

**INFORME AJ-CED 2021/64. PROYECTO DE ORDEN POR LA QUE SE CREA Y SE REGULA EL PROGRAMA EDUCATIVO DE EXCELENCIA DEPORTIVA EN ANDALUCÍA.**

**Asunto: Disposiciones de carácter general. Deporte. Potestad reglamentaria de los Consejeros. Competencia estatal y autonómica. Centros de rendimiento deportivo. Norma relacionada: Decreto 336/2009 de 22 de septiembre, por el que se regula el Deporte de Rendimiento de Andalucía. Manual de Técnica Normativa.**

Remitido por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación y Deporte, texto del proyecto de Orden referenciado, para la emisión del informe preceptivo que contempla el 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 consideraciones sobre la base de los siguientes:

**ANTECEDENTES**

**ÚNICO.** -Con fecha 2 de marzo de 2021 se ha recibido de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación y Deporte proyecto de orden arriba referenciado, adjuntándose el expediente Y comunicación de solicitud de informe con el siguiente tenor:

*“De conformidad con lo establecido en el artículo 78.2.a) en relación con el artículo 11.1, de 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 el Decreto 450/2000, de 26 de diciembre, adjunto se remite para su informe tercer borrador del PROYECTO DE ORDEN POR LA QUE SE CREA Y SE REGULA EL PROGRAMA EDUCATIVO DE EXCELENCIA DEPORTIVA EN ANDALUCÍA.*

*Se adjunta informe de la Secretaría General Técnica e informe de adaptaciones al mismo.*

*Asimismo, se remite expediente completo a la dirección de correo [asesoriajuridica.ced@juntadeandalucia.es](mailto:asesoriajuridica.ced@juntadeandalucia.es)”.*

**CONSIDERACIONES JURÍDICAS**

**PRIMERO.** -TÍTULO COMPETENCIAL Y MARCO NORMATIVO.

Siguiendo el orden lógico que demandan los informes sobre proyectos de disposiciones de carácter general, antes de examinar el contenido, debe precisarse el título competencial de la Comunidad Autónoma de Andalucía que fundamente la disposición proyectada, así como el procedimiento de elaboración y la forma que haya de adoptar la disposición.

En cuanto a los **títulos competenciales**, los encontramos, desde un punto de vista material o sustantivo, por un lado, en los artículos 52.1 del Estatuto de Autonomía para Andalucía, el cual establece que corresponde a la Comunidad Autónoma en materia de enseñanza no universitaria, en relación con las



Firmado por: BARRON TOUS JOAQUIN MARIA		05/03/2021 13:17	PÁGINA 1 / 20
VERIFICACIÓN	PzPpxDskCWYyNHoUPQ05KXGwcjbANi	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/</a>	



enseñanzas obligatorias y no obligatorias que conducen a la obtención de un título académico o profesional con validez en todo el Estado, la competencia exclusiva, entre otras, en la programación y creación de centros públicos, su organización, régimen e inspección, así como la evaluación y garantía de calidad del sistema educativo y la organización de las enseñanzas no presenciales y semipresenciales. Asimismo, en el artículo 52.2 que reconoce la competencia compartida de la Comunidad Autónoma sobre la ordenación curricular y de la actividad docente así como sobre los requisitos de los centros, sin perjuicio de lo recogido en el artículo 149.1. 30º de la Constitución. Asimismo en materia de Deportes, el título competencial se encuentra en el artículo 72.1 del Estatuto de Autonomía de Andalucía, el cual dispone que corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de deportes que incluye la planificación, la coordinación y el fomento de estas actividades.

En desarrollo de estas competencias, la legislación autonómica andaluza se ha desarrollado. Se ha de citar en primer lugar, la Ley 17/2007, de 10 de diciembre, de Educación de Andalucía, que establece que la programación general de la enseñanza comprenderá, en todo caso, las actuaciones relativas a la prestación de un servicio educativo de calidad para la ciudadanía e incluye entre sus objetivos garantizar el derecho de la ciudadanía a una educación permanente, así como garantizar la igualdad efectiva de oportunidades, las condiciones que permitan su aprendizaje y ejercicio y la inclusión educativa de todos los colectivos que puedan tener dificultades en el acceso y permanencia en el sistema educativo. Desde el punto de vista deportivo, la Ley 5/2016, de 19 de julio, del Deporte de Andalucía, recoge el desarrollo de la competencia reconocida a la Comunidad Autónoma, destacando en su regulación sus principios rectores entre los que se encuentran con relación a la Orden proyectada la promoción del deporte en edad escolar, indicando que las Consejerías competentes en materia de Educación y de Deporte promoverán la práctica de la actividad física y el deporte en edad escolar en los ámbitos participativos de iniciación, promoción y rendimiento de base, a través de planes y programas específicos.

En este marco competencial igualmente se desarrolla el Decreto 336/2009, de 22 de septiembre, por el que se regula el deporte de Rendimiento de Andalucía, el cual recoge en el artículo 26.1, medidas para el fomento del deporte de rendimiento de Andalucía en el sistema educativo andaluz, el cual tiene por finalidad facilitar a la persona en la que concurren las condiciones de estudiante y de deportista de rendimiento de Andalucía la consecución de los objetivos curriculares propios de cada titulación posibilitando, así, la compatibilidad de la práctica deportiva con la formación académica.

Sentado lo anterior, habrá de examinarse el **procedimiento para la elaboración** de la disposición del proyecto de Orden sometido a nuestra consideración. El procedimiento de elaboración de los reglamentos se regula en el artículo 45 de la Ley 6/2006. La regulación de este procedimiento es común para la aprobación de todas las normas reglamentarias, con independencia de si el órgano competente para su aprobación es el Consejo de Gobierno o la persona titular de las Consejerías. Si bien la potestad reglamentaria corresponde con carácter general al Consejo de Gobierno, en virtud de lo dispuesto en el artículo 112 del Estatuto de Autonomía (*“Corresponde al Consejo de Gobierno de Andalucía la elaboración de reglamentos generales de las leyes de la Comunidad Autónoma”*).

Debe recordarse cómo el Tribunal Constitucional (cfr. entre otras, la Sentencia 15/1989, de 26 de Enero, F.J. 7º) destaca que es ésta una materia en la que las Comunidades Autónomas gozan de competencia exclusiva cuando se trata del procedimiento para la elaboración de sus propias normas de carácter general, recogándose dicha competencia en el caso de Andalucía en el artículo 42.2 del Estatuto de Autonomía. La Comunidad Autónoma de Andalucía cuenta con normativa específica de carácter propio que determina el cauce a través del cual se debe desarrollar la elaboración de las disposiciones

Firmado por: BARRON TOUS JOAQUIN MARIA		05/03/2021 13:17	PÁGINA 2 / 20
VERIFICACIÓN	PzPpxDskCWYyNHoUPQ05KXGwcjbANi	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/</a>	



autonómicas de carácter general. Nos referimos a la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía (BOJA de 7 de noviembre), artículo 45, cuyo contenido es similar al del artículo 24 de la Ley 50/1997 de 27 de Noviembre, del Gobierno. Así, dicho precepto establece los siguientes trámites para la elaboración de disposiciones de carácter general; a saber:

- Elaboración del Proyecto por el correspondiente Centro Directivo, acompañándose informe sobre la necesidad y oportunidad del mismo, así como una memoria económica que contenga la estimación del costo a que dará lugar.

- Cuantos informes, dictámenes y aprobaciones previas exija el ordenamiento; igualmente, cuantos estudios y consultas se estimen convenientes para garantizar el acierto y la legalidad del texto.

- Por afectar a los intereses de los ciudadanos, trámite de audiencia, durante un plazo razonable y no inferior a 15 días hábiles, pudiendo realizarse con las organizaciones cuyos fines guardan relación directa con el objeto de la disposición. Este trámite podrá ser abreviado hasta el mínimo de 7 días hábiles cuando razones debidamente motivadas así lo justifiquen.

En este punto, debe señalarse que, conforme a la doctrina sentada por el Consejo Consultivo de Andalucía, a la hora de elaborar disposiciones de carácter general, la Administración debe mostrar un rigor estricto en la observancia de los requisitos de carácter adjetivo o procedimental que vengan legalmente impuestos a la actividad administrativa de producción normativa, porque ésta, al igual que los requisitos de naturaleza sustantiva, se integran en el ordenamiento jurídico, al que se encuentran vinculados en su actuación todos los poderes públicos, como claramente ponen de manifiesto los artículos 9.1 y 103.1 de la Constitución. Por tanto, la observancia del procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general debe ser escrupulosa, pues, si el procedimiento cumple una función de garantía para el ciudadano en relación con las decisiones administrativas, tanto mayor debe ser su exigencia cuando se trata de elaborar normas que se van a insertar en el ordenamiento jurídico, teniendo vocación de generalidad.

