

53.035.2019

**INFORME AL PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE APRUEBA EL SISTEMA DE GOBERNANZA, TRANSPARENCIA Y PARTICIPACIÓN INSTITUCIONAL DE LA INVERSIÓN TERRITORIAL INTEGRADA 2014-2020 PARA LA PROVINCIA DE JAÉN.**

Se ha recibido para informe el proyecto de Decreto arriba indicado remitido por la Secretaría General Técnica de la Consejería de la Presidencia, Administración Pública e Interior.

El borrador consta de 6 artículos, una disposición derogatoria y dos finales.

**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 2.c) del Decreto 260/1988, de 2 de agosto, por el que se desarrollan atribuciones para la racionalización administrativa de la Administración de la Junta de Andalucía, en relación con el artículo 5.3.n) del Decreto 99/2019, de 12 de febrero, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de la Presidencia, Administración Pública e Interior, alcanzando exclusivamente a los aspectos del proyecto normativo relacionados con la organización de la Administración de la Junta de Andalucía, desconcentración y procedimiento, especialmente la simplificación de sus trámites y métodos de trabajo y de normalización y racionalización de la gestión administrativa, así como el desarrollo de la administración electrónica.

**II.- CONSIDERACIONES DE CARÁCTER GENERAL.**

A la vista del proyecto se plantean las siguientes consideraciones:

**Primera.- Sobre el Sistema de Gobernanza, Transparencia y Participación.**

El proyecto regula una serie de órganos, unipersonales y colegiados, que participan en el Sistema de Gobernanza de la Inversión Territorial Integrada 2014-2020 de la provincia de Jaén (en adelante, ITI de Jaén).

Sin embargo, de las funciones atribuidas a cada órgano se advierte que la participación de éstos no es independiente unos de otros, sino que se integra en un proceso sucesivo de preparación, presentación, valoración, selección, propuesta y aprobación de proyectos y actuaciones. Este procedimiento, en el que existe participación de agentes económicos y sociales, debe ser claro y coherente para conocimiento de todos los implicados y especialmente para los que tengan expectativas en las inversiones que puedan realizarse.

A fin de facilitar la comprensión y aplicación del procedimiento del Sistema de Gobernanza, dotando de mayor transparencia y coherencia al texto, se aconseja incorporar un artículo que resuma las distintas fases de este procedimiento y los órganos implicados en cada una de ellas.

Asimismo, se recomienda incorporar un artículo inicial que defina el objeto del proyecto.



<b>Código:</b>	43Cve7695A24RHfT8HlKcgVLu1guK	<b>Fecha</b>	09/10/2019
<b>Firmado Por</b>	ANA MARIA VIELBA GOMEZ ROSA MARIA CUENCA PACHECO		
<b>Url De Verificación</b>	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	<b>Página</b>	1/7



## Segunda.- En relación con las funciones de los distintos órganos.

Se observa cierta discordancia en el reparto y definición de las funciones que se atribuyen a los distintos órganos implicados en el Sistema de Gobernanza.

A título de ejemplo, el artículo 4.2 del proyecto establece que las Consejerías son las que proponen las actuaciones, que presentan al órgano directivo competente designado como Unidad Administradora de los fondos europeos gestionados por la Junta de Andalucía (en adelante, la Unidad Administradora). Este órgano, según el artículo 4.3, debe emitir una autorización expresa de la selección. No se aclara si se trata de una selección previa de las actuaciones que le hayan presentado las Consejerías o si la autorización recae sobre las propuestas que hayan realizado las Mesas de Estrategia a la Comisión de Participación (según el artículo 6.1) o, incluso, sobre las propuestas seleccionadas por la Comisión de Participación en ejercicio de la función prevista en el artículo 6.1.b).

Por otra parte, para no inducir a confusión, debería revisarse el uso de términos como “proyectos”, “actuaciones”, “propuestas”. A título de ejemplo, parece que en el artículo 4.2 faltaría la expresión “proyecto” (“La propuesta, puesta en marcha y ejecución de las actuaciones y proyectos”), que sí se menciona al final del artículo 1.3.e). En caso contrario, habría que concretar qué órganos son los que proponen los proyectos o si éstos únicamente son diseñados, a partir de las actuaciones propuestas, por las Mesas de Estrategia (artículo 6.2 in fine) en relación con el artículo 5.1 (“canalizar las propuestas de las Mesas de Estrategia”). A ello se suma la referencia a los proyectos propuestos por las distintas Consejerías que encontramos en el artículo 3 a).

