

INFORME SSCC 2024/64. PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE CREA Y REGULA EL CONSEJO DE DIRECCIÓN DE LA RED DE CONSORCIOS DE TRANSPORTE METROPOLITANO DE ANDALUCÍA.

Asunto: Disposición de carácter general: decreto. **Competencia administrativa:** Fomento. **Creación el Consejo de Dirección de la Red de Consorcios de Transporte Metropolitano de Andalucía. Seguimiento y la coordinación de la Red de Consorcios de Transporte Metropolitano de Andalucía.**

Remitido por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Fomento, Articulación del Territorio y Vivienda de la Junta de Andalucía, texto del proyecto de decreto referenciado, para la emisión del informe preceptivo que contempla el artículo 78.2.a) del Reglamento de Organización y Funciones del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía y del Cuerpo de Letrados de la Junta de Andalucía, aprobado por Decreto 450/2000, de 26 de diciembre, se formulan las siguientes:

ANTECEDENTES

ÚNICO. - Con fecha 27 de noviembre de 2024 se ha remitido proyecto de decreto arriba referenciado, adjuntando el expediente mediante enlace de consigna que se compone de 37 documentos.

La solicitud tiene por objeto: “A tal fin, se remite el Proyecto de decreto por el que se crea y regula el Consejo de Dirección de la Red de Consorcios de Transporte Metropolitano de Andalucía (borrador 3, v. 18-11-2024) junto con el índice de los documentos que conforman el expediente de elaboración de la disposición hasta el momento, que pueden descargarse en el siguiente enlace de consigna.”

El texto sobre el que se emite este informe es que el que se contiene en el documento nº 35, denominado “Borrador 3 v. 18.11.2024 Proyecto de decreto por el que se crea y regula el Consejo de Dirección de la Red de Consorcios de Transporte Metropolitano de Andalucía”.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

PRIMERA. – Objeto.

El Decreto proyectado tiene por objeto, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 1, la creación del Consejo de Dirección de la Red de Consorcios de Transporte Metropolitano de Andalucía como órgano colegiado de los previstos en el artículo 19 de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía, adscrito a la Consejería competente en materia de movilidad y transportes, a través de la Dirección General con competencias en esta materia.



Firmado por: FERNANDEZ DE QUINCOES CATON MIGUEL	20/03/2025 12:44	PÁGINA 1 / 13
VERIFICACIÓN	PzPpxDMouZrDGWyoXpWkK\$4sipHBwY7	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/



SEGUNDO. – Competencia.

La competencia del Estado en materia de transporte viene presidida por el artículo 149.1.21 a cuyo tenor *El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias: Ferrocarriles y transportes terrestres que transcurran por el territorio de más de una Comunidad Autónoma; régimen general de comunicaciones; tráfico y circulación de vehículos a motor; correos y telecomunicaciones; cables aéreos, submarinos y radiocomunicación.*

El artículo 148.1. 5º *Las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en las siguientes materias: Los ferrocarriles y carreteras cuyo itinerario se desarrolle íntegramente en el territorio de la Comunidad Autónoma y, en los mismos términos, el transporte desarrollado por estos medios o por cable.*

Descendiendo al ámbito competencial que ostenta la Junta de Andalucía en la materia, el Estatuto de Autonomía de Andalucía atribuye en su artículo 64 competencias exclusivas a la Comunidad Autónoma en materia de transportes y comunicaciones.

“1. Corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva sobre:

1.º Red viaria de Andalucía, integrada por ferrocarriles, carreteras y caminos, y cualquier otra vía cuyo itinerario se desarrolle íntegramente en territorio andaluz.

2.º Transporte marítimo y fluvial de personas y mercancías que transcurra íntegramente dentro de las aguas de Andalucía.

3.º Transportes terrestres de personas y mercancías por carretera, ferrocarril, cable o cualquier otro medio cuyo itinerario se desarrolle íntegramente en territorio andaluz, con independencia de la titularidad de la infraestructura sobre la que se desarrolle.

4.º Centros de transporte, logística y distribución localizados en Andalucía, así como sobre los operadores de las actividades vinculadas a la organización del transporte, la logística y la distribución localizadas en Andalucía.

5.º Puertos de refugio, puertos y aeropuertos deportivos y, en general, puertos, aeropuertos y helipuertos y demás infraestructuras de transporte en el territorio de Andalucía que no tengan la calificación legal de interés general del Estado.

2. Corresponden a la Comunidad Autónoma las competencias de ejecución sobre:

1.º Puertos y aeropuertos con calificación de interés general, cuando el Estado no se reserve su gestión directa.

2.º Ordenación del transporte de mercancías y personas que tengan su origen y destino dentro del territorio de la Comunidad Autónoma, cualquiera que sea el titular de la infraestructura.

3. Corresponde a la Comunidad Autónoma, en materia de red ferroviaria, la participación en la planificación y gestión de las infraestructuras de titularidad estatal situadas en Andalucía en los términos previstos en la legislación del Estado.

4. La Comunidad Autónoma participa en los organismos de ámbito supraautonómico que ejercen funciones sobre las infraestructuras de transporte situadas en Andalucía que son de titularidad estatal, en los términos previstos en la legislación del Estado.