Aún dentro de cuestiones formales, surge la necesidad de referirse a la forma elegida en el proyecto para que se integre esta disposición en el Ordenamiento Jurídico: Orden de la Consejería de Educación y Deporte. La Ley 6/2006 recoge esta competencia tanto en su artículo 27.9 (aprobar los reglamentos para el desarrollo y ejecución de las leyes, así como las demás disposiciones reglamentarias que proceda) como en el apartado 1 del artículo 44 (el ejercicio de la potestad reglamentaria corresponde al Consejo de Gobierno de acuerdo con la Constitución, el Estatuto de Autonomía y las leyes), pero también tienen potestad reglamentaria las personas titulares de las Consejerías. Así lo dispone el apartado 2 del artículo 44, donde distingue entre una potestad reglamentaria propia y otra potestad derivada, por atribución, cuando 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”.*

Firmado por: BARRON TOUS JOAQUIN MARIA		05/03/2021 13:17	PÁGINA 3 / 20
VERIFICACIÓN	PzPpxDskCWYyNHoUPQ05KXGwcjbANi	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/</a>	



En primer lugar, la forma de “Orden” implica abordar la potestad reglamentaria de que disponen los titulares de las Consejerías. 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 (conforme a la STC 185/1995, de 14 de Diciembre -F.J. 6º c) -, dicha habilitación habrá de venir prevista en norma de rango legal).

- 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).

En el presente caso, la presente Orden ha de enmarcarse dentro de las habilitaciones contenidas en la disposición final tercera del Decreto 21/2020, de 17 de febrero, por el que se regulan los criterios y el procedimiento de admisión del alumnado en los centros docentes públicos y privados concertados para cursar las enseñanzas de segundo ciclo de educación infantil, educación primaria, educación especial, educación secundaria obligatoria y bachillerato y de la disposición final primera del Decreto 336/2009, de 22 de septiembre, por el que se regula el Deporte de Rendimiento de Andalucía. También el artículo 37 del Decreto 336/2009, de 22 de septiembre, por el que se regula el Deporte de Rendimiento de Andalucía, establece que corresponderá a la Secretaría General para el Deporte las funciones de control y supervisión de la Red Andaluza de Centros Deportivos de Rendimiento, para el cumplimiento de los siguientes objetivos:

*“a) La ordenación de los centros deportivos de rendimiento, posibilitando su adecuación con los diferentes niveles del deporte de rendimiento de Andalucía.*

*b) La coordinación con las entidades públicas y privadas implicadas en el desarrollo del deporte de rendimiento para la elevación del nivel deportivo en la Comunidad Autónoma de Andalucía, posibilitando el seguimiento y asesoramiento directo a los deportistas.*

*c) El control y seguimiento de los centros integrados en la Red y el establecimiento de procedimientos de cooperación y colaboración entre ellos”.*

## **SEGUNDA. - CONSIDERACIONES SOBRE EL PROYECTO DE ORDEN.**

### **A. Tramitación.**

De la documentación remitida a esta Asesoría Jurídica se desprende que en el presente caso se han seguido todos los trámites necesarios para la elaboración del proyecto de Orden que nos ocupa. El proyecto de reglamento con la forma de Orden va acompañado de los siguientes documentos:

1. Resolución por la que se establece el trámite de consulta pública previa de 30 de octubre de 2020. Informe sobre su cumplimiento y certificación de que no existió ninguna aportación de 19 de enero de 2021.

Firmado por: BARRON TOUS JOAQUIN MARIA		05/03/2021 13:17	PÁGINA 4 / 20
VERIFICACIÓN	PzPpxDskCWYyNHoUPQ05KXGwcjbANi	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/</a>	



2. Acuerdo para el trámite de consulta pública previa de 30 de octubre de 2020.
3. Borrador inicial de Proyecto de Orden de 14 de diciembre de 2020.
4. Memoria económica de 14 de diciembre de 2020. Requerimiento de la Dirección General de Presupuestos para aportar una nueva memoria de 19 de enero de 2021
5. Memoria justificativa de 14 de diciembre de 2020.
6. Informe de evaluación del impacto por razón de género de 14 de diciembre de 2020.
7. Informe sobre valoración de cargas administrativas de 14 de diciembre de 2020.
8. Anexo I sobre Evaluación de la competencia de 22 de diciembre de 2020.
9. Memoria justificativa específica sobre el cumplimiento de los principios de buena regulación de 14 de diciembre de 2020.
10. Informe de validación de la Secretaría General Técnica de 17 de diciembre de 2020.
11. Texto del Proyecto de Orden. Primer Borrador de 22 de diciembre de 2020.
12. Resolución por la que se acuerda prescindir del trámite de audiencia e información pública de 22 de diciembre de 2020. Resolución de 28 de diciembre de 2020 de la Viceconsejería de Educación y Deporte por la que se somete a información pública el proyecto de orden por el que se crea y se regula el programa educativo de excelencia deportiva en Andalucía.
13. Acuerdo de Inicio de 22 de diciembre de 2020.
14. Informe sobre el cumplimiento de los principios de buena regulación de 22 de diciembre de 2020.
15. Informe de valoración de las alegaciones formuladas en el trámite de audiencia e información pública de 18 de febrero de 2021.
16. Proyecto de Orden, Borrador de 22 de diciembre de 2020.
17. Observaciones de la Unidad de Igualdad de Género de 18 de enero de 2021.
18. Informe preceptivo de la Secretaría General para la Administración Pública de 13 de enero de 2021.
19. Informe preceptivo de Observaciones al Informe de Impacto de Género de 18 de enero de 2021.
20. Informe preceptivo de la Dirección General de Presupuestos de 2 de febrero de 2021.
21. Certificado de la Mesa Sectorial de Educación, de carácter Extraordinario, celebrada el día 1 de febrero de 2021.
22. Proyecto de Orden, Borrador de 18 de febrero de 2021.
23. Informe preceptivo de la SGT de 24 de febrero de 2021.
24. Valoración del Informe preceptivo de la SGT de 26 de febrero de 2021.
25. Proyecto de Orden. Borrador de 25 de febrero de 2021.

**B. Respecto a la tramitación procedimental previa al inicio del procedimiento se cumplieron con los siguientes trámites previos:**

1. Sobre la tramitación previa merece especial consideración examinar el cumplimiento del periodo de consulta pública regulado en el artículo 133.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, que se justifica que el mismo se realizó. Sobre este particular cumple señalar que la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas -LPACAP-, regula en su artículo 133, ha establecido que la participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de normas con rango de Ley y reglamentos, estableciendo que, con carácter previo a la elaboración de la norma, se sustanciará una consulta pública previa en la que se recabará la opinión de los ciudadanos y de las

Firmado por: BARRON TOUS JOAQUIN MARIA		05/03/2021 13:17	PÁGINA 5 / 20
VERIFICACIÓN	PzPpxDskCWYyNHoUPQ05KXGwcjbANi	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/</a>	



organizaciones más representativas que potencialmente se puedan ver afectados por la misma, acerca de los siguientes aspectos:

- a) Los problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa.
- b) La necesidad y oportunidad de su aprobación.
- c) Los objetivos de la norma.
- d) Las posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias.

