

ACUERDO POR EL QUE SE ADOPTAN MEDIDAS PARA HABILITAR LA PARTICIPACIÓN PÚBLICA EN EL PROCEDIMIENTO DE ELABORACIÓN NORMATIVA A TRAVÉS DEL PORTAL DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA.

**RELACIÓN DE DOCUMENTOS****TODOS LOS DOCUMENTOS DEL EXPEDIENTE SON ACCESIBLES**

<b>Nº de orden</b>	<b>Denominación del documento</b>
1	Informe de la Asesoría Jurídica, de 21 de diciembre de 2016

En virtud de lo establecido en el Acuerdo de 17 de diciembre de 2013, del Consejo de Gobierno, por el que se adoptan medidas para la transparencia del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, y dando cumplimiento a las Instrucciones de coordinación para asegurar la homogeneidad en el tratamiento de la información en cumplimiento de lo establecido en el citado Acuerdo, se emite la presente propuesta sobre la aplicación de los límites de acceso de los documentos que integran el expediente relativo al asunto indicado.

Sevilla, 23 de diciembre de 2016

Fdo.: María Felicidad Montero Pleite  
Viceconsejera de la Presidencia y Administración Local

**INFORME PAPI00137/16-F SOBRE PROYECTO DE ACUERDO DEL CONSEJO DE GOBIERNO POR EL QUE SE ADOPTAN MEDIDAS PARA HABILITAR LA PARTICIPACIÓN PÚBLICA EN EL PROCESO DE ELABORACIÓN NORMATIVA A TRAVÉS DEL PORTAL DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA**

Solicitado informe por la Ilma. Sra. Secretaria General Técnica sobre el proyecto de Acuerdo de referencia, se emite el mismo con los siguientes

**ANTECEDENTES**

**UNICO:** Al objeto de delimitar los términos del informe reproducimos la solicitud:

"Conforme a lo previsto en el artículo 78.1 del Reglamento de Organización y Funciones del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía y del Cuerpo de Letrados de Junta de Andalucía, aprobado por Decreto 450/2000, de 26 de diciembre, adjunto se remite proyecto de ACUERDO DEL CONSEJO DE GOBIERNO POR EL QUE SE ADOPTAN MEDIDAS PARA HABILITAR LA PARTICIPACIÓN PÚBLICA EN EL PROCESO DE ELABORACIÓN NORMATIVA A TRAVÉS DEL PORTAL DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA, con la solicitud de emisión de informe facultativo, con carácter urgente.

Con respecto al mismo, le significo que ya fue solicitado informe a esa Asesoría Jurídica con fecha 10 de noviembre de 2016, y emitido con fecha 16 de noviembre".

Se adjunta como documento el borrador de Acuerdo del Consejo de Gobierno.

Cabe señalar que como se indica en la solicitud de informe, esta Asesoría Jurídica ya emitió informe, bajo el número 119/16, sobre una versión anterior del Acuerdo.

**CONSIDERACIONES JURÍDICAS**

**PRIMERA:** Como cuestión previa, habría que advertir que de conformidad con la redacción de los artículos 76 y siguientes 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 y modificado por Decreto 367/2011, el presente informe se emite con carácter facultativo y no vinculante, siendo por lo anterior aún más procedente que la petición del presente informe hubiere precisado los extremos o extremos concretos que se pretende que sean objeto de análisis jurídico por parte de esta Asesoría, así como las dudas particularizadas sobre las cuales se considera precisa la labor de estudio jurídico que se ha realizar por este departamento.

En el momento presente ni nos consta referencia o relación de las dudas concretas que tiene el órgano peticionario ni se acompaña más documentos a la petición de informe que los expuestos.

Lo anterior obliga a que las consideraciones que pudieran ser hechas desde esta Asesoría Jurídica se desenvuelvan en un plano genérico y queden condicionadas a cualquier matización, justificación o análisis jurídico complementario que con mayor concreción de las dudas y más datos pudiera llegar a hacerse.

**SEGUNDA:** El art. 113 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas regula la participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de normas con rango de Ley y reglamentos.

Esta participación se articula en dos momentos procedimentales: la consulta previa y la audiencia e información pública.

Este precepto entró en vigor al año de la publicación de la Ley 39/2015, en virtud de lo dispuesto en su disposición final séptima.

De conformidad con lo dispuesto en el apartado primero de la disposición final primera, el art. 113 se ha aprobado en virtud de las competencias que el art. 149.1.18ª de la Constitución atribuye al Estado para dictar las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y la competencia en materia de procedimiento administrativo común y sistema de responsabilidad de todas las Administraciones Públicas. Al estar ubicado en el Título VI sobre la iniciativa legislativa y la potestad para dictar reglamentos, y de acuerdo con apartado segundo de la citada disposición final primera, también se encuentra amparado por las competencias que el art. 149.1.14ª atribuye al Estado sobre la Hacienda General, así como las que el art. 149.1.13ª le otorga en materia de bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica.

