

INFORME SSCC-2025/2 PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE SE MODIFICA EL DECRETO 602/2019, DE 3 DE DICIEMBRE, POR EL QUE SE REGULAN LAS DISTINCIONES HONORÍFICAS DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA Y SE CREA EL CATÁLOGO DE PREMIOS CONCEDIDOS POR LA JUNTA DE ANDALUCÍA.

Asunto: Disposiciones de carácter general: decreto. **Competencia administrativa:** Administración Pública. **Reglamento independiente. Modificación del Decreto 602/2019, de 3 de diciembre. Introducción de los Premios al Talento Andaluz.**

Remitido por la Ilma. Sra. Secretaria General Técnica de la Consejería de la Presidencia, Interior, Diálogo Social y Simplificación administrativa 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 10 de enero de 2025 se ha remitido proyecto de decreto arriba referenciado, adjuntándose el expediente mediante un consigna.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

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

Según la Parte Expositiva del proyecto de Decreto:

“El Decreto 602/2019, de 3 de diciembre, por el que se regulan las distinciones honoríficas de la Comunidad Autónoma de Andalucía y se crea el Catálogo de Premios concedidos por la Administración de la Junta de Andalucía, estableció un marco jurídico único, revisado y actualizado de las distinciones honoríficas de nuestra Comunidad Autónoma, regulando el título de Hija Predilecta o Hijo Predilecto de Andalucía, la Medalla de Andalucía en sus diferentes categorías y la Bandera de Andalucía como distinción honorífica de carácter provincial.

Posteriormente, mediante la modificación operada al citado decreto a través del Decreto 221/2020, de 21 de diciembre, se creó una nueva categoría de distinción honorífica de carácter extraordinario, la Medalla de Honor de Andalucía.

La experiencia acumulada en estos años ha demostrado, por un lado, la necesidad de proceder a la reestructuración de las categorías establecidas de las Medallas de Andalucía y de las Banderas de Andalucía para alcanzar una mejor representación de todos los ámbitos sociales, culturales y económicos en la concesión de las

Firmado por: MEDEL GODOY ANA MARIA		24/01/2025 14:41	PÁGINA 1 / 12
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	

mismas, y, por otro, ha revelado asimismo la conveniencia de modificar los plazos establecidos en el decreto original para optimizar la eficiencia en la gestión del procedimiento de concesión de las diferentes distinciones honoríficas.

Por otro lado, en atención a la importante población andaluza que reside en el exterior y como muestra de la importante labor que hacen por Andalucía residiendo lejos de nuestra Comunidad Autónoma, se ha estimado necesario la creación de una nueva distinción honorífica que reconozca el trabajo de estos andaluces y andaluzas procediendo, por tanto, a la creación y regulación de los Premios al Talento Andaluz.”

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

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

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

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

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

Por otra parte, el artículo 11 determina que “*Los poderes públicos de Andalucía promoverán el desarrollo de una conciencia ciudadana y democrática plena, fundamentada en los valores constitucionales y en los principios y objetivos establecidos en este Estatuto como señas de identidad propias de la Comunidad Autónoma. Con esta*

finalidad se adoptarán las medidas precisas para la enseñanza y el conocimiento de la Constitución y el Estatuto de Autonomía ”.

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

CUARTA.- En lo que respecta al marco normativo en el que se encuadra el presente proyecto, como ya hemos indicado se trataría de un reglamento independiente, no existiendo ninguna disposición legal que prevea de manera directa o indirecta la creación y régimen jurídico de las distinciones honoríficas que se regulan.

QUINTA.- En cuanto a la estructura, que razonamos correcta, el borrador de Decreto consta de un artículo, una disposición transitoria, una disposición derogatoria y dos disposiciones finales.