De este modo y frente al trámite de información pública tras la aprobación inicial de la norma reglamentaria, que hasta la LPACAP conocíamos, y que se verificaba sobre un texto ya redactado, el art. 133 de esta norma introduce un trámite de consulta pública previo, destinado a que los sujetos potencialmente afectados por ella e interesados puedan emitir su opinión sobre las cuestiones que concreta el apartado 1 de esta norma. Por lo tanto, no es necesario, que la consulta pública verse sobre un borrador de reglamento, pues la consulta previa lo es "a la redacción del texto de la iniciativa" (art. 133.2), poniendo en todo caso a su disposición "*los documentos necesarios, que serán claros, concisos y reunir toda la información precisa para poder pronunciarse sobre la materia*" (art. 133.3). De este modo, en este sentido la publicación ha sido correcta, pues efectivamente, se trata simplemente de anunciar la intención de regular mediante una ordenanza o reglamento una determinada cuestión, e indicar qué problemas tratan de solucionarse con esta iniciativa, por qué es necesaria y oportuna esta regulación, qué objetivos se tratan de conseguir con ella, y las posibles soluciones tanto regulatorias como no regulatorias se plantearon por esta Administración sobre la materia en cuestión. De este modo, y una vez consultado el expediente observamos que consta que se realizó, no obstante, téngase en cuenta que la norma expresa que la consulta pública debe realizarse de forma tal que los potenciales destinatarios de la norma tengan la posibilidad de emitir su opinión, debiendo ponerse a su disposición los documentos necesarios para poder pronunciarse sobre la materia, algo que no se ha podido observar en la documentación facilitada, es decir que se posibilitase consultar documentos a través del portal, como obliga el artículo 133 apartado 3, lo cual se señala únicamente a efecto de ser comprobado.

2. Por otro lado, si bien en un primer momento se acordó prescindir del trámite de audiencia observamos que posteriormente se cumplimentó, lo cual es acertado pues la disposición afecte a los derechos e intereses legítimos de la ciudadanía, siendo necesario que se dé audiencia. Solo no será necesario el trámite de audiencia a la ciudadanía, en sus diversas formas, en relación con las disposiciones de carácter organizativo del Gobierno y la Administración de la Junta de Andalucía o de las organizaciones dependientes o adscritas a ellas, y aunque está Orden lo es también de autoorganización tiene unos destinatarios y efectos ad extra indeterminados en la ciudadanía.

3. Informe sobre valoración de cargas administrativas de fecha 14 de diciembre de 2020.

De acuerdo con el art.45.1.a) de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, y conforme a la Orden de 22 de febrero de 2010, por la que se aprueba el Manual de Simplificación Administrativa y Agilización de Trámites de la Administración de la Junta de Andalucía se emite el informe de valoración de las cargas administrativas derivadas de la aplicación de la norma para la ciudadanía y las empresas, expresando que la misma no los conlleva.

4.- Informe de Evaluación de Impacto de Género de fecha 14 de diciembre de 2020.

Firmado por: BARRON TOUS JOAQUIN MARIA		05/03/2021 13:17	PÁGINA 6 / 20
VERIFICACIÓN	PzPpxDskCWYyNHoUPQ05KXGwcjbANi	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/</a>	



El Decreto 17/2012, regula el procedimiento de elaboración del informe de impacto de género, en desarrollo de Ley 12/2007. Con relación al informe, de acuerdo con el artículo 4 de dicho Decreto se observa que se firma por la persona titular de la Viceconsejería, como centro directivo que impulsa la Orden. En este sentido, es éste el centro directivo competente para la iniciación del procedimiento, tal y como establece la Instrucción de la Viceconsejería 1/2013. En cuanto a su contenido, observamos que conforme al artículo 5 de dicho Decreto el contenido del informe responde al mismo.

5.- Respecto a la necesidad de recabar el informe al que se refiere el artículo 3.1 i) de la Ley 6/2007, de 26 de Junio de Promoción y Defensa de la Competencia de Andalucía, se establece en dicho precepto que le corresponde informar en el plazo de un mes los anteproyectos de ley y proyectos de reglamento de la Administración de la Junta de Andalucía que incidan en las actividades económicas, la competencia efectiva en los mercados o a la unidad de mercado, se incluye un denominado “test de evaluación de la competencia”, el cual responde a la Resolución de 19 de abril de 2016, dictada por la Agencia de Defensa de la Competencia de Andalucía, en concreto por el Consejo, que tenía por objeto aprobar los criterios para determinar la incidencia de un proyecto normativo en la competencia efectiva, unidad de mercado y actividades económicas, estableciéndose en el mismo que el Centro Directivo encargado de la elaboración de un proyecto normativo había de cumplimentar previamente el Anexo I de dicha Resolución. Es decir, se trata de autoevaluar bajo la responsabilidad de quien tramita si el proyecto normativo no tiene incidencia en los aspectos señalados. De este modo, el Anexo I es suscrito por el titular del referido centro directivo, se incorpora al expediente y ha procedido a continuar con la tramitación de la norma, de este modo se justifica con la existencia del Test, estimándose en ese momento que el informe es innecesario.

6.- En cuanto a la Memoria económica, de 14 de diciembre de 2020 y la ampliación de 5 de febrero de 2021, (a consecuencia de requerimiento realizado por la Dirección General de Presupuestos), se informa igualmente que conforme al artículo 35.1 de la Ley 3/2004 de 28 de diciembre de Medidas Tributarias, Administrativas y Financieras, y en el Decreto 162/2006, de 12 de septiembre, por el que se regulan la memoria económica y el informe de las actuaciones con incidencia económica financiera, que la Orden propuesta comporta un incremento de gastos.

7.- Se incluye la Memoria justificativa de fecha 14 de diciembre de 2020. Al respecto hay que indicar que la misma contiene el juicio de oportunidad y necesidad del proyecto, juicio de legalidad, análisis global de la disposición, así como la necesidad de desarrollo dando así cumplimiento al mandato del artículo 36.2 del Decreto 336/2009, de 22 de septiembre, por el que se regula el Deporte de Rendimiento de Andalucía, así como del Decreto 21/2020, de 17 de febrero, por el que se regulan los criterios y el procedimiento de admisión del alumnado en los centros docentes públicos y privados concertados para cursar las enseñanzas de segundo ciclo de Educación Infantil, Educación Primaria, Educación Especial, Educación Secundaria Obligatoria y Bachillerato.

8.- Se incluye un informe de adecuación a los principios de buena regulación, incorporándose en fecha 14 de diciembre de 2020. Asimismo consta que el borrador ha introducido en la parte expositiva determinados requerimientos realizados en las observaciones del informe de validación del a Secretaría General Técnica.

9. - Asimismo se incluye el informe de validación del proyecto de fecha 17 de diciembre de 2020, conforme a la Instrucción 1/2013 de la Viceconsejería sobre tramitación de disposición de carácter general.

Firmado por: BARRON TOUS JOAQUIN MARIA		05/03/2021 13:17	PÁGINA 7 / 20
VERIFICACIÓN	PzPpxDskCWYyNHoUPQ05KXGwcjbANI	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/</a>	



### C. -. Respecto a la tramitación procedimental posterior al inicio del procedimiento:

Sentado lo anterior, hemos de referirnos al procedimiento seguido para la elaboración del proyecto de Orden, cuya tramitación está regida, fundamentalmente, por las prescripciones contenidas en el artículo 45 de la Ley 6/2006, que se completan a través de disposiciones legales y reglamentarias que regulan puntualmente determinados trámites. Preciado lo anterior, puede anticiparse que el examen de la documentación remitida permite comprobar que el procedimiento se ajusta a las prescripciones que regulan la elaboración de las disposiciones reglamentarias. En efecto, el procedimiento se inicia el 22 de diciembre de 2020, por acuerdo del Excmo. Sr. Consejero, de conformidad con lo exigido en el artículo 45.1.a) de la Ley 6/2006.

Se han incorporado a continuación al expediente los informes preceptivos de los siguientes órganos:

1. El informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación y Deporte, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 45.2 de la citada Ley 6/2006.

2. Informe de la Dirección General de Presupuestos aludido anteriormente de conformidad con lo previsto en el artículo 2.3 del citado Decreto 162/2006. En el informe (previamente se solicitan aclaraciones) finalmente se concluye por la Dirección General de Presupuestos que las diferentes actuaciones que se realicen al amparo de la norma que se pretende aprobar deberán ajustarse a las disponibilidades presupuestarias existentes, dándose cuenta de la aplicación efectiva de dicha norma, así como, de su impacto presupuestario, a esta Consejería de Hacienda y Financiación Europea, en la forma y términos establecidos en el artículo 9 de la Ley 3/2020, de 28 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2021.

3. Nos surgen dudas al afectar a la organización de centros docentes si sería necesario haber solicitado el informe de la Secretaría General de Regeneración, Racionalización y Transparencia de Planificación y Evaluación, según lo previsto en el artículo 2.c) del Decreto 260/1988, de 2 de agosto.

