

INFORME AJ-CSMAEA 174/2025 PROYECTO DE ORDEN POR LA QUE SE DETERMINA LA COMPOSICIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LA COMISIÓN ESTADÍSTICA Y CARTOGRÁFICA Y DE LA UNIDAD ESTADÍSTICA Y CARTOGRÁFICA DE LA CONSEJERÍA DE SOSTENIBILIDAD Y MEDIO AMBIENTE Y SUS ENTIDADES INSTRUMENTALES CON PERSONALIDAD JURÍDICA PÚBLICA

Asunto: Disposiciones de carácter general. Orden. Medio Ambiente. Tramitación. Ley 4/1989, de 12 de diciembre, de Estadística de Andalucía. Composición y funcionamiento de la Comisión Estadística y Cartográfica y de la Unidad Estadística y Cartográfica

Habiendo sido solicitada por parte del Ilmo. Sr. Secretario General Técnico, petición de informe sobre el asunto arriba referenciado de acuerdo con lo previsto en el artículo 78.3 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, cúmplame evacuar el mismo en base a los siguientes

ANTECEDENTES

PRIMERO.- Creemos conveniente comenzar nuestra exposición transcribiendo la solicitud recibida en esta asesoría jurídica:


"De conformidad con lo previsto en el artículo 78.2a) del Decreto 450/2000, de 26 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía y del Cuerpo de Letrados de la Junta de Andalucía, adjunto se remite el "Proyecto de orden por la que se determina la composición y funcionamiento de la comisión estadística y cartográfica y de la unidad estadística y cartográfica de la Consejería de Sostenibilidad y Medio Ambiente", a los efectos de la emisión del informe preceptivo del letrado jefe de la asesoría jurídica de esta Consejería.

A fin de facilitar la emisión de dicho informe, se adjunta la siguiente documentación, que puede descargarse mediante el siguiente enlace:
<https://consigna.juntadeandalucia.es/72a6d6a92c06799ab60f2f51b6d2a045>

Persona encargada de la coordinación del expediente: José Perea Romero, Ext.303514
jose.perea@juntadeandalucia.es

*EL SECRETARIO GENERAL TÉCNICO
(P.A. art. 4.3 Decreto 170/2024, de 26 de agosto)
El Viceconsejero
Fdo.: Sergio Arjona Jiménez"*



Puede verificar la integridad de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	MIGUEL JESUS SANCHEZ CARMONA	09/01/2026	
VERIFICACIÓN		PÁG. 1/6	



SEGUNDO.- Se resalta el carácter preceptivo del presente informe de conformidad con lo previsto en el artículo 78.2.a) del Decreto 450/2000, de 26 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía y del Cuerpo de Letrados de la Junta de Andalucía, al tratarse de un proyecto de disposición de carácter general.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

PRIMERA.- El proyecto de Orden objeto del presente informe tiene por objeto determinar la composición y funcionamiento de la comisión estadística y cartográfica y de la unidad estadística y cartográfica de esta Consejería y sus entidades instrumentales con personalidad jurídica. Con ello se daría cumplimiento a lo previsto en los arts. 34.2 y 35.1 *in fine* de la Ley 4/1989, de 12 de diciembre, de Estadística de la Comunidad Autónoma de Andalucía (en adelante LEA), donde se indica respectivamente que la composición de comisiones estadísticas y unidades estadísticas se aprobará por Orden de la Consejería correspondiente.

Debemos advertir que el presente informe se emitirá sobre la versión del proyecto de orden denominada en la documentación remitida como "Tercer borrador_10-nov_2025", aparentemente la última emitida.