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

6.1.- A tenor de lo dispuesto en el artículo 129.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, “*En el ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria, las Administraciones Públicas actuarán de acuerdo con los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, y eficiencia. En la exposición de motivos o en el preámbulo, según se trate, respectivamente, de anteproyectos de ley o de proyectos de reglamento, quedará suficientemente justificada su adecuación a dichos principios*”. Debería desarrollarse más la referencia a estos principios en la Parte Expositiva pues la misma vendría limitada prácticamente a la reproducción de la definición de tales principios incorporada a la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

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

6.2.- En el Acuerdo de Inicio del expediente de elaboración del proyecto de decreto se acordaría la tramitación de urgencia de dicho expediente ello atendiendo a la proximidad de día 28 de febrero. Así se indica en dicho Acuerdo:

“*Asimismo, teniendo en cuenta la proximidad del 28 de febrero, fecha marcada por el Decreto que se modifica como día en que, con carácter general, debe realizarse la ceremonia en la que se conceden las distinciones honoríficas de la Comunidad Autónoma de Andalucía, resulta conveniente la aplicación al presente procedimiento de la tramitación de urgencia para dotar de las máximas garantías jurídicas a la citada concesión.*”

No obstante, según el texto del proyecto de decreto que nos ocupa el plazo de presentación de solicitudes respecto de los nuevos Premios al Talento Andaluz comenzaría el 1 de abril de cada año, siendo así que para los restantes premios (Hijo/a Predilecto y Medalla de Andalucía a entregar en la ceremonia solemne y público del 28 de febrero (artículo 13.1 del Decreto 602/2019) el plazo de presentación de solicitudes habría comenzado el 1 de marzo de 2024, en consecuencia no se considera por nuestra parte posible la aplicación de las nuevas previsiones respecto de los mismos en la convocatoria de premios a conceder en 2025. Tal parece que resultaría ser precisamente el sentido de la Disposición Transitoria incorporada al proyecto de Decreto que nos ocupa. Expuesto lo anterior la motivación de la urgencia parece que podría venir referida más bien a la necesidad de que las modificaciones propuestas en la redacción del Decreto 602/2019 entraran en vigor con anterioridad al inicio de los plazos de presentación de las solicitudes de distinción concernientes al siguiente ejercicio, es decir, conforme a la nueva redacción del proyecto de decreto a los que comiencen el 1 de marzo y 1 de abril de 2025 a entregar en la ceremonia solemne del 28 de febrero de 2026 (Hijo/a Predilecta de Andalucía y Medalla de Andalucía) o durante el mes de marzo de 2026 (Premios al Talento Andaluz).

En cualquier caso cabría advertir de los riesgos que comportaría en este caso la aplicación de dicha tramitación en la medida en que existirían argumentos para discutir la subsunción del supuesto que nos ocupa en la letra del artículo 45bis de la Ley de 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma, que señala lo siguiente:

“Artículo 45 bis. Tramitación de urgencia.

1. La persona titular de la Consejería a la que corresponda la iniciativa normativa podrá acordar la tramitación urgente del procedimiento de elaboración y aprobación de anteproyectos de ley y de los proyectos de reglamentos en alguno de los siguientes supuestos:

a) Cuando sea necesario para que la norma entre en vigor en el plazo exigido para la transposición de directivas comunitarias o el establecido en otras leyes o normas de Derecho de la Unión Europea.

b) Cuando concurran otras circunstancias extraordinarias que, no habiendo podido preverse con anterioridad, exijan la aprobación urgente de la norma.”

6.3.- Memoria de Análisis de Impacto Normativo.

6.3.1.-En el Apartado I de la MAIN relativo a la Justificación de la realización de una Memoria Abreviada, cabría completar dicha justificación conforme a lo indicado en el artículo 7.3 del Decreto 622/2019, de 27 de diciembre, de Administración electrónica, simplificación de procedimientos y racionalización organizativa de la Junta de Andalucía y en la Guía Metodológica para la elaboración de la MAIN aprobada por Acuerdo del Consejo de Gobierno de 14 de mayo de 2024, que establece sobre el particular lo siguiente (Apartado 3.1):

“En el caso de que por el órgano competente se aprecie que el proyecto no tiene un impacto relevante en ninguno de los ámbitos establecidos en esta guía, o que ninguno de los impactos en dichos ámbitos es significativo, se elaborará por éste una Memoria Abreviada.

