

INFORME SSCC 2023/102 PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE CREA Y REGULAN LAS FUNCIONES, COMPOSICIÓN Y FUNCIONAMIENTO DEL CONSEJO ANDALUZ DE LA CULTURA.

Asunto: Disposiciones de carácter general: decreto. Competencia administrativa: cultura. Creación y regulación del Consejo Andaluz de la Cultura.

Remitido por el Ilmo. Sr. Secretario General Técnico de la Consejería de Turismo, Cultura y Deporte, proyecto de Decreto referenciado para su informe, conforme al artículo 78.2.a) del Reglamento de Organización y Funciones del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía y del Cuerpo de Letrados de la Junta de Andalucía, aprobado por Decreto 450/2000, de 26 de diciembre, se formulan las siguientes:

ANTECEDENTES

ÚNICO.- Con fecha 23 de septiembre de 2023 se remitió petición de informe sobre el proyecto referenciado, indicándose enlace consigna para descargar el expediente.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

PRIMERA.- El proyecto de Decreto tiene por objeto crear el Consejo Andaluz de la Cultura y regular sus funciones, composición y funcionamiento.

Según la Memoria Justificativa:

“El artículo 68.1 del Estatuto de Autonomía para Andalucía atribuye a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de cultura, que comprende las actividades artísticas y culturales que se lleven a cabo en Andalucía, así como el fomento de la cultura, en relación con el cual se incluye el fomento y difusión de la creación y la producción teatrales, musicales, de la industria cinematográfica y audiovisual, literarias, de danza, y de artes combinadas llevadas a cabo en Andalucía; la promoción y la difusión del patrimonio cultural, artístico y monumental y de los centros de depósito cultural de Andalucía, y la proyección internacional de la cultura andaluza.

Entre los objetivos básicos de la Comunidad Autónoma que el propio Estatuto de Autonomía recoge en su artículo 10, apartado 3.3º, se incluye “el afianzamiento de la conciencia de identidad y de la cultura andaluza a través del conocimiento, investigación y difusión del patrimonio histórico, antropológico y lingüístico”. Igualmente, el artículo 37.1 del texto estatutario recoge en sus epígrafes 17º y 18º, como principios rectores de las políticas públicas, el libre acceso de todas las personas a la cultura y el respeto a la diversidad cultural, así como la conservación y puesta en valor del patrimonio cultural, histórico y artístico de Andalucía. Por su parte, el artículo 47.1.1º del Estatuto de Autonomía para Andalucía reconoce



Firmado por: APARCIO SERRANO ROCIO		22/12/2023 12:36	PÁGINA 1 / 14
VERIFICACIÓN	PzPpxDo51ZCYFQf0nge7RwBKG60AYh	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	



la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma sobre la estructura y regulación de los órganos administrativos públicos de Andalucía.

El artículo 1 del Decreto 159/2022, de 9 de febrero, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Turismo, Cultura y Deporte, atribuye a esta Consejería la competencia en materia de propuesta y ejecución de la política del Gobierno andaluz en materia de cultura, turismo y deporte. El artículo 6 del citado decreto indica que corresponde a la Secretaría General para la Cultura la dirección, supervisión, control, seguimiento y evaluación de las actuaciones de la Consejería en materia de cultura, así como el impulso de sus actuaciones sectoriales (apartado 2.a) y la elaboración y tramitación de las disposiciones de carácter general y de los instrumentos de colaboración, directrices, y programas en materia de cultura (apartado 2.c).

El Consejo Andaluz de la Cultura se rige por lo dispuesto en los artículos 15 y siguientes de Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público y por la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía. Esta última norma, contiene la regulación de los órganos colegiados que se creen en la Administración de la Junta de Andalucía en cuanto a su concepto, clasificación, requisitos de creación, modificación, renovación y supresión, así como la necesidad de respetar en su composición, la representación equilibrada de hombres y mujeres en los términos de su artículo 18.2. En concreto, en su artículo 20 estipula que son órganos colegiados de participación administrativa o social aquellos cuya composición integre, junto a miembros de la Administración de la Junta de Andalucía, representantes de otras Administraciones Públicas, personas u organizaciones en representación de intereses, legalmente reconocidos, o personas en calidad de profesionales expertos.

El ejercicio de las competencias en materia de cultura que asume la Junta de Andalucía afecta a una pluralidad de Administraciones y colectivos. Hasta el momento, ello se ha traducido en diversos mecanismos de participación individualizados para abordar materias concretas de las políticas culturales.

Si bien existen algunos órganos sectoriales previstos legalmente (como en el ámbito del patrimonio histórico o la cinematografía), no existe ninguno que pueda contar con una visión de conjunto de la cultura en Andalucía que, sin perjuicio de la competencia de aquellos, pueda articular los instrumentos más idóneos para canalizar las relaciones entre las Administraciones Públicas, el sector privado y los colectivos sociales directamente implicados en el desarrollo cultural de nuestra Comunidad Autónoma. Por tanto, es indudable la conveniencia de que exista un órgano colegiado transversal que se configure como órgano superior de asesoramiento de la Consejería competente en materia de cultura y que, al mismo tiempo, se constituya como órgano consultivo, de encuentro y de participación, que permita fomentar el diálogo abierto de las diversas partes implicadas en la vida cultural andaluza.