Para una mayor seguridad jurídica, todas estas funciones, sin perjuicio de que se mencionen en otros preceptos del proyecto, deben formar parte de la enumeración de funciones de cada órgano, guardando coherencia con las funciones de otros órganos implicados y con el procedimiento de gobernanza. En concreto, la participación de la Unidad Administradora queda diluida en el texto, cuando, a juzgar por el contenido de los artículos 3 y 4, es especialmente relevante.

Otras observaciones de este tipo se plantean en las consideraciones particulares.

## Tercera.- Acerca de la regulación básica de los órganos colegiados.


A pesar de que a los dos principales órganos colegiados regulados en el proyecto se les habilita para desarrollar sus normas internas de funcionamiento, entendemos que debe ampliarse el contenido mínimo en atención al artículo 89.1 de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía (en adelante, LAJA), en especial:

1. Los criterios para designar a sus miembros: tanto en lo relativo a su perfil, experiencia o área de conocimientos (refiriéndonos, por ejemplo, a los representantes de organizaciones sindicales y empresariales y de la Universidad de Jaén), como en lo referente a quien designa los representantes de determinados órganos.
2. El régimen de suplencia de las personas que forman parte de las dos Comisiones y de los órganos colegiados dependientes (Mesas de Estrategia o grupos de trabajo).

Por otra parte, sería conveniente modificar la redacción de la composición de los órganos colegiados para que no exista duda alguna de si una Consejería o Delegación contará con uno o más representantes, como puede ocurrir en el caso de la Consejería competente en materia de impulso de la actividad económica, que cuenta con un miembro nato en ambos órganos y podría contar con uno adicional si presentara proyectos y actuaciones integrados en el marco de la ITI.

Finalmente, para asegurar su pronta puesta en funcionamiento, sería conveniente que el Decreto estableciera el plazo dentro del cual habrá de tener lugar la constitución de estos órganos colegiados.

Código:	43Cve7695A24RHfT8HIkCgVLu1guK	Fecha	09/10/2019
Firmado Por	ANA MARIA VIELBA GOMEZ ROSA MARIA CUENCA PACHECO		
Url De Verificación	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	Página	2/7



#### **Cuarta.- Sobre el carácter retribuido o no de la participación en los órganos colegiados.**

Deberá realizarse mención expresa a que la participación en estos órganos no supondrá derecho a retribución alguna, excepto las dietas e indemnizaciones a las que se pueda tener derecho conforme a la disposición adicional cuarta del Decreto 54/1989, de 21 de marzo, de indemnizaciones por razón del servicio.

#### **Quinta.- Acerca de la vigencia de las Comisiones.**

De la propia naturaleza y funciones de las Comisiones parece derivarse su carácter no indefinido, motivo por el que el proyecto debe incorporar las previsiones adecuadas para que queden definidos los pasos o hitos que desemboquen en su extinción, una vez llegado el momento precedente.

Conviene tener en cuenta que la extinción de los órganos colegiados está expresamente regulada en el artículo 90 de la LAJA:

*“Artículo 90. Extinción.*

*Son causas de extinción de los órganos colegiados el transcurso del plazo previsto para su extinción y el cumplimiento de su objeto o fin. El órgano que acordó su creación, constatada alguna de tales circunstancias, dictará la norma o acuerdo de extinción. También podrá adoptarla en caso de paralización de su actividad, de prolongada inactividad o de pérdida sobrevinida de su objeto o fin”.*

De hecho, así se viene recogiendo en órganos colegiados creados con carácter temporal, como puede comprobarse en el Decreto 23/2011, de 15 de febrero, por el que se crea la Comisión Interdepartamental Córdoba, Capital Cultural Europea 2016: *“La Comisión Interdepartamental Córdoba, Capital Cultural Europea 2016 mantendrá su existencia y funcionamiento hasta que finalicen todas las actividades vinculadas a la candidatura de Capital Cultural Europea 2016”.*

Podría, además, facultarse a la persona titular de la Consejería a la que se atribuya la presidencia de la Comisión de Planificación y Seguimiento para que adopte -y publique en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía- la Orden mediante la que se declaren extinguidos estos órganos colegiados por el cumplimiento de su objeto.

