

**INFORME AJ-CSPEP 2026/60 PROYECTO DE ORDEN POR LA QUE SE MODIFICA EL ANEXO 9 DEL DECRETO 344/2011, DE 22 DE NOVIEMBRE, POR EL QUE SE REGULAN LAS CONDICIONES DE LOS LOCALES Y ELEMENTOS MATERIALES A UTILIZAR EN LAS ELECCIONES AL PARLAMENTO DE ANDALUCÍA. Expte: 32-26 LEG**

**Disposición de carácter general. Carácter organizativo. Modificación Anexos Decreto 344/2011. Precedentes de Informes de Gabinete jurídico: el INFORME GOPI00004/12-D, PROYECTO DE ORDEN POR LA QUE SE MODIFICAN ALGUNOS ANEXOS DEL DECRETO 344/2011, DE 22 DE NOVIEMBRE, POR EL QUE SE REGULAN LAS CONDICIONES DE LOS LOCALES Y ELEMENTOS MATERIALES A UTILIZAR EN LAS ELECCIONES AL PARLAMENTO DE ANDALUCÍA, de la Asesoría jurídica de la Consejería de Gobernación y Justicia. INFORME JIPI00095/18 SOBRE EL BORRADOR DE ORDEN POR EL QUE SE MODIFICA EL ANEXO 6 DEL DECRETO 344/2011 DE 22 DE NOVIEMBRE POR EL QUE SE REGULAN LAS CONDICIONES DE LOS LOCALES Y ELEMENTOS MATERIALES A UTILIZAR EN LAS ELECCIONES AL PARLAMENTO DE ANDALUCÍA, de la Asesoría jurídica de la Consejería de Justicia e Interior.**



Habiéndose solicitado de manera URGENTE por la Ilma. Sra. Secretaria General Técnica de la Consejería de Sanidad, Presidencia y Emergencias informe de esta Asesoría Jurídica sobre el asunto arriba referido, de conformidad con el artículo 78.2.a) del Reglamento de Organización y Funciones del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía y del Cuerpo de Letrados de la Junta de Andalucía, aprobado por Decreto 450/2000, de 26 de diciembre, cúmpleme emitir el mismo sobre la base de los siguientes:

**ANTECEDENTES**

**PRIMERO.-** Se solicita por la Secretaría General Técnica nota interior comprensiva de la siguiente solicitud de informe:

“Mediante Acuerdo del Sr. Consejero de Sanidad, Presidencia y Emergencias de 27 de abril de 2026, se inició la tramitación del expediente administrativo para la elaboración del PROYECTO DE ORDEN POR LA QUE SE MODIFICA EL ANEXO 9 DEL DECRETO 344/2011, DE 22 DE NOVIEMBRE, POR EL QUE SE REGULAN LAS CONDICIONES DE LOS LOCALES Y ELEMENTOS MATERIALES A UTILIZAR EN LAS ELECCIONES AL PARLAMENTO DE ANDALUCÍA .

El expediente ha sido declarado de urgencia en uso de la habilitación prevista en el 45.bis de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía dadas las circunstancias extraordinarias derivadas de la convocatoria de elecciones al Parlamento de Andalucía para el próximo 17 de mayo de 2026.

Puede verificar la integridad de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/</a> indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	MARÍA DE GRACIA GÓMEZ GARCÍA	11/05/2026	
VERIFICACIÓN		PÁG. 1/19	



De conformidad con lo que dispone 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 mediante el Decreto 450/2000, de 26 de diciembre, se solicita la emisión del correspondiente informe preceptivo, que de acuerdo con el apartado 2.b) del mencionado artículo 45.bis del Ley 6/2006, de 24 de octubre, el plazo previsto para la emisión del informe solicitado se reduce a la mitad a contar desde la recepción de la presente comunicación.

Dicho proyecto de Orden, junto con el resto de documentación que conforma el expediente, se encuentra disponible para su descarga y visualización en el siguiente enlace:

<https://consigna.juntadeandalucia.es/aaad2244c894dee357e2ba1290f49a7d>

**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.-** Se solicita informe sobre PROYECTO DE ORDEN POR LA QUE SE MODIFICA EL ANEXO 9 DEL DECRETO 344/2011, DE 22 DE NOVIEMBRE, POR EL QUE SE REGULAN LAS CONDICIONES DE LOS LOCALES Y ELEMENTOS MATERIALES A UTILIZAR EN LAS ELECCIONES AL PARLAMENTO DE ANDALUCÍA.

Dado que en el expediente figuran varias versiones del texto relativo al Proyecto de Orden, tendremos a bien ceñirnos en nuestro informe a la que parece más reciente, esto es, la del documento número 18, denominado “Proyecto de Orden V3”.

El texto de la Orden comprende un artículo único rubricado “*Modificación del Anexo 9 del Decreto 344/2011, de 22 de noviembre, por el que se regulan las condiciones de los locales y elementos materiales a utilizar en las elecciones al Parlamento de Andalucía*”. Así, en el artículo único del Proyecto de Orden se distinguen cinco apartados, en los que se modifican o crean modelos de actas.

Como anuncia la parte expositiva, la modificación del Anexo traería causa de “*la modificación llevada a cabo por la Ley Orgánica 12/2022, de 30 de septiembre, de reforma de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, para la regulación del ejercicio del voto por los españoles que viven en el extranjero ha introducido cambios relevantes en su artículo 75, relativo al régimen jurídico del voto de los españoles residentes ausentes en el extranjero (CERA), afectando al procedimiento de votación, depósito y escrutinio del voto, así como a la actuación de los/las funcionarios/as consulares*”. Asimismo, según sigue explicándose: “*la modificación operada por la Ley Orgánica 12/2022, de 30 de septiembre, afecta también al*

Puede verificar la integridad de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/</a> indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	MARÍA DE GRACIA GÓMEZ GARCÍA	11/05/2026	
VERIFICACIÓN		PÁG. 2/19	



artículo 103 de la citada Ley Orgánica, 5/1985, de 19 de junio, lo que hace necesario modificar el acta de constitución de la Junta Electoral para escrutinio definitivo”.

En definitiva, son las referidas modificaciones operadas en la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General (en adelante, LOREG) las que “obligan a adaptar y actualizar determinados modelos de actas incluidos en el Anexo 9 del Decreto 344/2011, de 22 de noviembre, por el que se regulan las condiciones de los locales y elementos materiales a utilizar en las elecciones al Parlamento de Andalucía, a fin de garantizar su plena adecuación a la legislación electoral vigente y asegurar la correcta actuación de la Administración electoral en todas las fases del proceso”.

