

RE/167

PS

JUNTA DE ANDALUCIA

GABINETE JURÍDICO

Asesoría Jurídica de la Consejería de Turismo y Deporte

Fecha: 29 de Diciembre de 2017
N. ref.: JBT/opp
Asunto: Rmdo. Informe TTPI00051/17

Consejería de Turismo y Deporte
Secretaría General Técnica

Ilma. Sra.:

Adjunto remito a V.I. informe, bajo el número TTPI00051/17, emitido por este Gabinete Jurídico en relación con "SOBRE ORDEN DE PUBLICACIONES Y ACTIVIDADES FORMATIVAS DE DIFUSIÓN DE LA CONSEJRIA DE TURISMO Y DEPORTE".

El Letrado de la Junta de Andalucía.
Jefe de la Asesoría Jurídica.

Fdo.: Joaquín María Barrón Tous

 Recabido
29-12-2017

Calle Juan Antonio de Vizarrón, s/n. Edificio Torretriana. Entreplanta
Sur. Isla de la Cartuja 0 41071 Sevilla

INFORME TTP100051/17 SOBRE ORDEN DE PUBLICACIONES Y ACTIVIDADES FORMATIVAS Y DE DIFUSIÓN DE LA CONSEJERÍA DE TURISMO Y DEPORTE.

Asunto: Disposiciones de carácter general. Turismo. Deporte. Potestad reglamentaria de los Consejeros: Autorganización. Manual de Técnica Normativa.

Habiendo sido solicitado informe preceptivo por parte de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Turismo y Deporte respecto del proyecto de Orden de la Consejería de Turismo y Deporte reguladora de las publicaciones y de las actividades formativas y de difusión de la Consejería de Turismo y Deporte, de acuerdo con 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, cumples realizar las siguientes consideraciones sobre la base de los siguientes

ANTECEDENTES

PRIMERO.- Para una mejor comprensión del presente informe resulta conveniente reproducir el tenor literal de la solicitud formulada por la Secretaría General para el Deporte en fecha de 9 de noviembre, que se manifiesta en los siguientes términos:

"En relación con el proyecto de "ORDEN DE PUBLICACIONES Y ACTIVIDADES FORMATIVAS Y DE DIFUSIÓN DE LA CONSEJERÍA DE TURISMO Y DEPORTE", y con el ruego de que se emita el correspondiente informe preceptivo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 78.2 del Decreto 450/2000, de 26 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía y del Cuerpo de Letrados de la Junta de Andalucía, adjunto se traslada los siguientes antecedentes e informes que obran en el expediente referido:

- Informe de la S.G.T sobre el procedimiento de consulta pública previa.
- Informe sobre valoración de cargas administrativas.
- Informe sobre la innecesariedad de la cumplimentación del trámite de audiencia a la ciudadanía.
- Informe de Evaluación de Impacto de Género.
- Test de Evaluación de la competencia.
- Memoria Económica.
- Memoria Justificativa.
- Informe de validación del proyecto
- Informe de validación de la S.G.T.
- Informe de adecuación a los principios de buena regulación.
- Borrador de Orden de 28 de junio de 2017.
- Acuerdo de Inicio.
- Observaciones de la Unidad de Igualdad de Género al informe de Evaluación de Impacto de Género.
- Informe Preceptivo de la Dirección General de Comunicación Social.
- Informe Preceptivo de la Dirección General de Planificación y Evaluación.
- Informe preceptivo de la Dirección General de Innovación Cultural y del Libro.
- Informe preceptivo de la Dirección General de Presupuestos.

- Borrador de Orden de 24 de julio de 2017".
- Borrador de Orden de 9 de noviembre de 2017
- Informe de Valoración de la fase de información pública y del trámite de informes preceptivos
- Borrador de Orden de 16 de noviembre de 2017
- Informe preceptivo de la SGT".

SEGUNDO.- Conforme a lo dispuesto en el artículo 45.2 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, el Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía y en el artículo 78.2 a) del Decreto 450/200, de 26 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía y del Cuerpo de Letrados de la Junta de Andalucía, se solicita que se emita informe preceptivo sobre proyecto de la Orden, y el expediente administrativo.

TERCERO.- Cabe mencionar que respecto a la regulación de la tramitación se ha de seguir la Instrucción de la Viceconsejería 1/2007, de 14 de septiembre, sobre el procedimiento a seguir en la tramitación de disposiciones de carácter general.