### **III.- CONSIDERACIONES PARTICULARES.**


#### **Artículo 1. Comisión de Planificación y Seguimiento de la Inversión Territorial Integrada 2014-2020 de la provincia de Jaén.**

##### **Apartado 2.**

En relación con la identificación de este órgano, se expresa que se trata de un “órgano colegiado de participación administrativa”.

Si bien el artículo 88.2.d) de la LAJA establece que, según el criterio de las características de sus miembros, los órganos colegiados pueden clasificarse *“en órganos de participación administrativa o social”*, entendemos que este criterio de clasificación debe aplicarse a aquellos órganos colegiados en los que existe “participación” externa a la Administración de la Junta, en coherencia y respetando lo dispuesto en el artículo 20 de la propia LAJA, que establece que *“Son órganos colegiados de participación administrativa o social aquellos en cuya composición se integran, junto a miembros de la Administración de la Junta de Andalucía, representantes de otras Administraciones Públicas, personas u organizaciones en representación de intereses, legalmente reconocidos, o personas en calidad de*

<b>Código:</b>	43Cve7695A24RHFT8HIkCgVLu1guK	<b>Fecha</b>	09/10/2019
<b>Firmado Por</b>	ANA MARIA VIELBA GOMEZ ROSA MARIA CUENCA PACHECO		
<b>Url De Verificación</b>	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	<b>Página</b>	3/7



*profesionales expertos*". Este tipo de órganos cuenta con unas peculiaridades que les hacen merecedores de menciones especiales, entre otros, en los artículos 15.2 y 17.2 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante, Ley 40/2015), y en los artículos 91.2 y 94.3 la LAJA.

Teniendo en cuenta que esta Comisión de Planificación sólo está integrada por personas pertenecientes a la Administración de la Junta de Andalucía y a una de sus entidades instrumentales, y a fin de evitar confusiones en cuanto a su carácter y régimen jurídico aplicable, se propone sustituir esta identificación por la de órgano colegiado interdepartamental (según el criterio del artículo 88.2 a) de la LAJA). En este sentido, habrá de respetarse el artículo 31 de la LAJA.

Asimismo, podría completarse su identificación con el criterio del artículo 88.2.b) de la LAJA, atendiendo a su ámbito funcional, pues este criterio resulta muy orientador en cuanto a las funciones básicas del órgano que se está creando. En este sentido, puesto que le corresponde aprobar la inclusión de proyectos y actuaciones, nos encontraríamos ante un órgano colegiado decisorio.

### **Apartado 3.e).**

Entre los miembros de la Comisión de Planificación se encuentra *"la persona titular de la Dirección General de la Agencia de Innovación y Desarrollo de Andalucía (IDEA), que asesorará técnicamente a la Comisión de Planificación y Seguimiento para el adecuado ejercicio de sus funciones"*. De esta redacción podría dudarse si su participación se limita al asesoramiento, careciendo de capacidad de decisión, o se trata de un miembro de pleno derecho, con voz y voto. De no contar con capacidad para votar, debería indicarse su integración en el órgano en párrafo independiente, para separarlo del cómputo de las vocalías que sí la tienen. Ello es especialmente relevante teniendo en cuenta el carácter decisorio del órgano.

En cuanto al resto de vocalías que actúan en representación de las Consejerías que propongan proyectos y actuaciones, deberá indicarse a quién corresponde su designación, tal como se establece para la Secretaría, en el párrafo siguiente.

### **Apartado 3.f).**

Deberán expresarse la cualificación y otros requisitos que debe cumplir la persona funcionaria que desempeñe la Secretaría: grupo de clasificación o nivel del puesto y, de considerarse preciso, titulación concreta. Estos mismos requisitos serán los exigibles a su suplente, como se indica en el proyecto.

