

**INFORME SSCC2020/160 PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE MODIFICA EL DECRETO 602/2019, DE 3 DE DICIEMBRE, POR EL QUE SE REGULAN LAS DISTINCIONES HONORÍFICAS DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA Y SE CREA EL CATÁLOGO DE PREMIOS CONCEDIDOS POR LA JUNTA DE ANDALUCÍA.**

**Asunto: Disposiciones de carácter general: decreto. Competencia administrativa: Administración Pública. Reglamento independiente. Modificación del Decreto 602/2019, de 3 de diciembre. Introducción de la Medalla de Honor de Andalucía.**

Remitido por el Ilmo. Sr. Secretario General de la Consejería de la Presidencia, Administración Pública e Interior, proyecto de Decreto referenciado 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 las siguientes:

**ANTECEDENTES**

**PRIMERO.-** Con 17 de diciembre de 2020 se ha remitido proyecto de decreto arriba referenciado, adjuntándose el expediente mediante un consigna.

**SEGUNDO.-** El presente informe valorará la versión de 4 de diciembre de 2020.

**TERCERO.-** El Informe se emite con carácter de urgencia, a efectos de que como se ha comunicado, tenga lugar la inclusión del proyecto en la próxima Reunión de la Comisión General de Viceconsejeros.

**CONSIDERACIONES JURÍDICAS**

**PRIMERA.-** El proyecto de Decreto tiene por objeto modificar el Decreto 602/2019, de 3 de diciembre, de las distinciones honoríficas de la Comunidad Autónoma de Andalucía, y se crea el Catálogo de Premios concedidos por la Junta de Andalucía.

Según el Informe de Necesidad y Oportunidad:

*“La aprobación del Decreto 602/2019, de 3 de diciembre, supuso un hito histórico en la Comunidad Autónoma de Andalucía pues dotó de un marco jurídico único, armonizado y adaptado a las circunstancias actuales al ámbito de las distinciones honoríficas entregadas por la Comunidad Autónoma andaluza, pues su regulación básica contaba ya con más de tres décadas de vigencia y numerosas modificaciones.*

*Además, este decreto aportaba una nueva perspectiva a estas distinciones, regulando el título de Hija Predilecta o Hijo Predilecto de Andalucía, creando 9 categorías de la Medalla de Andalucía, además de la Medalla de Andalucía Manuel Clavero Arévalo, y abordando la regulación de la Bandera de Andalucía como distinción honorífica de carácter provincial.*

FIRMADO POR	JAIME VAILLO HERNANDEZ	18/12/2020	PÁGINA 1/6
VERIFICACIÓN	Pk2jm62HNP5D45JM95R9MC53RTP26Z	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	

*Para completar los ámbitos reconocidos por las distinciones reguladas en el citado decreto, se considera necesario crear una nueva categoría de distinción honorífica que reconozca a aquella persona física o jurídica, grupo o entidad, de gran relevancia en agradecimiento a su vinculación con Andalucía y como reconocimiento a los valores dimanantes de su trayectoria vital. Por tanto, para satisfacer esta necesidad de contemplar un ámbito que las categorías actualmente existentes no recogen, se propone la modificación del Decreto 602/2019, de 3 de diciembre, creando la Medalla de Honor de Andalucía”.*

**SEGUNDA.-** En cuanto a la naturaleza de la norma, como decíamos en nuestro Informe SSCC2019/67, de 28 de noviembre de 2019, solicitado por la Secretaría General Técnica de la Consejería de la Presidencia, Administración Pública e Interior, sobre el proyecto de Decreto 602/2019, de 3 de diciembre:

*“Desde una perspectiva formal no consta, salvo error u omisión, que el proyecto esté desarrollando o ejecutando ninguna previsión legal, por lo que estaríamos ante un reglamento de los denominados “independientes”. Según la STS de 28 de enero de 1997, Rec. n.º 6/1993: <<Los reglamentos independientes por el contrario, regulan materias no comprendidas en el ámbito de la reserva de Ley: de ahí que la doctrina científica más cualificada enseñe que los reglamentos independientes sirven para regular todo lo relativo a la organización administrativa, así como para regular el ejercicio de poderes que a la Administración les esté conferidos discrecionalmente. Los reglamentos independientes tienen como límites los derivados de su propia naturaleza: por ello, este tipo de reglamentos no pueden modificar ni derogar el contenido de una Ley, ni el contenido de otros reglamentos de mayor jerarquía. Ni tampoco los reglamentos independientes pueden limitar derechos subjetivos ni situaciones jurídicas adquiridas. La Jurisprudencia ha confirmado que los reglamentos independientes, son tales por no hallarse comprendidos en el ámbito de la reserva de Ley (SSTS 10-3-82, 12-2-86 y 12-11-86, entre otras) >>.*