CUARTO.- La fecha del oficio de petición del informe a la Asesoría Jurídica de la Consejería se recibe el día 30 de noviembre de 2017.

CONSIDERACIONES

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

Al respecto del título competencial, la base en que puede fundarse la Comunidad Autónoma para aprobar esta norma es el título competencial previsto en los artículos 1.1, 7, y 46.1ª del Estatuto de Autonomía para Andalucía relativo a la competencia exclusiva en orden a la organización y estructura de sus instituciones de autogobierno y de sus organismos autónomos. Estos títulos competenciales no son sino la especificación de la más genérica competencia sobre auto-organización que a la Comunidad Autónoma corresponde.

SEGUNDA.- Sentado lo anterior, ha de examinarse el procedimiento que debe seguirse para la elaboración de la disposición en proyecto. En este punto, 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 el reconocimiento de un Derecho propio en el artículo 8 rasí como la competencia normativa en el artículo 42, ambos del Estatuto de Autonomía (LO 2/2007, de 19 de marzo).

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 autonómicas de carácter general. Se trata de 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 26 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 vengán 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.

TERCERA.- 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 Turismo y Deporte. En primer lugar, la forma de "Orden" implica abordar la potestad reglamentaria de que disponen los titulares de un Departamento, los Consejeros. Según afirma el Tribunal Supremo, en su Sentencia de 6-10-1999, recaída en el recurso de casación núm. 6841/1993, la potestad reglamentaria de los titulares de los Departamentos en que se organiza la Administración ha sido un tema candente y controvertido que, a partir de la Constitución, ha dado lugar a diversas resoluciones del Tribunal Supremo en las que se ha tratado de coordinar la atribución que el artículo 97 de aquélla hace al Gobierno de la actividad reglamentaria con lo dispuesto en el artículo 14.3 de la anterior Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado,

en contraste con la doctrina preconstitucional, en la que no se cuestionaba seriamente la potestad reglamentaria de aquellos titulares de Departamento. La Constitución no derogó el artículo 14.3 de la citada Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, por cierto exacto al hoy art. 4.1 b) de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno. La potestad para dictar Reglamentos ejecutivos corresponde, de modo exclusivo, al Gobierno, no a los titulares de Departamento. Por ello, 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 Turismo y Deporte. 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 aquélla 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).

Por tanto, los titulares de los Departamentos pueden dictar Reglamentos independientes "ad intra", esto es, con fines puramente organizativos o respecto de relaciones de sujeción especial, entendiéndose que entran dentro de esta categoría las que sólo alcanzan a regular las relaciones con los administrados en la medida en que ello es instrumentalmente necesario para integrarlos en la organización administrativa por existir entre aquélla y éstos específicas relaciones de superioridad, pero sin que estos reglamentos puedan afectar a derechos y obligaciones de los citados administrados en aspectos básicos o de carácter general. De forma específica para la Administración de la Comunidad Autónoma, se ha pronunciado sobre la potestad reglamentaria de los Consejeros la Sentencia del Tribunal Supremo de 29 de diciembre de 1998, recaída en el recurso de casación núm. 5148/1993, indicando lo siguiente:

"(...) La posibilidad de una potestad reglamentaria en los Ministros estaba prevista, en el momento de plantearse el litigio, por el artículo 14.3 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, Texto Refundido de 26 de julio de 1957 y en el momento actual lo está por el artículo 12.2 de la Ley de Funcionamiento de la Administración General del Estado de 14 de abril de 1997." (Actualmente el artículo 61 a) de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (BOE 2 de octubre).

En los ordenamientos autonómicos la potestad reglamentaria, paralelamente, deriva de la Constitución y de los respectivos Estatutos de Autonomía, siendo válido para los mismos cuanto se ha dicho para la Administración Central.

Siendo la Orden que nos ocupa un Reglamento "ad extra", la competencia para dictarlo sólo podía ser ejercida por el órgano competente que señale la Ley. En el caso que resolvemos, los

artículos 112, 117 del Estatuto de Autonomía de Andalucía y el artículo 10.1 a) de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, atribuyen al Presidente de la Junta de Andalucía coordinar la elaboración de las normas de carácter general y al Consejo de Gobierno la aprobación de los Reglamentos de desarrollo y ejecución de las leyes (artículo 27.6 de dicha Ley autonómica). Ello no excluye la potestad normativa de los Consejeros en lo que atañe a la organización de su Consejería y a las relaciones de sujeción especial.