SEGUNDA.- El marco normativo de esta Orden vendría conformado por la antes citada Ley 4/1989, de 12 de diciembre, de Estadística de la Comunidad Autónoma de Andalucía, modificada por la Ley 4/2011, de 6 de junio, de medidas para potenciar inversiones empresariales de interés estratégico para Andalucía y de simplificación, agilización administrativa y mejora de la regulación de actividades económicas en la Comunidad Autónoma de Andalucía. Igualmente, la base competencial la encontramos en el art. 76.3 del Estatuto de Autonomía para Andalucía, aprobado por LO 2/2007, de 19 de marzo. Asimismo, dentro del marco normativo encontraríamos las previsiones sobre órganos colegiados recogidas en la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía y en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. Finalmente, habría de tenerse en cuenta lo dispuesto en la Ley 9/2023, de 25 de septiembre, que ordena y planifica la actividad estadística y cartográfica de la comunidad autónoma.

La estructura de la Orden viene conformada por una parte expositiva, siete artículos y una Disposición Final.

TERCERA.- Entendemos que se ha cumplimentado adecuadamente la tramitación procedimental prevista con carácter general en el art. 45 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía. Por lo que respecta a la MAIN, el acuerdo de inicio del procedimiento para la elaboración del proyecto de Orden es de 15/05/2025, posterior al Acuerdo de 14 de mayo de 2024, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba la Guía Metodológica para la elaboración de la Memoria de Análisis de Impacto Normativo. En este caso se ha optado por la tramitación abreviada, lo que se justifica en que "no



Puede verificar la integridad de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	MIGUEL JESUS SANCHEZ CARMONA	09/01/2026	
VERIFICACIÓN		PÁG. 2/6	



tiene un impacto relevante de carácter económico, presupuestario, social, sobre cargas administrativas o de cualquier otro, o que los impactos en dichos ámbitos no son significativos." Se cumpliría así la premisa del art. 7.3 del Decreto 622/2019, de 27 de diciembre, de administración electrónica, simplificación de procedimientos y racionalización organizativa de la Junta de Andalucía.

En el expediente consta el informe, de 24/10/2025, de la SGT de la Consejería de Sostenibilidad y Medio Ambiente donde, tras analizar la tramitación, se informa favorablemente. Nos remitimos a dicho informe en relación con la citada tramitación.

En este punto, consideramos de interés recoger lo indicado en el INFORME AJ-CPIDS 2023/138 PROYECTO DE ORDEN POR LA QUE SE DETERMINA LA COMPOSICIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LA COMISIÓN ESTADÍSTICA Y CARTOGRÁFICA Y DE LA UNIDAD ESTADÍSTICA Y CARTOGRÁFICA DE LA CONSEJERÍA DE PRESIDENCIA, INTERIOR, DIÁLOGO SOCIAL Y SIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVA Y SUS ENTIDADES INSTRUMENTALES CON PERSONALIDAD JURÍDICA PÚBLICA, de 18/09/2023, emitido a solicitud de la Ilma. Secretaria General Técnica de la Consejería de Presidencia, interior, Diálogo Social y Simplificación Administrativa:

" En cuanto a la naturaleza del proyecto, entendemos que nos encontramos ante un reglamento de carácter organizativo, ya que las actuaciones de los órganos cuya composición y funcionamiento se regulan, no afectan o comprometen los intereses de terceros. 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).

Según la Sentencia del Tribunal Supremo de 29 de abril de 2010, Rec. N° 983/2007: "Para determinar si es o no exigible el informe del Consejo de Estado o, en su caso, del correspondiente Consejo Consultivo de la Comunidad Autónoma, existe una copiosa jurisprudencia de esta Sala en la que se trazan las características definitorias de los llamados "reglamentos ejecutivos" frente a los "reglamentos organizativos", cuestión que afecta a los elementos ordenadores de la institución reglamentaria en el Derecho administrativo y se erige en el núcleo esencial del debate que aquí se plantea (...) 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 de la distribución de competencias y organización de los servicios, de las potestades expresamente reconocidas en la Ley>>.