*Este tipo de reglamentos, admitidos en nuestro Derecho, sólo pueden tener cabida además de para regular el ámbito interno u organizativo de la Administración, cuando la materia o submateria que constituye su objeto ni está sometida a reserva de ley, ni ha sido regulada en una norma con rango de ley formal, de manera que el reglamento es el que procede a hacerlo ante esa laguna legal, como ocurre en el presente caso con las distinciones honoríficas y el Catálogo de Premios que se contemplan en el proyecto que nos ocupa”.*

**TERCERA.-** Las competencias de la Comunidad Autónoma en cuya virtud se fundamenta el proyecto de Decreto, se hallan en el artículo 47.1.1ª del Estatuto de Autonomía, el cual dispone que son competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma *“El procedimiento administrativo derivado de las especialidades de la organización propia de la Comunidad Autónoma, la estructura y regulación de los órganos administrativos públicos de Andalucía y de sus organismos autónomos”.*

El artículo 85.1 también establece que *“En el ámbito de las competencias que se le atribuyen en el presente Estatuto, le corresponden a la Comunidad Autónoma de Andalucía, además de las facultades y funciones expresamente contempladas en el mismo, todas aquellas que, por su naturaleza, resulten inherentes a su pleno ejercicio”.*

FIRMADO POR	JAIME VAILLO HERNANDEZ	18/12/2020	PÁGINA 2/6
VERIFICACIÓN	Pk2jm62HNP5D45JM95R9MC53RTP26Z	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	

Por otra parte, el artículo 11 determina que *“ Los poderes públicos de Andalucía promoverán el desarrollo de una conciencia ciudadana y democrática plena, fundamentada en los valores constitucionales y en los principios y objetivos establecidos en este Estatuto como señas de identidad propias de la Comunidad Autónoma. Con esta finalidad se adoptarán las medidas precisas para la enseñanza y el conocimiento de la Constitución y el Estatuto de Autonomía ”*.

Además, el Capítulo III de su Título I regula los principios rectores de la actuación de las políticas públicas, entre los que se encuentran dentro de su artículo 37.1: *“ 2º. La lucha contra el sexismo, la xenofobia, la homofobia y el belicismo, especialmente mediante la educación en valores que fomente la igualdad, la tolerancia, la libertad y la solidaridad ”*, o *“ 18º. La conservación y puesta en valor del patrimonio cultural, histórico y artístico de Andalucía ”*.

**CUARTA.-** En lo que respecta al marco normativo en el que se encuadra el presente proyecto, como ya hemos indicado se trata de un reglamento independiente, no existiendo ninguna disposición legal o incluso reglamentaria que prevea de manera directa o indirecta la creación y régimen jurídico de la distinción honorífica que se regula.

**QUINTA.-** En cuanto a la estructura, que razonamos correcta, el borrador de Decreto consta de un artículo y una disposición final.

**SEXTA.-** Entendemos que se ha cumplimentado hasta ahora la tramitación procedimental prevista con carácter general, para la elaboración de los reglamentos, en el artículo 45 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

6.1.- A tenor de lo dispuesto en el artículo 129.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, *“ 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”*. Debería desarrollarse más este requisito en la Parte Expositiva.

Recientemente el Consejo Consultivo en su Dictamen n.º 407/2020, de 21 de julio de 2020, ha destacado que: *“ No se trata de realizar un análisis extenso o exhaustivo desde el punto de vista antes indicado, pues la justificación del cumplimiento de los principios de buena regulación debería realizarse de manera breve y sencilla, centrándose en los aspectos verdaderamente novedosos y especialmente en los que pudieran suscitar duda desde la óptica del cumplimiento de los referidos principios. En este caso se afirma de manera apodíctica el cumplimiento de los principios de buena regulación y se incorpora alguna mención que, en principio, podría parecer ajena al contenido del Proyecto de Decreto, como la que se refiere a la inexistencia de “alternativa regulatoria menos restrictiva de derechos o que imponga menos obligaciones a las personas destinatarias”*.