A este fin obedece la creación del Consejo Andaluz de la Cultura, que se configura con una doble condición:

Por una parte, promueve la integración en la organización administrativa del sector de la cultura, en sus diversas manifestaciones, en Andalucía, a fin de que este pueda expresar sus opiniones e inquietudes, participar activamente y contribuir a la configuración de una comunidad autónoma más implicada si

Firmado por: APARICIO SERRANO ROCIO		22/12/2023 12:36	PÁGINA 2 / 14
VERIFICACIÓN	PzPpxDo51ZCYFQf0nge7RwBKG60AYh	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	



cabe, en el desarrollo y proyección de la cultura; por otra, el papel consultivo que se le confiere permitirá a la Administración de la Junta de Andalucía un conocimiento más cercano a la realidad y la posibilidad de optimizar sus actuaciones en el sector.

Por otro lado, y en cumplimiento del artículo 10 de la Ley 4/2023, de 18 de abril, Andaluza del Flamenco, se procede a la creación de la Comisión Asesora del Flamenco. De igual forma, y como complemento a la regulación relativa a la Moda de Andalucía, se contempla la creación de la Comisión Asesora de la Moda, todo ello sin perjuicio de la posibilidad de crear otras Comisiones Asesoras, mediante Acuerdo del Pleno del Consejo Andaluz de la Cultura, sobre las principales áreas de actuación de la Consejería competente en materia cultural, como puedan ser las de Artes Escénicas y Musicales, Artes Plásticas y Visuales, Literatura y Novela Gráfica, Arte Sacro y Gastronomía, entre otras.

Esta naturaleza eminentemente participativa ha supuesto que por aplicación del artículo 45.1.c) de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía y del artículo 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común, se estime necesario someter esta disposición a información pública. Asimismo, el apartado tercero del citado artículo 133 dispone que dicha información pública deberá realizarse de forma tal que los potenciales destinatarios de la norma y quienes realicen aportaciones sobre ella, tengan la posibilidad de emitir su opinión, para lo cual deberá ponerse a su disposición los documentos necesarios, que serán claros y concisos, y reunirán toda la información precisa para poder pronunciarse sobre la materia”.

SEGUNDA.- En cuanto a la naturaleza jurídica de los Consejos, el artículo 20 de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía, determina que “*Son órganos colegiados de participación administrativa o social aquellos en cuya composición se integran, junto a miembros de la Administración de la Junta de Andalucía, representantes de otras Administraciones Públicas, personas u organizaciones en representación de intereses, legalmente reconocidos, o personas en calidad de profesionales expertos”.*

Por otra parte y según lo dispuesto en el artículo 15.2 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, los órganos colegiados de participación social “*quedarán integrados en la Administración Pública que corresponda, aunque sin participar en la estructura jerárquica de ésta, salvo que así lo establezcan sus normas de creación, se desprenda de sus funciones o de la propia naturaleza del órgano colegiado”.*

TERCERA.- Desde el punto de vista formal, hemos de preguntarnos si nos encontramos ante un reglamento de carácter organizativo. Según la Sentencia del Tribunal Supremo de 29 de abril de 2010, Rec. N° 983/2007:

“(…) En cuanto a los denominados reglamentos organizativos, la sentencia de 6 de abril de 2004 (casación 4004/01) declara que: <<Esta Sala ha considerado exentos del dictamen del Consejo de Estado tales disposiciones cuando se limitan a extraer consecuencias organizativas, especialmente en el ámbito

Firmado por: APARICIO SERRANO ROCIO		22/12/2023 12:36	PÁGINA 3 / 14
VERIFICACIÓN	PzPpxDo51ZCYFQf0nge7RwBKG60AYh	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	



de la distribución de competencias y organización de los servicios, de las potestades expresamente reconocidas en la Ley>>.

La sentencia de 14 de octubre de 1997 resume la jurisprudencia en la materia declarando que se entiende por disposición organizativa aquélla que, entre otros requisitos, no tiene otro alcance que el meramente organizativo de alterar la competencia de los órganos de la Administración competente para prestar el servicio que pretende mejorarse. En el mismo sentido, la sentencia de 27 de mayo de 2002, recurso de casación número 666/1996 , afirma que los reglamentos organizativos, como ha admitido el Tribunal Constitucional (v. gr., sentencia 18/1982, fundamento jurídico 4), pueden afectar a los derechos de los administrados en cuanto se integran de una u otra manera en la estructura administrativa, de tal suerte que el hecho de que un reglamento pueda ser considerado como un reglamento interno de organización administrativa no excluye el cumplimiento del requisito que estamos considerando si se produce la afectación de intereses en los términos indicados”.

