

INFORME MOPI00132/18 PROYECTO DE ORDEN POR LA QUE SE ESTABLECEN LAS BASES REGULADORAS PARA LA CONCESIÓN DE LOS PREMIOS DE ANDALUCÍA DE URBANISMO Y SE CONVOCAN LOS CORRESPONDIENTES AL AÑO 2018.

Asunto: Orden. Premios de Andalucía de Urbanismo.

Habiéndose solicitado por parte de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, informe a esta Asesoría Jurídica sobre proyecto de Orden que se establecen las bases reguladoras para la concesión de los Premios Andalucía de Urbanismo y se convocan los correspondientes al año 2018, III Edición, de conformidad con el artículo 78.2 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 cúmpleme realizar las siguientes

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

PRIMERA.- Se nos remite borrador de la Orden acompañado de la documentación que aparece en oficio.

En primer lugar, resulta procedente referirse a la cuestión formal del rango escogido en el proyecto de norma para que se integre esta disposición en el Ordenamiento Jurídico: Orden de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio.

Como hemos reiterado en varias ocasiones, dicha forma de "Orden" implica abordar la potestad reglamentaria de que disponen los titulares de los Departamentos. Básicamente, son tres los supuestos en que aquella potestad les corresponde:

- Cuando se trata de la organización interna de la Consejería (la conocida como "potestad reglamentaria doméstica").
- Cuando cuenta con una previa habilitación para ello, de acuerdo con el ordenamiento vigente.
- Cuando la disposición reglamentaria no viene tanto a desarrollar otras normas previas, sino a disponer la simple ejecución reglada de las mismas, como se destaca en el Dictamen del Consejo de Estado de 23 de Diciembre de 1997 (Consideración 3ª).

Por tanto, la primera cuestión sobre la que debe versar este informe estriba en clarificar la naturaleza jurídica de la Orden remitida, en el sentido de determinar si la misma es una norma de carácter general o bien un acto administrativo.



FIRMADO POR	DANIEL DEL CASTILLO MORA	FECHA	10/09/2018
ID. FIRMA		PÁGINA	1/4

Para esta labor deben aplicarse los criterios ordinamental y consuntivo, con arreglo a los cuales se afirma que mientras que un acto administrativo se caracteriza porque es un acto ordenado que se agota con su cumplimiento, la norma, por el contrario, no se agota con su cumplimiento, sino que es un instrumento ordenador que se integra en el ordenamiento jurídico con carácter normativo y de permanencia.

Estos criterios de distinción entre los actos administrativos y las normas han sido reconocidos por la jurisprudencia. Así lo establece la STS de 27 de julio de 2010 que, recogiendo la jurisprudencia sobre la materia, señala lo siguiente:

"El criterio ordinamental para la distinción entre las actuaciones administrativas calificables como actos administrativos y las que, con independencia de su forma, deben ser tenidas como actuaciones normativas, se recoge de forma constante en la jurisprudencia; por todas, en la sentencia de la Sala Tercera, Sección Sexta del Tribunal Supremo de 7 de junio de 2001 (recurso de casación núm. 2709/1997) cuando expresa:

<Primero.- Según el criterio diferencial entre acto y norma, acogido en nuestra jurisprudencia (así, aparte de las sentencias citadas de nuestra Sección, de 22 de enero (RJ 1991, 329) y 5 de febrero 1991, y la asimismo citada de la Sección 4ª de 14-11-1991, las de la antigua Sala 4ª de 21-3-1986 -F. 4ª, 19-1-1987 -F. 3º y de la Sección Segunda de esta Sala Tercera de 7-2-1991 -f. 2º.- entre otras) lo fundamental es decidir si nos hallamos ante la aplicación de una norma del ordenamiento -acto ordenado- que agota su eficacia en la propia aplicación; o si, por el contrario, se trata de un instrumento ordenador, que, como tal, se integra en el ordenamiento jurídico, completándolo, y erigiéndose en pauta rectora de ulteriores relaciones y situaciones jurídicas, y cuya eficacia no se agota en una aplicación, sino que permanece, situada en un plano de abstracción, por encima de destinatarios individualizados y en una perspectiva temporal indefinida, como base de una pluralidad indeterminada de cumplimientos futuros->.

Y así, mismo, el criterio consuntivo de distinción entre acto administrativo y acto de contenido normativo es reiterado por la doctrina jurisprudencial; como por toda, se recoge en la sentencia de la propia Sala Tercera-Sección Primera, del Tribunal Supremo, de 24 de octubre de 1989 (recurso de apelación sin signatura), y se reitera en la de 7 de junio de 2001 (Recurso de casación núm. 2709/1997):

<Tercero: Tal razonamiento es válido para desestimar la excepción de inadmisibilidad alegada por la propia parte y por la representación de la Generalidad, porque el recurso se había interpuesto sin deducir previamente el de reposición, si bien para llegar a conclusión tal hemos de partir de consideraciones específicas atinentes a si el Decreto impugnado constituía una disposición de carácter general o un acto administrativo y, en la primera hipótesis, si era o no de las que pueden ser cumplidas sin necesidad de un previo requerimiento ya que sólo son las primera las que, según el apartado e) del art. 53 de la Ley Reguladora de esta Jurisdicción, están exceptuadas de tal presupuesto procesal, y