4. El informe sobre Evaluación de Impacto de Género de la disposición en trámite, cumpliéndose así lo dispuesto en los artículos 6.2 de la Ley 12/2007, de 26 de noviembre, para la promoción de la igualdad de género en Andalucía, y 45.1.a) de la Ley 6/2006, así como lo previsto en el Decreto 17/2012, de 7 de febrero, que regula su elaboración. En relación con dicho informe, la Unidad de Igualdad de Género de la Consejería de Educación y Deporte emite, el 18 de enero de 2020, Informe de evaluación de Impacto de Género, previsto en el artículo 4 del Decreto 275/2010, de 27 de abril, por el que se regulan las Unidades de Igualdad de Género en la Administración de la Junta de Andalucía.

5. Se ha cumplimentado el informe de la Secretaría General para la Administración Pública de 13 de enero de 2021.

6.- No han resultado necesarios los siguientes informes que en otros expedientes de tramitación de normas reglamentarias pueden ser necesarios, como los siguientes:

a) Respecto la necesidad de solicitud del informe previsto en el párrafo segundo del artículo 4.1 uno del Decreto 103/2005, de 19 de abril, de la Consejería competente en materia de menores,

Firmado por: BARRON TOUS JOAQUIN MARIA		05/03/2021 13:17	PÁGINA 8 / 20
VERIFICACIÓN	PzPpxDskCWYyNHoUPQ05KXGwcjbANi	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/</a>	



estimamos adecuado que no se considere que la Orden colisione con la citada normativa de carácter superior, por lo que entendemos que no afecta a los derechos de los menores de edad consignados en la Convención de los Derechos del Niño adoptada por la Asamblea General de la Naciones Unidas en su Resolución 44/25, de 20 de noviembre de 1989.

b) No se ha recabado el Informe preceptivo de la Dirección General de Comunicación Social. Con relación a ello, el artículo 33 de la Ley 1/2015, de 21 de diciembre, de Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2016, el cual establece la necesidad de que:

*“Los gastos en información, divulgación y publicidad que realicen los órganos administrativos, entidades instrumentales y consorcios a que se refiere el artículo 5 del texto refundido de la Ley General de la Hacienda Pública de la Junta de Andalucía requerirán el informe previo y vinculante de la Consejería competente en materia de comunicación institucional, conforme a los modelos homogéneos y procesos simplificados que se establezcan.*

*En todo caso, las acciones que se pongan en marcha deberán adecuarse a la estrategia global de comunicación de la Junta de Andalucía en cuanto a identidad corporativa, uso de lenguaje e imágenes no sexistas y accesibilidad a la comunicación institucional. La constatación efectiva de dicha adecuación se acreditará con un informe de la Consejería competente en materia de comunicación institucional”.*

Se estima por tanto que el mismo no es necesario, porque la Orden no conlleva aparentemente publicidad. En cualquier caso, téngase en cuenta el segundo apartado reproducido, así como también el Capítulo III del reciente Decreto 96/2017, de 27 de junio, por el que se regula la coordinación de la estrategia de imagen institucional de la J. A.

c) Informe del Consejo Andaluz de Cámaras de Comercio, Industria y Navegación de Andalucía, recogido en la Ley 10/2001, de 11 de octubre, de Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación de Andalucía, que lo recoge en los caso de tramitación de disposiciones generales autonómicas de ámbito regional que afecten directamente a los intereses generales del comercio, la industria o la navegación, conforme a lo establecido en el artículo 27.d) de la Ley 10/2001, de 11 de octubre, de Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación de Andalucía.

d) Informe del Instituto de Estadística de Andalucía, recogido en la Ley 4/1989, de 12 de diciembre, de Estadística de la Comunidad Autónoma de Andalucía, por no afectar a la creación, modificación o supresión de registros administrativos en lo relativo a su aprovechamiento estadístico.

e) Informe del Consejo Andaluz de Gobiernos Locales emitido el 9 de julio de 2018, por no afectar al ejercicio de las competencias propias de la administración local establecidas en los artículos 9 y 15 de la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía y conforme al artículo 57.2 del mismo, dando el visto bueno al texto remitido.

f) El informe del Consejo de Consumidores y Usuarios de Andalucía, recogido en el Decreto 58/2006, de 14 de marzo, por el que se regula el Consejo de los Consumidores y Usuarios de Andalucía, no estimándose necesario.

g) No se ha solicitado el informe del Consejo de la Transparencia, suponemos que en virtud de lo establecido en el artículo 15 del Decreto 434/2015, de 29 de septiembre, por el que se aprueban los

Firmado por: BARRON TOUS JOAQUIN MARIA		05/03/2021 13:17	PÁGINA 9 / 20
VERIFICACIÓN	PzPpxDskCWYyNHoUPQ05KXGwcjbANi	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/</a>	



Estatutos del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía, ya que entre las funciones de la Comisión se establece que lo son la de emitir informe sobre proyectos de disposiciones generales sobre las materias competencia del Consejo no siendo el objeto de la presente Orden una tal que pueda sí considerarse.

7. -Respecto al informe de valoración sobre la fase de información pública y sobre la evacuación de informes preceptivos de 18 de febrero de 2020, se informa sobre las adaptaciones realizadas en el texto como consecuencia de las distintas observaciones realizadas en los distintos trámites.

Dicho todo lo anterior, y sin perjuicio de las observaciones realizadas, hay que destacar positivamente el rigor empleado en la formalización de los trámites y en la ordenación del expediente, únicamente mejorable con la elaboración de un completo índice que facilita su consulta a efectos de dar cumplimiento con lo preceptuado en el artículo 70 de la Ley 39/2015 que establece que el expediente administrativo es *“el conjunto ordenado de documentos y actuaciones que sirven de antecedente y fundamento a la resolución administrativa, así como las diligencias encaminadas a ejecutarla”*. Asimismo, recoge que los *“expedientes tendrán formato electrónico y se formarán mediante la agregación ordenada de cuantos documentos, pruebas, dictámenes, informes, acuerdos, notificaciones y demás diligencias deban integrarlos, así como un índice numerado de todos los documentos que contenga cuando se remita. Asimismo, deberá constar en el expediente copia electrónica certificada de la resolución adoptada”*. Por su naturaleza, no podemos considerar a la ordenación como una "fase" del procedimiento, puesto que existen actos de ordenación en las fases de iniciación, instrucción y terminación, sino más bien como un conjunto de normas o criterios que ordenan las actividades procedimentales y que, a la vez, implican unas obligaciones para la Administración en la instrucción de los procedimientos. Exponemos este precepto con la idea de proponer esta mejora técnica ex artículo 80 del ROFGJJA y CLJA, de tal modo que instamos a dicho órgano que las próximas peticiones se soliciten acompañando el expediente lo suficientemente ordenado conforme al artículo 70 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, precepto que se encuentra ya en vigor.

Por otro lado, sería valorable favorablemente el hecho de que las observaciones y sugerencias presentadas durante la tramitación hayan sido examinadas y valoradas por el órgano que tramita el procedimiento, dejando constancia de cuáles se aceptan y cuáles no. De este modo, no sólo se cumple lo dispuesto en el artículo 45.1.f) de la Ley 6/2006, sino que se ha dado un verdadero sentido a los trámites desarrollados.

### **TERCERA. - CUESTIONES PROCEDIMENTALES.**

Se ha de examinar la necesidad de que el presente borrador de Orden, que se dicta en virtud del art. 44.2 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, es decir, si debe ser sometido al informe al que se refiere el artículo 17.3 de la Ley 4/2005, de 8 de abril, del Consejo Consultivo de Andalucía, cuando se refiere a que se debe solicitar dictamen al Consejo cuando se trate de proyectos de Órdenes que se dicten en ejecución de las leyes y sus modificaciones, estimando que estamos ante ese supuesto.

El artículo 44.2 de la Ley 6/2006, establece 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”*.

Firmado por: BARRON TOUS JOAQUIN MARIA		05/03/2021 13:17	PÁGINA 10 / 20
VERIFICACIÓN	PzPpxDskCWYyNHoUPQ05KXGwcjbANi	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/</a>	



La cuestión estriba en determinar, si podemos estimar si estamos ante un reglamento independiente a los efectos de exclusión del supuesto de obligada consulta, considerar que el proyecto de Orden no se dicta en ejecución de una Ley. No obstante, ya advertimos que la norma no tiene carácter de mera autoorganización. El artículo 17.3 de la Ley 4/2005, es trasunto del artículo 22.3 de la Ley Orgánica del Consejo de Estado, siendo precisamente este artículo y sus antecedentes inmediatos los que han propiciado la distinción doctrinal y jurisprudencial entre reglamentos ejecutivos e independientes, a fin de entender incluidos los primeros en los supuestos de preceptiva consulta y excluidos los segundos. Construida la distinción a estos solos efectos, la doctrina no se muestra unánime ni para aceptar tal distinción ni, aun aceptándola, para determinar qué reglamentos deben ser encuadrados en cada una de las categorías. La jurisprudencia, con un criterio más uniforme entiende por reglamento ejecutivo el *"directa y concretamente ligado a una ley, a un artículo o artículos de una ley o a un conjunto de leyes, de manera que dicha ley, o leyes, es completada, desarrollada, pormenorizada, aplicada, cumplimentada o ejecutada por el Reglamento"* (vg. Sentencia del T. S. de 22-4-1974, Aranzadi 1921) admitiendo la posibilidad de reglamentos independientes "con fines puramente autoorganizativos o en el marco de las relaciones de sujeción especial" (Sentencia del T. S. de 11-4-1981).