Dada la intervención en el órgano colegiado que se regula en el proyecto, de personas y entidades que no pertenecen a la Administración de la Junta de Andalucía, así como el hecho de que en su seno serán tratados, valorados y votados asuntos que trascienden del ámbito puramente administrativo al tener efectos hacia el exterior, concretamente respecto a la cultura andaluza, consideramos que no estamos ante una disposición organizativa en los términos expresados, exponiéndose en la Memoria Justificativa, “El ejercicio de las competencias en materia de cultura que asume la Junta de Andalucía afecta a una pluralidad de Administraciones y colectivos. (...)

Si bien existen algunos órganos sectoriales previstos legalmente, no existe ninguno que pueda contar con una visión de conjunto de la cultura en Andalucía que, sin perjuicio de la competencia de aquellos, pueda articular los instrumentos más idóneos para canalizar las relaciones entre las Administraciones Públicas, el sector privado y los colectivos sociales directamente implicados en el desarrollo cultural de nuestra Comunidad Autónoma.”

CUARTA.- En cuanto al rango normativo de la disposición sometida a informe, el artículo 119 del Estatuto de Autonomía para Andalucía establece que, en el ámbito de las competencias de la Comunidad Autónoma, el ejercicio de la potestad reglamentaria corresponde al Consejo de Gobierno y a cada unos de sus miembros.

En igual sentido, la Ley 6/2006, de 24 octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, en su artículo 27.9 atribuye al Consejo de Gobierno la competencia para aprobar los reglamentos para el desarrollo y ejecución de las leyes, así como las demás disposiciones reglamentarias que procedan; y el artículo 44 del mismo cuerpo legal dispone que el ejercicio de la potestad reglamentaria corresponde al Consejo de Gobierno de acuerdo con la Constitución, el Estatuto de Autonomía y las leyes.

El rango normativo, que reviste forma de decreto, es correcto. El artículo 89.2 de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, exige rango de decreto sólo en ciertos casos, alguno de los cuales se cumple en el

Firmado por: APARICIO SERRANO ROCIO		22/12/2023 12:36	PÁGINA 4 / 14
VERIFICACIÓN	PzPpxDo51ZCYFQf0nge7RwBKG60AYh	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	



supuesto que nos ocupa, dado que el Consejo tiene funciones de informe [art. 89.2. a)], al menos uno de sus miembros (presidencia, vicepresidencia, vocalías constituidas por personas titulares de Direcciones Generales...) son nombrados por Decreto [art. 89.2.b)] y las vocalías incluyen representantes de más de una Consejería [art. 89.2.c)].

QUINTA.- Las competencias de la Comunidad Autónoma en cuya virtud se fundamenta el proyecto de Decreto, se halla en el artículo 47.1.1^º del Estatuto de Autonomía para Andalucía, que determina que son competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma la estructura y regulación de los órganos administrativos públicos de Andalucía y sus organismos autónomos.

Desde el punto de vista de la materia sectorial a la que afecta, se fundamenta en el artículo 68.1 del Estatuto de Autonomía para Andalucía, según el cual: *"Corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de cultura, que comprende las actividades artísticas y culturales que se lleven a cabo en Andalucía, así como el fomento de la cultura, en relación con el cual se incluye el fomento y la difusión de la creación y la producción teatrales, musicales, de la industria cinematográfica y audiovisual, literarias, de danza, y de artes combinadas llevadas a cabo en Andalucía; la promoción y la difusión del patrimonio cultural, artístico y monumental y de los centros de depósito cultural de Andalucía, y la proyección internacional de la cultura andaluza."*

Las citadas competencias, en el ámbito de la Comunidad Autónoma, están atribuidas a la Consejería de Turismo, Cultura y Deporte, de conformidad con lo establecido en el Decreto del Presidente 10/2022, de 25 de julio, sobre reestructuración de Consejerías y en el Decreto 159/2022, de 9 de agosto, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Turismo, Cultura y Deporte.

Por tanto, consideramos que la Comunidad Autónoma ostenta competencia suficiente para el dictado del presente Decreto.

SEXTA.- En lo que respecta al marco normativo en el que se encuadra el presente proyecto:

a) en cuanto a la creación del Consejo Andaluz de Cultura, sería una norma jurídica que tendría lugar sin habilitación legal previa en virtud de la potestad reglamentaria que tiene atribuida la Consejería competente en materia de cultura con el objetivo de gestionar mejor sus respectivos intereses públicos [(artículos 1 y apartados 2 a) y 2 c) del Decreto 159/2022 de 9 de febrero, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Turismo, Cultura y Deporte]. En ejecución de estas competencias, es posible la creación del Consejo Andaluz de Cultura.

b) en cuanto a la creación de la Comisión Asesora del Flamenco, tiene su amparo legal en el artículo 10 de la Ley 4/2023, de 18 de abril, Andaluza del Flamenco, según el cual: *"1. La Comisión Asesora del Flamenco será el órgano colegiado participativo y consultivo, de los previstos en el artículo 20 de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía, en materia de protección, conservación, difusión, investigación y promoción del conocimiento del flamenco. Estará*

Firmado por: APARCIO SERRANO ROCIO		22/12/2023 12:36	PÁGINA 5 / 14
VERIFICACIÓN	PzPpxDo51ZCYFQf0nge7RwBKG60AYh	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	



compuesta por representantes de las Administraciones públicas y de las personas y entidades recogidas en los párrafos c), i), j), k) y l) del artículo 3.

