

JUNTA DE ANDALUCÍA

GABINETE JURÍDICO
Servicios Centrales

INFORME SSPI00011/17 PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REGULA LA PARTICIPACIÓN DE LA CONSEJERÍA COMPETENTE EN MATERIA DE INTERIOR, EN LA CONTRATACIÓN DE BIENES Y SERVICIOS PARA LA PROTECCIÓN DE EDIFICIOS E INSTALACIONES DE LA ADMINISTRACIÓN DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA Y SUS AGENCIAS, ANTE EL RIESGO DE INTRUSIÓN.

Asunto: Decreto. Contratación de bienes y servicios ante el riesgo de intrusión. Reglamento organizativo.

Remitido por la Excm. Sra. Viceconsejera de Justicia e Interior, el citado proyecto de Decreto para su informe, conforme al 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 los siguientes:

ANTECEDENTES

ÚNICO.- Con fecha 14 de febrero de 2017 se ha remitido proyecto de decreto arriba referenciado, adjuntándose el expediente.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

PRIMERA.- El presente proyecto de Decreto tiene por objeto regular la participación de la Consejería competente en materia de interior, en la contratación de bienes y servicios para la protección de edificios e instalaciones de la administración de la Junta de Andalucía y sus agencias, ante el riesgo de intrusión.

Viene a sustituir y derogar el Decreto 358/2003, de 16 de diciembre, por el que se regulan determinados aspectos de la contratación de bienes y servicios para la seguridad de edificios e instalaciones de la Administración de la Junta de Andalucía.

El borrador objeto de informe recoge, en esencia, las disposiciones de aquél Decreto, introduciendo algunas previsiones novedosas, como el carácter no vinculante del informe previo al inicio del expediente y la reducción del plazo para su emisión (de un mes a 15 días hábiles), la ampliación del régimen de asistencia a las Mesas de contratación, y la colaboración entre la Consejería competente en materia de contratación y la Dirección General competente en materia de interior, para la elaboración de los Pliegos de Prescripciones Técnicas, en caso de contratación centralizada.

SEGUNDA.- Las competencias de la Comunidad Autónoma en cuya virtud se fundamenta el proyecto de Decreto, se halla en el artículo 65.1 del Estatuto de Autonomía, el cual dispone que "Corresponde a la Comunidad Autónoma de Andalucía el establecimiento de políticas de seguridad públicas de Andalucía en los términos previstos en el artículo 149.1.29.ª de la Constitución".



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

| | | | |
|----------------------------|---|---------------|------------|
| Código | 43Cve75622WqTKWTEu4ML+2VqmJUu2 | Fecha | 29/03/2017 |
| Firmado Por | JAIME VAILLO HERNANDEZ | | |
| Url De Verificación | https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma | Página | 1/6 |



JUNTA DE ANDALUCIA

GABINETE JURÍDICO
Servicios Centrales

El artículo 67.2 establece que *"Corresponden a la Comunidad Autónoma competencias ejecutivas en materia de seguridad privada cuando así lo establezca la legislación del Estado"*.

En materia de contratación, el artículo 47.1.4^a del Estatuto dispone que son competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma la *"Organización a efectos contractuales de la Administración propia"*.

TERCERA.- Por lo que se refiere al marco normativo en el que se encuadra el presente proyecto, el Decreto 214/2015, de 14 de julio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Justicia e Interior, en su artículo 11.1.e) dispone que le corresponde a la Dirección General de Política Interior, Emergencias y Protección Civil *"La coordinación de la evaluación de las necesidades de protección contra riesgos de intrusión en los edificios públicos de la Administración de la Junta de Andalucía, incluidas las agencias dependientes de la Junta de Andalucía, así como la supervisión y la auditoría de los sistemas de protección contra esos riesgos"*.

También destacan el ya mencionado Decreto 358/2003, de 16 de diciembre, el cual se deroga, así como el Decreto 94/2014, de 27 de mayo, por el que se aprueba la norma técnica para la protección de edificios públicos de uso administrativo ante el riesgo de intrusión, contempla los diversos sistemas de protección de dichos edificios.

Por último y en materia de contratación, ha de mencionarse el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre.

CUARTA.- En cuanto a la estructura, que razonamos correcta, el borrador de Decreto consta de 8 artículos, una disposición adicional, una disposición transitoria, una disposición derogatoria, y dos disposiciones finales.

