INFORME AJ-CAPADR 2026/229 ORDEN POR LA QUE SE MODIFICA LA ORDEN DE 2 DE JUNIO DE 2023, POR LA QUE SE APRUEBAN LAS BASES REGULADORAS PARA LA SELECCION DE LAS ESTRATEGIAS DE DESARROLLO LOCAL PARTICIPATIVO, PARA LA SELECCION DE LOS GRUPOS DE ACCION LOCAL DEL SECTOR PESQUERO Y ACUICOLA, PARA LA CONCESION DE LA AYUDA A LOS GASTOS DE FUNCIONAMIENTO Y ANIMACION Y PARA LA CONCESION DE LA AYUDA PREPARATORIA EN EL MARCO DEL FONDO EUROPEO MARITIMO, DE PESCA Y DE ACUICULTURA (2021-2027), EN ANDALUCIA.

Asunto: Disposiciones de carácter general. Orden. Agricultura.

Habiendo sido solicitado por parte de la Ilma. Sra. Secretaria General Técnica, 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, cúmpleme evacuar el mismo en base a los siguientes

ANTECEDENTES

PRIMERO.- Para la mejor comprensión del presente informe, parece procedente la reproducción literal del oficio remitido:

"De conformidad con lo establecido en el 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 el Decreto 450/2000, de 26 de diciembre, se remite el siguiente proyecto de disposición para su preceptivo Informe:

Orden por la que se modifica la Orden de 2 de junio de 2023, por la que se aprueban las bases reguladoras para la selección de las Estrategias de Desarrollo Local Participativo, para la selección de los Grupos de Acción Local del Sector Pesquero y Acuícola, para la concesión de la ayuda a los gastos de funcionamiento y animación, y para la concesión de la ayuda preparatoria en el marco del Fondo Europeo Marítimo, de Pesca y de Acuicultura (2021-2027), en Andalucía.

Asimismo, debemos señalar que, como se indica en la Orden de Inicio, conforme a lo previsto en el artículo 33 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y en el artículo 5.1 del Decreto-ley 3/2021, de 16 de febrero, por el que se adoptan medidas de agilización administrativa y racionalización de los recursos para el impulso a la recuperación y resiliencia en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía, cuya vigencia se ha ampliado para el ejercicio 2025 por la disposición adicional decimocuarta de la Ley 7/2024, de 23 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2025, se ha declarado la tramitación urgente de la presente norma.

Se adjunta la documentación del Proyecto normativo que consta en esta Secretaría General Técnica".

Es copia auténtica de documento electrónico

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	DARÍO CANTERLA MUÑOZ	28/09/2026
VERIFICACIÓN	TNZJR7D43FD5BAB180C36F8A48445C	PÁG. 1/13

SEGUNDO.- Se resalta el carácter preceptivo del presente informe de conformidad con lo previsto en 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 el Decreto 450/2000, de 26 de diciembre, al tratarse de un proyecto de disposición de carácter general.

CONSIDERACIONES

PRIMERA.- El texto remitido tiene por objeto la aprobación de la ORDEN POR LA QUE SE MODIFICA LA ORDEN DE 2 DE JUNIO DE 2023, POR LA QUE SE APRUEBAN LAS BASES REGULADORAS PARA LA SELECCION DE LAS ESTRATEGIAS DE DESARROLLO LOCAL PARTICIPATIVO, PARA LA SELECCION DE LOS GRUPOS DE ACCION LOCAL DEL SECTOR PESQUERO Y ACUICOLA, PARA LA CONCESION DE LA AYUDA A LOS GASTOS DE FUNCIONAMIENTO Y ANIMACION Y PARA LA CONCESION DE LA AYUDA PREPARATORIA EN EL MARCO DEL FONDO EUROPEO MARITIMO, DE PESCA Y DE ACUICULTURA (2021-2027), EN ANDALUCIA.

SEGUNDA.- Título competencial y potestad reglamentaria

Por lo que se refiere al título competencial ejercitado y a la concreta competencia de esta Consejería, debe estarse al artículo 48 del Estatuto de Autonomía para Andalucía, el cual atribuye a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de agricultura, ganadería, y desarrollo rural, de acuerdo con las bases y la ordenación de la actuación económica general, y en los términos de lo dispuesto en los artículos 38, 131, y 149.1. 11ª, 13ª, 16ª, 20ª y 23ª de la CE.