2. La Comisión Asesora del Flamenco se creará mediante Decreto del Consejo de Gobierno y se adscribirá a la Consejería competente en materia de cultura y patrimonio histórico, directamente o a través de su integración en otros órganos colegiados de carácter participativo y consultivo de dicha Consejería.

Sus funciones, organización y régimen de funcionamiento se establecerán reglamentariamente”.

Por lo que se refiere a la normativa en materia de órganos colegiados, resultan de aplicación la Ley 9/2007, de 22 de octubre, así como la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

SÉPTIMA.- En cuanto a la estructura, que razonamos correcta, el borrador de Decreto consta del correspondiente Preámbulo, 19 artículos, una disposición adicional, una disposición derogatoria y cuatro disposiciones finales.

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

8.1.- Se advierte omisión en la tramitación normativa de la memoria de evaluación del enfoque de derechos de la infancia y la adolescencia.

La Ley 4/2021, de 27 de julio, de Infancia y Adolescencia de Andalucía, en su disposición final primera, bajo al rúbrica Modificación de la Ley 18/2003, de 29 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas, dispone:

«1. Todos los proyectos de ley, disposiciones de carácter general que apruebe el Consejo de Gobierno y las demás disposiciones generales dictadas en desarrollo de las anteriores deberán tener en cuenta, de forma efectiva, el objetivo de la igualdad por razón de género y del respeto a los derechos de las niñas, niños y adolescentes, según la Convención de los Derechos del Niño de Naciones Unidas, de 20 de noviembre de 1989, y su concreción en el resto de la normativa internacional, así como en la estatal y la autonómica que son aplicables en materia de menores. A tal fin, en la tramitación de las citadas disposiciones, deberá emitirse un informe de evaluación del impacto por razón de género y de evaluación de enfoque de los derechos de la infancia y la adolescencia sobre el contenido de las mismas.»

Las memorias de evaluación que se emitan por las Consejerías sobre la incidencia de los proyectos normativos sobre los derechos de la infancia, deben necesariamente hacer mención a la adolescencia. En todo caso, se trataría de una única memoria que contemplase su repercusión en ambos aspectos.

Firmado por: APARICIO SERRANO ROCIO		22/12/2023 12:36	PÁGINA 6 / 14
VERIFICACIÓN	PzPpxDo51ZCYFQf0nge7RwBKG60AYh	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	



En el caso de que se exponga en la memoria que el proyecto de disposición normativa es susceptible de repercutir sobre los derechos de la infancia deberá solicitarse el Informe de Evaluación de Enfoque de derechos de la Infancia, conforme a lo dispuesto en el artículo 4 del Decreto 103/2005, de 19 de abril, por el que se regula el Informe de evaluación del Enfoque de derechos de la Infancia en los Proyectos de Ley y Reglamentos que apruebe el Consejo de Gobierno.

8.2.- Se advierte omisión en la tramitación normativa de la Memoria de evaluación de impacto en las familias.

La disposición adicional décima de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas (añadida por el apartado tres de la disposición final quinta de la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia), dispone lo siguiente:

Disposición adicional décima. Impacto de las normas en la familia.

Las memorias del análisis de impacto normativo que deben acompañar a los anteproyectos de ley y a los proyectos de reglamentos incluirán el impacto de la normativa en la familia.

En caso de ser una memoria que contenga una previsión positiva de impacto en este ámbito, no está regulado el procedimiento a seguir a semejanza de la infancia y adolescencia.

8.3.- Según lo previsto en el artículo 129.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, “*En el ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria, las Administraciones Públicas actuarán de acuerdo con los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, y eficiencia. En la exposición de motivos o en el preámbulo, según se trate, respectivamente, de anteproyectos de ley o de proyectos de reglamento, quedará suficientemente justificada su adecuación a dichos principios*”. Si bien consideramos que la adecuación del Decreto proyectado a tales principios está suficientemente justificada en los términos expuestos por el Consejo Consultivo en su Dictamen n.º 407/2020, de 21 de julio de 2020, se aconseja su exposición con arreglo al orden de principios indicado en el artículo 129.1 de la Ley 39/2015.

8.4.- En cuanto al Dictamen del Consejo Consultivo, el artículo 17.3 de la Ley 4/2005, de 8 de abril, que regula dicho órgano, establece que será consultado preceptivamente en los “*Proyectos de reglamentos que se dicten en ejecución de las leyes y sus modificaciones*”.

El Decreto proyectado crea el Consejo Andaluz de la Cultura en el ejercicio de las competencias exclusivas que en materia de cultura tiene asumidas la Comunidad Autónoma de Andalucía. Por otro lado, crea la Comisión Asesora del Flamenco, al amparo de lo previsto en el artículo 10 de la Ley 4/2023,

Firmado por: APARICIO SERRANO ROCIO		22/12/2023 12:36	PÁGINA 7 / 14
VERIFICACIÓN	PzPpxDo51ZCYFQf0nge7RwBKG60AYh	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	



de 18 de abril, Andaluza del Flamenco (“2. La Comisión Asesora del Flamenco se creará mediante Decreto del Consejo de Gobierno y se adscribirá a la Consejería competente en materia de cultura y patrimonio histórico, directamente o a través de su integración en otros órganos colegiados de carácter participativo y consultivo de dicha Consejería).