5. La Comunidad Autónoma emitirá informe previo sobre la calificación de interés general de un puerto, aeropuerto u otra infraestructura de transporte situada en Andalucía en cuya gestión podrá participar, o asumirla, de acuerdo con lo previsto en las leyes. En el caso de que se trate de una infraestructura de titularidad

Firmado por: FERNANDEZ DE QUINCOCES CATON MIGUEL		20/03/2025 12:44	PÁGINA 2 / 13
VERIFICACIÓN	PzPpxDMouZrDGWyoXpWk\$4sipHBwY7	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	



de la Comunidad Autónoma, se requerirá informe previo de ésta, y se ejecutará mediante convenio de colaboración.

6. Corresponde a la Comunidad Autónoma la participación en la planificación y la programación de puertos y aeropuertos de interés general en los términos que determine la normativa estatal.

7. La integración de líneas o servicios de transporte que transcurran íntegramente por Andalucía en líneas o servicios de ámbito superior requiere el informe previo de la Junta de Andalucía.

8. La Comunidad Autónoma de Andalucía participará en el establecimiento de los servicios ferroviarios que garanticen la comunicación con otras Comunidades Autónomas o con el tránsito internacional de acuerdo con lo previsto en el Título IX.

9. Corresponde a la Junta de Andalucía, en los términos previstos en la legislación del Estado, la competencia ejecutiva en materia de comunicaciones electrónicas.”

Dentro de la Comunidad Autónoma, la competencia para iniciar el proyecto corresponde a la Consejería de Fomento, Articulación del Territorio y Vivienda, en virtud del Decreto 160/2022, de 9 de agosto, (modificado posteriormente al inicio de la tramitación por el Decreto 167/2024, de 26 de agosto,) por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Fomento, Articulación del Territorio y Vivienda.

TERCERO, - Rango normativo.

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 uno 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; el artículo 44 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; y el artículo 46.2 dispone que revestirá forma de decreto acordado en Consejo de Gobierno, las decisiones que aprueben normas reglamentarias de éste.

CUARTO, - Marco normativo.

El contexto legal general que ha supuesto la publicación estatal y autonómica de nuevas disposiciones que, sin ser específicamente relativas al consorcio de transporte , tienen una influencia en este ámbito, como pueden ser la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres, así como dentro del territorio autonómico cabe citar la Ley 2/2003, de 12 de mayo, de Ordenación de los Transportes Urbanos y Metropolitanos de Viajeros en Andalucía, corresponde a la Comunidad Autónoma la planificación, ordenación y gestión de los servicios de transporte público interurbano de viajeros, la coordinación de los servicios de transporte urbanos e interurbanos y el establecimiento de medidas de coordinación de los transportes urbanos que afecten a intereses públicos de ámbito superior al municipal. En particular, el artículo 4.3.a) y b) de la citada Ley, atribuye a la Comunidad Autónoma la planificación, ordenación y gestión de los servicios de transporte público interurbano de viajeros, la coordinación de los servicios de transporte urbanos e

Firmado por: FERNANDEZ DE QUINCOES CATON MIGUEL	20/03/2025 12:44	PÁGINA 3 / 13
VERIFICACIÓN	PzPpxDMouZrDGWyoXpWk\$4sipHBwY7	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/



interurbanos y el establecimiento de medidas de coordinación de los transportes urbanos que afecten a intereses públicos de ámbito superior al municipal.

De igual modo, debe tenerse en cuenta lo dispuesto en el artículo 15 y siguientes de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público y lo dispuesto en el artículo 13 y siguientes de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía, en relación con la creación y funcionamiento de los órganos colegiados.

QUINTO, - Naturaleza del Decreto.

Este tipo de reglamentos de organización han sido encuadrados por el Tribunal Constitucional, a efectos de delimitación competencial, en la función o potestad ejecutiva, en la medida en que aquella delimitación exige incluir en ésta toda actividad que no sea normación con efectos ad extra (hacia el exterior). (Sentencias del Tribunal Constitucional 208/1999, 103/1999, 21/1999, 196/1997, 243/1994, 360/1993, 198/1991, 249/1988, 7/1985, 81/1984, 57/1982, 39/1982, 35/1982, 18/1982, 1/1982 y 33/1981).

Con carácter general para que sea organizativo, el proyecto no debe modificar el Ordenamiento Jurídico, ni complementar ninguna Ley previa, ni desarrollarlo fijando derechos u obligaciones concretos ad extra, ni la pormenorización ni aplicación, en los estrictos términos en que tales conceptos han de entenderse a la hora de configurar la naturaleza de un reglamento ejecutivo, ni presentar un mínimo contenido legal independiente regulador de la materia que acomete en su articulado, siendo simplemente un reglamento dictado en el ejercicio de la potestad doméstica que la Administración tiene en su ámbito organizativo interno (STSJ de Madrid de 19 de julio de 2013, Rec. N° 517/2011).