**SEGUNDA.-** En lo que respecta al título competencial del Proyecto de Orden, habría que partir de lo dispuesto en el 46.2ª del Estatuto de Autonomía para Andalucía (en adelante, EAA), aprobado por Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, el cual atribuye a nuestra Comunidad Autónoma la competencia exclusiva sobre las: “Normas y procedimientos electorales para su constitución, en el marco del régimen electoral general”.

Asimismo, ha de tenerse en cuenta que, según el artículo 1 Decreto 168/2025 de 5 de noviembre, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Sanidad, Presidencia y Emergencias, entre las competencias de esta Consejería, se recoge: “f) Las competencias en materia de policía autonómica, ordenación general y coordinación supramunicipal de las policías locales andaluzas y seguridad; las que se refieren a elecciones y consultas populares contempladas en la Ley 2/2001, de 3 de mayo, por la que se regulan las consultas populares en Andalucía y la actividad sobre espectáculos públicos y actividades recreativas, sin perjuicio de las competencias atribuidas a otros órganos.”

Por otro lado, según el artículo 7.1 del citado Decreto 168/2025, corresponde a la Secretaría General de Interior “f) La preparación, planificación, coordinación y desarrollo de las actuaciones relativas a los procesos electorales, de conformidad con la legislación vigente; así como las consultas populares reguladas en la Ley 2/2001, de 3 de mayo.”

En lo que respecta al marco legal en que el presente Proyecto de Orden viene a insertarse, debemos distinguir, como se deriva del precepto estatutario transcrito, entre la normativa estatal que fija el régimen electoral general, y la legislación autonómica andaluza.

Al respecto, como se observara en el INFORME GOPI00004/12-D, PROYECTO DE ORDEN POR LA QUE SE MODIFICAN ALGUNOS ANEXOS DEL DECRETO 344/2011, DE 22 DE NOVIEMBRE, POR EL QUE SE REGULAN LAS CONDICIONES DE LOS LOCALES Y ELEMENTOS MATERIALES A UTILIZAR EN LAS ELECCIONES AL PARLAMENTO DE ANDALUCÍA:

“En el ordenamiento estatal, la norma de referencia es la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, que resulta de aplicación a las elecciones a Asambleas Legislativas de Comunidades Autónomas convocadas por éstas, en los términos que establece su Disposición Adicional primera, teniendo su contenido, en todo caso, carácter supletorio de la legislación autonómica en la materia, según prevé su artículo 1.2.

Puede verificar la integridad de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/</a> indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	MARÍA DE GRACIA GÓMEZ GARCÍA	11/05/2026	
VERIFICACIÓN		PÁG. 3/19	



*En el ordenamiento autonómico andaluz, el fundamento inmediato del proyecto de Decreto que nos ocupa se halla en la Ley 1/1986, de 2 de enero, Electoral de Andalucía, y más específicamente en su Título V (artículos 20 a 39), dedicado al “Procedimiento Electoral”. Debe también invocarse la Disposición Adicional primera de dicha Ley, que habilita al Consejo de Gobierno para dictar cuantas disposiciones sean necesarias en orden a su cumplimiento y ejecución. Así como, para terminar, el Decreto 344/2011, de 22 de Noviembre, por el que se Regulan las Condiciones de los Locales y Elementos Materiales a utilizar en las elecciones al Parlamento de Andalucía, recientemente aprobado en uso de la habilitación legal referenciada.”*

**TERCERA.-** Sentado lo anterior, ha de examinarse el procedimiento que debe seguirse para la elaboración de la disposición del Proyecto de Orden sometido a nuestra consideración.

Así, como observaciones de carácter general, procede hacer las siguientes:

**1.-** Al tratarse de una disposición de carácter general, el procedimiento aplicable para su elaboración el contenido en el artículo 45 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre de Gobierno de Andalucía, sobre el procedimiento de elaboración de las disposiciones reglamentarias.

Debe recordarse cómo el Tribunal Constitucional (cfr. entre otras, la Sentencia 15/1989, de 26 de Enero, F.J. 7º) destaca que es ésta una materia en la que las Comunidades Autónomas gozan de competencia exclusiva cuando se trata del procedimiento para la elaboración de sus propias normas de carácter general, recogiendo dicha competencia en el caso de Andalucía en el artículo 13.4º del Estatuto de Autonomía.

La Comunidad Autónoma de Andalucía cuenta con normativa específica de carácter propio determinante del cauce a través del cual se debe desarrollar la elaboración de las disposiciones autonómicas de carácter general. Nos referimos a la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía (BOJA de 7 de noviembre), artículo 45, cuyo contenido es similar al del artículo 24 de la Ley 50/1997 de 27 de Noviembre, del Gobierno.

Así, dicho precepto establece los siguientes trámites para la elaboración de disposiciones de carácter general; a saber:

Elaboración del Proyecto por el correspondiente Centro Directivo, acompañándose informe sobre la necesidad y oportunidad del mismo, así como una memoria económica que contenga la estimación del costo a que dará lugar.

Cuantos informes, dictámenes y aprobaciones previas exija el ordenamiento; igualmente, cuantos estudios y consultas se estimen convenientes para garantizar el acierto y la legalidad del texto.

Por afectar a los intereses de los ciudadanos, trámite de audiencia, durante un plazo razonable y no inferior a 15 días hábiles, pudiendo realizarse con las organizaciones cuyos fines guardan relación directa con el objeto de la disposición. Este trámite podrá ser abreviado hasta el mínimo de 7 días hábiles cuando razones debidamente motivadas así lo justifiquen.

Puede verificar la integridad de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/</a> indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	MARÍA DE GRACIA GÓMEZ GARCÍA	11/05/2026	
VERIFICACIÓN		PÁG. 4/19	



En este punto debe señalarse que, conforme a la doctrina sentada por el Consejo Consultivo de Andalucía, a la hora de elaborar disposiciones de carácter general, la Administración debe mostrar un rigor estricto en la observancia de los requisitos de carácter adjetivo o procedimental que vengan legalmente impuestos a la actividad administrativa de producción normativa, porque ésta, al igual que los requisitos de naturaleza sustantiva, se integran en el ordenamiento jurídico, al que se encuentran vinculados en su actuación todos los poderes públicos, como claramente ponen de manifiesto los artículos 9.1 y 103.1 de la Constitución. Por tanto, la observancia del procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general debe ser escrupulosa, pues, si el procedimiento cumple una función de garantía para el ciudadano en relación con las decisiones administrativas, tanto mayor debe ser su exigencia cuando se trata de elaborar normas que se van a insertar en el ordenamiento jurídico, teniendo vocación de generalidad.