A la hora de determinar si es o no exigible el correspondiente Dictamen del Consejo Consultivo de Andalucía, existe una copiosa jurisprudencia de nuestro Tribunal Supremo en la que se trazan las características definitorias de los llamados "reglamentos ejecutivos" frente a los "reglamentos organizativos".

Así, en lo que se refiere a la categoría de los denominados reglamentos ejecutivos, extraemos de la sentencia de la Sección 4ª de esta Sala de 13 de octubre de 2005 ([recurso 68/2003 \[RJ 2005, 8256\]](#)) -y en el mismo sentido pueden verse, entre otras, las sentencias de la propia Sección 4ª de 13 de octubre de 2005 (recurso 68/2003) y 9 de noviembre de 2003 (recurso 61/2003)- las siguientes consideraciones:

“ (...) En cuanto a los supuestos en que dicho dictamen resulta preceptivo, conviene precisar, como señala la [sentencia de 15 de julio de 1996 \(RJ 1996, 6394\)](#) , que a tales efectos, "son reglamentos ejecutivos los que la doctrina tradicional denominaba "Reglamentos de ley". Se caracterizan, en primer lugar, por dictarse como ejecución o consecuencia de una norma de rango legal que, sin abandonar el terreno a una norma inferior, mediante la técnica deslegalizadora, lo acota al sentar los criterios, principios o elementos esenciales de la regulación pormenorizada que posteriormente ha de establecer el Reglamento en colaboración con la Ley. Es también necesario, en segundo lugar, que el Reglamento que se expida en ejecución de una norma legal innove, en su desarrollo, el ordenamiento jurídico sin que, en consecuencia, deban ser considerados ejecutivos, a efectos del referido artículo 22.3 [LOCE \(RCL 1980, 921\)](#) , los Reglamentos "secundum legem" o meramente interpretativos, entendiéndose por tales los que se limitan a aclarar la Ley según su tenor literal, sin innovar lo que la misma dice; los Reglamentos que se limitan a seguir o desarrollar en forma inmediata otros Reglamentos (sentencia de esta Sala y Sección de [25 de octubre de 1991 \[RJ 1991, 8178\]](#)) y los Reglamentos independientes que -"extra legem"- establecen normas organizativas en el ámbito interno o doméstico de la propia Administración"

En cuanto a los denominados reglamentos organizativos, la sentencia de 6 de abril de 2004 ([casación 4004/01 \[RJ 2004, 3286\]](#)) declara que:

“Esta Sala ha considerado exentos del dictamen del Consejo de Estado tales disposiciones cuando se limitan a extraer consecuencias organizativas, especialmente en el ámbito de la distribución de competencias y organización de los servicios, de las potestades expresamente reconocidas en la Ley”.

La [sentencia de 14 de octubre de 1997 \(RJ 1997, 7213\)](#) resume la jurisprudencia en la materia declarando que “se entiende por disposición organizativa aquella que, entre otros requisitos, no tiene otro alcance que el meramente organizativo de alterar la competencia de los órganos de la Administración competente para prestar el servicio que pretende mejorarse. En el mismo sentido, la [sentencia de 27 de mayo de 2002, recurso de casación número 666/1996 \(RJ 2002, 6672\)](#) , afirma que

Firmado por: APARICIO SERRANO ROCIO		22/12/2023 12:36	PÁGINA 8 / 14
VERIFICACIÓN	PzPpxDo51ZCYFQf0nge7RwBKG60AYh	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	



los reglamentos organizativos, como ha admitido el Tribunal Constitucional (v. gr., sentencia 18/1982 [RTC 1982, 18], fundamento jurídico 4), pueden afectar a los derechos de los administrados en cuanto se integran de una u otra manera en la estructura administrativa, de tal suerte que el hecho de que un reglamento pueda ser considerado como un reglamento interno de organización administrativa no excluye el cumplimiento del requisito que estamos considerando si se produce la afectación de intereses en los términos indicados”.

Trasladando las anteriores consideraciones al caso que nos ocupa, y aun cuando la creación de este órgano no está prevista ni regulada en ninguna norma con rango de ley, (reglamentos independientes), tampoco podemos considerar que el Decreto proyectado se limite, al regular el Consejo Andaluz de la Cultura, a un ámbito estrictamente organizativo de la Administración, por cuanto que, tal como se ha expuesto *ut supra*, en el seno del órgano cuya creación se pretende, serán tratados, valorados y votados asuntos que trascienden del ámbito puramente administrativo al tener efectos hacia el exterior, confluyendo además, tal y como se manifiesta en la memoria justificativa del Decreto, una pluralidad de Administraciones y colectivos tanto públicos como privados.