No obstante, debe advertirse que los decretos organizativos también pueden ejecutar una norma con rango de ley. En particular, el artículo 4.3.a) y b) de la Ley 2/2003, de 12 de mayo, de Ordenación de los Transportes Urbanos y Metropolitanos de Viajeros en Andalucía, corresponde a la Comunidad Autónoma, atribuye a la Comunidad Autónoma la planificación, ordenación y gestión de los servicios de transporte público interurbano de viajeros, la coordinación de los servicios de transporte urbanos e interurbanos y el establecimiento de medidas de coordinación de los transportes urbanos que afecten a intereses públicos de ámbito superior al municipal.

Por lo tanto, conllevaría que en su tramitación deba darse traslado al Consejo Consultivo, todo ello de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 17 Ley 2/2024, de 19 de julio, del Consejo Consultivo de Andalucía. El señalado precepto de la citada ley contempla en su apartado tercero dispone: “ *El Consejo Consultivo de Andalucía será consultado preceptivamente en los asuntos siguientes .3 Proyectos de reglamentos que se dicten en ejecución de las leyes, o del derecho de la UE y sus modificaciones.* ”

La justificación del Proyecto de Decreto descansa en la Memoria Justificativa:

“(..)/la naturaleza jurídica de los consorcios de transporte metropolitano y el origen de dicha adscripción, mediante Acuerdo de 30 de julio de 2019, del Consejo de Gobierno, se aprueba la modificación de los Estatutos de los Consorcios de Transporte Metropolitano y se adscriben los Consorcios a la Administración de la Junta de

Firmado por: FERNANDEZ DE QUINCOES CATON MIGUEL		20/03/2025 12:44	PÁGINA 4 / 13
VERIFICACIÓN	PzPpxDMouZrDGWyoXpWkK\$4sipHBwY7	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	



Andalucía, para adaptarlos a los cambios legislativos operados por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, por la Ley 15/2014, de 16 de septiembre, de Racionalización del Sector Público, y posteriormente por la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. El artículo 2 de cada uno de los Estatutos de los Consorcios de Transporte Metropolitano, de idéntica redacción, señala que «el Consorcio regulado en estos Estatutos constituye una entidad de Derecho Público de carácter asociativo, adscrito a la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Andalucía, sometida al Derecho Administrativo, dotada de personalidad jurídica independiente de la de sus miembros, patrimonio y tesorería propios, administración autónoma y tan amplia capacidad jurídica como requiera la realización de sus fines. Todas las actuaciones del Consorcio en consecuencia estarán determinadas conforme a la normativa en vigor de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Andalucía». Determina este precepto, asimismo, que el Consorcio forma parte de la Red de Consorcios de Transporte Metropolitano de Andalucía en virtud del Convenio de colaboración suscrito entre los Consorcios de Transporte Metropolitano de Andalucía para la creación del Consejo de Dirección de la Red de Consorcios de Transporte de Andalucía, de 2 de junio de 2010. Este órgano se creó mediante un Convenio de Colaboración cuando los Consorcios tenían todavía la condición de Administración local, por lo que se hace ineludible ajustar su regulación a la Ley 40/2015, de 1 de octubre, y a la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía. Para ello, mediante Decreto se crea y regula, adaptándolo a este marco legal, el Consejo de Dirección de la Red de Consorcios de Transporte Metropolitano de Andalucía, como órgano colegiado de la Administración de la Junta de Andalucía.»

A nuestro juicio no se detallan suficientemente los motivos por los que se crea el Consejo de Dirección de la Red de Consorcios de Transporte Metropolitano de Andalucía. En el informe de la SGAP, que se adjunta, se refleja la siguiente observación: *“Con respecto a la valoración de la creación del órgano colegiado, no queda acreditado expresamente en el documento que se acompaña con el proyecto denominado “Memoria justificativa de adecuación a los principios de buena regulación” que el nuevo órgano creado no coincida en cuanto a sus funciones y atribuciones con alguno ya existente”*. A este respecto, en el informe de valoración, se concluye lo siguiente: *“Valoración: Teniendo en cuenta la naturaleza jurídica y adscripción de los nueve consorcios de transporte metropolitano y que este proyecto normativo se justifica en la necesidad de crear un órgano encargado del seguimiento y la coordinación de la Red de Consorcios de Transporte Metropolitano, no se ha considerado necesario aclarar que las funciones atribuidas al Consejo de Dirección no coinciden con las de ningún otro órgano existente.”*

Entendemos que se pretende adecuar a la nueva normativa 40/2015 de 1 octubre de Régimen Jurídico del Sector Público la situación Convenio de Colaboración cuando los Consorcios tenían todavía la condición de Administración local. En primer lugar, el artículo 49 de la Ley establece en su letra h) *“Plazo de vigencia del convenio teniendo en cuenta las siguientes reglas: 1.º Los convenios deberán tener una duración determinada, que no podrá ser superior a cuatro años, salvo que normativamente se prevea un plazo superior.*

2.º En cualquier momento antes de la finalización del plazo previsto en el apartado anterior, los firmantes del convenio podrán acordar unánimemente su prórroga por un periodo de hasta cuatro años adicionales o su extinción.”