Asimismo, hay que tener en cuenta las competencias sectoriales en la materia que tiene asignadas esta Consejería en virtud del Decreto de la Presidencia sobre estructura de las Consejerías en que se atribuye a esta Consejería el ejercicio de las competencias atribuidas a la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia agraria, pesquera, agroalimentaria y de desarrollo rural. Del mismo modo, el artículo 44.2 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, dispone que las personas titulares de las Consejerías tienen potestad reglamentaria en lo relativo a las materias internas de las mismas y, fuera de esos supuestos, en los casos en que sean específicamente habilitadas para ello por una ley o por un reglamento del Consejo de Gobierno.

En el mismo sentido, el artículo 26.2 de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de Administración de la Junta de Andalucía, en virtud del cual a las personas titulares de las Consejerías les corresponde "ejercer la potestad reglamentaria en los términos previstos en la Ley del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía". **En este caso** procede recordar que la competencia del Consejero se limita a las cuestiones internas de la Consejería. La materia regulada excede el ámbito de la autoorganización, sin embargo, hay que recordar que se admite que la competencia reglamentaria originaria del Consejo de Gobierno sea delegada al Consejero por la Ley o Decreto, sin embargo no se cita cual sería la fuente de tal delegación o atribución de competencia al Consejero para este caso. En la memoria se señala simplemente que excede del ámbito interno, pero no la norma o acto que permitiría dictar las bases. En este sentido recordar el artículo 118 del TRLHPCAA, que señala: "Artículo 118. Normas reguladoras.1. Las normas reguladoras de subvenciones se aprobarán por las

Es copia auténtica de documento electrónico

personas titulares de las Consejerías correspondientes y serán publicadas en el "Boletín Oficial de la Junta de Andalucía".

TERCERA.- Régimen Jurídico y estructura.

En cuanto al concreto régimen nos remitimos a la documentación remitida y en especial al informe de la SGT.

CUARTA.-Por lo que se refiere al procedimiento de elaboración de la norma debe sujetarse a la tramitación establecida en el artículo 45 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, señalando que se emite el presente informe sin perjuicio de su adecuada tramitación procedimental, si bien se aprecia en el expediente que el Informe de la Secretaría General Técnica analiza el cumplimiento de todos los trámites, a cuyas consideraciones nos remitimos.

Igualmente han de tenerse en cuenta lo dispuesto en los artículos 129 y siguientes de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

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

5.2.- A tenor de lo dispuesto en el artículo 129.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, "*En el ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria, las Administraciones Públicas actuarán de acuerdo con los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, y eficiencia. En la exposición de motivos o en el preámbulo, según se trate, respectivamente, de anteproyectos de ley o de proyectos de reglamento, quedará suficientemente justificada su adecuación a dichos principios*".

Respecto a dicha exigencia, se ha pronunciado el Consejo Consultivo de Andalucía en Dictamen n.º 242/2017, de 16 de mayo, indicando lo siguiente:

"*(…) el Consejo Consultivo echa en falta una memoria justificativa en la que expresamente se valore el cumplimiento de los principios de buena regulación aplicables a las iniciativas normativas de las Administraciones Públicas (…) El artículo 129 de la Ley 39/2015 dispone que en la exposición de motivos o en el preámbulo, según se trate, respectivamente, de anteproyectos de ley o de proyectos de reglamento, quedará suficientemente justificada su adecuación a dichos principios. Sin embargo, dicha declaración no es una pura formalidad, sino que debe guardar coherencia con la documentación obrante en el expediente, en la que debe*

Es copia auténtica de documento electrónico

quedar constancia del análisis del cumplimiento de dichos principios. En este caso, como se indica en el anterior fundamento jurídico, no existe una memoria o documento equivalente que permita considerar efectuado dicho análisis y, por ende, resulta cuestionable la declaración que se formula en la exposición de motivos".

Consta en la parte expositiva y en la Memoria el cumplimiento de los principios de buena regulación.