QUINTA.- Entendemos que se ha cumplimentado hasta ahora la tramitación procedimental prevista con carácter general, para la elaboración de los Decretos, en el artículo 45 de la Ley 6/2006, de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Desde el punto de vista formal, nos encontramos ante una norma interna de la Administración de la Junta de Andalucía, que ha sido encuadrado por el Tribunal Constitucional, a efectos de delimitación competencial, en la función o potestad ejecutiva, en la medida en que aquella delimitación exige incluir en ésta toda actividad que no sea normación con efectos *ad extra* (hacia el exterior). (Sentencias del Tribunal Constitucional 208/1999, 103/1999, 21/1999, 196/1997, 243/1994, 360/1993, 198/1991, 249/1988, 7/1985, 81/1984, 57/1982, 39/1982, 35/1982, 18/1982, 1/1982 y 33/1981).

Dicho esto, sobre la necesidad del trámite de audiencia a la ciudadanía en sus diversas formas, conforme a lo dispuesto en el artículo 45.1.e) de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, *"no se aplicará a las disposiciones de carácter organizativo"*.



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

| | | | |
|----------------------|---|---------|------------|
| Código: | 43Cve756Z2WQTKWTEu4ML+2VqmJUu2 | Fecha: | 29/03/2017 |
| Firmado Por: | JAIME VAILLO HERNANDEZ | | |
| Url De Verificación: | https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma | Página: | 2/6 |



JUNTA DE ANDALUCÍA

GABINETE JURÍDICO

Servicios Centrales

En cuanto a si procede el Dictamen del Consejo Consultivo, dado que el presente proyecto constituye un reglamento organizativo, según la Sentencia del Tribunal Supremo de 29 de abril de 2010, Rec. N° 983/2007:

"Para determinar si es o no exigible el informe del Consejo de Estado o, en su caso, del correspondiente Consejo Consultivo de la Comunidad Autónoma, existe una copiosa jurisprudencia de esta Sala en la que se trazan las características definitorias de los llamados "reglamentos ejecutivos" frente a los "reglamentos organizativos", cuestión que afecta a los elementos ordenadores de la institución reglamentaria en el Derecho administrativo y se erige en el núcleo esencial del debate que aquí se plantea.

(...) En cuanto a los denominados reglamentos organizativos, la sentencia de 6 de abril de 2004 (casación 4004/01) declara que: <<Esta Sala ha considerado exentos del dictamen del Consejo de Estado tales disposiciones cuando se limitan a extraer consecuencias organizativas, especialmente en el ámbito de la distribución de competencias y organización de los servicios, de las potestades expresamente reconocidas en la Ley>>.

La sentencia de 14 de octubre de 1997 resume la jurisprudencia en la materia declarando que se entiende por disposición organizativa aquélla que, entre otros requisitos, no tiene otro alcance que el meramente organizativo de alterar la competencia de los órganos de la Administración competente para prestar el servicio que pretende mejorarse. En el mismo sentido, la sentencia de 27 de mayo de 2002, recurso de casación número 666/1996, afirma que los reglamentos organizativos, como ha admitido el Tribunal Constitucional (v. gr., sentencia 18/1982, fundamento jurídico 4), pueden afectar a los derechos de los administrados en cuanto se integran de una u otra manera en la estructura administrativa, de tal suerte que el hecho de que un reglamento pueda ser considerado como un reglamento interno de organización administrativa no excluye el cumplimiento del requisito que estamos considerando si se produce la afectación de intereses en los términos indicados".

A tenor de ello, puesto que el proyecto no afecta a los derechos de los administrados y no desarrolla o ejecuta una norma con rango de Ley, consideramos que no procede el dictamen preceptivo del Consejo Consultivo, pudiendo añadir que conforme a la Sentencia del Tribunal Supremo de 13 de noviembre de 2001, Rec. N° 8281/1997:

"(...) resultarían, por tanto excluidos del informe preceptivo del Consejo de Estado, únicamente, los proyectos ya informados que son objeto de alguna modificación no esencial, los Reglamentos independientes, los autónomos o "praeter legem" y, en especial, los Reglamentos derivados de la potestad doméstica de la Administración en su ámbito organizativo interno y los Reglamentos de necesidad".