Según establece la disposición final quinta, en el plazo de un año a partir de la entrada en vigor de la Ley se deberán adecuar a la misma las normas reguladoras estatales, autonómicas y locales de los distintos procedimientos normativos que sean incompatibles con lo dispuesto en la misma.

El borrador de Acuerdo del Consejo de Gobierno tiene por objeto, como señala el párrafo quinto del Preámbulo, establecer la estructura del punto de acceso único en el Portal de la Junta de Andalucía para la participación pública en el proceso de elaboración normativa de forma que se garantice su visibilidad, accesibilidad, disponibilidad, uniformidad, claridad y cumplimiento de la imagen corporativa, revistiendo, en consecuencia, un carácter meramente instrumental en relación con el cumplimiento de los trámites.



**TERCERA:** Respecto de la naturaleza jurídica del Acuerdo cabría incardinarlo dentro de las instrucciones que contempla el art. 6 de la Ley 40/2015, de 2 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. En este sentido, en el párrafo sexto del Preámbulo del Acuerdo se indica que se dicta en virtud de lo establecido en el art. 27.13 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, precepto que atribuye al Consejo de Gobierno la competencia para aprobar directrices vinculantes para todos o varios órganos de la Administración de la Junta de Andalucía y sus organismos autónomos.

Por otro lado, el Acuerdo (punto octavo) prevé su publicación en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía, posibilidad que se contempla en el párrafo segundo del apartado 1 del art. 6 de la Ley 40/2015.

**CUARTA:** Pasando al texto del borrador de Acuerdo, se hacen las siguientes observaciones:

**Preámbulo.**

Párrafo primero. Como mejora técnica, debe revisarse la redacción de la última frase, ya que al comenzar mediante la palabra "Norma..." lo correcto sería que fuera una continuación de la frase anterior. También como mejora técnica se recomienda la simplificación de la enumeración que se inicia en la línea cuarta ( individuos, colectivos,...) lo que podría hacerse mediante la siguiente redacción:

"...para posibilitar la mencionada participación".

Por otro lado, respecto de la afirmación final, señalar que tal como hemos expuesto en la consideración jurídica segunda, el art. 133 de la Ley 39/2015 se dicta por el Estado al amparo de una pluralidad de títulos competenciales. Con ser varios estos títulos, lo cierto es que atendiendo a su contenido, el título predominante es el del procedimiento administrativo común. En esta materia la competencia del Estado es exclusiva, no rigiendo el esquema de bases más desarrollo, por lo que no es correcto afirmar que el citado art. 133 tiene carácter de base del procedimiento administrativo común.

Párrafo segundo. Como mejora técnica, debe coherenciarse adecuadamente el inicio del mismo, cuando se refiere a dos aspectos diferentes, con la referencia a las dos vías que se contiene en el párrafo primero.

Párrafo tercero. Como mejora técnica se recomienda revisar la redacción señalando en primer lugar que el art. 45 regula el procedimiento de elaboración de reglamentos, y que es su apartado 1 c) el que contempla el trámite de audiencia

Párrafo cuarto. Debe corregirse “Y la citada Ley de Transparencia Pública de Andalucía”, ya que se no se ha mencionado anteriormente, así como concretar el precepto que se refiere al Portal de la Junta de Andalucía. . En consecuencia debe redactarse “El art. 2 d) de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía atribuye al Portal de la Junta de Andalucía la cualidad....”.

Párrafo quinto. Se recomienda mejorar la redacción de la frase inicial.

Párrafo sexto. Como mejora técnica se recomienda revisar la redacción evitando la doble referencia a la competencia que se recoge en las líneas primera y tercera.

### **Acuerdo.**

Primero, segundo y tercero. Se recomienda que se revise la estructura de estos tres primeros puntos, al objeto de evitar reiteraciones (por ejemplo, el punto primero hace referencia a los proyectos de ley o reglamentos, y el punto tercero a los anteproyectos de ley, proyectos de decretos legislativos y proyectos de normas reglamentarias).

Primero. La expresión “consulta pública” puede inducir a confusión, ya que se emplea en sentido omnicompreensivo de los trámites que establece el art. 133 de la Ley 39/2015, siendo así que es la denominación específica de uno de ellos (el del apartado 1). Por ello se recomienda la siguiente redacción:

“... que requieran los trámites de consulta pública, audiencia e información pública en su procedimiento de elaboración”.