En definitiva, aceptando la doctrina jurisprudencial expuesta como punto de partida se impone la necesidad de examinar en cada caso la concreta naturaleza de la regulación contenida en el reglamento, a fin de determinar su carácter vinculado o no a una Ley o conjunto de leyes, y ello a pesar de que la materia sobre la que verse sea puramente organizativa. Una vez realizada esta apreciación, examinado el supuesto objeto de consulta, estimamos que no es preceptivo el dictamen del Consejo, pues si bien no trata de cuestiones puramente autoorganizativas, y no ser el desarrollo necesario de un precepto legal sino la concreción de un precepto reglamentario.

#### **CUARTA. - SOBRE EL CONTENIDO EXPOSITIVO Y DISPOSITIVO DEL PROYECTO DE ORDEN.**

En la presente consideración se realizarán observaciones de carácter material, teniendo en cuenta las directrices de técnica normativa de 22 de julio de 2005<sup>1</sup>.

##### 1. Título de la disposición:

Estimamos que el nombre de la disposición, la cual es la parte del título que indica el contenido y objeto de aquélla, permite identificarla y describir su contenido esencial. La redacción del nombre es clara y concisa de conformidad con las directrices de técnica normativa, evitando la inclusión de descripciones propias de la parte dispositiva. Refleja con exactitud y precisión la materia regulada lo cual permite diferenciarla de cualquier otra disposición.

##### 2. Parte expositiva:

---

<sup>1</sup> La Instrucción 4/1995, de 20 de abril, de la SGAP, por la que se establecen criterios para la redacción de los proyectos de disposiciones general de la Junta de Andalucía, dispuso la aplicación de la Resolución de 15 de noviembre de 1991, de la Subsecretaría del Ministerio de Relaciones con las Cortes y de Secretaría del Gobierno (esta Resolución lo que hacía era ordenar la publicación del Acuerdo del Consejo de Ministros de 18 de octubre de 1991, por el que se aprobaban las Directrices sobre la forma y estructura de los anteproyectos de ley). La remisión que esta Instrucción hace al Acuerdo de 18 de octubre de 1991 hay que entenderla actualizada al Acuerdo de 22 de julio de 2005. Por otro lado, mediante Acuerdo del Consejo de Gobierno de 22 de octubre de 2002, se aprobaron las Instrucciones sobre el procedimiento para la elaboración de anteproyectos de ley y disposiciones reglamentarias competencia del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía. La instrucción primera, que lleva por rúbrica *"Criterios para la redacción de los anteproyectos de ley y disposiciones reglamentarias competencias del Consejo de Gobierno"* dispone la aplicación de la mencionada Instrucción 4/1995.

Firmado por: BARRON TOUS JOAQUIN MARIA		05/03/2021 13:17	PÁGINA 11 / 20
VERIFICACIÓN	PzPpxDskCWYyNHoUPQ05KXGwcjbANI	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/</a>	



La parte expositiva de la disposición ha de cumplir la función de describir su contenido, es decir, debe indicar el objeto y finalidad, sus antecedentes y las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta. Si bien la parte expositiva carece de eficacia dispositiva, es decir, de fuerza normativa, sí cumple una importante función a los efectos de la interpretación de la parte dispositiva de la norma. En este sentido, téngase en cuenta que conforme establece la directriz 26 de las Instrucciones de Técnica Normativa, los artículos no deben contener motivaciones o explicaciones, cuyo lugar adecuado es la parte expositiva. En este sentido, adolece la parte expositiva de una explicación completa de la concepción de la que se parte en cuanto a la distribución de competencias entre el Estado y la Comunidad Autónoma con relación a estos centros de rendimiento deportivo. Se recoge en la parte expositiva una mención sobre la competencia de la Comunidad Autónoma de Andalucía en virtud de la cual se proyecta la presente Orden, de este modo es conveniente recordar el sistema diseñado por la Constitución para la atribución de competencias a las Comunidades Autónomas. En este sentido, Andalucía, asume las competencias a través de su Estatuto de Autonomía, de tal modo que la determinación de las competencias es uno de los contenidos de carácter necesario según el artículo 147.2.d) de la Constitución. En virtud de este precepto, los Estatutos contienen las competencias asumidas, pero siempre dentro del marco establecido en la Constitución, y las bases para el traspaso de los servicios correspondientes a las mismas. Esto es fundamental desde el punto de vista de la redacción normativa, pues ello condiciona sus competencias normativas.

Lo anteriormente citada, con relación al proyecto de Orden, supone que debemos considerar los dos preceptos estatutarios citados, por un lado, el 52.1 del Estatuto de Autonomía para Andalucía, el cual establece que corresponde a la Comunidad Autónoma en materia de enseñanza no universitaria, en relación con las enseñanzas obligatorias y no obligatorias que conducen a la obtención de un título académico o profesional con validez en todo el Estado, la competencia exclusiva, entre otras, en la programación y creación de centros públicos, su organización, régimen e inspección, así como la evaluación y garantía de calidad del sistema educativo y la organización de las enseñanzas no presenciales y semipresenciales. Por otro lado, el artículo 52.2 que reconoce la competencia compartida sobre la ordenación curricular y de la actividad docente así como sobre los requisitos de los centros, así como el artículo 72.1 del Estatuto, que sin embargo dispone que corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de deportes que incluye la planificación, la coordinación y el fomento de estas actividades, lo cual debe ser entendido en el marco que hemos abordado.

Respecto a este último título competencial, sin embargo, observamos, como ejemplo, que la legislación estatal ya recoge en el artículo 51 de la Ley 10/1990, de 15 de octubre, del Deporte, que corresponde al Consejo Superior de Deportes el ejercicio de la tutela y control del deporte de alto nivel, y en este sentido, de tal modo que en la actualidad ya existen ya calificados y calificados por el Estado, Centros de Alto Rendimiento y los Centros de Tecnificación Deportiva, y, como complemento a éstos, los Centros Especializados en nuestra Comunidad Autónoma.<sup>2</sup> Es decir, se ha de abordar el significado de esa mención a la competencia exclusiva en materia de Deporte.

En este sentido, la Sentencia del Tribunal Constitucional 18/1982 expresaba que:

---

<sup>2</sup>Por ejemplo, téngase en cuenta que el Estado es competente en aquellas materias que afectan a los intereses generales del deporte en el ámbito territorial de más de una Comunidad Autónoma, y a estos efectos existen ya creados centros por el Estado en nuestro territorio, como resulta reconocido en los artículos 2 y 3 de la Orden de 2 de octubre de 2018, por la que se regula la clasificación de los Centros Deportivos de Rendimiento de Andalucía y se establece el procedimiento para su calificación y autorización, así como para su revocación.