Como reiteradamente viene estableciendo nuestro Tribunal Supremo, *“ha de tenderse a una interpretación no restrictiva del término «ejecución de leyes» teniendo en cuenta que hay, incluso, una mayor necesidad de control interno en la elaboración de los reglamentos, precisamente, a medida que es mayor la desconexión con la ley y dado que, en todo caso, han de respetar el bloque de la legalidad. Consecuentemente, y mientras subsista la necesidad de distinguir a efectos del dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo autonómico equivalente unos reglamentos específicamente «ejecutivos» porque la categoría esté formalmente consagrada en la LOCE o en la correspondiente Ley autonómica, ha de incluirse en ella toda norma reglamentaria que desarrolle cualquier remisión normativa o reenvío legal a una ulterior formación que ha de efectuar la Administración como complemento de la ordenación que la propia ley establece, aunque ésta no incorpore una específica y parcial regulación material de lo que está llamado a desarrollar o completar el reglamento; y, únicamente, estarán excluidos del preceptivo dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo autonómico equivalente los Reglamentos independientes, autónomos o praeter legem, en el reducido ámbito en que resultan constitucional y legalmente posibles especialmente en el organizativo interno y en el de la potestad doméstica de la Administración y los Reglamentos de necesidad”* (cfr. SSTS de 27 de noviembre de 1995 y 3 de julio de 1996).

Por lo que, teniendo en cuenta lo anterior, por razones de seguridad jurídica y a los efectos de evitar una eventual impugnación del Decreto con fundamento en la omisión del trámite esencial consistente en el dictamen del Consejo Consultivo de Andalucía, procede la solicitud del mismo.

Menos dudas ofrece aún la parte del decreto en la que se regula la creación de la Comisión Asesora del Flamenco, limitándose el decreto en este punto a ejecutar lo previsto en el artículo 10 de la

Firmado por: APARICIO SERRANO ROCIO		22/12/2023 12:36	PÁGINA 9 / 14
VERIFICACIÓN	PzPpxDo51ZCYFQf0nge7RwBKG60AYh	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	



Ley 4/2023, de 18 de abril, Andaluza del Flamenco y que expresamente dispone la creación, por Decreto del Consejo de Gobierno de la Comisión Asesora del Flamenco.

Por lo que, atendiendo al artículo 17.3 de la Ley 4/2005, de 8 de abril, que regula el Consejo Consultivo de Andalucía, el mismo ha de ser consultado en la presente tramitación normativa.

NOVENA.- Se recuerda que cuando se solicitara el dictamen del Consejo Consultivo de Andalucía, debe publicarse tanto dicho dictamen como el proyecto de reglamento, dándose cumplimiento así a la exigencia para ello del artículo 7.c) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, y del artículo 13.1.c) de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía.

DÉCIMA.- Entrando a analizar el borrador objeto de informe, se formulan las siguientes observaciones:

10.1.- **Título.** En tanto que el Decreto proyectado tiene por objeto tanto la creación del Consejo Andaluz de la Cultura como la creación de la Comisión Asesora del Flamenco, debería revisarse la redacción del título. A modo de ejemplo, podría ser *“Decreto **/2023, de ** de **** de 2023, por el que se crean y regulan las funciones, composición y funcionamiento del Consejo Andaluz de la Cultura y de la Comisión Asesora del Flamenco”*.

10.2.- **Preámbulo.** En tanto que el Decreto proyectado deroga expresamente la Orden de 29 de junio de 2010, por la que se crea y regula el Consejo Asesor del Flamenco, habría de aludirse a dicha derogación en la parte expositiva del Decreto. Y ello en tanto que el propio Decreto viene a crear la Comisión Asesora del Flamenco.

Por otro lado, en el último párrafo del preámbulo, se recomienda introducir junto al artículo 27.8 de la Ley 6/2006, el artículo 21.3 del mismo cuerpo legal. Asimismo, se recomienda suprimir la expresión *“de acuerdo con”* y dejar la de *“oído el Consejo Consultivo de Andalucía”*. La redacción podría ser: *“En su virtud, a propuesta del Consejero de Turismo, Cultura y Deporte, conforme a lo previsto en los artículos 21.3 y 27.8 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, oído el Consejo Consultivo de Andalucía, y previa deliberación del Consejo de Gobierno en su reunión del día ** de ***** de 2024,”*

10.3.- **Artículo 1.** Tal y como se ha indicado, en tanto que el Decreto proyectado tiene como objeto no sólo la creación del Consejo Andaluz de la Cultura sino también de la Comisión Asesora del Flamenco, debería incluirse dicho extremo en el artículo 1 del Decreto, mediante un apartado 2.

10.4.- **Artículo 6.** En cuanto a la composición del Pleno, subapartados 7 y 8 de la letra c), que incluyen como vocales a las organizaciones sindicales y empresariales *“más representativas en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía”*, respectivamente, hemos de manifestar que debería tenerse en cuenta lo dispuesto en los artículos 6.3.a) y 7.1.a) de la Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de

Firmado por: APARICIO SERRANO ROCIO		22/12/2023 12:36	PÁGINA 10 / 14
VERIFICACIÓN	PzPpxDo51ZCYFQf0nge7RwBKG60AYh	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	



Libertad Sindical, preceptos según los cuales la capacidad representativa institucional se atribuye también a los sindicatos más representativos a nivel estatal, que gozan del derecho de participación institucional, entendiéndose éste por el Tribunal Constitucional como “derecho o facultad adicional que los sindicatos pueden recibir del legislador, sin ser parte del núcleo mínimo e indispensable de la libertad sindical pero que engrosa su núcleo esencial” (STC 39/1986, de 31 de marzo).