5.3.- -En cuanto a si procede el Dictamen del Consejo Consultivo, desde el punto de vista formal, nos encontramos ante una norma que no supone desarrollo de norma con rango de ley, ni otro supuesto que justifique su intervención, por lo que no consideramos que proceda el dictamen preceptivo del Consejo Consultivo.

Se acompaña la MAIN entre los antecedentes.

QUINTA.- En función de la necesidad o la innecesariedad del trámite de audiencia se aplicará o no el régimen de obligaciones que en materia de transparencia impone el artículo 13 de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía.

En cuanto al trámite de información pública si hay modificaciones sustanciales hay que repetirlo. Se deja señalado por si las hubiera tras nuestra intervención. En este sentido STS 519/2025 de 6 de mayo de 2025, señala: "*SEGUNDO. - Sobre el marco normativo aplicable.*

Nuestra Constitución señala, en su art. 105-1 a):

"La ley regulará:

a) La audiencia de los ciudadanos, directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley, en el procedimiento de elaboración de las disposiciones administrativas que les afecten.

b) ..."

La Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (a partir de ahora, LPAC) señala, en su artículo 133:

" Participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de normas con rango de Ley y reglamentos.

...2. Sin perjuicio de la consulta previa a la redacción del texto de la iniciativa, cuando la norma afecte a los derechos e intereses legítimos de las personas, el centro directivo competente publicará el texto en el portal

Es copia auténtica de documento electrónico

web correspondiente, con el objeto de dar audiencia a los ciudadanos afectados y recabar cuantas aportaciones adicionales puedan hacerse por otras personas o entidades. Asimismo, podrá también recabarse directamente la opinión de las organizaciones o asociaciones reconocidas por ley que agrupen o representen a las personas cuyos derechos o intereses legítimos se vieren afectados por la norma y cuyos fines guarden relación directa con su objeto.

3. La consulta, audiencia e información públicas reguladas en este artículo 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."

Lo cual se concreta, respecto de la Administración General del Estado, en el artículo 26 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno (a partir de ahora, LGob):

" Procedimiento de elaboración de normas con rango de Ley y reglamentos.

...6. Sin perjuicio de la consulta previa a la redacción del texto de la iniciativa, cuando la norma afecte a los derechos e intereses legítimos de las personas, el centro directivo competente publicará el texto en el portal web correspondiente, con el objeto de dar audiencia a los ciudadanos afectados y obtener cuantas aportaciones adicionales puedan hacerse por otras personas o entidades. Asimismo, podrá recabarse directamente la opinión de las organizaciones o asociaciones reconocidas por ley que agrupen o representen a las personas cuyos derechos o intereses legítimos se vieren afectados por la norma y cuyos fines guarden relación directa con su objeto.

El plazo mínimo de esta audiencia e información públicas será de 15 días hábiles, y podrá ser reducido hasta un mínimo de siete días hábiles cuando razones debidamente motivadas así lo justifiquen; así como cuando se aplique la tramitación urgente de iniciativas normativas, tal y como se establece en el artículo 27.2. De ello deberá dejarse constancia en la Memoria del Análisis de Impacto Normativo.

El trámite de audiencia e información pública sólo podrá omitirse cuando existan graves razones de interés público, que deberán justificarse en la Memoria del Análisis de Impacto Normativo. Asimismo, no será de aplicación a las disposiciones presupuestarias o que regulen los órganos, cargos y autoridades del Gobierno o de las organizaciones dependientes o vinculadas a éstas."

Sobre estos preceptos se ha dictado abundante Jurisprudencia, a la que nos referiremos en los fundamentos subsiguientes.

TERCERO.- La decisión de la Sala.

Es copia auténtica de documento electrónico

La cuestión que reviste interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia sobre la que esta Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo debe pronunciarse, tal como se expone en el auto de la Sección Primera de esta Sala, consiste en consiste en reafirmar, reforzar, complementar, y, en su caso, matizar, o corregir la jurisprudencia de esta Sala sobre la necesidad de reiteración del trámite de audiencia o información pública, a fin de determinar si, reconocida por la Sala de instancia que la modificación por la Orden litigiosa tras el trámite de información pública de las Ordenes ECO/697/2004 y EHA/1718/2010 tenía un carácter relevante en la estructura y sustancia normativa de la Orden combatida, puede justificarse la falta de reiteración del trámite en que las modificaciones de las Órdenes ECO/697/2004 y EHA/1718/2004 se produjeron como consecuencia de las observaciones vertidas en el previo trámite de información pública y en que la recurrente dispuso de un trámite de audiencia ante el Consejo de Estado en el que pudo alegar cuanto tuvo por conveniente.