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

| | | | | |
|----------------------|---|--------|-------------|--|
| Código: | 43Cve75622w0TKwTEu4ML+2VqmJUu2 | Fecha: | 29/03/2017 | |
| Firmado Por: | JAIME VAILLO HERNANDEZ | | | |
| Url De Verificación: | https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma | | Página: 3/6 | |

JUNTA DE ANDALUCIA

GABINETE JURÍDICO

Servicios Centrales

SEXTA.- Entrando a analizar el borrador remitido, se formulan las siguientes observaciones:

6.1.- Con carácter general advertimos a los efectos oportunos, que el Decreto 94/2014, de 27 de mayo, no alude a "edificios e instalaciones", sino a "edificios públicos de uso administrativo", indicando en su artículo 2 que "Tendrán la consideración de edificios públicos de uso administrativo los destinados a oficinas y dependencias auxiliares necesarias para la gestión de los servicios administrativos que desarrollan los citados órganos".

Del mismo modo, el artículo 1 del referido Decreto preceptúa que "se considera que la intrusión es cualquier acceso no autorizado que realicen las personas a edificios, dependencias o a sus áreas restringidas".

Por tanto recomendamos que, a la vista del contenido de los Artículos 1 y 2 del proyecto que nos ocupa, en la medida de lo posible se guarde una adecuación con las disposiciones contenidas en dicho Decreto 94/2014, de 27 de mayo.

6.2.- **Artículo 1.** Tal y como refleja el Informe de la Comisión Consultiva de Contratación Pública, aunque parece interpretarse que el objeto del proyecto se limita a los edificios e instalaciones que sean titularidad de la Administración de la Junta de Andalucía y sus agencias, no incluyéndose otras figuras de uso como el arrendamiento, así debería indicarse de manera expresa.

La exclusión de los contratos menores deriva de lo dispuesto en el artículo 111.1 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, según el cual "En los contratos menores definidos en el artículo 138.3, la tramitación del expediente sólo exigirá la aprobación del gasto y la incorporación al mismo de la factura correspondiente, que deberá reunir los requisitos que las normas de desarrollo de esta Ley establezcan".

En el apartado 2, además de para evitar daños o perjuicios a las personas y los bienes, debería añadirse "el edificio", en consonancia con lo previsto en la parte expositiva y el Artículo 1.

6.3.- **Artículo 3.** Debería concretarse el contenido del precepto, de manera que se especifique el concepto de "órgano de contratación correspondiente", el cual se encuentra indefinido.

Por otra parte, téngase en cuenta que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 2 del Decreto 94/2014, de 27 de mayo, "Los órganos o unidades administrativas con competencia para la contratación de bienes o servicios precisos para la seguridad de los edificios públicos de uso administrativo, aplicarán la norma técnica cuando emprendan algún tipo de iniciativa para la incorporación de medidas de seguridad en edificios ya construidos o pretendan mejorar las existentes. Para ello, solicitarán con carácter previo, la catalogación de dicho edificio al centro directivo de la Administración de la Junta de Andalucía con competencia en materia de seguridad, debiendo aportar toda la documentación necesaria que permita analizar y evaluar los factores de catalogación".



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

| | | | |
|---------------------|---|--------|------------|
| Código | 43Cve756Z2W0TKWTEu4ML+2VqmJUu2 | Fecha | 29/03/2017 |
| Firmado Por | JAIME VAILLO HERNANDEZ | | |
| Url De Verificación | https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma | Página | 4/6 |



JUNTA DE ANDALUCIA

GABINETE JURÍDICO

Servicios Centrales

6.4.- Artículo 4. Regula la Remisión de solicitudes.

6.4.1.- En el apartado 1, en lugar de "solicitud" podría emplearse el término "petición" u otro análogo, con el fin de que no confundirlo con las solicitudes presentadas por los interesados en el procedimiento administrativo. Ello se reproduce para el título y contenido del **Artículo 6**.

6.4.2.- Respecto al apartado 2 debería motivarse en el expediente por qué el informe de la Dirección General competente en materia de interior, ya no tendrá carácter vinculante.

En el apartado 2, el plazo máximo de 15 días hábiles se computará desde que se reciba la petición por el órgano contratante, lo que debería reflejarse. Esto se reitera para el **Artículo 5.2** y la remisión del pliego de prescripciones técnicas a la Dirección General competente en materia de interior.