Firmado por: FERNANDEZ DE QUINCOES CATON MIGUEL	20/03/2025 12:44	PÁGINA 5 / 13
VERIFICACIÓN	PzPpxDMouZrDGWY0xPwK\$4sipHBwY7	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/



En relación con el citado artículo 49 de la Ley 40/2015 de 1 octubre, la Disposición Adicional Octava relativa a la adaptación de los convenios vigentes suscritos por cualquier Administración Pública e inscripción de organismos y entidades en el Inventario de Entidades del Sector Público Estatal, Autonómico y Local prevé: “1. Todos los convenios vigentes suscritos por cualquier Administración Pública o cualquiera de sus organismos o entidades vinculados o dependientes deberán adaptarse a lo aquí previsto en el plazo de tres años a contar desde la entrada en vigor de esta Ley.

No obstante, esta adaptación será automática, en lo que se refiere al plazo de vigencia del convenio, por aplicación directa de las reglas previstas en el artículo 49.h).1.º para los convenios que no tuvieran determinado un plazo de vigencia o, existiendo, tuvieran establecida una prórroga tácita por tiempo indefinido en el momento de la entrada en vigor de esta Ley. En estos casos el plazo de vigencia del convenio será de cuatro años a contar desde la entrada en vigor de la presente Ley.

2. Todos los organismos y entidades, vinculados o dependientes de cualquier Administración Pública y cualquiera que sea su naturaleza jurídica, existentes en el momento de la entrada en vigor de esta Ley deberán estar inscritos en el Inventario de Entidades del Sector Público Estatal, Autonómico y Local en el plazo de tres meses a contar desde dicha entrada en vigor.”

Por ello, debe expresarse la causa de extinción del Convenio y, posteriormente, debe definirse el régimen de liquidación del Convenio por el que se crea el Consejo de Dirección de la Red de Consorcios de Transporte Metropolitano de Andalucía de 2010.

Además, debemos tener presente que la Dirección General de Movilidad que tiene entre sus funciones la coordinación del Transporte en Andalucía. Es más, las competencias que asumiría el Consejo de Dirección de la Red de Consorcios de Transporte Metropolitano de Andalucía creado por el presente decreto, supondría una posible duplicidad de funciones, también, con las del Centro de Coordinación para la Gestión y Control del Transporte Público en Andalucía. Así, de acuerdo con el Decreto 167/2024, de 26 de agosto, por el que se modifica el Decreto 160/2022, de 9 de agosto, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Fomento, Articulación del Territorio y Vivienda en su Disposición adicional segunda por la se crea el Centro de Coordinación para la Gestión y Control del Transporte Público en Andalucía:

a) Apoyar a la Dirección General con competencias en materia de movilidad en los cometidos que a esta corresponden relacionados con la gestión, explotación, inspección, seguimiento, control y evaluación de los servicios de transporte por carretera, ferroviarios, aéreos, marítimos, por cable y otros, de acuerdo con la legislación vigente.

b) Gestionar la información relativa al sistema de transporte público de Andalucía y coordinar a los diferentes actores con intereses en el transporte público en Andalucía, siguiendo las pautas establecidas por la Dirección General con competencias en materia de movilidad.

Firmado por: FERNANDEZ DE QUINCOES CATON MIGUEL	20/03/2025 12:44	PÁGINA 6 / 13
VERIFICACIÓN	PzPpxDMouZrDGWyoXpWk\$4sipHBwY7	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/



c) Apoyar a la Dirección General con competencias en materia de movilidad en la coordinación y cooperación tanto de los Consorcios de Transporte Metropolitano entre sí, como de estos con la Administración autonómica, así como asistirle en los aspectos técnicos y administrativos necesarios en el desarrollo de dichas labores de coordinación y cooperación, todo ello de conformidad con los cauces normativamente previstos.

Por lo que, recomendamos que la justificación sea más detallada y se motive la causa por la cual se crea el Consejo de Dirección de la Red de Consorcios de Transporte Metropolitano de Andalucía. Del mismo modo, insistimos, el extinto el convenio debe ser liquidado de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 52 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

SEXTO, - Tramitación.

En cuanto al análisis de la tramitación procedimental prevista con carácter general, para la elaboración de las disposiciones de carácter general el artículo 45 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, pueden destacarse las siguientes consideraciones.

6.1.- En relación con el régimen transitorio de entrada en vigor de los preceptos del Decreto-ley 3/2024, de 6 de febrero, por el que se adoptan medidas de simplificación y racionalización administrativa para la mejora de las relaciones de los ciudadanos con la Administración de la Junta de Andalucía y el impulso de la actividad económica en Andalucía, relativos a la Memoria de Análisis de Impacto Normativo, resulta de interés trasladaros que ya se ha aprobado la Guía Metodológica para la elaboración de la MAIN- BOJA de 17 de mayo de 2024-.

La Disposición Transitoria Primera del Decreto-ley 3/2024, dispone lo siguiente:

“1. En tanto no se apruebe la Guía Metodológica a la que se refiere la disposición adicional primera, al procedimiento de elaboración normativa le resultará aplicable lo dispuesto en la normativa vigente con anterioridad a la entrada en vigor de este Decreto-ley.

2.Una vez aprobada la Guía Metodológica, la Memoria de Análisis de Impacto Normativo se elaborará de conformidad con ella en aquellos anteproyectos de ley, proyectos de decretos legislativos y disposiciones de carácter reglamentario cuya tramitación se inicie tras la aprobación de aquella por el Consejo de Gobierno.