Firmado por: BARRON TOUS JOAQUIN MARIA		05/03/2021 13:17	PÁGINA 12 / 20
VERIFICACIÓN	PzPpxDskCWYyNHoUPQ05KXGwcjbANI	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/</a>	



*“Para determinar si una materia es de la competencia del Estado o de la Comunidad Autónoma, o si existe un régimen de concurrencia, resulta en principio decisorio el texto del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma, a través del cual se produce la asunción de competencias. Si el examen del Estatuto correspondiente revela que la materia de que se trate no está incluida en el mismo, no cabe duda de que la competencia será estatal, pues así lo dice expresamente el artículo 149.3 de la Constitución. Esta afirmación, sin embargo, no debe llevar a la idea de que, una vez promulgado el Estatuto de Autonomía, es el texto de este el que únicamente debe ser tenido en cuenta para realizar la labor interpretativa que exige la delimitación competencial. Si se procediese así, se estaría desconociendo el principio de supremacía de la Constitución sobre el resto del ordenamiento jurídico, del que los Estatutos de Autonomía forman parte como norma institucional básica de la Comunidad Autónoma que el Estado reconoce y ampara como parte integrante de su ordenamiento jurídico (artículo 147.1 de la Constitución). Ello supone, entre otras posibles consecuencias, que el Estatuto de Autonomía, al igual que el resto del ordenamiento jurídico, debe ser interpretado siempre de conformidad con la Constitución y que, por ello, los marcos competenciales que la Constitución establece no agotan su virtualidad en el momento de aprobación del Estatuto de Autonomía, sino que continuarán siendo preceptos operativos en el momento de realizar la interpretación de los preceptos de este a través de los cuales se realiza la asunción de competencias por la Comunidad Autónoma”.*

El Fundamento de Derecho Séptimo de la Sentencia 80/2012 del Pleno del Tribunal Constitucional, que establecía:

*“SÉPTIMO. - Partiendo, pues, de la exclusividad de la competencia de la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de deporte, conviene recordar ahora, a efectos del posterior enjuiciamiento del precepto impugnado, que las competencias autonómicas -incluso aquellas que han sido configuradas como exclusivas- deben ejercerse:*

*(a) Con respeto a las competencias que puedan corresponder al Estado en virtud de otros títulos competenciales.*

*(b) De acuerdo con el principio de territorialidad de las competencias, como algo implícito al propio sistema de autonomías territoriales que de forma expresa se consagra en el art. 20.6 EAPV (STC 13/1988, de 4 de febrero).*

*Respecto de la primera cuestión, el hecho de que la Comunidad Autónoma del País Vasco ostente la competencia exclusiva sobre la materia de deporte, de acuerdo con el art. 10.36 EAPV, y que el Estado carezca de un título competencial constitucional específico no significa, no obstante, que el Estado no pueda intervenir, en concurrencia con las Comunidades Autónomas, en la regulación del deporte. La propia -realidad- poliédrica de la materia deportiva determina necesariamente el entrecruzamiento de títulos competenciales, la concurrencia de la actuación de las diversas Administraciones públicas -estatal, autonómica y local- en las diferentes facetas sobre las que se proyecta la actividad deportiva (salud, educación, cultura, investigación, educación física, profesiones reguladas o legislación mercantil, por ejemplo) que exigen en algunos casos, una actuación supraautonómica, por requerir de un enfoque global y no fragmentado, o de la coordinación de diversas actuaciones, o por tratarse de actuaciones en las que la materia de deporte se entronca con otra materia atribuida competencialmente al Estado (por ejemplo, la especial vinculación del deporte con la salud (STC 194/1998, de 1 de octubre, FJ 7).*

*Como señalamos en la STC 16/1996, de 1 de febrero, -el Estado ostenta competencias sobre determinadas materias, singularmente educación y cultura, que pueden incidir también sobre el deporte ;*

Firmado por: BARRON TOUS JOAQUIN MARIA		05/03/2021 13:17	PÁGINA 13 / 20
VERIFICACIÓN	PzPpxDskCWYyNHoUPQ05KXGwcjbANI	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/</a>	



todo ello sin perjuicio de las competencias específicas que la Ley 10/1990, del Deporte EDL 1990/14774 , atribuye al Estado , en especial de coordinación con las Comunidades Autónomas respecto de la actividad deportiva general y apoyo, en colaboración también con las Comunidades Autónomas , del deporte de alto nivel .- -FJ 2 C) t)-. Pues, en efecto, la citada Ley 10/1990, de 15 de octubre, se aprueba con el objeto de proceder a -la ordenación del deporte , de acuerdo con las competencias que corresponden a la Administración del Estado - y a la coordinación -con las Comunidades Autónomas y, en su caso, con las Corporaciones Locales, [de] aquellas [otras competencias] que puedan afectar, directa y manifiestamente, a los intereses generales del deporte en el ámbito nacional-; ley que no fue objeto de reproche competencial alguno por parte de ninguna Comunidad Autónoma , como tampoco lo fue su predecesora (Ley 13/1980, de 31 de marzo).

.....

*En conclusión, el ejercicio de las competencias asumidas como exclusivas por las Comunidades Autónomas en sus respectivos Estatutos de Autonomía, tiene como límite el ejercicio de las competencias propias del Estado , bien como consecuencia de la concurrencia de otros títulos competenciales -como ocurre, por ejemplo, cuando la competencia del Estado en comercio exterior (149.1.10 CE EDL 1978/3879 ) o sobre la planificación general de la economía (149.1.13 CE EDL 1978/3879 ) se superpone a la competencia autonómica de turismo (STC 13/1988, de 4 de febrero, FFJJ 1, 2, 3 y 9 EDJ 1988/329 , en materia de -ferias internacionales-); bien como consecuencia de la afectación de un interés nacional o - como señalamos en la STC 133/1990, de 19 de julio EDJ 1990/7862 , (en relación con la materia -protección civil-) de -la necesidad de prever la coordinación de Administraciones diversas, bien por el alcance del evento (afectando a varias Comunidades Autónomas ) o bien por sus dimensiones, que pueden requerir una dirección nacional de todas las Administraciones públicas afectadas, y una aportación de recursos de nivel supraautonómico.”*

La Constitución regula por tanto el sistema de distribución de competencias sobre la base de establecer un listado de competencias que en todo caso corresponden al Estado (artículo 149.1), y un listado de competencias que pueden asumir las Comunidades, si bien existe cierta la confusión a la hora de la determinación del alcance de las competencias de la Comunidad Autónoma, atendiendo a su clasificación en competencias exclusivas, competencias compartidas y competencias ejecutivas. Si la materia, es un determinado sector de la realidad que el Derecho, y las facultades son las potestades que pueden incidir sobre ese sector, - en el caso de la Orden, la potestad legislativa-, la competencia, supone el hecho de poder designar las concretas facultades que en este caso tiene la Comunidad Autónoma de Andalucía sobre una materia.

Realizada esta introducción y respecto a la competencia en materia de Deporte cumple expresar que por “competencias exclusivas”, se debe entender que en una determinada materia corresponden a una determinada entidad la totalidad de las facultades (es decir, las legislativas y las de ejecución), pero también puede referirse no tanto a la totalidad de las facultades, sino a aquellas que, entre las que se pueden ostentar, se tienen con carácter exclusivo. El artículo 42 del Estatuto de Autonomía para Andalucía establece la clasificación de las competencias de la Comunidad Autónoma, determinando su alcance (exclusivas, compartidas y ejecutivas sobre las materias) definiendo en el apartado 2º como competencias exclusivas, las que “comprenden la potestad legislativa, la potestad reglamentaria y la función ejecutiva, íntegramente y sin perjuicio de las competencias atribuidas al Estado en la Constitución. En el ámbito de sus competencias exclusivas, el derecho andaluz es de aplicación preferente en su territorio sobre cualquier otro, teniendo en estos casos el derecho estatal carácter supletorio”.

Firmado por: BARRON TOUS JOAQUIN MARIA		05/03/2021 13:17	PÁGINA 14 / 20
VERIFICACIÓN	PzPpxDskCWYyNHoUPQ05KXGwcjbANI	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/</a>	



Mientras que son competencias compartidas, las *“que comprenden la potestad legislativa, la potestad reglamentaria y la función ejecutiva, en el marco de las bases que fije el Estado en normas con rango de ley, excepto en los supuestos que se determinen de acuerdo con la Constitución. En el ejercicio de estas competencias, la Comunidad Autónoma puede establecer políticas propias”*.

El apartado 2 del artículo 42 emplea la distinción mencionada en el primero de los sentidos apuntados. De esta manera, inicialmente, podemos decir que una competencia será exclusiva cuando la Comunidad Autónoma ostente sobre la misma la totalidad de las facultades, es decir, las normativas y las de ejecución.