6.4.3.- En el apartado 4 suponemos que mediante la expresión "que vengan a dar continuidad al servicio ya implantado", se quiere dar a entender que el nuevo contrato ha de sustituir al anterior sin solución de continuidad, excluyéndose los casos en los que los efectos del nuevo contrato se produzcan transcurrido un periodo de tiempo respecto a la finalización del anterior, incluidas sus prórrogas.

Así mismo, sugerimos que se matice qué ha de entenderse por "las mismas características y condiciones", y si ello excepciona o no cualquier mínima variación respecto al contrato anterior.

Planteamos si el apartado 4 también será de aplicación cuando se trate de contratos que vengan a dar continuidad a un servicio ya implantado, pero que no deriven de un sólo contrato, sino que ya se hubieran celebrado dos o más con carácter anterior. Es decir, si será necesario o no el informe cuando se vaya a iniciar el expediente de un tercer o sucesivos contratos. En caso de que la respuesta fuera negativa, habría de indicarse "con ocasión de los contratos anteriores", en lugar de "con ocasión del contrato anterior".

En el mismo apartado 4 sugerimos que se prevea la posibilidad y las consecuencias, en caso de que la Dirección General competente en materia de interior, considere que el nuevo contrato, según la declaración presentada por el órgano de contratación, no mantenga las mismas características y condiciones del servicio ya implantado.

Todas estas apreciaciones sobre el apartado 4 se reiteran para el **Artículo 5.4**.

6.5.- **Artículo 5.** En el apartado 1, dado que el Artículo 1 incluye en su objeto tanto a la Administración de la Junta de Andalucía como a sus agencias, la locución "la Consejería u Organismo" habría de añadirse "Entidad", en referencia a dichas agencias como entidades instrumentales de las previstas en el Capítulo II del Título III de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía.



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

| | | | |
|---------------------|---|--------|------------|
| Código | 43Cve756Z2wQTKwTEu4ML+2VqmJUu2 | Fecha | 29/03/2017 |
| Firmado Por | JAIME VAILLO HERNANDEZ | | |
| Url De Verificación | https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma | Página | 5/6 |



JUNTA DE ANDALUCÍA

GABINETE JURÍDICO
Servicios Centrales

6.6.- **Disposición Adicional Única.** Entendemos que si se centraliza la contratación de bienes y servicios por la Consejería competente en materia de contratación, no será de aplicación lo dispuesto en el Artículo 5, sin perjuicio de que la Dirección General competente en materia de interior, pudiera emitir los informes facultativos que se consideren convenientes, a instancias de la citada Consejería.

SÉPTIMA.- En cuanto a las cuestiones de técnica normativa, hemos de efectuar las siguientes apreciaciones:

7.1.- **Preámbulo.** En los párrafos segundo y sexto, puesto que es la primera vez que se mencionan, habrían de citarse de forma completa, respectivamente, la Ley 9/2007, de 22 de octubre, "de la Administración de la Junta de Andalucía", y el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, "aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre".

En el párrafo sexto y para mayor claridad, donde dice "*De conformidad con la nueva norma*" habría de señalar "*De conformidad con el presente Decreto*".

7.2.- **Artículo 1.** Dado que el proyecto constituye una norma con vocación de permanencia en el ordenamiento, consideramos que la remisión al artículo 22 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, y más si tenemos en cuenta que se está tramitando el anteproyecto de Ley de Contratos del Sector Público (como consecuencia de la transposición de las Directivas 2014/23/UE y 2014/24/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, ambas de 26 de febrero de 2014), podría realizarse a la "normativa básica en materia de contratos del sector público". En todo caso sugerimos que se suprima la expresión "*o precepto que lo sustituya*", por innecesaria.

Todo lo anterior se reproduce para el **Artículo 7.2.a)** y el apartado 2 de la **Disposición Transitoria Única.**

7.3.- **Artículo 4.** El apartado 1 podría comenzar con la siguiente redacción: "*Con carácter previo al inicio del expediente, el órgano de contratación solicitará...*".

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.
Fdo.: Jaime Vaillo Hernández.



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

| | | | |
|---------------------|---|---|------------|
| Código | 43Cve756Z2WQTKWTEu4ML+2VqmJUu2 | Fecha | 29/03/2017 |
| Firmado Por | JAIME VAILLO HERNANDEZ | Página | 6/6 |
| Url De Verificación | https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma |  | |
| | | | |