6.2.- Según lo dispuesto en el artículo 133.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas: *“ Sin perjuicio de la consulta previa a la redacción del texto de la iniciativa, cuando la norma afecte a los derechos e intereses*

FIRMADO POR	JAIME VAILLO HERNANDEZ	18/12/2020	PÁGINA 3/6
VERIFICACIÓN	Pk2jm62HNP5D45JM95R9MC53RTP26Z	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	

*legítimos de las personas, el centro directivo competente publicará el texto en el portal web correspondiente, con el objeto de dar audiencia a los ciudadanos afectados y recabar cuantas aportaciones adicionales puedan hacerse por otras personas o entidades. Asimismo, podrá también recabarse directamente la opinión de las organizaciones o asociaciones reconocidas por ley que agrupen o representen a las personas cuyos derechos o intereses legítimos se vieren afectados por la norma y cuyos fines guarden relación directa con su objeto”.*

No consta en el expediente la realización del trámite de audiencia respecto a “*los ciudadanos afectados*” o a las “*organizaciones o asociaciones reconocidas por la ley*” en los términos expresados. Con relación a ello, el primer párrafo del artículo 133.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, señala que “*Podrá prescindirse de los trámites de consulta, audiencia e información públicas previstos en este artículo en el caso de normas presupuestarias u organizativas de la Administración General del Estado, la Administración autonómica, la Administración local o de las organizaciones dependientes o vinculadas a éstas, o cuando concurran razones graves de interés público que lo justifiquen*”. El segundo párrafo del mismo precepto ha sido declarado inaplicable para las Comunidades Autónomas por la STC 55/18.

Podemos trasladar lo que ya apuntamos en el Informe SSCC2019/67, de 28 de noviembre de 2019, sobre el proyecto de Decreto 602/2019, de 3 de diciembre:

*“Según lo dispuesto en el artículo 45.1.c) de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, dispone que <<Cuando una disposición afecte a los derechos e intereses legítimos de la ciudadanía, se le dará audiencia, durante un plazo razonable y no inferior a quince días hábiles, directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley que la agrupe o la represente y cuyos fines guarden relación directa con el objeto de la disposición>>.*

*Del mismo modo el artículo 133.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, determina que junto al trámite de información pública, <<Asimismo, podrá también recabarse directamente la opinión de las organizaciones o asociaciones reconocidas por ley que agrupen o representen a las personas cuyos derechos o intereses legítimos se vieren afectados por la norma y cuyos fines guarden relación directa con su objeto>>.*

*En consecuencia, debería subsanarse la cumplimentación del referido trámite de audiencia, o bien justificarse en el expediente de manera expresa cuáles son los motivos por los que no resulta necesario el mismo”.*

Por otra parte, el Informe CAPI00051/2018-F, de 23 de julio de 2018, solicitado por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Agricultura, Pesca y Desarrollo Rural, sobre el sometimiento de los proyectos de disposiciones de carácter general a los trámites de audiencia e información pública. señalaba sobre los trámites de información y audiencia pública que:

*“El trámite de audiencia en esta ley es muy similar al previsto en la Ley de Gobierno de Andalucía y, debe considerarse que el mismo tienen carácter preceptivo, puesto que se presume que toda norma afecta a los derechos e intereses de la ciudadanía, pudiendo celebrarse el trámite de audiencia directamente o a través de entidades representativas por ley de dichos intereses (de forma motivada) con las siguientes excepciones: cuando se trate de normas presupuestarias u organizativas, o*

FIRMADO POR	JAIME VAILLO HERNANDEZ	18/12/2020	PÁGINA 4/6
VERIFICACIÓN	Pk2jm62HNP5D45JM95R9MC53RTP26Z	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	

*cuando concurren razones graves de interés público que lo justifiquen (art. 133.4), con lo que se amplían los supuestos de excepción previstos en la norma autonómica. Recordemos que estos supuestos eran el interés público (45.c), normas organizativas (45.e) y también cuando las organizaciones o asociaciones hayan participado mediante informes o consultas en el procedimiento de elaboración (45.d) ”.*

En conclusión, la no realización del trámite de audiencia e los términos del artículo 133.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, habría de fundarse en alguna de las causas previstas en el primer párrafo del artículo 133.4 de la mentada Ley.