El Deporte, como materia, no figura relacionada entre las materias que reserva la Constitución al Estado, no obstante la subsistencia de competencias estatales en este campo, el Deporte, también puede tomar apoyo en el artículo 149.2 de la Constitución, dado que *“no es extraño que la educación física o el deporte se consideren ineludibles en el concepto más amplio de cultura o actividad cultural”*<sup>3</sup>. El Deporte por tanto no puede ser considerado como una materia formal y sustantivamente susceptible de asignación a un exclusivo ámbito competencial, ya sea estatal o autonómico, dado que la actividad deportiva ofrece facetas o vertientes muy diferentes lo que impide su consideración exclusiva en el ámbito competencial de algún Poder Público. En este sentido, la *“Sentencia del Tribunal Constitucional 20/1988 señala que:*

*“La calificación jurídica que las competencias de las Comunidades Autónomas deben merecer, no deriva de una lectura aislada de la denominación que tales competencias reciban en los textos estatutarios, sino de una interpretación sistemática de todo el bloque de la constitucionalidad, dentro del cual, como es evidente, la Constitución conserva intacta su fuerza normativa dominante como lex superior de todo el ordenamiento; fuerza normativa que no se agota ni disminuye con la promulgación de los Estatutos de Autonomía, cuyos preceptos, por más que califiquen como exclusiva la competencia asumida racione materiae, nada pueden frente a las normas constitucionales que, en su caso, reconozcan al Estado títulos competenciales sobre esa misma materia”* (STC 20/1988, fundamento jurídico 3.) (EDJ 1988/336).

De este modo concluimos que en esos términos debe interpretarse el artículo 72 del Estatuto citado en la parte expositiva del borrador de la Orden, puesto que la serie de títulos competenciales que inciden en el deporte, le permiten reservar al Estado una cierta intervención en el mismo que comienza con la cultura (artículo 149.2 de la Constitución). En este sentido la Ley estatal del Deporte, expresa que *“la actividad deportiva constituye una evidente manifestación cultural, sobre la que el Estado no debe ni puede mostrarse ajeno por imperativo de la propia Constitución”*.

Por ello recomendamos que se exprese en el expositivo de un modo menos categórico, expresando que dentro del marco de distribución de competencias que determina la Constitución, Andalucía asumió en el artículo 72.1, como competencia exclusiva, la materia de Deporte. No obstante, si bien carece de fuerza normativa la parte expositiva, sí cumple una importante función a los efectos de la interpretación de la parte dispositiva de la norma. La directriz 26, del Manual de técnica normativa señala que los artículos no deben contener motivaciones o explicaciones, cuyo lugar adecuado es la parte

<sup>3</sup> Dictamen 144/1988 Consejo Consultivo Generalidad de Cataluña.

<sup>4</sup> Tribunal Constitucional (Pleno), S 18-02-1988, nº 20/1988, BOE 52/1988, de 1 de Marzo de 1988, rec. 29/1984.

Firmado por: BARRON TOUS JOAQUIN MARIA		05/03/2021 13:17	PÁGINA 15 / 20
VERIFICACIÓN	PzPpxDskCWYyNHoUPQ05KXGwcjbANi	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/</a>	



expositiva. Estas motivaciones o explicaciones resultan de utilidad para averiguar el espíritu y finalidad de la norma, al que ha de estarse principalmente a la hora de interpretarlas, ex artículo 3 del Código Civil.

Por otro lado, convenientemente no lleva rúbrica la parte expositiva, dado que la denominación “Exposición de Motivos” está reservada al caso de los anteproyectos de ley. En el caso de nuestra Comunidad Autónoma, esta denominación cuenta además con una norma que la especifica, el Reglamento del Parlamento de Andalucía, cuyo artículo 109 dispone:

*“Artículo 109.*

*Los proyectos de ley remitidos por el Consejo de Gobierno deben ir acompañados de una exposición de motivos y de los antecedentes necesarios para poder pronunciarse sobre ellos”.*

De este modo, a sensu contrario, con el resto de normas con rango de ley y con las disposiciones de carácter general, pese a contar con una parte expositiva, carecen de denominación formal específica.

Por último, respecto a la fórmula promulgatoria, tal y como establece la directriz que corresponde al último párrafo del final de la parte expositiva.

### 3. Parte dispositiva:

**A. Capítulo I,** se califica como disposiciones generales aquellas que determinan el objeto de la norma y su ámbito de aplicación, así como las definiciones necesarias. En términos generales se estima correcto su contenido pues contiene las definiciones que guardan especial relación con el contenido de la norma.

- En el artículo 1.2, se emplea la expresión Junta de Andalucía, cuando parece que debe hacerse referencia a la Administración de la Junta de Andalucía. La expresión “*Junta de Andalucía*”, en el sentido utilizado no es correcta, ya que de conformidad con lo dispuesto por el artículo 99.1 del Estatuto de Autonomía, la Junta de Andalucía es la institución en la que se organiza políticamente el autogobierno de la Comunidad Autónoma, estando integrada por el Parlamento de Andalucía, la Presidencia de la Junta y el Consejo de Gobierno.<sup>5</sup>

Como mejora técnica ex art. 80 del R. O. F. del G. J. J. A. respecto al uso en minúscula del término “consejería”, es cierto que cuando los términos referidos a instituciones no forman parte del nombre oficial de la institución correspondiente o cuando vuelven a citarse en una información, se usa solo el nombre genérico; no obstante en el precepto se utiliza el de una determinada Consejería, la competente en materia de educación, estimando que debiere utilizarse en mayúscula.

- En el artículo 1.3, sobre los destinatarios al observar la regulación de los requisitos que tanto generales como específicos para considerar adquirida la condición de deportista de rendimiento andaluz que recoge el Decreto 336/2009 de 22 de septiembre por el que se regula el deporte de rendimiento de Andalucía, en sus artículos 10 y 11, observamos que el artículo 1.3 hace mención también a que lo serán de forma disyuntiva, es decir, “o” respectos de quienes tengan la condición de deportista de alto nivel o

<sup>5</sup> En este sentido, la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía, utiliza la expresión “*Administración de la Junta de Andalucía*” para referirse a la estructura central, y “*entidades instrumentales de la Administración de la Junta de Andalucía*” para referirse a las otras entidades.

Firmado por: BARRON TOUS JOAQUIN MARIA		05/03/2021 13:17	PÁGINA 16 / 20
VERIFICACIÓN	PzPpxDskCWYyNHoUPQ05KXGwcjbANi	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/</a>	



alto rendimiento estatal ambos definidos en el artículo 2 del Real Decreto 971/2007, de 13 de julio, sobre deportistas de alto nivel y alto rendimiento. A la vista del artículo 11 apartado 3 b) del Decreto 336/2009, observamos el precepto ya hace mención de todos ellos (los del Real Decreto) por lo que estimamos que puede resultar una reiteración la expresión del Real Decreto, dado que estimamos que el precepto se inspira en la compatibilidad que se declara en el artículo 13 de este Decreto 336/2009.

A su vez, puede mejorarse la remisión a los preceptos concretos del Decreto 336/2009.

Asimismo se propone que en el título de la disposición se emplee el término de “ámbito subjetivo de aplicación del plan”.

- En el artículo 2, si el término objetivo alude a meta o finalidad a cumplir para la que se disponen medios determinados, respecto del apartado a), y dado que la parte dispositiva es de aplicación directa, estimamos que el objetivo si consistiere en “propiciar” estimamos que es un término difuso, que no llega siquiera al de concepto jurídico indeterminado. Por ello recomendamos que como finalidad a conseguir por la norma se cambie el término por uno similar a que la finalidad debe ser la consecución de esa compatibilidad que pretende la norma, la de permitir la formación académica general con la práctica deportiva.

- En el artículo 3, por ser propio de las disposiciones generales las definiciones estimamos que, a la vista del contenido del precepto, el título del mismo debe ser el de “definición de centros docentes de excelencia deportiva en Andalucía”, siendo el contenido esencial de su definición la designación que posteriormente se desarrolla o explica en el precepto, dado que además esa definición es original en el presente texto normativo.

No obstante, adviértase que deja en la indefinición los criterios para la designación de tales centros y la forma de realizarse.

## **B. Capítulo II.**

- En el artículo 4, las medidas a las que se refiere el apartado 3 resultan una concreción de las ya previstas en el artículo 26 del Decreto 301/2009, entendiéndose que dichas medidas tienen carácter de medidas mínimas para aquellos centros de excelencia deportiva que resulten designados conforme al artículo 3. Si es éste el sentido, debiere recogerse con una mayor claridad que la adopción de dichas medidas son de carácter obligatorio para éstos.