3.Lo dispuesto en los apartados anteriores se aplicará a la memoria económica prevista en el artículo 35.3 de la Ley 3/2004, de 28 de diciembre.”

Por lo tanto, de acuerdo con lo expuesto, el presente proyecto no se ve afectado por la citada Disposición Adicional al haberse iniciado con anterioridad a la aprobación de la Guía Metodológica.

Firmado por: FERNANDEZ DE QUINCOES CATON MIGUEL	20/03/2025 12:44	PÁGINA 7 / 13
VERIFICACIÓN	PzPpxDMouZrDGWY0xPwK\$4sipHBwY7	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/



6.2. -Se decide finalmente dar trámite de audiencia en base a las consideraciones que le traslada la Secretaría General Técnica, que compartimos y damos por reproducido.

No obstante, a este respecto, faltaría la adecuada justificación en el expediente de la elección de dichas entidades. Por lo tanto, se recomienda motivar en el expediente que las entidades a las que se les ha conferido el trámite de audiencia sobre el proyecto son 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*”, es decir, aquellas a las que el artículo 45.1.d) de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, les reconoce el derecho a ser oídas en el procedimiento de elaboración de reglamentos.

6.3. -Por último, se remitió el proyecto al Consejo Andaluz de Gobiernos Locales y que emitió un informe con observaciones. En dicho informe se propone la creación de un grupo permanente que represente a las entidades locales, en base a sus competencias en la materia y de su participación en los consorcios, y dicha propuesta no ha sido valoradas por considerar que se encontraba fuera del plazo de 20 días previsto en la normativa para la remisión del informe, conforme al contenido del informe de valoración (que por cierto aparece incompleto en este punto).

A este respecto, consta en el expediente una nota de la Secretaría General de Administración Local, en la que se afirma que el informe ha sido emitido fuera de plazo, y concluye que no resultaría de aplicación la previsión contenida en el artículo 5 del Decreto núm. 263/2011, de 2 agosto, por el que se aprueba el Reglamento de Funcionamiento del Consejo Andaluz de Gobiernos Locales, y, por tanto, la no aceptación de dicha observación no la remite al Consejo para su valoración. “*De acuerdo con el artículo 4.1 del Reglamento de Funcionamiento del Consejo Andaluz de Gobiernos Locales desde esa fecha, el 13/09/2024, tiene lugar el inicio del plazo de 20 días hábiles para la evacuación del informe por parte del citado Consejo. Por tanto, el último día de ese plazo era el 10/10/2024. Pero no es hasta el 11/10/2024 cuando se recibe en esta Secretaría el informe solicitado, el cual se certifica mediante acta de 11/10/2024, de la Secretaria General de dicho Consejo, en la que se hace constar la emisión del mismo en la reunión del día 09/10/2024.*”

Sobre esta cuestión, debe tenerse presente el INFORME AJ-CJALF 2025/12 FACULTATIVO SOBRE DETERMINADAS CUESTIONES RELACIONADAS CON LOS INFORMES DEL CONSEJO ANDALUZ DE GOBIERNOS LOCALES. “*El artículo 4 del Reglamento de funcionamiento del Consejo Andaluz de Gobiernos Locales, aprobado por Decreto 263/2011, de 2 de agosto, señala en su apartado 1 que “1. El plazo para la evacuación del informe del Consejo Andaluz de Gobiernos Locales será de veinte días, a contar desde la recepción de la petición por el Consejo”.*

Por su parte, el artículo 30.3 de la Ley 39/2015 dispone que “3. Los plazos expresados en días se contarán a partir del día siguiente a aquel en que tenga lugar la publicación o notificación del acto de que se trate...”.

Pues bien, la aparente contradicción ente ambos preceptos puede salvarse de dos formas: bien dando preferencia a una de las regulaciones (ya sea la de la norma estatal dictada en virtud de sus competencias sobre el procedimiento administrativo común, ya sea la de la norma autonómica), bien tratando de conciliar ambos preceptos.

Firmado por: FERNANDEZ DE QUINCOES CATON MIGUEL	20/03/2025 12:44	PÁGINA 8 / 13
VERIFICACIÓN	PzPpxDMouZrDGWyoXpWk\$4sipHBwY7	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/



Consideramos que esta última es la opción que debe prevalecer, teniendo en cuenta el alcance de las competencias que la Constitución ha atribuido al Estado en el artículo 149.1.18 sobre el procedimiento administrativo común, interpretado conforme a la doctrina del Tribunal Constitucional. De esta manera el cómputo se iniciaría a partir del día siguiente a la recepción de la solicitud de informe, tal como se ha expuesto en el INFORME SSCC2024/31 PROYECTO DE DECRETO DE ACCESO POR TURNO LIBRE, PROMOCIÓN INTERNA, MOVILIDAD, OTRAS FORMAS DE PROVISIÓN DE PUESTOS DE TRABAJO, SEGUNDA ACTIVIDAD Y FORMACIÓN DEL FUNCIONARIADO DE LOS SERVICIOS DE PREVENCIÓN Y EXTINCIÓN DE INCENDIOS Y SALVAMENTO, de este Gabinete Jurídico. (...)