### **Apartado 4.**

Debería incorporarse algún mecanismo que garantice el cumplimiento de los requisitos de representación equilibrada en la Comisión a los que se alude en este apartado. Puede servir de referencia la redacción del artículo 3.3 del Decreto 367/2019, de 19 de febrero, mediante el que se crea la Comisión Interdepartamental para la Promoción de la Industria en Andalucía, que se manifiesta en los siguientes términos: *"A tal efecto, cada persona titular de las Consejerías a la que corresponda la designación de las personas vocales y la secretaria, facilitará la composición de género que permita la representación equilibrada"*.

### **Apartado 5.**

Debería incorporarse la posibilidad de celebración de las sesiones a distancia que se regula en los artículos 17.1 de la Ley 40/2015 y 91.3 de la LAJA.

### **Apartado 6.**

En este apartado se prevé la creación de grupos de trabajo. A este respecto, se plantean las siguientes consideraciones:



<b>Código:</b>	43Cve7695A24RHfT8HlIkCgVLu1guK	<b>Fecha</b>	09/10/2019
<b>Firmado Por</b>	ANA MARIA VIELBA GOMEZ ROSA MARIA CUENCA PACHECO		
<b>Url De Verificación</b>	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	<b>Página</b>	4/7



- Deberá concretarse a quién corresponde decidir la creación de estos grupos, si al Pleno de la Comisión de Planificación, a la Presidencia o a otro órgano.
- Deberá aclararse si los miembros de los grupos de trabajo son a su vez miembros de la Comisión de Planificación. De tratarse de personas ajenas al órgano, habrá de indicarse a quién corresponde su designación, así como su régimen de suplencias.
- Debería regularse el régimen de suplencias de las personas que integren los grupos de trabajo.
- Sería conveniente establecer con carácter general un número mínimo y máximo de integrantes de los grupos de trabajo.

**Artículo 2. Funciones de la Comisión de Planificación y Seguimiento de la Inversión Territorial Integrada 2014-2020 de la provincia de Jaén.**

**Apartado b).**

Se considera preciso especificar quién será la entidad o el órgano destinatario de tales propuestas (al igual que en el artículo 6.1.c) se concreta que las propuestas de la Comisión de Participación tendrán como destinataria a la Comisión de Planificación). Asimismo, deberá precisarse quién puede solicitar informes a la Comisión.

**Artículo 3. Funciones de la Vicepresidencia Tercera de la Comisión de Planificación y Seguimiento de la Inversión Territorial Integrada 2014-2020 de la provincia de Jaén.**

**Párrafo b).**

A fin de evitar confusiones, debería hacerse referencia expresa a las Mesas de Estrategia, o bien remisión al artículo donde se regulan.

**Artículo 4. Propuesta y ejecución de las actuaciones.**

Este artículo es el único que no regula un órgano colegiado y trata parcialmente una fase del procedimiento del Sistema de Gobernanza, por lo que nos remitimos a la manifestado en las consideraciones generales primera y segunda.

**Artículo 5. Comisión de Participación de la Inversión Territorial Integrada 2014-2020 de la provincia de Jaén.**

**Apartado 1.**

Deberá indicarse expresamente que se trata de un órgano **colegiado**, así como su clasificación conforme al artículo 88 de la LAJA. En este caso, al participar organizaciones representativas de intereses sociales y económicos, se trataría de un órgano colegiado de participación social.

En cuanto a los fines y objetivos, el texto de este apartado responde más a una definición de funciones y debería formar parte de la enumeración del artículo 6.1. A este respecto, nos remitimos a lo manifestado en la consideración general segunda.

**Apartado 2.**

En la enumeración de las personas integrantes de la Comisión de Participación sorprende que la Vicepresidencia del órgano no figure en segundo lugar en el listado. Por otra parte, deberá colocarse en último lugar a la Secretaría, al no disponer de derecho a voto.



<b>Código:</b>	43Cve7695A24RHFT8HIkCgVLu1guK	<b>Fecha</b>	09/10/2019
<b>Firmado Por</b>	ANA MARIA VIELBA GOMEZ ROSA MARIA CUENCA PACHECO		
<b>Url De Verificación</b>	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	<b>Página</b>	5/7



Asimismo, en relación con la Secretaría, nos remitimos a lo manifestado para el artículo 1.3.f) sobre sus requisitos.

#### **Apartado 4.**

Se realiza la misma recomendación que la manifestada para el artículo 1.4 del proyecto, haciéndola extensiva a todas las Administraciones Públicas y organizaciones económicas y sociales que participan en el órgano.