2.- Igualmente, habrá que estar también a las disposiciones contenidas en el Título VI de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones públicas (en adelante LPACAP), dedicadas a *“la iniciativa legislativa y de la potestad para dictar reglamentos y otras disposiciones”*.

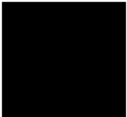

Recordamos al respecto que la aplicación de parte de esos artículos quedó afectada por el pronunciamiento del Tribunal Constitucional con ocasión de la Sentencia de 24 de mayo de 2018, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad núm. 3628-2016 interpuesto por la Generalidad de Cataluña, contra diversos preceptos de Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, entre ellos, algunos de dicho Título VI.

Concretamente, el fallo de esta Sentencia del TC:

\* Declara inconstitucional y nulo los incisos “o Consejo de Gobierno respectivo” y “o de las consejerías del Gobierno” del párrafo tercero del art. 129.4 de la Ley 39/2015 (*“Las habilitaciones para el desarrollo reglamentario de una ley serán conferida, con carácter general al Gobierno o Consejo de Gobierno respectivo. La atribución directa a los titulares de los departamentos ministeriales o de las consejerías del Gobierno, o a otros órganos dependientes o subordinados de ellos, tendrá carácter excepcional y deberá justificarse en la ley habilitante.”*)

El TC afirma que el legislador estatal ordinario carece de competencia para distribuir poderes normativos entre las instituciones autonómicas, en general, y para asignar, quitar, limitar o repartir la potestad reglamentaria en las Comunidades Autónomas, en particular. Al reservar al Estatuto autonómico las decisiones en torno a la titularidad de la potestad reglamentaria en las Comunidades Autónomas, el art. 147.2 c) CE ha excluido que puedan ser objeto de la legislación ordinaria.

Por ello concluye que el párrafo es inconstitucional, pero no por contradecir lo dispuesto en el art. 68.1 EAC (Estatuto de Autonomía de Cataluña), sino, simplemente, por regular aspectos que la Constitución ha remitido a los Estatutos de Autonomía, esto es, cuestiones que integran su “contenido necesario y reservado” (STC 93/2015, FJ 3), “contenido constitucionalmente obligado” (STC 31/2010, FJ 4) o “contenido mínimo necesario” (STC 247/2007, FJ 12).

Puede verificar la integridad de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/</a> indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	MARÍA DE GRACIA GÓMEZ GARCÍA	11/05/2026	
VERIFICACIÓN		PÁG. 5/19	



Ahora bien, el TC estima la impugnación, pero solo parcialmente, esto es, sólo en el sentido de declarar la inconstitucionalidad de los incisos “o Consejo de Gobierno respectivo” y “o de las consejerías del Gobierno”.

\* Declara contrario al orden constitucional de competencias, en los términos del fundamento jurídico 7 b) de esta Sentencia, los arts. 129 (salvo el apartado 4, párrafos segundo y tercero), 130, 132 y 133.

El artículo 129 se refiere a “Principios de buena regulación”: el artículo 130, a la “Evaluación normativa y adaptación de la normativa vigente a los principios de buena regulación”; el 132, a la “Planificación normativa”, y el 133, a la “Participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de normas con rango de Ley y reglamentos”.

El TC afirma que estos artículos se refieren al ejercicio, por parte de los gobiernos nacional y autonómico, tanto de la potestad reglamentaria como de la iniciativa legislativa. Se aplican, por tanto, a las iniciativas de rango legal de las Comunidades Autónomas, por lo que invaden las competencias que estas tienen estatutariamente atribuidas en orden a organizarse y regular la elaboración de sus leyes, razón por la cual estima el recurso en este punto.

No obstante, el TC no declara su nulidad, por cuanto tales preceptos se refieren también a las iniciativas legislativas del Gobierno nacional, de manera que únicamente los declara no aplicables a las iniciativas legislativas de las Comunidades Autónomas.

\* Por último, declara contrarios al orden constitucional de competencias, en los términos del fundamento jurídico 7 c), el art. 132 y el art. 133 (salvo el inciso de su apartado 1 “*Con carácter previo a la elaboración del proyecto o anteproyecto de ley o de reglamento, se sustanciará una consulta pública*” y el primer párrafo de su apartado 4).

El artículo 132 de la Ley 39/2015, que se refiere a la “Planificación normativa”, establece, a juicio del TC, “*una regulación de carácter marcadamente formal o procedimental que desciende a cuestiones de detalle (periodicidad, contenido y lugar de publicación del plan normativo)*”. Concluye por ello el Tribunal que “*De acuerdo con la STC 91/2017, FJ 6, esta previsión no puede entenderse amparada en el título bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas (art. 149.1.18 CE), por lo que invade las competencias estatutarias de las Comunidades Autónomas*”.

En cuanto al artículo 133, sobre “Participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de normas con rango de Ley y reglamentos”, el TC excluye de la declaración como contrario al orden constitucional, tanto el primer inciso del apartado 1 (“*Con carácter previo a la elaboración del proyecto o anteproyecto de ley o de reglamento, se sustanciará una consulta pública*”), como el primer párrafo del apartado 4 (“*Podrá prescindirse de los trámites de consulta, audiencia e información públicas previstos en este artículo en el caso de normas presupuestarias u organizativas de la Administración General del Estado, la Administración autonómica, la Administración local o de las organizaciones dependientes o vinculadas a éstas, o cuando concurren razones graves de interés público que lo justifiquen*”), y ello por cuanto contienen normas con parecido tenor que pueden reputarse bases del régimen jurídico de las Administraciones

Puede verificar la integridad de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/</a> indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	MARÍA DE GRACIA GÓMEZ GARCÍA	11/05/2026	
VERIFICACIÓN		PÁG. 6/19	



públicas (art. 149.1.18 CE), aplicables en cuanto tales a la elaboración de reglamentos autonómicos. Por el contrario, las demás previsiones del art. 133, en la medida que descienden a cuestiones procedimentales de detalle, desbordando el ámbito de lo básico, vulnerarían las competencias estatutarias de las Comunidades Autónomas en relación con la elaboración de sus propias disposiciones administrativas.

En consecuencia, el TC declara que los arts. 132 y 133 (salvo las partes referidas: primer inciso de su apartado 1 y el primer párrafo de su apartado 4) son contrarios al orden constitucional de competencias, resultando por ello inaplicables a las Comunidades Autónomas. El TC entiende que tampoco en este caso la declaración de la invasión competencial conlleva la nulidad, habida cuenta de que los preceptos se aplican en el ámbito estatal (sin que ello fuera objeto de controversia en el citado proceso).