Este deber de respeto a las normas reguladoras del procedimiento administrativo común implicaría la necesidad de interpretar lo dispuesto en el artículo 4 del Reglamento de funcionamiento del Consejo Andaluz de Gobiernos Locales conforme a lo dispuesto en el artículo 30.3 de la Ley 29/2015, solución que también podría fundamentarse en una interpretación finalista del precepto reglamentario, que como sabemos, ha de guiar preferentemente su exégesis (Artículo 3 del Código Civil). De esta manera, cuando el precepto indica “a contar desde la recepción de la petición por el Consejo” se está queriendo poner de relieve que no podrá iniciarse el cómputo desde la remisión de la citada petición, tenido en cuenta que, entre ambos actos, remisión y la recepción, puede transcurrir algún tiempo. En definitiva, se trataría de que no antes de que se haya tenido conocimiento de la solicitud se inicie el cómputo. Un argumento adicional es que, si no se iniciara el cómputo el día siguiente a la recepción, el primer día no sería completo, sino de las horas que quedaran hasta la finalización del día.”

Es decir, teniendo en cuenta lo anteriormente expuesto, el informe se encontraría dentro plazo de los 20 días para que se tuviera en cuenta.

Pero es más, el informe anteriormente señalado, da respuesta a la forma en la que se debiera proceder en el caso de que el informe del Consejo Andaluz de Gobiernos Locales no se remitiera en plazo: En definitiva, la respuesta a esta cuestión que se nos plantea dependerá de las circunstancias concurrentes en los distintos supuestos que pueden darse. Evidentemente no es lo mismo recibir el informe en fecha próxima a haber vencido el plazo para su recepción que hacerlo con un enorme retraso. En el primer caso puede considerarse equivalente a haber cumplido el plazo, lo que aconseja que se de la tramitación prevista. En el segundo puede valorarse el perjuicio que, para la tramitación, que ha continuado, supondría la posible retroacción del procedimiento.

Circunstancias tales como desde el punto de vista cuantitativo, el número de días de retraso, como desde el punto de vista cualitativo, la entidad de las observaciones, la importancia del proyecto normativo, pueden influir en la decisión a adoptar y habrán de ser valoradas oportunamente por el órgano responsable de la tramitación del procedimiento.

Quizás habría de distinguir entre la posibilidad de continuar el procedimiento en el caso de que no se emita el informe en plazo, y el no tener en cuenta su contenido en este supuesto.

Así, respecto de lo primero, y encontrándonos ante un órgano que ha de informar preceptivamente sobre los anteproyectos de leyes, planes y proyectos de disposiciones se elaboren por las instituciones y órganos de la Comunidad Autónoma de Andalucía que afecten a las competencias locales propias, e informando sobre el impacto que aquellas puedan ejercer sobre dichas competencias (artículo 57.2 de la Ley 5/2010, de 11 de junio,

Firmado por: FERNANDEZ DE QUINCOES CATON MIGUEL	20/03/2025 12:44	PÁGINA 9 / 13
VERIFICACIÓN	PzPpxDMouZrDGWY0xPwK\$4sipHBwY7	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/



de autonomía local de Andalucía), sería de aplicación en nuestra opinión el artículo 80.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, que dispone: “4. Si el informe debiera ser emitido por una Administración Pública distinta de la que tramita el procedimiento en orden a expresar el punto de vista correspondiente a sus competencias respectivas, y transcurriera el plazo sin que aquél se hubiera emitido, se podrán proseguir las actuaciones.

Si bien el Consejo Andaluz de Gobiernos Locales no es otra Administración en sentido estricto, es un órgano de representación de un conjunto de Administraciones públicas (los municipios y las provincias) ante las instituciones de la Junta de Andalucía.

Este precepto permite (que no obliga) la continuación del procedimiento, con fundamento en que el mismo no quede paralizado como consecuencia del retraso.

En cuanto a lo segundo, el segundo párrafo del artículo 80.4 dispone: “El informe emitido fuera de plazo podrá no ser tenido en cuenta al adoptar la correspondiente resolución”.

Es decir, establece como posibilidad (que no obligación) que no se tenga en cuenta el informe, dejando pues un margen de apreciación al órgano tramitador del procedimiento.

Estamos pues ante una potestad discrecional del órgano que tramita el procedimiento, cuyo ejercicio debe encontrarse debidamente motivado (artículo 35.1.i) Ley 39/2015) lo cual es especialmente trascendente a tenor de la función que cumple el citado informe en el seno de procedimientos de elaboración de normas.