### **Artículo 6. Funcionamiento de la Comisión de Participación de la Inversión Territorial Integrada 2014-2020 de la provincia de Jaén.**

#### **Apartado 1.**

Nos reiteramos en lo expresado para el artículo 5.1 del proyecto.

En cuanto a las funciones recogidas en este apartado, realizamos las siguientes puntualizaciones:

**Párrafo a)** (recibir información sobre el desarrollo de la ITI por parte de la Comisión de Planificación): deberá darse coherencia a este texto o al paralelo del artículo 2.b) del proyecto, donde se atribuye a la Comisión de Planificación la función de “emitir informes y proponer, en su caso, medidas de desarrollo”, no la función de informar sobre el desarrollo de la ITI.

Por otra parte, estimamos preciso que se especifique tanto *el ámbito* sobre el que la Comisión de Planificación y Seguimiento ha de remitirle información, así como *la finalidad u objetivo* de tal remisión.

**Párrafo c)** (proponer a la Comisión de Planificación y Seguimiento cuantas mejoras considere necesarias, así como la elevación de propuestas o informes a la misma): de esta redacción parece deducirse que se trata de propuestas o informes de carácter abierto, diferentes de las propuestas referidas en el artículo 5.1 (valoración y elevación a la Comisión de Planificación de las propuestas de las Mesas de Estrategia para que sean aprobadas por ese órgano).

De tratarse de las mismas propuestas, habría que especificarlo con mayor claridad. En caso de referirse a otro tipo de propuestas de carácter general y abierto, habría que incluir en la relación de funciones la indicada en el artículo 5.1.

#### **Apartado 2.**

Las consideraciones a los grupos de trabajo manifestadas para el artículo 1.6 las hacemos extensivas a estas Mesas de Estrategia, que entendemos que son órganos colegiados con competencias decisorias, pues les corresponde la fijación de objetivos.

En cuanto a las funciones, deberían enumerarse. En cualquier caso, se echa en falta la mención expresa a la propuesta de actuaciones mencionada en el artículo 5.1.


#### **Apartado 4.**

Se reitera lo manifestado para los grupos de trabajo de la Comisión de Planificación en el artículo 1.6 del proyecto, máxime cuando en este artículo 6.4 ni siquiera se apuntan las funciones de estos grupos que, a su vez, los diferencien de las Mesas de Estrategia.

#### **Apartado 5.**

Se reitera lo manifestado para el artículo 1.5 sobre celebración de sesiones a distancia, teniendo en cuenta que la mayor parte de los miembros desempeñan sus cargos en Jaén, salvo la vocalía que corresponde a la Vicepresidencia Tercera de la Comisión de Planificación (artículo 5.3.b) del proyecto), atribuida a la persona titular de la Viceconsejería competente en materia de Presidencia o persona en quien delegue (según dispone el artículo 1.3.e) del proyecto).

<b>Código:</b>	43Cve7695A24RHfT8HlIkCgVLu1guK	<b>Fecha</b>	09/10/2019
<b>Firmado Por</b>	ANA MARIA VIELBA GOMEZ ROSA MARIA CUENCA PACHECO		
<b>Url De Verificación</b>	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	<b>Página</b>	6/7



## OTRAS CONSIDERACIONES

Se aprecian erratas en la numeración de apartados de los artículos 2 y 3, donde figura numerado el único apartado.

Por cuestiones de técnica normativa, deberá suprimirse la denominación de las Leyes 40/2015, de 1 de octubre, y 9/2007, de 22 de octubre, del artículo 5.2 puesto que ya han sido mencionadas en el artículo 1 del proyecto.

LA SECRETARIA GENERAL PARA LA  
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

Fdo.: Ana María Vielba Gómez.

LA JEFA DEL SERVICIO DE ORGANIZACIÓN  
Y SIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVA.

Fdo.: Rosa Mª Cuenca Pacheco.



<b>Código:</b>	43Cve7695A24RHfT8HIkCgVLu1guK	<b>Fecha</b>	09/10/2019
<b>Firmado Por</b>	ANA MARIA VIELBA GOMEZ ROSA MARIA CUENCA PACHECO		
<b>Url De Verificación</b>	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	<b>Página</b>	7/7