De la jurisprudencia del máximo intérprete de la Constitución, acogida así en las SSTC 7/1990, de 18 de enero, y 32/1990, de 26 de febrero, podemos extraer los dos requisitos que deberían concurrir para poder invocarse tal derecho ante aquellos organismos públicos cuya normativa así lo hubiera previsto:

a) ese derecho les permite a los sindicatos desarrollar “*estrictamente funciones de representación de los intereses de los trabajadores o de la población asalariada*”, excluyéndose de su ámbito, por tanto, la defensa de los intereses propios de la organización sindical;

b) debe desarrollarse “*en el seno de Entidades y Organismos que formen parte de la estructura organizativa de la Administración Pública*”.

Efectivamente, consideramos que ambas condiciones concurrirían en el caso del Consejo, pues la misma se integra en la estructura administrativa autonómica y los sindicatos, al tener libertad para designar las vocalías, estarían cumpliendo con su cometido general de defensa y promoción de los intereses económicos y sociales de los trabajadores asalariados, de modo que, debe respetarse la capacidad representativa que respecto al mismo tendrían los sindicatos más representativos a nivel estatal.

El Dictamen del Consejo Consultivo de Andalucía nº740/2014, de 12 de noviembre, viene a corroborarlo, exponiendo lo siguiente: “(...) *Contempla como vocales del Consejo a dos miembros en representación de las organizaciones sindicales más representativas de Andalucía. Ello implica que, formalmente, se obvia la capacidad que el artículo 6.3.a) de la Ley Orgánica 11/1985, de 3 de agosto, de Libertad Sindical reconoce a los sindicatos más representativos a nivel estatal para <<ostentar representación a nivel institucional ante las Administraciones Públicas u otras entidades y organismos de carácter estatal o de Comunidad Autónoma que la tengan prevista>>. Si bien, desde un punto de vista práctico, pudieran coincidir la mayor representatividad a nivel autonómico y a nivel estatal en un mismo sindicato, como puede ser el caso de Andalucía, ello no es óbice para que el precepto del Decreto se ajuste a la legalidad y prevea que forme parte del organismo autonómico que regula los representantes de sindicatos de mayor representatividad estatal, supuesto no contemplado en la redacción actual*”.

Estos mismos razonamientos sobre el derecho de participación institucional de los sindicatos serían igualmente de aplicación respecto a las asociaciones empresariales, como se ha encargado de precisar el propio Tribunal Constitucional (STC 57/1989, de 16 de marzo).

Así, de acuerdo con la Disposición adicional sexta del Estatuto de los Trabajadores, también gozarían de dicha capacidad aquellas asociaciones que contaran con el 10 por 100 o más de las empresas y trabajadores en el ámbito estatal, así como las asociaciones empresariales de Comunidad Autónoma que contaran en ésta con un mínimo del 15 por 100 de los empresarios y trabajadores,

Firmado por: APARICIO SERRANO ROCIO		22/12/2023 12:36	PÁGINA 11 / 14
VERIFICACIÓN	PzPpxDo51ZCYFQf0nge7RwBKG60AYh	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	



excepto, en este último supuesto, las asociaciones empresariales que estén integradas en federaciones o confederaciones de ámbito estatal.

Por tanto, todas las asociaciones que tuvieran dicha representatividad deberían estar presentes en el Consejo, si bien, como expresó el Tribunal Constitucional en su Sentencia 57/1989, de 16 de marzo, ello no impide que las Comunidades Autónomas, en el ejercicio de sus competencias de organización, integren además en sus propios Organismos a otras asociaciones empresariales que no tengan esa condición legal de mayor representatividad. Ello también se reproduce para las organizaciones sindicales.

Por otro lado, el subapartado 10º de la letra c) del art 6 establece como vocalías “*siete personas técnicas o expertas de reconocido prestigio en los distintos ámbitos culturales.*”. Por razones de seguridad jurídica, sería conveniente indicar el mecanismo y criterios de designación de estas personas (art. 89.1.b) de la Ley 9/2007).

Por otro lado, según lo preceptuado en el artículo 92.2 de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, “*El número de miembros previsto deberá ser proporcionado a la naturaleza y características de las funciones del órgano colegiado y, en su caso, a los intereses representados en el mismo, debiendo garantizarse la celeridad y la eficacia de su funcionamiento.*”. En consecuencia, debería constar en el expediente que se ha valorado que el número de miembros del Consejo, que cuenta la Presidencia, Vicepresidencia y más de 20 vocalías, no constituye un obstáculo para garantizar la celeridad y eficacia en el funcionamiento del mismo.