La respuesta debe ser contraria a la acogida por la Sala de instancia, a la vista del marco normativo expuesto y del recto entendimiento de nuestra doctrina precedente, como seguidamente se razonará.

1. Marco general

Los trámites de consulta, audiencia e información pública en el procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general obedecen, como hemos visto, a un mandato constitucional, pues el artículo 105 de la CE remite a la Ley la determinación de un régimen de audiencia de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de las disposiciones generales que les afecten.

Según la más autorizada doctrina, el principio de audiencia en la elaboración de disposiciones generales es, en realidad, una de las dos manifestaciones centrales del principio en sí mismo considerado que se completa con la incidencia que tiene este principio en el ámbito del procedimiento administrativo antes de dictar la resolución final del mismo.

Pero la naturaleza jurídica de ambas manifestaciones de un mismo principio es, completamente diferente. Así, la participación en la elaboración de las disposiciones generales procede del tronco de la participación en los asuntos públicos, que, de una forma genérica, establece el artículo 23 de la CE, y responde a varios objetivos: respondiendo a un principio democrático, lograr una Administración participativa, en que los propios ciudadanos puedan colaborar en la elaboración de las normas; mejorar la calidad normativa, al someter los proyectos de normas a un examen crítico antes de su aprobación; así como fomentar la transparencia en la gestión de los asuntos públicos. No es extraño que la Exposición de Motivos de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, sobre Transparencia, Acceso a la información Pública y Buen Gobierno, destaque el mandato imperativo a las Administraciones para que articulen mecanismos de intervención de los ciudadanos en la aprobación de disposiciones reglamentarias, exigencia que 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.

Es copia auténtica de documento electrónico

Sin embargo, la audiencia en el procedimiento administrativo para la generación de actos administrativos se ubica en el contexto de los derechos de los interesados y encuentra su fundamento en el principio de contradicción y de conocimiento del expediente administrativo y; por tanto, de la defensa de los derechos que son propios de los interesados en un procedimiento administrativo.

Debe recordarse que, entre las Sentencias del Tribunal Constitucional dedicadas a la interpretación del art. 105 CE, no faltan las que marcan la diferencia esencial entre este trámite y el propio de un procedimiento administrativo para el dictado de una resolución administrativa: así, la STC 61/1985, que destaca que "La audiencia de los ciudadanos directamente o a través de organizaciones y asociaciones l[art. 105 a) de la CE no constituye a aquellos ni a estas en interesados en el sentido de partes procedimentales necesarias. Se trata de un supuesto de participación funcional en la elaboración de disposiciones de carácter general..."

Por otra parte, no puede olvidarse que el protagonismo que el ordenamiento jurídico en general otorga a la participación ciudadana, y su creciente presencia en el conjunto de las políticas públicas, fue destacado ya en el año 2001 por la Comisión Europea en su publicación «La gobernanza europea. Un libro blanco». Este documento buscaba contribuir al debate sobre la gobernanza a nivel mundial, impulsando, entre otros aspectos, el concepto de «buena gobernanza» tanto en el ámbito internacional como en el contexto europeo y en los Estados miembros.

La consecución de una «gobernanza más democrática», tal como se propone en dicho libro blanco, se basa en cinco principios fundamentales, entre los cuales la participación ciudadana se erige como un eje central para garantizar la calidad, pertinencia y eficacia de las políticas de la Unión. Más recientemente, se puede destacar, entre otras, la Sentencia dictada en el asunto C-280/18, Comisión Europea contra República Helénica, en la que el TJUE enfatiza que la falta de participación pública adecuada puede comprometer la validez de las decisiones adoptadas, así como la Recomendación (UE) 2023/3836 de la Comisión de 12 de diciembre de 2023 sobre la promoción del compromiso y la participación efectiva de los ciudadanos y las organizaciones de la sociedad civil en los procesos de elaboración de políticas públicas.