**CUARTA.-** Expuesto lo anterior, con carácter específico, en cuanto a la tramitación del procedimiento, tenemos a bien hacer estas indicaciones:

**1.-** Comprobamos que se acompaña la MAIN, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 45.1 b) de la Ley 6/2006, en la redacción dada por el apartado dos del artículo 6 del D.-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.

**2.-** Por otro lado, con arreglo al artículo 45.1 c) de la Ley 6/2006, a lo largo del procedimiento se habrían recabado y emitido los siguientes informes (los cuales quedan reseñados en el documento elaborado por la Secretaría General de Interior, de fecha 5 de mayo de 2026, sobre los trámites realizados; documento éste donde se anuncia que, debida a las observaciones formuladas en los referidos informes, “se procede a realizar una nueva versión del proyecto de Orden, así como esta nueva MAIN, que se incorporan a expediente”):

- Informe de la Dirección General de Presupuestos, de 29 de abril de 2026, tal y como exige el artículo 35 de la Ley 3/2004, de 28 de diciembre, de medidas tributarias, administrativas y financieras.

- Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Sanidad, Presidencia y Emergencias, al amparo del 11.3.a) del Decreto 168/2025, de 5 de noviembre, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Sanidad, Presidencia y Emergencias, asigna a esta Secretaría General Técnica de Presidencia.

- Informe de la Unidad de Igualdad de Género de la Consejería de Sanidad, Presidencia y Emergencias, de 28 de abril de 2026, tal y como prescribe el artículo 4.3 del Decreto 17/2012, de 7 de febrero, que regula la elaboración del informe de evaluación del impacto de género.

- Informe del Delegado de Protección de datos de la Consejería de Sanidad, Presidencia y Emergencias, de 28 de abril de 2026.

**3.-** Interesa destacar en este caso concreto concurre la peculiaridad de resultar necesario informe de la Junta Electoral Central, conforme a la DF 1ª del Decreto 344/2011. Dicho informe fue emitido de modo favorable el 23 de abril de 2026.

Puede verificar la integridad de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/</a> indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	MARÍA DE GRACIA GÓMEZ GARCÍA	11/05/2026	
VERIFICACIÓN		PÁG. 7/19	



4.- En cuanto al trámite de Información pública y audiencia, en antes referido documento de la Secretaría General de Interior, de 5 de mayo de 2026, expresa lo siguiente sobre el citado trámite:

“El proyecto de Orden tiene por objeto adaptar y actualizar determinados modelos de actas incluidas en el Anexo 9 del Decreto 344/2011, a fin de garantizar su adecuación a las modificaciones realizadas en la vigente Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio. Por tanto, el proyecto de Orden tiene la naturaleza de una disposición reglamentaria de carácter organizativo y no sería aplicable el trámite de audiencia a la ciudadanía y de información pública, de acuerdo con lo establecido en el artículo 45.1.f) de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, que establece que: no se aplicarán los trámites de audiencia a la ciudadanía y de información pública a las disposiciones organizativas del Gobierno y la Administración de la Junta de Andalucía”.

5.- Ahora bien, en lo que respecta al trámite de la **consulta pública previa**, procede hacer una apreciación:

El meritado documento de la Secretaría General de Interior, de 5 de mayo de 2026 (“informe resultado de trámites realizados”) recoge lo que sigue sobre el trámite de consulta pública previa:

*“Se exceptúa el trámite de consulta pública previa al tramitarse con carácter de urgencia conforme a lo dispuesto en el artículo 45 bis,2.b) de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, al considerar el órgano proponente que la propuesta normativa no tiene un impacto significativo en la actividad económica ni presupuestaria.”*

Con respecto a la omisión del citado trámite, tenemos a bien recordar ante todo las conclusiones **STS nº 150/2024**, de 31 de enero (Rec.911/2022), cuyos razonamientos, en principio, en tanto no se modifique la normativa autonómica (tal y como ha hecho el Estado precisamente a raíz de dicha sentencia), habría que entenderlos aplicables.

Reproducimos parte de la Sentencia, por ilustrativa:

“SEGUNDO

*El trámite de consulta previa.*

*El primero de los vicios de procedimiento de los que se aducen en la demanda está referido a la ausencia de trámite de consulta previa a que se refieren los artículos 133 de la Ley de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPACAP) y 26 de la Ley del Gobierno (en adelante, LG). A juicio de la defensa de la Plataforma recurrente dicho trámite fue omitido en la aprobación del RD que, como no se cuestiona, comporta un trámite esencial, se concluye que se incurre en la causa de nulidad de pleno derecho establecida en el artículo 47.2º de la LPACAP, conforme al cual “[T]ambién serán nulas de pleno derecho las disposiciones administrativas que vulneren la Constitución, las leyes u otras disposiciones administrativas de rango superior, las que regulen materias reservadas a la Ley, y las que establezcan la retroactividad de disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales.” Así*

Puede verificar la integridad de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/</a> indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	MARÍA DE GRACIA GÓMEZ GARCÍA	11/05/2026	
VERIFICACIÓN		PÁG. 8/19	



*mismo, se considera por la defensa de la recurrente, que con la mencionada omisión se ha vulnerado lo establecido en el artículo 7 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, a cuyo tenor "[L]as Administraciones Públicas, en el ámbito de sus competencias, publicarán... c) Los proyectos de Reglamentos cuya iniciativa les corresponda. Cuando sea preceptiva la solicitud de dictámenes, la publicación se producirá una vez que estos hayan sido solicitados a los órganos consultivos correspondientes sin que ello suponga, necesariamente, la apertura de un trámite de audiencia pública."*

*A las razones que se aducen en la demanda opone la Abogacía del Estado, en relación con esta concreta cuestión, que los referidos preceptos antes citados autorizan a prescindir del trámite de consulta pública en determinados supuestos y que en la MAIN (Memoria de Análisis de Impacto Normativo) se justifica la improcedencia de dicho trámite, dado que el RD se limitaba a una modificación parcial del originario RGC, que es uno de los supuestos que autorizan a prescindir del trámite de consulta.*



*De tales alegaciones de la Abogacía del Estado, así como de lo que consta en el expediente, se debe partir del hecho de que en la aprobación del RD no se concedió el trámite de consulta pública, lo cual centra el debate en determinar si un reglamento de la naturaleza como el de autos puede estimarse que se encuentra en el ámbito de exclusión del trámite que se mencionan en los dos preceptos procedimentales citados. Y a la hora de examinar este debate, debemos adelantar, porque ninguna de las partes cuestiona, sino todo lo contrario, que la omisión de ese trámite, por su relevancia, comporta el vicio de nulidad invocado en la demanda.*