En la anterior doctrina hemos incluido la de 1 de abril de 1995 que la Junta de Andalucía recurrente ha citado en aparente apoyo de su tesis, y que, por el contrario, y en conformidad con cuanto llevamos expuesto, afirmar la subsistencia de la potestad reglamentaria de los Consejeros del Gobierno de la Junta de Andalucía en el limitado ámbito -organizativo o doméstico- que le hemos reconocido."

La doctrina expuesta, de entrada, lleva consigo resolver, en sentido positivo, la cuestión de la competencia del Excmo. Sr. Consejero de Turismo y Deporte para regular las publicaciones y las actividades formativas de la Consejería de Turismo y Deporte.

En consecuencia, se entiende que entra dentro de la competencia reglamentaria del Excmo. Sr. Consejero de Turismo y Deporte la regulación abordada en el proyecto que se informa, en el sentido regulado en el artículo 44.2 de la Ley andaluza 6/2006, de 24 de octubre, de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, que 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*".

En este sentido, el Decreto 212/2015, de 14 de julio, por el que se aprueba la estructura orgánica de la Consejería de Turismo y Deporte, establece entre las competencias a desarrollar por la Secretaría General Técnica la coordinación de la difusión de las actividades formativas y de comunicación dirigidas al sector turístico y deportivo (artículo 7.2.n), y la racionalización y gestión de las publicaciones que realice la Consejería (artículo 7.2.p).

CUARTA.- Respecto a la tramitación procedimental observamos que previamente al inicio del procedimiento se cumplieron con los siguientes trámites previos:

1.- Informe de la S.G.T sobre el procedimiento de consulta pública previa, e sobre "la innecesariedad de la cumplimentación del trámite de audiencia a la ciudadanía".

Figura en el expediente el Informe con los correspondientes Anexos, de fecha 9 de Junio de 2017, en el que, en cumplimiento del artículo 133.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, se justificó que se sometió a periodo de consulta pública la iniciación del procedimiento para la elaboración de la Orden de publicaciones y actividades formativas y de difusión de la Consejería de Turismo y Deporte, y que ello se ha desarrollado durante los días 22/05/2017 al 02/06/2017, a través del Portal de la Junta de Andalucía.

FIRMADO POR	JOAQUIN MARIA BARRON TOUS	29/12/2017	PÁGINA 5/15
-------------	---------------------------	------------	-------------

La Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas -LPACAP-, regula en su art. 133 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 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 consultados los Anexos de la norma, se realizó en dichos términos. No obstante, 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, no se observa que se posibilitase consultar documentos a través del portal, como obliga el artículo 133 apartado 3.

En cualquier caso, la observación realizada es irrelevante por lo que se observa en el posterior "Informe sobre la innecesariedad de la cumplimentación del trámite de audiencia a la ciudadanía" de la misma fecha, 9 de Junio, en donde la propia Secretaría General Técnica considera que no se dan las circunstancias previstas en el art. 133.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y que por lo tanto procede declarar la innecesariedad del cumplimiento del Trámite de Audiencia a la ciudadanía "*previsto en el art. artículo 45.1.c) de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, dado que el mismo, de acuerdo con la letra e) del citado artículo, "no se aplicará a las disposiciones de carácter organizativo del Gobierno y la Administración de la Junta de Andalucía o de las organizaciones dependientes o adscritas a ella"*.

Hay que mencionar que en este punto, y a efectos de futuras tramitaciones, esta evaluación sobre la necesidad de someterlo a audiencia y a consulta previa debiere hacerse con carácter previo, pues el propio art.133 apartado 4 de la LPAC regula 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 concurren razones graves de interés público que lo justifiquen”*. Es decir, no sólo del trámite de audiencia, habiendo sido coherente con este último informe y con la regulación del precepto, que en el informe sobre la consulta pública que se ha citado, podría haber llevado la misma fundamentación que este último informe, si bien en el informe de 16 de noviembre de 2017 se expresa que el mismo se llevó a cabo con la intención de recibir aportaciones que mejorase la norma.

Debemos entender que este informe a su vez supone el cumplimiento de la obligación que supone para el Servicio de Legislación y Recursos de la Secretaría General Técnica, de certificar mediante diligencia el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 13.1 c) de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía.

2.- Informe sobre valoración de cargas administrativas de fecha 6 de junio de 2017.

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.

3.- Informe de Evaluación de Impacto de Género de fecha 6 de Junio de 2017.