Por último, debemos recordar la distinción entre el trámite de consulta pública, previo a la elaboración de la norma-cuya omisión se denunció y desestimó también en la instancia, si bien no se insiste en ello en los fundamentos jurídicos de esta casación-, que se realiza en una fase inicial, cuando aún no hay un texto normativo definido, permitiendo la incorporación de ideas desde su origen, de la audiencia e información pública-en que se centra este recurso-, que tienen lugar cuando ya existe un borrador de la norma, con el objetivo de revisar y mejorar un marco previamente establecido (sobre su distinción, Sentencia de este Tribunal de 31 de enero de 2023 , rec 4791/2021)

2. Nuestra Jurisprudencia

Con carácter general, y como no es extraño a la vista del marco general expuesto del que derivan sus objetivos, la relevancia de la participación pública en el procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general se pone de relieve por nuestra doctrina, entre otras, en la Sentencia del Tribunal Supremo de

Es copia auténtica de documento electrónico

31 de enero de 2024, rec. 911/2022 al señalar que « 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 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».

Ahora bien, no se trata de otorgar efectos anulatorios a cualquier defecto procedimental: Como recuerda la Sentencia del Tribunal Supremo de 10 de noviembre de 2020 (ROJ: STS 3630/2020 - ECLI:ES:TS:2020:3630), dictada en el recurso contencioso administrativo núm. 455/2018:

«Respecto al examen de la alegación de infracción del procedimiento de elaboración de disposiciones generales, conviene tener en cuenta que, según la jurisprudencia, tal y como señala la sentencia de 13 de noviembre de 2000, la elaboración de las disposiciones generales "constituye un procedimiento especial, previsto por el artículo 105.1 y regulado con carácter general en el artículo 24 CE, y un límite formal al ejercicio de la potestad reglamentaria. Su observancia tiene, por tanto, un carácter "ad solemnitem", de modo que, conforme a reiterada jurisprudencia de esta Sala, la omisión del procedimiento o un defectuoso cumplimiento, que se traduzca en una inobservancia trascendente para el cumplimiento de la finalidad a que tiende su exigencia, arrastra la nulidad de la disposición que se dicte». En tal sentido, cuando se alude a la trascendencia de la inobservancia denunciada, se está haciendo referencia a una interpretación funcional y teleológica de las garantías procedimentales establecidas para la elaboración de disposiciones generales, que se justifican no por el puro formalismo de su realización sino por la finalidad a que responden, como señala la sentencia de 15 de diciembre de 1997 (recurso 715/1995)."

Asimismo, nuestra Sentencia de 4-2-21, rec. 3/2020, señala:

"2. Respecto de esa exigencia procedimental no está de más recordar lo siguiente:

1º Que el procedimiento de elaboración de disposiciones generales tiene por finalidad garantizar el acierto y legalidad de la norma que se elabora, así como su oportunidad (cfr. artículos 26.1 de la Ley del Gobierno). Como procedimiento especial responde a la idea de Administración participativa y para garantizar esos objetivos regula diversos momentos en los que se recaba el parecer ciudadano, en general o a través de organizaciones representativas, más entidades afectadas y Administraciones; además se recaban aquellos informes que sean preceptivos por serlo con carácter general o por exigirlos normas sectoriales.

2º La jurisprudencia ha declarado el rigor exigible en el cumplimiento de los trámites de ese procedimiento pues se ventila la promulgación de normas que integran el ordenamiento jurídico, que se insertan en el sistema de fuentes, luego tienen una eficacia general y vigencia indefinida, de ahí que las ilegalidades reglamentarias tanto sustantivas como procedimentales sean causa de nulidad de pleno Derecho.

Es copia auténtica de documento electrónico

3º Con todo, esa misma jurisprudencia sostiene una interpretación funcional y teleológica de las garantías procedimentales que, evitando caer en el puro formalismo, permita atender más a la finalidad a la que responden, en cuya valoración han de tenerse en cuenta las especialidades de la disposición general de que se trate (vgr. sentencia de la Sección Cuarta, de 13 de septiembre de 1996, recurso de casación 7198/1991)."