En este sentido, la sentencia del Tribunal Supremo 2893/2014, Sala de lo Contencioso administrativo, de 4 de julio de 2014, fundamento de derecho tercero, indica (el subrayado es nuestro): “En cuanto a la virtualidad de un informe que es remitido fuera de plazo -cuestión que se suscita en el motivo de casación cuarto-, tiene razón el Ayuntamiento recurrente cuando señala que la no remisión del informe dentro del plazo señalado permite que prosiga la tramitación del procedimiento, como establece el artículo 83.4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Pública y del Procedimiento Administrativo Común. Y, en efecto, en nuestra sentencia de 24 de noviembre de 2011(casación 4883/2008) declarábamos, aplicando ese precepto, que << (...) no habiendo sido emitido el informe, la Administración municipal podía proseguir la tramitación del expediente, sin que la ausencia del mencionado informe pueda ser considerada causa de nulidad del Plan General aprobado >>. Es decir, la falta del informe, habiendo sido éste oportunamente solicitado, no determina la nulidad del instrumento de planeamiento. Pero el caso que nos ocupa es diferente pues aquí el informe de la Dirección General de Patrimonio Cultural se emitió, aunque fuera de plazo; y así lo admite el propio Ayuntamiento, que afirma que, pese a la tardanza del informe, una vez recibido cuidó de que sus exigencias se incorporasen al documento en tramitación.

Ya hemos señalado que, al no recibir el informe dentro del plazo señalado, el Ayuntamiento podía disponer que prosiguiesen las actuaciones, como efectivamente hizo. Ahora bien, ello no significa que el informe recibido tardíamente quede privado ex lege de toda virtualidad. El párrafo segundo del artículo 83.4 de la Ley 30/1992 establece que << El informe emitido fuera de plazo podrá no ser tenido en cuenta al adoptar la correspondiente resolución>>. La expresión legal, siendo imprecisa, no puede entenderse en el sentido de que la Administración actuante pueda, a su libre criterio, atender o desatender el informe; menos aun cuando se trata de informes que tienen legalmente atribuido el carácter de preceptivos y vinculantes. El recto entendimiento del citado artículo 83.4 lleva a considerar que la Administración que dirige el procedimiento debe exponer las razones por las que el informe recibido tardíamente no puede ser tenido en consideración (explicando, por ejemplo, que al haber sido recibido en la fase final del procedimiento y estando ya cumplidos todos los trámites de audiencia e informes, no resulta viable que las indicaciones del informe tardío encuentren reflejo en la resolución final)”.

Firmado por: FERNANDEZ DE QUINCOES CATON MIGUEL	20/03/2025 12:44	PÁGINA 10 / 13
VERIFICACIÓN	PzPpxDMouZrDGWY0xPwK\$4sipHBwY7	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/



Si bien el informe del Consejo Andaluz de Gobiernos locales no es vinculante, las consideraciones de la sentencia resultan en nuestra opinión aplicables a sus informes. Como puede comprobarse la sentencia exige una motivación para el supuesto de que no tenga en cuenta el mismo.

En definitiva, en la decisión que se adopte al respecto, dependiendo de las circunstancias concretas concurrentes, habrá valorarse los perjuicios que para los distintos intereses en juego puede provocar el no seguir el procedimiento establecido, en el que se establece un diálogo entre el órgano promotor y el Consejo con la previsión final de una suerte de arbitraje del Consejo Andaluz de Concertación Local, y teniendo en cuenta principios generales como el de proporcionalidad y razonabilidad.”

Como ya se ha manifestado Gabinete Jurídico, debemos tener presente en primer lugar que el informe en el presente procedimiento se emitió y recibió dentro de plazo. En segundo lugar, y de manera subsidiaria, al no ser vinculante el informe anteriormente transcrito, de considerarse que estuviera fuera de plazo, no parece que por un día, fuese a producir un perjuicio para la tramitación. En caso de que se excluya debiera valorarse los perjuicios en los distintos intereses (teniendo en cuenta que se trata del Consejo de Dirección del Consorcio de Transporte del Metropolitano de Andalucía), la proporcionalidad y el principio de lealtad institucional entre Administraciones.

Concluimos que, conforme a lo analizado en el punto 6.3 del presente informe, es necesario valorar el informe remitido por el Consejo Andaluz de Gobiernos Locales.

6.4.- Como hemos analizado más arriba, respecto al dictamen del Consejo Consultivo, el artículo 17.3 de la Ley 2/2024, de 19 de julio, 4 que regula dicho órgano en los mismos términos que la derogada Ley 4/2005, de 8 de abril, establece que será consultado preceptivamente en los “*Proyectos de reglamentos que se dicten en ejecución de las leyes (...)*”. Al tratarse de un reglamento que vendría a desarrollar lo dispuesto el artículo 4.3.a) y b) de la Ley 2/2003, de 12 de mayo, de Ordenación de los Transportes Urbanos y Metropolitanos de Viajeros en Andalucía.

SÉPTIMO, -Estructura.

En cuanto a la estructura, el Decreto se divide en una exposición de motivos, siete artículos, de dos disposiciones adicionales, de una disposición transitoria y de una disposición final. La forma de dicha estructura la consideramos ajustada a Derecho.

OCTAVO, -Objeciones de legalidad y mejoras de técnica legislativa.

Al formular observaciones sobre el contenido del proyecto de Decreto debe distinguirse, tal y como exige el artículo 80.3 ROFGJ, entre las objeciones de legalidad y las propuestas de posibles mejoras técnicas en el texto.