En estos supuestos, el órgano competente habrá de justificar en la propia MAIN que concurre alguna de las causas señaladas anteriormente. En particular, será necesario justificar adecuadamente que los impactos apreciados no resultan relevantes, sin que quepa amparar la realización de la memoria abreviada en apreciaciones genéricas que no respondan efectivamente al alcance de esos impactos.

Así mismo, debe tenerse en cuenta que no toda modificación parcial podrá justificar la realización de una memoria abreviada, pues en ocasiones estas modificaciones pueden suponer impactos muy relevantes para la ciudadanía o las empresas.

En definitiva, no cabe amparar la realización de una memoria abreviada en una justificación que realmente no explique de manera adecuada los motivos de la no realización de la

MAIN en su formato completo, con el único propósito de evitar la cumplimentación de todos los apartados de la MAIN”.

6.3.2.-Los apartados VII.3 y 4 de la MAIN cabría completarlos por referencia a la tramitación realizada en los términos en que así se habría efectuado en los correspondientes apartados del Resumen Ejecutivo (realización y resultado del trámite de información pública, referencia a los informes emitidos y su resultado) en los términos del artículo 7.bis.1.i) del Decreto 622/2019, de 27 de diciembre, de Administración electrónica, simplificación de procedimientos y racionalización organizativa de la Junta de Andalucía, de aplicación también a la MAIN abreviada conforme al artículo 7ter.1.g) del mismo Decreto 622/2019.. Conforme al mencionado artículo 7.bis.1.i) del Decreto 622/2019, de 27 de diciembre, constituiría un apartado de la MAIN:

i) Descripción de la tramitación, motivación sobre el alcance del trámite de audiencia y petición de informes y dictámenes, con referencia a resúmenes de las aportaciones recibidas en el trámite de audiencia e información pública, y en los informes y dictámenes preceptivos y facultativos evacuados. En todo caso, dicha descripción contendrá el resultado y el reflejo de aquellas en el texto del proyecto, así como en su caso, las razones por las que se prescindió de aquellas o la justificación de la tramitación de urgencia cuando proceda”.

En el presente caso como acaba de reseñarse, los apartados VII.3 y 4 de la MAIN no se habrían actualizado conforme a la tramitación seguida en el procedimiento de elaboración de la norma que nos ocupa. Por su parte el Resumen Ejecutivo de la MAIN de 9 de enero de 2025 indica que el proyecto se sometió al trámite de información pública sin que se recibiera ninguna observación y alude también a los informes que se habrían solicitado con carácter preceptivo, no se haría referencia a los informes facultativos solicitados. Finalmente en cuanto al contenido de tales informes se indica que *“Todas las aportaciones y observaciones contenidas en los informes recibidos han sido valoradas de forma expresa en los diferentes informes de valoración emitidos por el centro directivo proponente de la norma”.*

Sobre este último particular cabría advertir cómo el precepto recientemente transcrito parece exigir que la propia MAIN, de acuerdo con su finalidad, incorpore *“el resultado y reflejo -de las aportaciones recibidas en los diferentes trámites (audiencia, información pública y dictámenes preceptivos y facultativos evacuados- en el texto del proyecto.* Por lo que no se apreciaría como suficiente la mera remisión al respecto a los informes de valoración emitidos por el Centro Directivo proponente de la norma.