El Decreto 17/2012, regula el procedimiento de elaboración del informe de impacto de género, en desarrollo de Ley 12/2007. Con relación al mismo, de acuerdo con el artículo 4 del Decreto se observa que se firma por la Secretaría General Técnica, siendo éste el centro directivo competente para la iniciación del procedimiento, tal y como establece la Instrucción de la Viceconsejería 1/2007.

En cuanto a su contenido, observamos que conforme al artículo 5 de dicho Decreto el contenido del informe responde al mismo.

4.- 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, la inexistencia del informe, por innecesario.

5.- En cuanto a la memoria económica, de 16 de junio de 2017, 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 no comporta ni supone un incremento de gastos o una disminución de ingresos públicos, teniendo por tanto como resultado un valor económico igual a cero en todos los apartados de los Anexos I a IV referidos en la Disposición Transitoria Segunda del Decreto 162/2006, de 12 de septiembre. (Aparecen estos Anexos en la forma indicada).

6.- Se incluye la Memoria Justificativa de fecha 19 de junio de 2017. 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 sustituir a la anterior norma.

7.- Asimismo se incluye el informe de validación del proyecto, conforme al apartado B.I. de la Instrucción 1/20017, de fecha 27 de junio de 2017.

8.- Como consecuencia de este informe, en el que se echa en falta contenido material que justifique esta adecuación, se requiere la cumplimentación del expediente con un informe de adecuación a los principios de buena regulación, incorporándose el informe de fecha 30 de junio de 2017.

9.- Se culminan los trabajos preparatorios del modo que determina la Instrucción 1/2007, con el Borrador de Orden de 28 de junio de 2017, siendo la fecha del borrador anterior al del informe anteriormente citado de ajuste a los principios de buena regulación, si bien no tiene ello repercusión, pues éste no contiene ninguna consideración con trascendencia material en dicho borrador, posteriormente remitido a efectos de dictar el Acuerdo de inicio.

QUINTA.- 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 27 de julio de 2017, por acuerdo del Excmo. Sr. Consejero, de conformidad con lo exigido en el artículo 45.1.a) de la Ley 6/2006. A dicho acuerdo se une una propuesta del Proyecto de Orden, informe justificativo sobre la necesidad y oportunidad de la

elaboración de la citada norma, y memoria económica, elaborada de conformidad con lo establecido en el Decreto 162/2006, de 12 de septiembre, por el que se regulan la memoria económica y el informe en las actuaciones con incidencia económica-financiera.

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

1. Secretaría General Técnica de la Consejería de Turismo y Deporte (20 de noviembre de 2017), en cumplimiento de lo establecido en el artículo 45.2 de la citada Ley 6/2006.
2. Dirección General de Presupuestos (14 de septiembre de 2017), de conformidad con lo previsto en el artículo 2.3 del citado Decreto 162/2006. En el informe se solicitan aclaraciones, dado que en un primer momento se informaba por la S. G. T. en la memoria económica aportada de que la Orden no suponía un incremento de costes teniendo un resultado económico igual a cero, sin embargo, en los Anexos establecía determinaba información que sí suponía que conllevaría costes el pago de dietas, así como dudas que se ponían de manifiesto con relación a la implantación de los planes, del centro de documentación, así como la coordinación. A estos efectos, se remite el 4 de octubre informe aclaratorio de la S. G. T. de la Consejería de Turismo y Deporte en el que se justifica que no supondrá incremento de coste. Finalmente se emite informe de fecha 3 de noviembre de 2011 en el que se considera por la D. G. de Presupuestos que el proyecto de Orden cuenta con financiación adecuada y suficiente.
3. Dirección General de Planificación y Evaluación (5 de septiembre de 2017), según lo previsto en el artículo 2.c) del Decreto 260/1988, de 2 de agosto.
4. Informe de la Dirección General de Innovación Cultural y del Libro de 5 de septiembre de 2017 en cumplimiento de las competencias establecidas en el artículo 8.2 del Decreto 213/2015, de 14 de julio.
5. Informe preceptivo de la Dirección General de Comunicación Social de 18 de agosto de 2017, se señala que debiere realizarse alguna referencia al 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".

Asimismo también al 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.

6. 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 de 7 de agosto de 2017, consta que la Unidad de Igualdad de Género de la Consejería felicita desde el punto de vista de la aplicación del principio de igualdad de género, no realizando observaciones.

