100 o más de las empresas y trabajadores en el ámbito estatal, así como las asociaciones empresariales de Comunidad Autónoma que contaran en ésta con un mínimo del 15 por 100 de los empresarios y trabajadores, excepto, en este último supuesto, las asociaciones empresariales que estén integradas en federaciones o confederaciones de ámbito estatal.

Por tanto, todas las asociaciones que tuvieran dicha representatividad deberían estar presentes en la Comisión, si bien, como expresó el Tribunal Constitucional en su Sentencia 57/1989, de 16 de marzo, ello no impide que las Comunidades Autónomas, en el ejercicio de sus competencias de organización, integren además en sus propios Organismos a otras asociaciones empresariales que no tengan esa condición legal de mayor representatividad.

5.6.- Artículo 3.f): Previéndose a la persona titular de la Dirección de Planificación y Estrategia de EXTENDA entre los miembros de la Comisión, entendemos que tendría voz y voto aunque

Código:	43Cve8660DFNZPJd7dRytJCj2ZgJht	Fecha	29/06/2017
Firmado Por	ANTONIO LAMELA CABRERA		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	Página	9/11



atribución de un derecho al voto en su condición de Secretario y como añadido al que le correspondiera como miembro del órgano respectivo, sino que simplemente se trata de declarar que tendría el derecho al voto que se le atribuye como tal miembro.

En definitiva, en el Decreto proyectado debería salvarse el derecho al voto que tendría el Secretario como miembro del Comité.

Por otra parte, debería impedirse expresamente que la Secretaría recayera en la misma persona titular de la Presidencia.

5.14.- Artículo 8.2: Al igual que advertíamos sobre el artículo 4.1, presumimos que la Secretaría se incluiría entre los miembros del Comité a los efectos del cómputo de la mayoría de los mismos que podrían solicitar la convocatoria de este órgano, aunque siempre que aquélla recayera en uno de los miembros del Comité y no en un funcionario de la Consejería de Economía y Conocimiento, según lo dispuesto antes en el artículo 7.3.

SEXTA. Como mejora técnica normativa se recomienda referirse a la Consejería competente en materia de economía, en lugar de hacerlo a la actual "Consejería de Economía y Conocimiento".

Es cuanto me cumple someter a la consideración de V.I., sin perjuicio de que se cumplimente la debida tramitación procedimental y presupuestaria.

El Letrado de la Junta de Andalucía

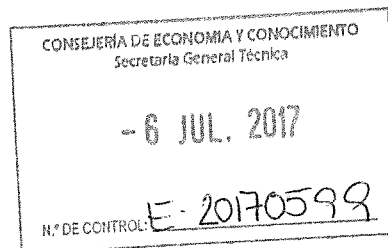
Código:	43Cve8660DFNZPJd7dRytJCj2ZgJht		Fecha	29/06/2017	
Firmado Por	ANTONIO LAMELA CABRERA				
Uri De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma		Página	11/11	

Nº:	FECHA: 05/07/2017
ASUNTO: nuevo trámite de audiencia CAES	
Remitente: DIRECCIÓN GENERAL DE ECONOMÍA SOCIAL Y AUTÓNOMOS	
Destinatario: SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA	

Adjunto le remito relación de entidades a las que habría que dar trámite de audiencia –no se les dio en su momento– en el curso de la tramitación del Decreto por el que se crea y regula el Consejo Andaluz de Economía Social, por así inferirse del informe del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía.

- CCOO: C/ Fernández de la Hoz, 12 28010 Madrid
- UGT: C/ Hortaleza, 88 28004 Madrid
- AEF – Asociación Española de Fundaciones: C/ Rafael Calvo, 18 - 4º B 28010 Madrid
- AFA – Asociación de Fundaciones Andaluzas: Avda. República Argentina, 21 B oficinas, 2ª planta, módulo 2 41011 Sevilla
- FAEDEI – Federación de Asociaciones Empresariales de Empresas de Inserción: C/ Bustos, 2 Local, 2 28038 Madrid
- FEACEM – Federación Empresarial Española de Asociaciones de Centros Especiales de Empleo: C/ General Díaz Porlier, 39 28001 Madrid
- HISPACOOOP – Confederación Española de Cooperativas de Consumidores y Usuarios: C/ Quintana, 1 - 2º B 28008 Madrid
- COCETA – Confederación Española de Cooperativas de Trabajo Asociado: C/ Virgen de los Peligros, 3 planta 4 28013 Madrid
- Cooperativas Agro-alimentarias España: C/ Agustín de Bethencourt, 17 4ª planta 28003 Madrid
- Federación Nacional de Cofradías de Pescadores: C/ Barquillo, 7 - 1º dcha. 28004 Madrid
- CEPES – Confederación Empresarial Española de la Economía Social: C/ Virgen de los Peligros, 3. 4ª planta 28013 MADRID
- CEPES Andalucía: C/ Marie Curie s/n Isla de la Cartuja 41092 Sevilla

EL DIRECTOR GENERAL DE ECONOMÍA SOCIAL Y AUTÓNOMOS
José Roales Galán



Código Seguro de verificación: 11jpg05B743AA1bEgXVBaA==. Permite la verificación de la integridad de una copia de este documento electrónico en la dirección: https://www.juntadeandalucia.es/economiainnovacionyciencia/verifirma2 Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de firma electrónica.				
FIRMADO POR	JOSÉ ROALES GALÁN		FECHA	05/07/2017
ID. FIRMA	ws029.juntadeandalucia.es	11jpg05B743AA1bEgXVBaA==	PÁGINA	1/1
11jpg05B743AA1bEgXVBaA==				