Al hilo de lo que se acaba de señalar, en lo que se refiere a la intervención 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". Como ya hemos indicado, estamos ante un reglamento organizativo. No obstante, la naturaleza de un reglamento de este tipo no es incompatible con el hecho de que pudiera desarrollar o ejecutar la ley.



Puede verificar la integridad de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	MIGUEL JESUS SANCHEZ CARMONA	09/01/2026	
VERIFICACIÓN		PÁG. 3/6	



Conforme a la Sentencia del Tribunal Supremo de 24 de noviembre de 2005, Rec. N° 4035/2005: "(...) hemos de tener en cuenta, como ya se razonaba en la Sentencia de esta Sala y Sección de 9 de julio de 1993, que los conceptos de reglamento organizativo y reglamento ejecutivo no son contrapuestos, << pues, en efecto, también un reglamento organizativo puede ser ejecutivo, si es que desarrolla o ejecuta los principios organizativos de una ley. Pero habrá de admitir la parte actora que ello no ocurrirá siempre y sólo por el hecho de que la Ley cite o mencione a un órgano, sino que será preciso, para calificar al posterior reglamento de ejecutivo, que la Ley remita al Reglamento la posterior regulación de la materia de acuerdo con los principios que ella misma impone; sólo entonces podrá decirse que el Reglamento ejecuta la ley (...) >>".

Una vez aclarada la plena compatibilidad entre carácter organizativo de un reglamento y el eventual desarrollo legislativo por parte de éste, para que proceda el Dictamen del Consejo Consultivo se requiere no solo la existencia de un engarce legal sino de un contraste con la propia ley, lo que significa que ésta ha de ha de regular un régimen jurídico mínimo que permita verificar un término comparativo con el reglamento que la desarrolla o ejecuta.

Pues bien, el borrador parte de lo dispuesto en los artículos 34 y 35 de la ya citada Ley 4/1989, de 12 de diciembre, los cuales no se limitan a remitirse a un orden para la regulación de la composición de las Comisiones de Estadística y las Unidades de Estadística. Por el contrario, ambos preceptos permiten apreciar un contraste a efectos de valorar que el proyecto se ajusta a los principios y el contenido de los mismos, al establecer las funciones de estos órganos e incluso el rango mínimo que ha de tener la presidencia de las Comisiones.

En efecto, según el Dictamen del Consejo Consultivo de Andalucía 290/2008, de 28 de mayo:

"Este Consejo ha puesto de manifiesto la necesidad de aplicar reglas ad hoc para cada supuesto concreto, decidiendo caso por caso si el reglamento de que se trate está o no sometido a su preceptivo dictamen por tener o no la consideración de reglamento dictado en ejecución de la ley. Así, en el dictamen 41/1995 se afirmó: << Resulta difícil precisar con carácter apriorístico cuándo un reglamento ha sido dictado en ejecución de una ley o un bloque de legalidad que le determinen previamente unas bases (no en el sentido del artículo 149.1 de la Constitución), directrices u orientaciones a los cuales deba ajustarse aquél.

Será, pues, el contenido de la norma reglamentaria de que se trate el que adare esta cuestión, en función del mayor o menor engarce que guarde con la ley o el bloque que le sirvan de referencia. A este respecto debe recordarse que compete a este Consejo Consultivo velar por la observancia del principio de legalidad en sus diversas manifestaciones y, entre ellas, por el respeto de la jerarquía normativa, lo que, en relación con la competencia que le atribuye el artículo 16.3 de su Ley de creación, se cristaliza, esencialmente, en el contraste entre los preceptos de la ley y de la norma reglamentaria que se encuentra subordinada a la misma. En definitiva, habrá que dilucidar en cada caso, en función del contenido de la norma de que se trate, si la misma responde o no a la labor de ejecución de una Ley que justifica la intervención de este Órgano >>".