### TERCERO

*Contenido de los artículos 133 de la Ley de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y del artículo 26 de la Ley del Gobierno .*

*El artículo 133 de la LPACAP, dedicado a la exigencia del trámite de "[P]participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de normas con rango de Ley y reglamentos", establece que "[C]on 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 acerca de: a) Los problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa. b) La necesidad y oportunidad de su aprobación. c) Los objetivos de la norma. d) Las posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias." En los párrafos segundo y tercero del precepto se hace referencia concreta, además de este trámite de consulta pública, al de publicación y audiencia del texto que se pretenda aprobar, exigiéndose en el párrafo tercero que esos trámites "deberán realizarse de forma tal que los potenciales destinatarios de la norma y quienes realicen aportaciones sobre ella tengan la posibilidad de emitir su opinión, para lo cual deberán ponerse a su disposición los documentos necesarios, que serán claros, concisos y reunir toda la información precisa para poder pronunciarse sobre la materia."*

*No parece necesario, a los efectos del debate suscitado, examinar la importancia que esos trámites tienen en cuanto a la participación ciudadana en la aprobación de normas reglamentarias, aun cuando no está de más que recordemos, acorde a lo aducido en la demanda, la antes mencionada Ley sobre*

Puede verificar la integridad de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/</a> indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	MARÍA DE GRACIA GÓMEZ GARCÍA	11/05/2026	
VERIFICACIÓN		PÁG. 9/19	



*Transparencia, Acceso a la información Pública y Buen Gobierno, que contiene un mandato imperativo a las Administraciones para que articulen mecanismo de intervención de los ciudadanos, entre otras facetas, en la aprobación de disposiciones reglamentarias, exigencia que, conforme se declara en la Exposición de Motivos de la Ley, deja de ser un mero principio inspirador de la actividad de las Administraciones para convertirse en un deber de las Administraciones y un derecho que se reconoce a la ciudadanía.*

*Esa exigencia se incorpora a nuestra Ley de procedimiento de 2015 en el ya mencionado artículo 133, en cuya Exposición de Motivos se hace reiteradas referencias a la Ley de 2013, a los efectos de justificar la regulación de determinados trámites en los procedimientos administrativos que, sin duda, uno de los de mayor relevancia es este referido a la tramitación de las disposiciones reglamentarias.*



*Precisamente por la incidencia de las nuevas exigencias impuestas por la Ley de 2013, el Legislador aprovechó la aprobación de la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público, coetánea a la LPACAP, para introducir una modificación en la Ley del Gobierno de 1997. En su redacción originaria la LG ya incluía la regulación del procedimiento de elaboración de los reglamentos en su artículo 24, en el que se incluía la exigencia solo de un trámite de audiencia (apartado 1º.c) que podía omitirse (apartado 1º.e) en aquellos supuestos en que se tratase de "disposiciones que regulan los órganos, cargos y autoridades de la presente Ley, así como a las disposiciones orgánicas de la Administración General del Estado o de las organizaciones dependientes o adscritas a ella."*

*Con la modificación llevada a cabo por la LPACAP, el procedimiento para la elaboración de las disposiciones generales se recoge en el nuevo artículo 26, incluyendo en su párrafo segundo, acorde a lo impuesto por la Ley de 2013 e incluido en la LPACAP, un trámite de "consulta pública", cuya exigencia es prácticamente similar a lo ya establecido en el antes mencionado artículo 133 de la citada Ley, si bien no se hace una copia literal del precepto en la forma en que se redactó en dicha Ley, como sería lógico porque afectaba a un mismo procedimiento para todas las Administraciones públicas, en el supuesto de la Ley general, respecto de la Ley especial de la Administración General del Estado, es decir, el Gobierno. Lo que si es literal es el alcance de los cuatro apartados que debe comprender ese trámite de consulta pública.*

*En esa regulación de una misma exigencia para un mismo procedimiento, es decir, la aprobación de los reglamentos de las Administraciones y, de manera concreta, de los reglamentos aprobados por la Administración General del Estado, debemos centrar nuestra atención en los supuestos en que puede prescindirse de ese trámite de audiencia pública, exenciones que, si bien existe una aparente coincidencia, la redacción de ambos preceptos no son coincidentes y sus diferentes redacciones no están exentas de complejidad interpretativa.*

*En efecto, el artículo 133 se refiere a estas exenciones en el párrafo cuarto, integrado en dos párrafos con la siguiente redacción:*

*" Podrá prescindirse de los trámites de consulta, audiencia e información públicas previstos en este artículo en el caso de normas presupuestarias u organizativas de la Administración General del Estado, la Administración autonómica, la Administración local o de las organizaciones dependientes o vinculadas a éstas, o cuando concurren razones graves de interés público que lo justifiquen.*

Puede verificar la integridad de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/</a> indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	MARÍA DE GRACIA GÓMEZ GARCÍA	11/05/2026	
VERIFICACIÓN		PÁG. 10/19	



*"Cuando la propuesta normativa no tenga un impacto significativo en la actividad económica, no imponga obligaciones relevantes a los destinatarios o regule aspectos parciales de una materia, podrá omitirse la consulta pública regulada en el apartado primero..."*

*Como ya se dijo, la reforma del artículo 26 de la LG, no reproduce, el precepto de la Ley general, sino que, ya de entrada, al referirse a dichas excepciones del trámite de consulta pública, prescinde de los dos párrafos que integran el 133.2º, incluyendo todas las excepciones en un mismo párrafo, con el siguiente tenor:*

*"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 General del Estado o de las organizaciones dependientes o vinculadas a éstas, 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 o regule aspectos parciales de una materia. También podrá prescindirse de este trámite de consulta en el caso de tramitación urgente de iniciativas normativas, tal y como se establece en el artículo 27.2. La concurrencia de alguna o varias de estas razones, debidamente motivadas, se justificarán en la Memoria del Análisis de Impacto Normativo."*

*Pues bien, a la vista de la específica regulación que se contienen en uno y otro precepto, la cuestión que se suscita en este motivo del recurso que se examina es determinar si para que pueda apreciarse la excepción del trámite, deben concurrir todas las condiciones que se mencionan en los preceptos, o si es suficiente con que concurra una de ellas. En otras palabras, si esas circunstancias que justifican la exclusión son acumulativas o alternativas.*