6.3.3.-No aparecería completada la MAIN en los términos observados por la SGAP en su informe preceptivo, que indica lo siguiente:

“En el apartado II.3.5 se indica que la iniciativa normativa no supone ningún incremento de cargas administrativas para la ciudadanía y las empresas. Asimismo, en el apartado VI, se indica que el proyecto “...no regula un procedimiento administrativo...” En relación con todo lo anterior, habría que tener en cuenta que se contemplan unos nuevos premios al Talento Andaluz que se concederían cada año, lo que implicaría un nuevo procedimiento que sirva de cauce para su concesión y que incluiría carga administrativa, como es la presentación de las solicitudes, por lo que sería aconsejable recoger una valoración de la misma”.

En el informe de valoración, se acepta dicha observación, pero no se actualiza ese dato en la MAIN cuando se aborda la existencia de cargas administrativas bajo el epígrafe del principio de eficiencia, ni el dato del nuevo procedimiento administrativo en relación con los nuevos premios en el apartado relativo a los medios electrónicos.

6.3.4.-En el apartado de la MAIN concerniente al Análisis de Impactos, en el apartado 3 no se entiende bien la inclusión en el apartado de la referencia al impacto en materia de “*Transparencia*”, que no aparecería justificado con claridad en este caso en función del contenido de la norma, viniendo, por otra parte, a coincidir con el análisis ya efectuado al analizar o justificar el respeto a dicho principio de buena regulación conforme a lo dispuesto en el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

6.3.5.-Por último, se constata que en el informe de la Secretaría General Técnica se contiene la debida valoración de la MAIN, conforme a lo dispuesto en la disposición transitoria segunda del Decreto-ley 3/2024, de 6 de febrero, si bien cabría advertir la existencia de un error material al invocarse la tramitación de una norma de carácter organizativo y se hace referencia a los decretos de estructura, en los siguientes términos:

“La Memoria de Análisis de Impacto Normativo que se acompaña al proyecto de Decreto, tiene el carácter de abreviada de acuerdo con lo establecido en el artículo 7.3 del Decreto 622/2019, de 27 de diciembre, que se justifica a que el proyecto de la norma, al tratarse de una modificar el decreto que regula la estructura orgánica de la Consejería de la Presidencia, Interior, Diálogo Social y Simplificación Administrativa, por lo que se trata de una disposición de carácter organizativo e interno, que no tiene un impacto relevante de carácter económico, presupuestario, social, sobre cargas administrativas o cualquier otro, siendo su carácter meramente organizativo y cuyo objetivo es la adecuación de la estructura orgánica al nuevo reparto competencial”

Ese error, se traslada a la evaluación del contenido de la MAIN cuando se hace referencia al Decreto de personal eventual: *d) Impacto económico-financiero y presupuestario, donde se indica que, al ser un proyecto normativo de auto organización administrativa interna, no tiene un impacto económico relevante. No obstante, en dicho proyecto se modifica el Decreto 439/2019, de 2 de abril, por el que se determinan los puestos de personal eventual de la Junta de Andalucía y sus condiciones retributivas, que, si puede tener incidencia económico-presupuestaria, detallándose las cuantías estimadas para cubrir la modificación prevista, así como su distribución presupuestaria.*

6.4.- Conforme a lo previsto en el apartado 1 del artículo 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, “*Con carácter previo a la elaboración del proyecto o anteproyecto de ley o de reglamento, se sustanciará una consulta pública, a través del portal web de la Administración competente en la que se recabará la opinión de los sujetos y de las organizaciones más representativas potencialmente afectados por la futura norma*”.