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

- a) Por no estar en su ámbito de aplicación, la emisión del informe sobre el enfoque de derechos de la infancia, al que se refiere el artículo 7 del Decreto 103/2005 que lo regula.
- b) Tampoco el informe del Consejo Andaluz de Gobiernos Locales 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.
- c) 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, ya que no trata sobre materia que afecta directamente a los consumidores y usuarios.
- d) 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 casos 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.
- e) 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.

Así tampoco otros necesarios que podían haberse solicitado si hubiera tenido repercusión económica.

8. Nos planteamos, dado que el proyecto de Orden tiene por objeto la regulación de actividades de difusión, y dado que *“la orden busca incorporar los profundos avances que se han producido tanto en los soportes y en los formatos de las publicaciones como en las nuevas posibilidades de transferencia y asimilación del conocimiento”*, la necesidad solicitar informe, con carácter preceptivo al Consejo de la Transparencia en virtud de lo establecido en el artículo 15 del Decreto 434/2015, de 29 de septiembre, por el que se aprueban los 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.

Asimismo no consta el informe al que se refiere el artículo 3.2 h) del Decreto 232/2013, de 3 de diciembre, que regula organización y régimen de funcionamiento del Consejo Andaluz del Turismo, que recoge que entre las funciones de éste se encuentra la de informar en aquellos casos en los que se proceda a la *“elaboración de normativa que tenga por objeto la ordenación, planificación o promoción del turismo”*. Al menos debería constar la petición de informe, dado que el objeto de la Orden es la de realizar actividad de difusión lo cual está, a priori muy ligadas a la actividad de promoción del Turismo.

9. Respecto al informe de valoración sobre la fase de información pública y sobre la evacuación de informes preceptivos de 16 de noviembre de 2017, 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, debe valorarse 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

SEXTA.- Se ha señalar que posteriormente a este informe y previa su aprobación habrá de darse cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 13.1 de La Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía.

Por otro lado, 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, 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, si 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"*.

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, sino que 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).

No obstante, el alcance de los reglamentos independientes a los efectos de determinar la exclusión del dictamen preceptivo, debe ser concretado por un lado en que aún en las materias que podríamos denominar de organización hay también reservas de Ley (como la creación de órganos, las cuestiones de personal o el procedimiento administrativo, según se desprende de los artículos 103 y 105 de la Constitución), lo que implica que habría de examinar, en cada caso, si la concreta regulación que pretende el reglamento está afectada por dicha reserva legal, por cuanto en este caso no cabría tal regulación independiente. Por otro lado, si no existen en nuestro ordenamiento materias reservadas al reglamento (cuestión ésta puesta de manifiesto en la Sentencia del Tribunal Constitucional de 4 de

FIRMADO POR	JOAQUIN MARIA BARRON TOUS	29/12/2017	PÁGINA 12/15
-------------	---------------------------	------------	--------------

mayo de 1982) lo que significa que, aun en las materias señaladas por la Jurisprudencia del Tribunal Supremo como propias del reglamento independiente, puede existir regulación legal y con ello, igualmente regulación reglamentaria ejecutiva o vinculada a esa Ley.

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, por tratarse en general de cuestiones puramente autorganizativas, por cuanto se limita a prever quien va a ejercer las competencias atribuidas a la Consejería sobre las actividades antedichas, si bien existe un extremo que ha de ser objeto de una especial consideración cual es la regulación del órgano colegiado denominado Comisión de Publicaciones y Actividades Formativas y de Difusión, en donde según establece la parte dispositiva de la Orden se redefine la composición y competencias, lo que puede entenderse como una redefinición de esta órgano, ya existente en la anterior Orden (que ahora se deroga), estando muy próximo al concepto de de creación. En este sentido, se ha de mencionar el artículo 89.2 de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de Administración de la Junta de Andalucía, la cual establece en su artículo 89.2 que para la creación de los mismos la norma podrá revestir forma de orden o de decreto, estableciendo expresamente que "serán creados por Decreto los siguientes órganos colegiados:

"a) Los órganos colegiados con competencias decisorias, de informe o propuesta preceptivos y de control de las actividades de otros órganos.

b) Los órganos cuya presidencia o vocalías sean nombradas por decreto, en razón a su rango dentro de la estructura orgánica administrativa.

c) Los órganos integrados por representantes de más de una Consejería.

d) Los órganos creados por tiempo indefinido para el ejercicio de funciones públicas permanentes de la Administración".