*No está de más recordar, centrado el debate en la dualidad de regulación en ambos preceptos, que el artículo 133 ha sido examinado en sede constitucional en la sentencia del Tribunal Constitucional 55/2018, de 24 de mayo ( ECLI:ES:TC:2018:55); en la que se concluye que, si bien la LPACAP pretendía regular las bases el régimen jurídico de las Administraciones públicas, se declara que esa circunstancia no concurría en el caso del artículo 133 sino solo respecto del "inciso de su apartado primero "Con carácter previo a la elaboración del proyecto o anteproyecto de ley o de reglamento, se sustanciará una consulta pública" y el primer párrafo de su apartado cuarto, ambos de la Ley 39/2015, son contrarios al orden constitucional de competencias." Es decir, las excepciones al trámite de audiencia pública regulado en el precepto que se menciona en el párrafo segundo no tienen naturaleza de norma básica, por lo que solo "se aplican en el ámbito estatal." Es indudable que a la hora de interpretar el artículo 133, y su relación con el 26, hemos de atenernos a la inicial regulación establecida en la Ley y no con las correcciones que se hacen con la sentencia del Tribunal de Garantías, ello sin perjuicio de que los razonamientos de esa sentencia deben servir para dicha búsqueda del alcance de ambos preceptos.*

CUARTO

*La jurisprudencia sobre la interpretación de los preceptos.*

Puede verificar la integridad de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/</a> indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	MARÍA DE GRACIA GÓMEZ GARCÍA	11/05/2026	
VERIFICACIÓN		PÁG. 11/19	



*La polémica antes apuntada sobre la integración e interpretación de ambos preceptos ha sido examinada por la jurisprudencia de este Tribunal Supremo. En efecto, la misma parte recurrente, que sostiene la exigencia de acumulación de las circunstancias previstas en ambos preceptos, cita la sentencia de la Sección Cuarta de esta Sala Tercera 1182/2022, de 22 de septiembre ( ECLI:ES:TS:2022:3403) que, conforme se sostiene en la demanda, acoge su argumentación en favor de una acumulación de las circunstancias que se contemplan en ambos preceptos para excluir la exigencia del trámite de consulta pública.*

*La mencionada sentencia está referida a la impugnación de un reglamento [Real Decreto 855/2021, de 5 de octubre, por el que se modifica el Estatuto de SEPES Entidad Pública Empresarial de Suelo (SEPES), aprobado por Real Decreto 1525/1999, de 1 de octubre]; que se consideraba nulo de pleno derecho, precisamente por haber omitió el trámite de consulta pública, al considerarse por la Administración en su aprobación que, en ese concreto supuesto, por la materia objeto de regulación, el referido trámite estaba excluido y así se declaró expresamente.*

*Pues bien, suscita la misma polémica en aquel proceso, los razonamientos de la sentencia son taxativos en orden a la necesaria concurrencia acumulativa de las circunstancias que se mencionan en el artículo 26 de la Ley del Gobierno, en términos similares a las del artículo 133 de la Ley de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Y en ese sentido se declara con carácter previo al debate suscitado que "prescindir del trámite de consulta pública y de audiencia constituye una excepción a la regla general y, en cuanto tal, debe encontrar una base sólida en alguna previsión legal, que en ningún caso podrá interpretarse extensivamente."*

*Partiendo de esa premisa, se razona que "condición necesaria para prescindir legítimamente del trámite de consulta pública es, según la norma legal transcrita, que se trate de "normas presupuestarias u organizativas" de la Administración General del Estado. Además, debe cumplirse una segunda condición: que la norma organizativa o presupuestaria no tenga impacto significativo en la actividad económica, que no imponga obligaciones relevantes a terceros, etc. Ello significa que deben darse dos condiciones cumulativamente y que una de ellas es, en todo caso, que la norma reglamentaria a elaborar sea de índole organizativa o presupuestaria. Si esta primera condición no se cumple, de nada sirve razonar sobre esas otras posibles circunstancias contempladas en el art. 26.2 de la Ley del Gobierno, sencillamente porque son un requisito añadido al requisito insoslayable de que la norma a elaborar sea presupuestaria u organizativa. En pocas palabras, el art. 26.2 de la Ley del Gobierno no permite prescindir del trámite de consulta pública para la elaboración de disposiciones generales que, por su objeto, quedan fuera del ámbito presupuestario y organizativo."*

*La sentencia suscita el debate que pueda generar problemas de interpretación la redacción de los artículos 26 y 133 a que nos venimos refiriendo y declara al respecto: "No es ocioso hacer una observación adicional a cuanto queda dicho. Aunque el escrito de contestación a la demanda gira en torno al art. 26.2 de la Ley del Gobierno, en cierto momento menciona también el art. 133.4 de la Ley de Procedimiento Administrativo Común, señalando que su sentido es el mismo en lo atinente a la posibilidad de omitir el trámite de consulta pública y de audiencia.*

Puede verificar la integridad de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/</a> indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	MARÍA DE GRACIA GÓMEZ GARCÍA	11/05/2026	
VERIFICACIÓN		PÁG. 12/19	



*"La verdad es que el tenor literal no es exactamente idéntico de una norma legal a otra. En el art. 133.4 de la Ley de Procedimiento Administrativo Común no resulta tan diáfano que las dos condiciones arriba examinadas deben concurrir cumulativamente. Ahora bien, ello no altera la conclusión antes alcanzada, por tres razones: primera, porque del art. 133.4 de la Ley de Procedimiento Administrativo Común tampoco se desprende inequívocamente que esas condiciones sean alternativas; segunda, porque, tratándose de la elaboración de un real decreto -cuya aprobación corresponde al Consejo de Ministros- la Ley del Gobierno es lex specialis con respecto a la Ley de Procedimiento Administrativo Común; y tercera, porque la omisión del trámite de consulta pública y de audiencia, en cuanto excepción a la regla general, debe ser interpretada restrictivamente."*

*No obstante los claros términos de la sentencia citada y parcialmente transcrita sobre la problemática interpretativa suscitada, es lo cierto que el examen más completo de la jurisprudencia de este Tribunal Supremo permite considerar otros pronunciamientos de este Tribunal Supremo. En efecto, sin pretensión de ser exhaustivo, este debate ha sido examinado en las dos sentencias de la Sección Segunda de esta Sala Tercera, 108/2023, de 31 de enero ( ECLI:ES:TS:2023:227); y en la sentencia 1453/2023, de 16 de noviembre ( ECLI:ES:TS:2023:5029); ambas examinan el precepto desde la normativa tributaria por lo que, estimando que tiene un régimen especial, se excluye la normativa general y, en concreto, el artículo 133; si bien en la segunda de las mencionadas sentencias sí se considera aplicable el precepto por no ser exclusivamente de naturaleza tributaria la norma reglamentaria impugnada, pero se excluye el debate con la referencia a la inconstitucionalidad del precepto, en cuanto a la segunda parte de las excepciones del trámite, declarado por el Tribunal Constitucional.*