En el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía se habría regulado dicho trámite en la ley 7/2017, de 27 de diciembre, de Participación Ciudadana de Andalucía, conforme a la cual (artículo 28):

*“2. A tales efectos, con carácter previo al inicio del procedimiento de elaboración de una ley o un reglamento, se sustanciará una **consulta pública** a través del Portal de la Junta de Andalucía. La participación de la ciudadanía podrá producirse por cualquier medio admisible en Derecho.*

*La **consulta pública** deberá realizarse de tal forma que todos los potenciales destinatarios de la norma y quienes realicen aportaciones sobre ella tengan la posibilidad de emitir su opinión, para lo cual deberá proporcionarse un tiempo suficiente en atención a las circunstancias, de modo que, el mismo sea no inferior a quince días naturales.*

Podrá prescindirse del trámite de **consulta pública** previsto en este apartado en el caso de la elaboración de normas presupuestarias u organizativas de la Administración de la Junta de Andalucía o de las organizaciones dependientes o vinculadas a esta, cuando concurren razones graves de interés público que lo justifiquen, o cuando la propuesta normativa no tenga un impacto significativo en la actividad económica, no imponga obligaciones relevantes a los destinatarios, regule aspectos parciales de una materia o en casos de tramitación urgente del procedimiento normativo. La concurrencia de alguna o varias de estas razones se justificarán debidamente en el expediente.”

En relación con un precepto de similar redacción al recientemente transcrito (artículo 26.2 de la Ley 50/1997, de 27 de Noviembre, de Gobierno) habría declarado el Tribunal Supremo (STS 150/2024, de 31 de enero) lo siguiente:

“Es cierto que al incorporar las excepciones al trámite de consulta en el artículo en dos párrafos independientes en la LPACAP, las circunstancias incluidas en uno u otro párrafo no pueden ser concurrentes, lo que llevaría a la conclusión de que, con carácter de norma básica --que era la naturaleza conferida por el Legislador con la aprobación de la Ley, luego corregida por el Tribunal Constitucional--, las circunstancias de que la norma proyectada "no tenga un impacto significativo en la actividad económica, no imponga obligaciones relevantes a los destinatarios o regule aspectos parciales de una materia", no son acumulables a las normas reglamentarias presupuestarias u organizativas. Ahora bien, ese régimen no tiene la ya mencionada naturaleza de normativa básica que requería su incorporación a los procedimientos aprobados por cada Administración y es en ese proceso en el que debe integrarse los términos en que se redacta el artículo 26 de la LG, que prescinde de dicha distinción ya en su propia reacción al incorporar todas las circunstancias para la exención del trámite en un solo párrafo y contextual, en vez en los dos del artículo 133. Solo así puede justificarse que, pese a la contemporaneidad de ambos preceptos, en esa concreción de la originaria normativa básica, el Legislador prescinda, para la Administración General del Estado de la conjunción disyuntiva que tiene la redacción del artículo 133 en su párrafo primero ("... o cuando concurren razones graves de interés público que lo justifiquen..."), quedando contextual las circunstancias en el artículo 26.2 ("... cuando concurren razones graves de interés público...").

Lo expuesto comporta que, como se declaró en la sentencia 1182/2022 antes reseñada, para el supuesto de normas reglamentarias de la Administración General del Estado, las excepciones para poder prescindir del trámite de consulta pública, han de concurrir las circunstancias acumuladas de que se trate de normas presupuestarias u organizativas y, además de esas específicas normas reglamentarias, que concurren razones graves de interés público que lo justifiquen, no impongan obligaciones relevantes a los destinatarios o regulen aspectos esenciales de una materia.

A la vista de lo concluido es evidente que el recurso debe prosperar. En efecto, si nos atenemos a la misma fundamentación de las partes en la defensa de sus peticiones, así como a lo que consta en el expediente, es manifiesto que en el caso de autos se omitió el trámite de consulta pública y así se justifica, como se recuerda en la demanda y contestación, en la MAIN en cuyo apartado quinto (" descripción de la tramitación ") se declara de manera expresa que " El artículo 26.2 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, y el artículo 133.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común exceptúan de la necesidad de consulta pública previa a aquellas disposiciones legales y reglamentarias que regulen aspectos parciales de una materia. El objeto de este real decreto es, por razones de legalidad, adecuarlo a la legislación en materia de Costas, de Cambio Climático y a la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas y corregir las incorrecciones e incoherencias jurídicas detectadas. Por ello, dado que el proyecto contempla modificaciones puntuales del Reglamento General de Costas, en la medida en que no se trata de una regulación "ex novo" de una determinada materia. Se