Pues bien, en este marco, y respecto de aquellas modificaciones de los proyectos de disposiciones de carácter general producidas tras el trámite de información pública, la doctrina antedicha se concreta en Jurisprudencia ya consolidada según la cual es necesario reiterar el trámite cuando las modificaciones introducidas tengan un carácter sustancial, es decir, modifiquen de forma muy relevante el contenido del proyecto de norma sometido al mismo. Así, la jurisprudencia del Tribunal Supremo -sirvan de muestra las Sentencias de esta Sala 1608/2017, de 25 de octubre (recurso contencioso-administrativo 1386/2016, F.J. 3º), 466/2018 de 20 de marzo de 2018 (recurso 454/2016, F.J. 2º), STS nº 1822/2018 de 19 de diciembre (recurso 4908/2016, F.J. 6º), STS de 13 de junio de 2019 (rec. 87/2017) y 35/2019, de 21 de enero (recurso 639/2017. F.J. 4º), STS nº 611/2020, de 28 de mayo de 2020 (rec. 47/2018)- ha sostenido que la necesidad de reiterar el trámite exige que "la demandante justificase que los cambios introducidos constituyen modificaciones sustanciales del texto, tanto por la relevancia intrínseca de las alteraciones como por su significación relativa, esto es, poniéndolas en relación con el conjunto de la disposición a fin de determinar en qué medida alteran de manera sustantiva el modelo regulatorio inicialmente propuesto".

De forma muy clara, se dice en la Sentencia del Tribunal Supremo 1262/2023, de 16-10-23, con cita de la Sentencia del Tribunal Supremo de 10 de noviembre de 2020 (ROJ: STS 3630/2020 - ECLI:ES:TS:2020:3630), dictada en el recurso contencioso administrativo núm. 455/2018:

«Más concretamente, sobre la posibilidad de integración del vicio de nulidad en la elaboración de la norma reglamentaria, por omisión del trámite de audiencia de interesados, hay que traer a colación las sentencias dictadas el 10 de noviembre de 2020 (recurso de casación núm. 455/2018), y el 30 de septiembre de 2020 (recurso contencioso administrativo núm. 36/2019). En esta último se dijo que: "4º También tiene declarado la jurisprudencia que a lo largo del procedimiento de elaboración de un reglamento -precisamente por ese principio participativo que lo informa- es frecuente que va-ya cambiando la redacción del texto proyectado. Esto es normal, pero al no aplicarse el principio contradictorio la regla general es que no es exigible reiniciar una y otra vez los trámites de audiencia, información o recabar informes a medida que en ese proceso de elaboración va cambiándose el proyecto que se gesta. 5º Esta regla general tiene como excepción aquellos casos en que los que en una nueva versión del proyecto se introducen cambios sustanciales, que afectan a los aspectos nucleares de lo proyectado (cf. sentencias de esta Sala, Sección Sexta, de 23 de enero de 2013, recurso contencioso-administrativo 589/201121; de la Sección Tercera de 21 de febrero de 2014, recurso de casación 954/2012; dos sentencias de la Sección Cuarta, ambas de 19 de mayo de 2015, recursos contencioso-administrativos 534 y 626/2012 o la sentencia de la Sección Tercera 1253/2018, de 17 de julio, recurso contencioso-administrativo 400/2017, entre otras)".

En definitiva, en el caso de cambios o alteraciones en el proyecto tras el trámite de audiencia o información pública, aunque hayan sido sugeridas en el curso de la propia tramitación, será necesario reiterar el trámite si los cambios introducidos son sustanciales; definida la sustancialidad en los términos ya vistos: que

Es copia auténtica de documento electrónico

los cambios introducidos afecten a aspectos nucleares de lo proyectado, tanto por la relevancia intrínseca de las alteraciones como por su significación relativa, esto es, poniéndolas en relación con el conjunto de la disposición a fin de determinar en qué medida alteran de manera sustantiva el modelo regulatorio inicialmente propuesto. Como dijo la Sentencia de esta Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 29 de septiembre de 2022 (RC 4145/2021), tal sustancialidad deriva de que se trate de una modificación en el texto aprobado respecto del que fue sometido a información pública que suponga " una modificación esencial de la norma... en su concepción o estructura", "en su finalidad" o "en cuestiones tan esenciales que requieran un nuevo período de información pública."