FIRMADO POR	DANIEL DEL CASTILLO MORA	FECHA	10/09/2018
ID. FIRMA		PÁGINA	2/4

aquella interrogante ha de ser resuelta en el sentido de negarle el primero de dichos caracteres pues, no teniendo más finalidad que la de aprobar o denegar la segregación territorial que es objeto del expediente, carece en absoluto del contenido normativo que esencialmente condiciona a las disposiciones de referencia, por lo mismo que exclusivamente competía al órgano correspondiente fiscalizar, controlar y advenir, en suma, si, al efecto, se habían cumplido las exigencias formales y sustantivas impuestas por una normativa preexistente distinta, inalterable y de obligado cumplimiento por los creadores del Decreto, siendo oportuno explicar, con la Sentencia de esta Sala de 21 de marzo de 1986 que, para distinguir tales disposiciones de los simples actos, resoluciones o acuerdos administrativos, ni siquiera ha de estarse a la forma como la norma se adopte, sino a su contenido (sentencia de 25 de febrero de 1980) y principalmente a las particularidades que la caracterizan y en razón de sus destinatarios (sentencia de 11 de marzo de 1982); precisa acudir a la consustitividad y ordinamentación del precepto, en el sentido de que generalmente al acto administrativo se caracteriza porque su cumplimiento agota el acto y por el contrario, la norma, con su cumplimiento, no se agota y, por otro lado, el acto administrativo, bien tenga contenido particular o general -referido a una pluralidad indeterminada de sujetos- es un acto ordenado, y el acto norma, al estar imbuido de un carácter ordinamental, se integra en el ordenamiento (sentencia de 26 de noviembre de 1979), característica especial esta última que, como esencialmente diferenciadora, se destaca por la sentencia de 20 de mayo de 1981, según la cual las disposiciones de carácter general tienen una finalidad normativa y se integran en el Ordenamiento jurídico, en tanto que los actos administrativos, tengan por destinatario un solo sujeto o una pluralidad de ellos, siempre persiguen una finalidad particularizada.>

La aplicación de ambos criterios obliga a concluir que mediante la Orden que nos ocupa se establece una norma jurídica, que se integra en el ordenamiento estableciendo las bases reguladoras para la concesión de los Premios Andalucía de Urbanismo.

En el plano normativo, el artículo 44.2 de la Ley andaluza 6/2006, de 24 de octubre, de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, dispone expresamente que *“Las personas titulares de las Consejerías tienen potestad reglamentaria en lo relativo a la organización y materias internas de las mismas. Fuera de estos supuestos, sólo podrán dictar reglamentos cuando sean específicamente habilitadas para ello por una ley o por un reglamento del Consejo de Gobierno”*.

El fundamento competencial de la presente Orden se hallaría, con carácter genérico, en el art. 56.2 del Estatuto de Autonomía para Andalucía, que atribuye competencias a la Comunidad Autónoma en materia de urbanismo.

En cuanto a las competencias de la Consejería de la Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, serían las que señala el art. 1 del Decreto 216/2015, de 14 de julio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería, entre las que se encuentran las de urbanismo.

FIRMADO POR	DANIEL DEL CASTILLO MORA	FECHA	10/09/2018
ID. FIRMA		PÁGINA	3/4

TERCERA.- En atención al texto remitido, deben realizarse las siguientes Consideraciones:

- 1) En el artículo 5.4 se señala que “no podrán concurrir a los premios aquéllas personas físicas o jurídicas que hubieran sido sancionadas mediante Resolución firme por infracción grave o muy grave o condenados por sentencia firme por incumplimiento de la legalidad en materia de urbanismo”. Sin embargo, debe advertirse que los sancionados o condenados en materia íntimamente relacionadas con el urbanismo como en materia de ordenación del territorio y medio ambiente sí podrían concurrir al mismo, de modo que se sugiere una fórmula un poco más abierta como “por incumplimiento de la legalidad en materias relacionadas con el urbanismo”, de modo que si bien pueda dejar algún resquicio interpretativo, en todo caso resulta más acorde con lo que, a priori, parecería que fuese el espíritu del precepto. Dicha Consideración resulta asimismo aplicable a lo dispuesto en el art. 12.4 del borrador de Orden remitido.
- 2) En cuanto al régimen de comunicaciones electrónicas, deben de tenerse en cuenta a los efectos del artículo 6º y Disposición Transitoria única del borrador de Orden remitido, las previsiones del Real Decreto-ley 11/2018, de 31 de agosto, de transposición de directivas en materia de protección de los compromisos por pensiones con los trabajadores, prevención del blanqueo de capitales y requisitos de entrada y residencia de nacionales de países terceros y por el que se modifica la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, por el que se amplía en dos años adicionales el plazo inicial de entrada en vigor de las previsiones de la disposición final séptima de la Ley 39/2015 de 1 de octubre en lo relativo al registro electrónico de apoderamientos, el registro electrónico, el registro de empleados públicos habilitados, el punto de acceso general electrónico de la Administración y el archivo electrónico.
- 3) En cuanto a la difusión derivada de la presente Orden, debe tenerse en cuenta la aplicación del artículo 32 de la Ley 6/2014, de 30 de diciembre, respecto aquella información, difusión y publicidad realizada por órganos de la Junta de Andalucía, que requerirá, entre otras cuestiones, el informe previo y vinculante de la Consejería competente en materia de comunicación institucional, así como la comunicación de los gastos previstos, con carácter previo, a la Consejería de Hacienda y Administración Pública.

Es cuanto tengo el Honor de informar, salvo mejor razón en Derecho, sin perjuicio de su adecuada tramitación procedimental y presupuestaria.

**EL LETRADO DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA
JEFE DE LA ASESORÍA JURÍDICA**

DANIEL DEL CASTILLO MORA



Manuel Sturot. Casa Sundheim 50 41071 Sevilla

4

FIRMADO POR	DANIEL DEL CASTILLO MORA	FECHA	10/09/2018
ID. FIRMA		PÁGINA	4/4