Firmado por: MEDEL GODOY ANA MARIA		24/01/2025 14:41	PÁGINA 7 / 12
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	

considera que es conforme a Derecho el prescindir del trámite de consulta pública previa, todo ello sin perjuicio de los preceptivos trámites de consulta, audiencia e información pública del proyecto. "

El razonamiento transcrito es claramente contrario a la interpretación que se sostiene del mencionado artículo 26.2º de la LG, dado que el RD aprobado, en modo alguno, tiene naturaleza organizativa o presupuestaria y, además y a los solos efectos del debate suscitado, en modo alguno cabría infravalorar, como se razona en la MAIN, los efectos de la reforma, como ese mismo documento acredita al referirse a los "objetivos del proyecto" (apartado 1.2), y resulta de la misma reforma que se introduce en el RLC.

Por lo expuesto y acogiendo este primer motivo de impugnación, debe estimarse la demanda y declarar la nulidad de pleno derecho del RD impugnado."

Conforme a la documentación remitida al Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía para la emisión del presente informe, en el curso del expediente concerniente al proyecto de decreto que nos ocupa no se habría llevado a efecto el referido trámite de consulta pública. Así en la Parte Expositiva del proyecto de Decreto se indica que en la tramitación del mismo "se ha prescindido de la realización de los trámites de consulta pública previa, al no tener ningún impacto en la actividad económica, ni imponer obligaciones relevantes a los destinatarios ya que no se regulan, ni total ni parcialmente, materias sectoriales". En el mismo sentido se justificaría la no realización de dicho trámite en el apartados VII.3 y 4 del Resumen Ejecutivo de la MAIN incorporada al expediente.

Así pues en dicha Memoria así como en la Parte Expositiva del proyecto de decreto se alude someramente a algunas de las circunstancias contempladas en el artículo 28.3 último párrafo de la Ley 7/2017, de 27 de Septiembre, siendo así que el Tribunal Supremo vendría a indicar en el pronunciamiento recientemente transcrito la necesidad de concurrencia acumulada de varias de ellas. Así junto con las circunstancias reseñadas, siguiendo la doctrina del Tribunal Supremo, habría de concurrir la de tratarse de "normas organizativas o presupuestarias" cualidad a que no se adscribiría la norma que nos ocupa. Por tanto la excepción del trámite en base a la circunstancias expuestas comportaría riesgos en este caso al poder invocarse la doctrina recientemente transcrita del Tribunal Supremo para cuestionar la adecuada tramitación de la misma en el supuesto de su impugnación jurisdiccional.

Por otra parte cabría advertir que dicho trámite quedaría exceptuado igualmente en el supuesto de tramitación de urgencia (artículo 45.2.b) de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía). Ello sin perjuicio de lo indicado en la Consideración 6.2 del presente informe.

Finalmente téngase en cuenta que la omisión del mencionado trámite si no quedara justificada normativamente podría subsanarse mediante la realización del mismo en el momento actual, en tal sentido y con carácter excepcional señalaría el Informe SSCC del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía lo siguiente:

"(...) al encontrarnos ante un procedimiento en curso cuyo resultado resultaría pues susceptible de una eventual impugnación por razones adjetivas o de fondo y considerándose que el trámite de consulta previa podría aún cumplir su finalidad es por lo que se recomienda desde aquí que se efectúe el mismo en los términos contemplados en el artículo 133.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común.