*Por su parte, en la sentencia de la Sección Tercera 919/2022, de 5 de julio (ECLI:ES:TS:2022;2836), si bien se suscita ese debate de la integración de ambos preceptos, no considera necesario su examen pormenorizado, rechazando el motivo de nulidad que allí se invocaba con fundamento a lo de declarado en la MAIN.*

*La sentencia de la también Sección Cuarta, como la primeramente citada, 1650/2022, de 14 de diciembre ( ECLI:ES:TS:2022:4672), examina esta cuestión de la compatibilidad de ambos preceptos pero en relación a una norma reglamentaria autonómica (Decreto 127/2017, de 23 de noviembre, por el que se aprueba el mapa farmacéutico de Galicia), y sí parece que se concluye, sin la necesidad de un examen exhaustivo de la cuestión, que "cabe exceptuar esos trámites cuando se trate de "normas presupuestarias u organizativas" o "cuando concurren razones graves de interés público que lo justifiquen", supuestos que deben interpretarse restrictivamente." Sin embargo, como se ha dicho, el debate estaba referido a un reglamento de la Administración autonómica que, como veremos, es un detalle relevante.*

*Por último, debemos también dejar constancia que esta misma Sección quinta ha debido también debatir sobre la interpretación de los preceptos cuestionados aquí, en nuestra sentencia 213/2023, de 21 de febrero ( ECLI:ES:TS:2023:566), dictada en el recurso 579/2022, en que se impugnaba también una disposición reglamentaria de reforma de otro reglamento anterior (Real Decreto 268/2022 por el que se reformaba el Reglamento Penitenciario) en el que se rechazó la petición de nulidad precisamente por la omisión el trámite de consulta pública. Se rechazó el motivo por considerar que concurría un supuesto de exclusión, conforme a los mencionados preceptos; pero por considerar que ninguno de dichos supuestos de exclusión concurría y aun cuando parece admitirse que son criterios alternativos ("... la MAIN ha justificado suficientemente que*

Puede verificar la integridad de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/</a> indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	MARÍA DE GRACIA GÓMEZ GARCÍA	11/05/2026	
VERIFICACIÓN		PÁG. 13/19	



*concurrir tres de las circunstancias que de conformidad..."), es lo cierto que, por la forma en que se suscitó el debate por las partes, no requería una decisión expresa al respecto.*

*Del examen de nuestra propia jurisprudencia hemos de concluir que la única sentencia que examina expresamente y con argumentos concluyentes del debate sobre el alcance las excepciones del trámite de audiencia pública es la primera de las mencionadas. Y a sus consideraciones hemos de acogernos, además de los propios argumentos que en ella se contienen, en los siguientes.*

#### QUINTO

*Integración de ambos preceptos y la aplicación al caso.*

*A la hora de examinar el contenido de ambos preceptos hemos de partir de que no tienen una redacción idéntica, aunque estén referidos a un mismo trámite y en contra de lo que parecería lógico, dada la contemporaneidad de ambos preceptos. Debe partirse, pues, que el Legislador quiso establecer una distinción entre ambas normas, porque no es pensable que por la coincidencia temporal pudiera tratarse de una mera improvisación simplificadora en el artículo 26.*

*En esa necesidad de buscar la interpretación de ambos preceptos no podemos desconocer que tienen una naturaleza, ámbito y alcance bien diferente. Así, el artículo 133 no es propiamente una norma reguladora del procedimiento de aprobación de las disposiciones generales, sino que como se corresponde con la propia naturaleza de la Ley de 2015, aplicable a todas las Administraciones, y pudiendo alcanzar solo a las bases del régimen jurídico de estas, como se declara por el Tribunal Constitucional en la antes citada sentencia de 2018, "no regulan las fases del procedimiento administrativo de elaboración de normas ni siquiera establecen la estructura general del iter procedimental. Se limitan a recoger directrices a las que deben responder las políticas, cualquiera que sea su signo, de los diferentes niveles de gobierno." Que ello es así lo evidencia que al desprender el Alto Tribunal al párrafo cuarto, apartado segundo, de dicha naturaleza, lo excluye de la aplicación, en dicho párrafo, a las demás Administraciones que no sean la estatal.*

*Pero en el esquema de la Ley, en su aprobación inicial y sin la corrección en sede constitucional, ese principio general que se impone en el precepto a nivel de principios, debía ser desarrollado al regular el procedimiento de aprobación de normas reglamentaria. Y eso es lo que se hace en el artículo 26 de la LG con la reforma de 2015, que precisamente tiene por objeto regular el "Procedimiento de elaboración de normas con rango de Ley y reglamentos", regulación que, respetando la exigencia del derecho de los ciudadanos en dicha participación en la aprobación de normas reglamentarias que se impone en el artículo 133, podía configurar el trámite conforme tuviera por conveniente.*

*Es decir, no es que la LG, con la reforma, fuera ley preferente por tratarse de ley especial, que lo es, como se razona en la sentencia de referencia, sino que esa especialidad vendría reforzada por el hecho de que el Legislador había impuesto una exigencia material --el derecho a la consulta pública--, que debería integrarse en el procedimiento que cada Administración adoptara para la aprobación de dichas normas, en el caso de la Administración General del Estado, en el referido artículo 26 de la Ley de 1997, reformado, como*

Puede verificar la integridad de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/</a> indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	MARÍA DE GRACIA GÓMEZ GARCÍA	11/05/2026	
VERIFICACIÓN		PÁG. 14/19	



podría haber realizado --no es frecuente en la normativa autonómica si se consulta la variada regulación-- las demás Administraciones públicas.

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 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."

Puede verificar la integridad de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/</a> indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	MARÍA DE GRACIA GÓMEZ GARCÍA	11/05/2026	
VERIFICACIÓN		PÁG. 15/19	



*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."*

Como hemos adelantado, a la vista de la posibilidad de excepcionar el trámite de consulta pública, y tras analizar e la jurisprudencia del TS y, en particular, la STS 150/2024 parcialmente reproducida, que aborda la anterior redacción del Art. 26.2 de la Ley del Gobierno (muy similar a la redacción del Art. 28 de la Ley 7/2017 de Participación Ciudadana de Andalucía: "*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*"), cabe considerar que, para poder omitir ese trámite de la consulta pública previa sería indispensable que, además de otros requisitos o condicionantes, nos hallemos ante una disposición normativa de carácter organizativo o presupuestario.