- El contenido del artículo 4 apartado 4, supone una concreción del artículo 26 apartado 4 del Decreto 336/2009, por lo que estimamos que sería recomendable, a efectos de una mayor seguridad jurídica, y dado que viene a reproducir el mismo tenor que ya se encuentra en ese precepto, hacer alusión al mismo. Se hace necesaria una remisión cuando una disposición se refiere a otra u otras de modo que el contenido de estas últimas deba considerarse parte integrante de los preceptos incluidos en la primera. Sin esa remisión se estaría reproduciendo el mismo tenor normativa en normas de distinto rango de donde deriva la posibilidad de establecer la exención desconociéndose su origen y la suficiencia normativa para establecer esa exención. La remisión deberá indicarse mediante expresiones como “de acuerdo con”, “de conformidad con”.

Firmado por: BARRON TOUS JOAQUIN MARIA		05/03/2021 13:17	PÁGINA 17 / 20
VERIFICACIÓN	PzPpxDskCWYyNHoUPQ05KXGwcjbANi	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/</a>	



- En cuanto al artículo 5, respecto a la “tutoría” cumple mencionar lo mismo que se ha señalado en el precepto anterior, dado que así viene recogido en el artículo 26 apartados 2, 3 y 4 del Decreto 336/2009. Por otro lado, el precepto es respetuoso con el sistema establecido para el acceso de las tutorías con el procedimiento de provisión de puestos específicos con carácter provisional, cuando se realiza una remisión a la Orden de 10 de junio de 2020 por la que se regulan los procedimientos de provisión, con carácter provisional, de puestos de trabajo docentes, la movilidad por razón de violencia de género y víctimas de terrorismo, las bolsas de trabajo docentes, así como las bases aplicables al personal integrante de las mismas. No obstante, se realiza una remisión únicamente al artículo 19.2 debiéndose añadir que se respetarán los principios generales aplicables a los procedimientos de provisión y regulación de bolsas de trabajo que se encuentran reconocidos en el artículo 3 de dicha Orden, los principios de igualdad, mérito, capacidad y publicidad.

- En el artículo 7 estimamos que una remisión genérica al término “órdenes” permitiría excluir otros instrumentos normativos con rango suficiente que en el futuro incidieren en el horario lectivo del profesorado.

### C. Capítulo III.

- En el artículo 11, recoge la posibilidad de adquirir el uso de instalaciones, a través de convenios de colaboración lo cual permite suscitar ciertas dudas en cuanto al modelo escogido y lo realmente pretendido, realizándose esta consideración a efectos de contribuir a una mejor definición del fin deseado. En primer lugar, la Orden solo menciona una forma de adquirir de otras Administraciones Públicas dichas instalaciones si le hiciere falta, expresando que se hará a través de convenios de colaboración, presumiblemente de forma gratuita porque no forma parte de la memoria económica ningún gasto por la adquisición de estos usos. Conviene recordar que el convenio de colaboración por sí solo no constituye un negocio jurídico patrimonial, sino un instrumento que puede en su caso, instrumentalizarlo.

En este sentido, el modelo reflejado en la Orden responde a la sistemática de una cesión de uso en donde la Administración cedente tolera el uso de la Administración de la Junta de Andalucía, pero no renuncia al mismo, y lo hace a efectos de permitir llevar a cabo el Plan EDA. Es decir, no alude a ningún negocio patrimonial de Derecho público.

Por contra, cabe entender que el modelo escogido por la Orden no permitiría otros modelos de adquisición del uso sin obtener la propiedad que pudieren celebrarse a través de negocios jurídicos patrimoniales. De este modo, los convenios articulando la colaboración con otras Administraciones Públicas a efectos de conseguir el disfrute de las instalaciones para el desarrollo del Plan que no son de titularidad de la Administración de la Junta de Andalucía no es el único modo de poder adquirir el uso (sin la propiedad) de dichas instalaciones de otras Administraciones, es decir, planteamos que la actual redacción del artículo 11 excluiría el supuesto en el que una Administración distinta de la Administración de la Junta de Andalucía, que estuviere interesada en celebrar un negocio jurídico patrimonial público a efectos de ceder el uso exclusivo a favor de la Administración de la Junta de Andalucía a efectos de que se lleve a cabo el Plan EDA. Ejemplos son que es posible adquirir el uso gratuito de estos con carácter exclusivo la aplicación de los artículos 26 de la Ley 7/1999, de 29 de septiembre, de Bienes de las Entidades Locales de Andalucía (cesión gratuita de bienes a otras Administraciones Públicas), y art. 80 Ley 4/1986, de 5 de mayo, de Patrimonio de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Firmado por: BARRON TOUS JOAQUIN MARIA		05/03/2021 13:17	PÁGINA 18 / 20
VERIFICACIÓN	PzPpxDskCWYyNHoUPQ05KXGwcjbANi	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/</a>	



Por otro lado, estimamos procedente no expresar en la Orden negocios jurídicos patrimoniales donde se adquiriera la propiedad, porque no sería entonces necesario reflejarlo en la Orden, porque ya sería de titularidad de la Administración de la J. A. pudiendo entonces disponer de los bienes.

Por todo ello, consideramos conveniente plantear otra redacción más amplia que permita la adquisición gratuita (dado que no está valorado como carga) a través de negocios jurídicos patrimoniales de Derecho público.

Adviértase igualmente que parece excluirse la cesión gratuita por convenio con entidades de Derecho privado que tengan instalaciones de su titularidad.

Por último, reiteramos lo manifestado con relación a la referencia a la cita de esta Administración como "Junta de Andalucía" en el artículo 2.

- En el artículo 12, de acuerdo con las competencias que se encuentran asignadas al Centro Andaluz de Medicina para el Deporte, como servicio de gestión diferenciada creado por el Decreto 224/1999, de 9 de noviembre, por el que se crea el Centro Andaluz de Medicina del Deporte (CAMD), se recoge su participación. Sin embargo, carece de determinación su participación, siendo potestativa, en los términos que se ha redactado, pues solo se recoge como posible en el Plan. Los términos potestativos de la participación, estimamos que pueden deberse a que el artículo 14 de la Ley 5/2016, de 19 de julio, del Deporte de Andalucía establece que el mismo se encuentra adscrito a la Consejería competente en materia de Deporte, y la Orden proyectada se refiere a que será la Consejería con competencias en materia de Educación la que podrá contar con él para la supervisión del programa deportivo, es decir ha tenido en cuenta una posible escisión en dos Consejerías de estas materias, de tal modo que no puede establecerse en términos de obligatoriedad.

La objeción que se realiza a la redacción propuesta es nuevamente la falta de concreción de esta participación.

Al respecto sería aconsejable concretar el modo de ejercicio de la supervisión del programa por parte del CAMD, para el caso en el que las competencias de Educación y de Deporte residan en la misma Consejería como ocurre actualmente. Asimismo, como consideración de lege ferenda se estima conveniente, si este Plan pretende tener una duración indeterminada prolongada proceder a la modificación del Decreto 224/1999 a efectos de atribuirle esta competencia expresa al Centro Andaluz de Medicina para el Deporte, sin perjuicio de que si en algún momento se volvieren a escindir las competencias de la Consejería se debiere articular el correspondiente instrumento (encomienda de gestión) a efectos de asegurar de que lleven a efecto dicha función con relación al programa.

#### 4. Parte final:

##### Disposición final:

Desde el punto de vista estrictamente formal o de técnica normativa, como mejora técnica, ex artículo 80 del ROFGJJA y CLJA, en cuanto a la entrada en vigor se señala que lo hará al día siguiente de su publicación en el B. O. J. A., pudiendo figurar en el preámbulo alguna alusión a esta premura, ya que ello supone una alteración del régimen supletorio del Código Civil, que establece la regla general de la entrada en vigor a los 20 días desde su publicación en el Boletín.

Firmado por: BARRON TOUS JOAQUIN MARIA		05/03/2021 13:17	PÁGINA 19 / 20
VERIFICACIÓN	PzPpxDskCWYyNHoUPQ05KXGwcjbANi	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/</a>	



## CONCLUSIÓN

**ÚNICA.** - Salvo las observaciones más arriba citadas, con relación a la instrucción y tramitación del proyecto de Orden, el resto del contenido se estima ajustado a Derecho.

Es cuanto tengo el honor de someter a la consideración de V.I. sin perjuicio de mejor criterio fundado en Derecho.

En Sevilla, a la fecha de la firma.  
El Letrado de la Junta de Andalucía.

Fdo.: Joaquín María Barrón Tous.

Firmado por: BARRON TOUS JOAQUIN MARIA		05/03/2021 13:17	PÁGINA 20 / 20
VERIFICACIÓN	PzPpxDskCWYyNHoUPQ05KXGwcjbANi	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/</a>	