Por otro lado debe advertirse que en este punto de hace referencia a proyectos de ley, mientras que el punto tercero se refiere también a los proyectos de decretos legislativos.

Punto segundo. Respecto del ámbito subjetivo no es preciso señalar que se aplica a la ciudadanía, que es la destinataria general de las normas. Como hemos señalado al analizar la naturaleza jurídica del Acuerdo, nos encontramos ante unas directrices cuyo fin es dirigir la actividad de determinados órganos de la Administración de la Junta de Andalucía, que son sus destinatarios inmediatos. Al establecerse el cauce para facilitar la participación pública en los procedimientos de elaboración normativa, va implícito su aplicabilidad a los ciudadanos a los efectos de la citada participación.

Tercero. Como ya advertimos en el informe 119/16, la expresión “que se impulsen” requiere alguna precisión. El art. 133 de la Ley 39/2015 regula los trámites de consulta previa y audiencia e información pública para todo tipo de normas reglamentarias, sin distinguir en función del órgano competente para aprobarlas. En consecuencia los trámites que contempla son aplicables tanto a las



normas reglamentarias que aprueba el Consejo de Gobierno como a las que aprueban los titulares de las Consejerías. En este segundo supuesto las Consejerías no impulsarían sino que aprobarían la norma. En consecuencia se recomienda modificar la redacción, ya que de otra forma cabría interpretar que no se exigiría el cumplimiento de los citados trámites en el segundo supuesto. Ello podría hacerse mediante la siguiente redacción: "...que se impulsen o aprueben por las Consejerías...."

Cuarto. La segunda frase, en la que se prevé que en el punto de acceso figure la expresión "participación pública en proyectos normativos" para identificar el lugar para la participación no viene sino a concretar lo dispuesto en la primera frase sobre la obligación de identificar de forma clara en qué lugar del Portal se puede hacer efectiva la participación. Por ello se recomienda una mejor redacción. Por otro lado, en la segunda frase debería evitarse la reiteración de la palabra "dicho". Por último parece que la expresión "participación pública en proyectos normativos" lo que identifica es el punto de acceso, por lo que no cabría hablar de que en dicho punto de acceso (como si fuera éste algo más general) se identificará dicho lugar.

Quinto. El apartado 3 del art. 133 de la Ley 39/2015 establece una serie de prescripciones sobre la forma en la que se deben practicar la consulta, audiencia e información pública. Señala dicho apartado que deberán realizarse de forma tal que los potenciales destinatarios de la norma y quienes realicen aportaciones sobre ella tengan la posibilidad de emitir su opinión, para lo cual deberán ponerse a su disposición los documentos necesarios, que sean claros, concisos y reunir toda la información precisa para poder pronunciarse sobre la misma. Dado que la puesta a disposición de esos documentos debe hacerse a través del portal web, debería recogerse este extremo.

Octavo. Este punto contempla un efecto anudado a la publicación del Acuerdo en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía: el plazo máximo para la entrada en funcionamiento del sistema de participación pública. Sin embargo se echa en falta un punto en el Acuerdo que disponga de forma expresa dicha publicación, punto que sería previo a lo dispuesto en este punto octavo. Este punto acordando la publicación concretaría para el supuesto específico la posibilidad que, en términos de conveniencia, contempla el párrafo segundo del art. 6.1 de la Ley 40/2015.

Por otro lado, respecto de la frase introductoria del párrafo primero cabe señalar que debería trasladarse a la parte expositiva o preámbulo, en virtud de lo dispuesto en la Directriz 26 de las Directrices de técnica normativa (en adelante DTN) aprobadas por Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005, (que resultan de aplicación en nuestra Comunidad Autónoma en virtud de la Instrucción 4/1995, de 20 de abril, de la Secretaría General para la Administración Pública, a la que se remite, por otro lado, la Instrucción primera del Acuerdo de 22 de octubre de 2002 del Consejo de Gobierno, en tanto no se proceda al desarrollo de la previsión contemplada en la disposición adicional

segunda de la Ley 1/2014). En virtud de la DTN 26 los artículos no deberán contener motivaciones o explicaciones, cuyo lugar adecuado es la parte expositiva de la disposición.

En cuanto al párrafo segundo debe advertirse que se refiere exclusivamente al trámite de consulta pública previa, que es el que se contempla en el apartado 1 del art. 133 de la Ley 39/2015, sin que se prevea dicha forma de participación respecto de los trámites de audiencia e información pública del apartado 2, debiendo extenderse a dicho supuesto.

Es cuanto tengo el honor de informa a V.I. sin perjuicio de su debida tramitación.

En Sevilla, a 21 de Diciembre de 2016  
El Letrado de la Junta de Andalucía.



Fdo.: Manuel Andrés Navarro Atienza