Es decir, el TS (tanto en esa STS 450/2024, como en la anterior STS 118/2022, de 22 de septiembre, aludida en aquélla) declara, como premisa o punto de partida para prescindir de ese trámite que nos hallemos ante una norma presupuestaria u organizativa (y ello sin perjuicio de que, además, deban reunirse otros requisitos o presupuestos), de modo que, si no nos encontramos ante una norma organizativa o presupuestaria, no podría prescindirse del trámite de consulta pública previa. De esta forma, en tanto no se modifique la normativa autonómica (como sí ha hecho el Estado), parece que habrá que interpretar el Art. 28 de nuestra Ley 7/2017 en el sentido indicado por las mencionadas Sentencias del TS (las cuales, como decimos, interpretan un precepto redactado de forma casi idéntica a dicho artículo 28).

En nuestro caso concreto, según se ha adelantado, la motivación que ofrece el órgano para prescindir del trámite de consulta pública se centra en que estamos ante una norma que no tiene un impacto significativo en la actividad económica ni presupuestaria ("*Se exceptúa el trámite de consulta pública previa al tramitarse con carácter de urgencia conforme a lo dispuesto en el artículo 45 bis,2.b) de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, al considerar el órgano proponente que la propuesta normativa no tiene un impacto significativo en la actividad económica ni presupuestaria*").

Ahora bien, por todo lo que venimos exponiendo, tendrían que justificarse las demás circunstancias del artículo 28.2 de nuestra Ley 7/2017 en el sentido indicado por las mencionadas Sentencias del TS.

Por lo demás, sobre la posibilidad de que el defecto de omisión del trámite de consulta pública se puede subsanar sin necesidad de iniciar una nueva tramitación, tenemos a bien citar varios informes:

Puede verificar la integridad de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/</a> indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	MARÍA DE GRACIA GÓMEZ GARCÍA	11/05/2026	
VERIFICACIÓN		PÁG. 16/19	



El INFORME SSPI000037/18 sobre Proyecto de Decreto de Distinción de Excelencia para programas de doctorado, emitido por los SSCC del Gabinete jurídico en fecha de 10 de agosto de 2018: *“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.).”*

También el INFORME AJ-CSC 2024/93, en relación con la posibilidad de subsanación del trámite de consulta pública previa durante su tramitación conforme a lo establecido en el Acuerdo de 25 de abril de 2023, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba la formulación del Plan integral de Atención Temprana de Andalucía 2024-2028: *“Desde esta naturaleza jurídica y en atención a la voluntad declarada en el acuerdo de formulación, la mayor seguridad jurídica se logra cumpliendo con la instrucción dada en el sentido de que conste en la tramitación del plan la realización de la consulta pública, la cual -precisamente por ser dispositiva- podrá ser realizada durante la tramitación del expediente, sin que sea necesaria la retroacción de tal tramitación a su momento inicial, habida cuenta esta irregularidad no adquiere el valor de vicio de anulabilidad o nulidad.”*

**QUINTA.-** Aún dentro de cuestiones formales, surge la necesidad de referirse a la forma elegida en el proyecto para que se integre esta disposición en el Ordenamiento Jurídico: Orden de la Consejería de Sanidad, Presidencia y Emergencias.

En primer lugar, la forma de “Orden” implica abordar la potestad reglamentaria de que disponen los titulares de las Consejerías. Básicamente, son tres los supuestos en que aquella potestad les corresponde:

Cuando se trata de la organización interna de la Consejería (la conocida como “potestad reglamentaria doméstica”).

Cuando cuenta con una previa habilitación para ello, de acuerdo con el ordenamiento vigente (conforme a la STC 185/1995, de 14 de Diciembre -F.J. 6º c)-, dicha habilitación habrá de venir prevista en norma de rango legal).

Cuando la disposición reglamentaria no viene tanto a desarrollar otras normas previas, sino a disponer la simple ejecución reglada de las mismas, como se destaca en el Dictamen del Consejo de Estado de 23 de Diciembre de 1997 (*Consideración 3ª*).

El artículo 44.2 de la Ley andaluza 6/2006, de 24 de octubre, de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, dispone expresamente que *“Las personas titulares de las Consejerías tienen potestad reglamentaria en lo relativo a la organización y materias internas de las mismas. Fuera de estos supuestos, sólo*

Puede verificar la integridad de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/</a> indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	MARÍA DE GRACIA GÓMEZ GARCÍA	11/05/2026	
VERIFICACIÓN		PÁG. 17/19	



*podrán dictar reglamentos cuando sean específicamente habilitadas para ello por una ley o por un reglamento del Consejo de Gobierno”.*

Como se ha visto, en el presente caso, la habilitación competencial para dictar la presente Orden se encontraría en la Disposición Final Primera del Decreto 344/2011, según la cual *“Se habilita al Consejero de Gobernación y Justicia para, previo informe de la Junta Electoral Central, dictar cuantas disposiciones sean necesarias a efectos del desarrollo y ejecución del presente Decreto, así como para modificar el contenido de sus Anexos”.* Ello se complementa con lo dispuesto en los artículos del Decreto 168/2025 de 5 de noviembre, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Sanidad, Presidencia y Emergencias, citados al comienzo del presente informe.

**SEXTA.-** Respecto del contenido de la Orden, hemos de efectuar una serie de consideraciones generales:

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 <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/</a> indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	MARÍA DE GRACIA GÓMEZ GARCÍA	11/05/2026	
VERIFICACIÓN		PÁG. 18/19	





**SÉPTIMA.-** En cuanto al texto del proyecto normativo, no cabría formular objeción alguna por parecernos ajustado al ordenamiento jurídico.

Es todo cuanto cumple informar en relación con el PROYECTO DE ORDEN antes indicado; todo ello, sin perjuicio de su adecuada tramitación procedimental y presupuestaria.

En Sevilla, a la fecha de la firma digital.  
La Letrada de la Junta de Andalucía.  
Jefa de la Asesoría Jurídica.

Fdo.: Gracia Gómez García.

Puede verificar la integridad de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/</a> indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	MARÍA DE GRACIA GÓMEZ GARCÍA	11/05/2026	
VERIFICACIÓN		PÁG. 19/19	