10.5.- **Artículo 8.** En el apartado 2 *in fine* se dice “*Cuando se ejerza la vocalía por persona integrante de la Administración de la Junta de Andalucía, quien la supla deberá desempeñar, al menos, un puesto de alto cargo nombrado por Decreto.*”. Aun cuando no hay obstáculo legal para ello (artículo 94 de la Ley 9/2007), por razones de eficacia, se somete a consideración la conveniencia de que la suplencia de las vocalías que correspondan a altos cargos nombrados por Decreto, pueda recaer en personal funcionario con nivel mínimo de Jefatura de Servicio. De tal manera que la redacción podría ser la siguiente “*Cuando se ejerza la vocalía por persona integrante de la Administración de la Junta de Andalucía, quien la supla deberá desempeñar, al menos, un puesto con nivel mínimo de Jefatura de Servicio.*”.

10.6.- **Artículo 9.** Deberían distinguirse aquellas funciones encomendadas a la Presidencia previstas en el artículo 93.1 de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, realizando la correspondiente remisión al citado precepto, de las que se adicionen por el proyecto. En idéntico sentido, para el **artículo 12** y las funciones de la Secretaría, en correspondencia con el artículo 95.2 de la mentada Ley.

10.7.- **Artículo 11.** Se recomienda enunciar todos los derechos contenidos en el artículo 94.1 de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, además de incluir una remisión al mismo.

En el apartado c) debería señalarse un plazo mínimo para proponer a la Presidencia la inclusión de asuntos en el orden del día.

Firmado por: APARICIO SERRANO ROCIO		22/12/2023 12:36	PÁGINA 12 / 14
VERIFICACIÓN	PzPpxDo51ZCYFQf0nge7RwBKG60AYh	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	



10.8.- **Artículo 13.** En el apartado 2 se indica, “La convocatoria de las sesiones corresponde a la Secretaría del Pleno, que la realizará por orden de la Presidencia, con una antelación mínima de cuarenta y ocho horas (...)”. Se interpreta que se refiere a la convocatoria de las sesiones tanto ordinarias como extraordinarias. De no ser así, conviene su especificación.

Además, en este apartado, que termina diciendo “con arreglo a lo establecido en la legislación administrativa común sobre la materia”, se recomienda incluir los preceptos concretos a los que se remite, que en este caso, vienen constituidos por los artículos 91.3 de la Ley 9/2007 y 17.1 de la Ley 40/2015.

En el apartado 4, en relación a “los acuerdos serán adoptados por mayoría de votos de las personas asistentes”, se interpreta que se refiere tanto a las presentes como a las representadas.

El apartado 5 dispone “Para el mejor cumplimiento de las funciones del Consejo, la Presidencia podrá autorizar la participación y presencia de cuantas personas estime conveniente en razón de su experiencia y conocimiento de las cuestiones a tratar, las cuales actuarán con voz pero sin voto”. Sería conveniente especificar cómo se produce esa autorización así como el mecanismo para hacer llegar a estas personas la convocatoria de la sesión y el orden del día correspondiente.

Respecto del apartado 6, se interpreta que la convocatoria de personas representantes de Consejerías no representadas en el Consejo se realiza con la misma antelación que para el resto de miembros.

10.9.- **Disposición Derogatoria Única.** Se deroga expresamente la Orden de 29 de junio de 2010, por la que se crea y regula el Consejo Asesor del Flamenco. En tal sentido, se hace necesario establecer un régimen transitorio, a fin de conocer cuál será el régimen jurídico de las actuaciones que estuvieran tramitándose y pendientes de conclusión ante tal Consejo Asesor. Nos planteamos igualmente si las funciones contenidas en el artículo 3 de la Orden que se deroga, serán asumidas por algún otro órgano.

10.10.- **Disposición Final Primera.** Se hace necesario suprimir dentro del segundo párrafo la mención a la Comisión Asesora de la Moda, en tanto que la creación de este órgano finalmente no tiene lugar por el Decreto proyectado, dada la inexistencia a la fecha de este informe, de disposición normativa que ampare su creación por Decreto, siendo así que se creará como el resto de las Comisiones por aprobación del Pleno del Consejo. En consonancia, el párrafo quedaría redactado como sigue: “En el plazo de seis meses desde la fecha del nombramiento de las personas integrantes del Consejo, deberá celebrarse la sesión ordinaria del Pleno correspondiente al año en curso, en la que se nombrarán a las personas integrantes de la Comisión Permanente y la Comisión Asesora del Flamenco, de conformidad con lo establecido en los artículos 14, 17 y 18, respectivamente”.

Firmado por: APARICIO SERRANO ROCIO		22/12/2023 12:36	PÁGINA 13 / 14
VERIFICACIÓN	PzPpxDo51ZCYFQf0nge7RwBKG60AYh	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	



Es cuanto me cumple someter a la consideración de V.I., sin perjuicio de que se cumplimente la debida tramitación procedimental y presupuestaria.

En Sevilla, a la fecha de la firma electrónica.

La letrada de la Junta de Andalucía
Rocío Aparicio Serrano

Firmado por: APARICIO SERRANO ROCIO		22/12/2023 12:36	PÁGINA 14 / 14
VERIFICACIÓN	PzPpxDo51ZCYFQf0nge7RwBKG60AYh	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	