A fin de que dicho trámite pudiera en este momento cumplir efectivamente su finalidad habría de efectuarse, tal y como se indicaría en dicho precepto, acerca de los aspectos contemplados en el artículo 133.1 apartados a) a d) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, sin que la opinión de los sujetos u organizaciones representativas potencialmente afectados se recabe en relación con un borrador o texto determinado. Asimismo una vez

efectuada la consulta previa, en función del resultado de dicho trámite y de acuerdo con los principios de economía, eficiencia y conservación de trámites, habría de retrotraerse el expediente de elaboración de la disposición que nos ocupa al momento oportuno y reproducirse o reiterarse en lo que resulte necesario los trámites efectuados en el curso del mismo (informes etc.).

6.5.- Según lo dispuesto en el artículo 133.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas: *“Sin perjuicio de la consulta previa a la redacción del texto de la iniciativa, cuando la norma afecte a los derechos e intereses legítimos de las personas, el centro directivo competente publicará el texto en el portal web correspondiente, con el objeto de dar audiencia a los ciudadanos afectados y recabar cuantas aportaciones adicionales puedan hacerse por otras personas o entidades. Asimismo, podrá también recabarse directamente la opinión de las organizaciones o asociaciones reconocidas por ley que agrupen o representen a las personas cuyos derechos o intereses legítimos se vieren afectados por la norma y cuyos fines guarden relación directa con su objeto”.*

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

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

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

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

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

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

“El trámite de audiencia en esta ley es muy similar al previsto en la Ley de Gobierno de Andalucía y, debe considerarse que el mismo tienen carácter preceptivo, puesto que se presume que toda norma afecta a los derechos e intereses de la ciudadanía, pudiendo celebrarse el trámite de audiencia directamente o a través de entidades representativas por ley de dichos intereses (de forma motivada) con las siguientes excepciones: cuando se trate de normas presupuestarias u organizativas, o cuando concurren razones graves de interés público que lo justifiquen (art. 133.4), con lo que se amplían los supuestos de excepción previstos en la norma autonómica. Recordamos que estos supuestos eran el interés público (45.c), normas organizativas (45.e) y también cuando las organizaciones o asociaciones hayan participado mediante informes o consultas en el procedimiento de elaboración (45.d)”.

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

En el presente caso conforme al apartado VII.3 de la MAIN abreviada relativa al proyecto de decreto que nos ocupa, en función del contenido material del proyecto de decreto *“no puede determinarse relación de personas físicas o jurídicas directamente afectadas por la norma”* invocándose igualmente y por otra parte jurisprudencia del Tribunal Supremo en el sentido de que la realización del trámite de audiencia ha de ser en todo caso “posible” apreciándose la imposibilidad manifiesta de conceder audiencia a todas las personas o entidades existentes cuando la norma afecta a amplísimos sectores de la economía nacional (STS de 5 de febrero de 1990-Ar1399- y 15 de junio de 2005-Ar 6482). Sobre el particular cabría observar cómo efectivamente no resultaría procedente conceder audiencia en expedientes de elaboración normativa en que no puedan identificarse interesados determinados o directamente afectados por la norma, lo que unido a la circunstancia de que se haya efectuado en este supuesto el trámite de información pública así como el contenido material del proyecto que nos ocupa nos llevaría a entender justificado en el presente caso la omisión de la audiencia en el sentido de notificación a concretos interesados titulares de intereses individuales o colectivos.

Por otra parte en la Parte Expositiva del proyecto de decreto viene a indicarse lo siguiente *“(…) y, en consecuencia, el trámite de audiencia se ha sustanciado solicitando a todas las Consejerías que conforman la Junta de Andalucía, así como a las Delegaciones del Gobierno de la Junta de Andalucía en las provincias, que realicen aportaciones al proyecto”*. Sobre el particular cabría advertir que el trámite concedido a las Consejerías o Delegaciones del Gobierno cabría adscribirlo más bien a la consideración de informe facultativo del artículo 45.1.c) de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, sin que pueda describirse el mismo como materialización del trámite de audiencia en la medida en que éste último cabría sustanciarlo en relación con los ciudadanos afectados o las organizaciones que representen sus intereses en los términos de las disposiciones legales transcritas al comienzo de la presente consideración jurídica.