En el presente supuesto, el proyecto guarda un claro engarce con la Ley 4/1989, de 12 de diciembre, a través de sus artículos 34 y 35 y, además, éstos no se limitan a remitirse al reglamento, sino que regulan aspectos esenciales que la orden ha de observar en su desarrollo, siendo viable la realización de un contraste para apreciar la plena sujeción del proyecto a dichos preceptos legales. Por todo ello, cabe concluir que



Puede verificar la integridad de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	MIGUEL JESUS SANCHEZ CARMONA	09/01/2026	
VERIFICACIÓN		PÁG. 4/6	



estamos ante un reglamento organizativo que, no obstante, ejecuta la ley en los términos fijados por la doctrina expuesta, motivo por el que esta Asesoría Jurídica considera preceptivo el Dictamen del Consejo Consultivo."

En consecuencia, sería preceptivo el informe del Consejo Consultivo, que ya se ha pronunciado sobre Órdenes similares emitidas por otras Consejerías, como el Dictamen 0749/2024, de 10/10/2024, sobre el Proyecto de Orden por la que se determina la composición y funcionamiento de la Comisión Estadística y Cartográfica y de la Unidad Estadística y Cartográfica de la Consejería de Desarrollo Educativo y Formación Profesional.

CUARTA. - En cuanto al contenido de la Orden, se observa que prácticamente transcribe el mismo de otras órdenes similares ya dictadas por otras Consejerías, concretando la composición de los órganos en cuestión en atención a las peculiaridades de esta Consejería. Este contenido se ajustaría a las consideraciones generales que se indican a continuación:

1.- Se recuerda la Regla III de la Instrucción de 16 de marzo de 2005 de la Comisión General de Viceconsejeros en orden a evitar un uso sexista del lenguaje en las disposiciones de carácter general de la Junta de Andalucía, debiendo utilizarse fórmulas genéricas.

2.- Los conceptos técnicos se entenderán realizados en el mismo sentido en el que se encuentran regulados en las disposiciones que los regulen.

3.- Cada párrafo ha de tener sentido por sí mismo y ser comprensible al margen del resto del texto.

4.- Una vez utilizado un término o expresión que tenga carácter de continuidad en el texto, debería evitarse la proliferación de otras distintas de las ya empleadas.

5.- Conforme al apartado 3.c) de la Instrucción 4/1995, de 20 de abril, de la Secretaría General para la Administración Pública por la que se establecen los criterios para la redacción de proyectos de disposiciones de carácter general de la Junta de Andalucía, las divisiones de los apartados deben efectuarse en párrafos señalados con letras minúsculas ordenadas alfabéticamente. Cuando deba a su vez subdividirse se numerarán las divisiones con ordinales arábigos (1º, 2º, 3º ó 1ª, 2ª, 3ª). En ningún caso podrán utilizarse asteriscos, guiones o listados carentes de apartado o subapartado; dividir los artículos directamente en forma de cláusulas (6.1, 6.2, 6.3).

6.- Sugerimos evitar, por razones de buena técnica normativa, alusiones concretas a centros directivos, a fin de que posibles modificaciones en el reparto de competencias, o simplemente en la denominación de dichos órganos, conviertan en obsoletas las previsiones de la Orden. Por ello, proponemos la siguiente fórmula alternativa: "la Dirección General competente en la materia".

7.- Por último, aquellos preceptos que reproduzcan el contenido de normas legales deberían introducir, siguiendo el criterio formulado por el Consejo Consultivo de Andalucía, la fórmula "de conformidad con...".



Puede verificar la integridad de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	MIGUEL JESUS SANCHEZ CARMONA	09/01/2026	
VERIFICACIÓN		PÁG. 5/6	



Es todo cuanto tengo el honor de informar a Vd., quedando sometido a cualquier otra consideración mejor fundada en Derecho, y sin perjuicio de lo que resulte de su ulterior tramitación procedimental y presupuestaria.



Puede verificar la integridad de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	MIGUEL JESUS SANCHEZ CARMONA	09/01/2026	
VERIFICACIÓN		PÁG. 6/6	