A la vista del precepto, estimamos que dicha Comisión, debería crearse o haberse creado por Decreto, por concurrir las causas de los apartados b y d de dicho precepto, sin embargo, una vez comparada la redacción del objeto, composición y competencias de la actual regulación con la de la anterior Orden observamos que no puede estimarse la sustitución de completa miembros, o de competencias por otras nuevas, sino que son redefinidas con el objetivo de adaptarse a las novedades jurídicas acaecidas desde la promulgación de aquella Orden. Asimismo es cierto que la Comisión se creó en su día por Orden, pero ello se llevó a cabo con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de Administración de la Junta de Andalucía.

SÉPTIMA.- Sentado lo anterior, las observaciones de carácter material que sobre ese texto habrían de hacerse son las siguientes:

- Respecto del Capítulo I, relativo a las actividades formativas, se prevé no interferir en las atribuciones que para todo el ámbito de la Junta de Andalucía, tiene el Instituto Andaluz de Administración Pública, pareciendo a juicio de esta Asesoría Jurídica, y por las funciones que dicho Instituto desarrolla, que no sería necesario darle participación en el trámite de elaboración de la presente disposición ya que no se deduce que las actividades de formación, publicación y difusión vayan destinadas en ningún momento a personal de las Administraciones Públicas.

- En el capítulo II, debería realizarse alguna mención a la obligación que recoge el artículo 43 de la Ley 6/2003, de 22 de diciembre, del Sistema Andaluz de Bibliotecas y Centros de Documentación, así como al Decreto 161/2014, de 18 de noviembre, por el que se regula la gestión del depósito legal en la Comunidad Autónoma de Andalucía, que recoge el depósito patrimonial obligatorio, de terminados bienes considerados obra bibliográfica, así como también sobre qué órgano hacer recaer esa obligación.

SEXTA.- Desde el punto de vista estrictamente formal o de técnica normativa como mejora técnica ex artículo 80 del ROFGJJA y CLJA:

- En el artículo 19 apartado b), estimamos que la referencia a la palabra "comisión" y "administración", debieren figurar en mayúscula por referirse a nombres propios de órgano y administración territorial.

- El ejercicio de la actividad debe figurar con minúscula en el caso del artículo 20.4, con relación a la expresión "*de jefatura de servicio*", igual que pudiese ocurrir en otras actividades como una presidencia, una alcaldía, una jefatura de estudios, etc. Podría ir con mayúscula si fuera el nombre de un determinado organismo vinculado a un cargo (no el cargo en si). Así, por ejemplo la jefatura del Servicio (si se refiriese a un cargo concreto), como ocurre en el supuesto de la presidencia del Gobierno (ejercicio), que la ejerce el presidente del Gobierno (cargo), que está ayudado por un organismo llamado Presidencia del Gobierno.

- En cuanto a la disposición derogatoria, aconsejamos que si verdaderamente no es la finalidad de la norma derogar otra norma que no sea la orden de 26 de enero de 2005, que de acuerdo con la directriz 41 del Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005, que se evite la expresión derogatoria genérica que se incluye. Asimismo cuando se establece el inciso de que "sin perjuicio de que, en lo que proceda, subsistan las actuaciones adoptadas durante su vigencia", debería haberse introducido, pues de acuerdo con la Directriz 40 de dicho Acuerdo, el objetivo de éstas es la de facilitar el tránsito al régimen jurídico previsto en la nueva regulación.

- En cuanto a la Disposición final primera, se hace mención a la habilitación para dictar resoluciones y actuaciones que no serían normas jurídicas, más propia de una disposición adicional. Asimismo se aconseja utilizar una redacción más restrictiva especificando un ámbito y sujeta a un plazo. (Directriz 39 apartado b)).

- Por último, 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.

- Debe respetarse el orden de disposiciones en los términos de la Directriz 34 en el siguiente orden, disposición adicional, transitoria, derogatoria y final.

- Por último, consideramos conveniente un repaso completo al texto a fin de corregirlo y lograr su depuración, pues se han observado algunas erratas ortográficas como la falta de tildes, (por ejemplo artículo 5, en la palabra "aquéllos"). Por otro lado la utilización aleatoria de determinadas palabras en mayúsculas o en minúsculas en algún caso aislado, como las que se refieren a todo ello, como mejora técnica ex artículo 80 del ROFGJA y CLJA.

CONCLUSIÓN

ÚNICA.- Salvo las observaciones más arriba citadas, con relación a la instrucción y tramitación del proyecto de Orden, respecto a su 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 29 de Diciembre de 2017
El Letrado de la Junta de Andalucía.
Jefe de la Asesoría Jurídica.

Fdo.: Joaquín María Barrón Tous