Firmado por: FERNANDEZ DE QUINCOES CATON MIGUEL	20/03/2025 12:44	PÁGINA 11 / 13
VERIFICACIÓN	PzPpxDMouZrDGWy0xPwK\$4sipHBwY7	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/



Como observaciones de legalidad, realizaremos las que siguen:

8.1 Carácter general: De acuerdo con lo referido a lo largo del presente informe, para la creación de un nuevo órgano administrativo, se deben observar las limitaciones generales establecidas en la Ley. De acuerdo con el artículo 5.4 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público: *“No podrán crearse nuevos órganos que supongan duplicación de otros ya existentes si al mismo tiempo no se suprime o restringe debidamente la competencia de estos. A este objeto, la creación de un nuevo órgano sólo tendrá lugar previa comprobación de que no existe otro en la misma Administración Pública que desarrolle igual función sobre el mismo territorio y población.”*

Debe reforzarse esta cuestión con el artículo 22.2 de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía que dispone: *“ En ningún caso se podrán crear nuevos órganos y unidades administrativas sin que en el expediente de su creación quede acreditado que sus funciones y atribuciones les corresponden como propias, por no coincidir con las de otros órganos o unidades administrativas existentes. En los supuestos en que concurra dicha coincidencia se deberá prever expresamente la supresión o disminución competencial del órgano o unidad administrativa afectados. La Consejería competente en materia de Administración Pública comprobará en cada caso el cumplimiento de lo dispuesto en este apartado.”*

Como exige este precepto, corresponde a la Consejería hacer el análisis de lo analizado en este apartado octavo punto uno del presente informe.

Asimismo, debe especificarse, como se deduce del tiempo transcurrido desde la firma del convenio de 2 de junio de 2010 a la fecha de redacción del presente informe, que el plazo de vigencia del convenio ha expirado de acuerdo con lo previstos la disposición adicional octava de la Ley 40/2015 de 1 de octubre transcrito más arriba. En cuyo caso se debe proceder a la liquidación del Convenio que tiene por objeto la creación del Consejo de Dirección de la red de Consorcios de Transporte de Andalucía, creado mediante convenio el 2 de junio de 2010.

Convendría aclarar cuál es la situación del Centro de Coordinación para la Gestión y Control del Transporte Público en Andalucía, puesto que conforme Decreto 167/2024, de 26 de agosto, por el que se modifica el Decreto 160/2022, de 9 de agosto, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Fomento, Articulación del Territorio y Vivienda, podría existir una duplicidad de funciones ya que algunas de las funciones serían coincidentes.

8.2-Artículo 3: Con respecto a las funciones, son excesivamente genéricas y no se especifica las funciones concretas que asumiría, delegando en vía reglamentaria la especificación de las funciones. Siendo conveniente que se concretasen las funciones.

8.3-Artículo 4: Respecto a las diez vocalías sería conveniente precisar que la persona que ejerza la Coordinación de la Red de Consorcios de Transporte Metropolitano de Andalucía será el Director General, o

Firmado por: FERNANDEZ DE QUINCOES CATON MIGUEL	20/03/2025 12:44	PÁGINA 12 / 13
VERIFICACIÓN	PzPpxDMouZrDGWyoXpWk\$4sipHBwY7	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/



personal o funcionario designado por este, para el caso de que ejercitase potestades administrativas, de la Consejería de Fomento, Vivienda y Articulación del Territorio que sea competente en materia de movilidad y transportes. Con ello se evita que la coordinación de la Red de Consorcios que tiene asumida la Consejería a través del Decreto 167/2024, de 26 de agosto, por el que se modifica el Decreto 160/2022, de 9 de agosto, se desdoble o exista duplicidad.

8.4.- Disposición final segunda: De acuerdo con lo analizado, se recomienda que la entrada en vigor se produzca una vez liquidado el Convenio por el que se crea el Consejo de Dirección de la Red de Consorcios de Transporte Metropolitano de Andalucía de 2010.

Como observaciones de técnica legislativa, realizaremos las que siguen:

8.5-Artículo 2: Especificar las funciones del Consorcio de Dirección, utilizando como base las plasmadas en el Convenio de Colaboración los Consorcios de Transporte Metropolitano de Andalucía de 2 de junio de 2010.

8.6-Artículo 5: En cuanto al régimen de funcionamiento hace una remisión a la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, y a la Ley 9/2007, de 22 de octubre. Dichos preceptos de la Ley 40/2015 de 1 de octubre, de legislación básica, es parcialmente reproducido por el artículo 5 a nuestro juicio de manera innecesaria, puesto que al no remitirse completamente (y no transcribirse), puede ocasionar inseguridad jurídica. El artículo 5 del borrador no desarrolla o introduce ninguna especificación del artículo régimen de los órganos colegiados, haciéndolo en la práctica innecesario.

8.7.-Disposición adicional: Se recomienda que en la disposición adicional se recoja la liquidación del Convenio suscrito el 2 de junio de 2010.

En cuanto tengo el honor de informar, salvo mejor criterio en Derecho.

EL LETRADO DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA.

Firmado por: FERNANDEZ DE QUINCOES CATON MIGUEL	20/03/2025 12:44	PÁGINA 13 / 13
VERIFICACIÓN	PzPpxDMouZrDGWyoXpWk\$4sipHBwY7	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/