Finalmente en la Parte Expositiva del proyecto de decreto se indicaría *“En todo caso, se ha establecido establece un período de información pública, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 45.1.c) de la Ley 6/2006, de 24 de octubre,”*, siendo así que el trámite de información pública aparecería contemplado más bien en el artículo 45.1.d) de la Ley 6/2006, de 24 de octubre.

Esta dos últimas objeciones se hacen extensivas a los restantes documentos del expediente en que pudieran aparecer estas mismas menciones.

6.6.- En cuanto al Dictamen del Consejo Consultivo, el artículo 17.3 de la Ley 2/2024, de 19 de julio, que regula dicho órgano, establece que será consultado preceptivamente en los asuntos siguientes *“3. Proyectos de*

Firmado por: MEDEL GODOY ANA MARIA		24/01/2025 14:41	PÁGINA 10 / 12
VERIFICACIÓN		ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	

reglamentos que se dicten en ejecución de las leyes, o del derecho de la UE y sus modificaciones. Sobre los reglamentos independientes, las Sentencias del Tribunal Supremo de 24 de julio de 2003 y 22 de mayo de 1998 (reiterada en STS de 13 de noviembre de 2001, Rec. N° 8281/1997), concluyen que “(...) estarán excluidos del preceptivo dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo autonómico equivalente los Reglamentos independientes, autónomos o praeter legem, en el reducido ámbito en que resultan constitucional y legalmente posibles especialmente en el organizativo interno y en el de la potestad doméstica de la Administración y los Reglamentos de necesidad”.

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

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

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

OCTAVA.- Por lo que se refiere al texto del proyecto de decreto cabría efectuar las siguientes observaciones:

8.1.- **Artículo Único. Dieciocho.** No se entiende bien la referencia a que los Premios se entregarán anualmente durante el mes de marzo “*en la Comunidad de Madrid*”, pareciendo tratarse de un error pretendiéndose hacer referencia más bien a la “*Comunidad Autónoma de Andalucía*”.

8.2.- **Disposición Transitoria Única,** se recomienda mejorar la redacción por seguridad jurídica para facilitar la comprensión. Asimismo en el mismo sentido cabría advertir la necesidad de incorporar menciones que aludan a la aplicación de las nuevas previsiones del proyecto de decreto en general o de modo más amplio a la referencia actual relativa exclusivamente a “*los plazos de presentación de solicitudes*”. Finalmente indicaremos que teniendo en cuenta la amplitud de los plazos establecidos para la presentación de solicitudes a los diferentes tipos de distinciones o premios regulados en el proyecto de decreto que nos ocupa así como la circunstancia de que tales plazos hayan transcurrido prácticamente en su totalidad en el momento en que se aprobaría el proyecto de decreto que nos ocupa no se considera posible por razones de seguridad jurídica que las modificaciones propuestas en el proyecto de decreto que nos ocupa pudieran aplicarse para la concesión o entrega de tales premios o distinciones en la convocatoria correspondiente a los premios a conceder o entregar en 2025.

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

9.1.- En la Parte Expositiva del proyecto de decreto se recomienda mejorar la redacción del siguiente inciso “*En todo caso, se ha establecido establece un período de información pública,(...)*”.

9.2.- Apartados 7-22 del Artículo único. Se considera más adecuado que las referencias a los artículos modificados del Decreto 602/2019, de 3 de diciembre, se efectúen conforme a la numeración que les corresponde

en la versión del decreto actual o vigente en el momento anterior a la entrada en vigor del proyecto de decreto que se informa.

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

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

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

La Letrada de la Junta de Andalucía.

Firmado por: MEDEL GODOY ANA MARIA		24/01/2025 14:41	PÁGINA 12 / 12
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	