6.3.- En cuanto al Dictamen del Consejo Consultivo, el artículo 17.3 de la Ley 4/2005, de 8 de abril, que regula dicho órgano, establece que será consultado preceptivamente en los “*Proyectos de reglamentos que se dicten en ejecución de las leyes y sus modificaciones*”. Sobre los reglamentos independientes, las Sentencias del Tribunal Supremo de 24 de julio de 2003 y 22 de mayo de 1998 (reiterada en STS de 13 de noviembre de 2001, Rec. N° 8281/1997), concluyen que “*(...) estarán excluidos del preceptivo dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo autonómico equivalente los Reglamentos independientes, autónomos o praeter legem, en el reducido ámbito en que resultan constitucional y legalmente posibles especialmente en el organizativo interno y en el de la potestad doméstica de la Administración y los Reglamentos de necesidad*”.

En este sentido, y atendiendo a la doctrina del Consejo Consultivo contenida, entre otros, en el Dictamen 290/2008, el objeto del proyecto sometido a informe carece de “*engarce legal*”, en cuanto a que regula unas distinciones honoríficas que no están previstas ni reguladas en ninguna norma con rango de ley, estatal o de la Comunidad Autónoma. En apoyo de lo anterior, ninguno de los Decretos por los que se modificaron los Decretos 156/1983, de 10 de agosto, y 117/1985, de 5 de junio, ni el propio Decreto 602/2019, de 3 de diciembre, fueron objeto de Dictamen.

Por tanto, consideramos que no procede el Dictamen del Consejo Consultivo en los términos expresados.

**SÉPTIMA.-** Debería constar en el expediente que se habrían publicado las memorias e informes que conformen el expediente de elaboración de este texto normativo con ocasión de la publicidad del mismo, como así ordenan el artículo 7.d) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, y el artículo 13.1.d) de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía.

**OCTAVA.-** Por lo que se refiere al proyecto en sí, en el **Artículo Único** respecto a los apartados Siete y Ocho, interpretamos que la Medalla de Honor de Andalucía podrá otorgarse a más de una persona y en varias celebraciones a lo largo del año para su entrega. En caso contrario, debería especificarse.

**NOVENO.-** En cuanto a las cuestiones en materia de técnica normativa, se realizan las siguientes:

9.1.- **Artículo Único. Apartado Dos.** En lugar “*apartado a)*” ha de indicarse “*párrafo a)*”.

FIRMADO POR	JAIME VAILLO HERNANDEZ	18/12/2020	PÁGINA 5/6
VERIFICACIÓN	Pk2jm62HNP5D45JM95R9MC53RTP26Z	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	

9.2.- **Artículo Único. Apartado Cinco.** Donde dice “*artículo 7.1*” debería señalar “apartado 1 del artículo 7”, lo que se reitera para los **Apartados Nueve, Diez y Once.**

9.3.- **Artículo Único. Apartado Siete.** En la modificación del apartado 1 del artículo 12 ha de eliminarse la expresión “*del presente Decreto*”.

9.4.- **Artículo Único. Apartado Ocho.** En el nuevo apartado 4 del artículo 13 ha de suprimirse la locución “*de este artículo*”.

9.5.- **Disposición Final Primera.** Tendría que eliminarse, toda vez que el desarrollo y ejecución de las previsiones contenidas en el proyecto, debido a su carácter exclusivamente modificativo, al incorporarse al Decreto 602/2019, de 3 de diciembre, habrían de llevarse a cabo directamente respecto de dicho Decreto.

9.6.- **Disposición Final Segunda.** Conforme a la Directriz 42.f) del Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005, “*La vacatio legis deberá posibilitar el conocimiento material de la norma y la adopción de las medidas necesarias para su aplicación, de manera que solo con carácter excepcional la nueva disposición entrará en vigor en el mismo momento de su publicación. En el caso de no establecerse ninguna indicación, la norma entrará en vigor a los 20 días de su publicación en el “Boletín Oficial del Estado”, de acuerdo con lo dispuesto en el Código Civil*”. Por tanto, recomendamos que debido a ese carácter excepcional, se motive la entrada en vigor al día siguiente de la publicación en BOJA.

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.  
Jaime Vaillo Hernández.

FIRMADO POR	JAIME VAILLO HERNANDEZ	18/12/2020	PÁGINA 6/6
VERIFICACIÓN	Pk2jm62HNP5D45JM95R9MC53RTP26Z	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	