Recordemos a estos efectos que en nuestra reciente Sentencia 1036/2024 de 12 junio. 2024, Rec. 7722/2022-y otras con similar objeto), abordamos la necesidad de reforzar la Jurisprudencia de esta Sala sobre la necesidad de reiteración del trámite de audiencia o información pública, a fin de determinar si, a la vista de las modificaciones introducidas en la norma allí analizada, debía haberse procedido a la realización de un nuevo trámite de información pública/audiencia. Pero no sentamos doctrina, por entender que la hay, y consolidada, tratándose únicamente de un supuesto aplicativo, pues la cuestión de interés casacional consistía precisamente en revisar la sustancialidad de las modificaciones allí introducidas tras el trámite de información pública.

Por otra parte, y en relación con la posible subsanación del trámite omitido por su práctica ante el Consejo de Estado, hay que recordar que esta es una mera posibilidad otorgada al alto Órgano Consultivo por el artículo 125 del Real Decreto 1674/1980, de 18 de julio, por el que se aprueba su Reglamento Orgánico: es decir, constituye un trámite distinto y no necesario, por lo que no puede dejarse a esta eventualidad la omisión de la debida tramitación, responsabilidad del órgano proponente de la norma.

La referencia a que debe atenderse -en estos casos de omisión del trámite de información pública- a si se ha producido o no "indefensión", con ser un concepto a veces utilizado, carece de exactitud, puesto que no estamos en sede de producción de un acto administrativo de gravamen (a la vista de las diferencias señaladas al exponer el marco general de la cuestión); pero cierto es que, en una visión unitaria del procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general, y en atención a su finalidad, hemos considerado subsanada la omisión del trámite formal en supuestos en que resultaba evidente que el texto modificado fue objeto de alegaciones y de que tales alegaciones fueron conocidas por el titular de la Potestad reglamentaria. Así, por ejemplo, en la Sentencia del Tribunal Supremo de 24-11-2009, rec. 189/2007, dijimos que "...es que, además, concurren en el presente caso circunstancias que llevan a la conclusión inequívoca de que la citada supresión del referido plazo fue objeto de alegaciones por parte de la actora y de que tales alegaciones fueron conocidas por la Administración, por lo que la queja de la Asociación recurrente carece de todo fundamento. En efecto, por un lado, la actora formuló una protesta por la supresión de la antigua disposición transitoria tercera directamente al Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, en escrito que tuvo su entrada el 24 de julio de 2.007 (folio 432 del expediente). Asimismo, mediante comunicación interna de esa misma fecha, el Ministerio de Economía formuló observaciones al texto del precepto, comentando precisamente los problemas de la supresión de esa disposición transitoria, objeciones que fueron respondidas por el Ministerio de Industria (folios 425 y ss. del expediente).

Es copia auténtica de documento electrónico

Finalmente, la actora se dirigió al Consejo de Estado, quien le otorgó trámite de audiencia, y ante el que formuló la susodicha queja (folio 345 del expediente; de igual forma procedió también Iberdrola, S.A.U.). El Consejo de Estado trató la cuestión en su informe, descartando que constituyera una infracción procedimental si dicho cambio quedaba debidamente justificado en el expediente. Lo importante, a los efectos que ahora importan, es que el Ministerio conoció también a través del Consejo de Estado la propuesta de la actora, coincidente con observaciones análogas de otros sujetos, con tiempo para haberla considerado."

De lo anterior se deduce que, aun fuera del trámite oficial de información pública, lo cierto es que la parte tuvo ocasión para alegar de forma útil ante la Administración sobre los inconvenientes y perjuicios que podría causar en su opinión la supresión de dicha disposición transitoria, por lo que en ningún caso puede alegar indefensión"

Pero, como vemos, se trataba de casos en que se constataba claramente cumplido el principio participativo que está en la base de la finalidad del trámite; y no se proclamaba, sin más, subsanada la omisión del trámite por la mera audiencia ante el Consejo de Estado.

3. Concreción de nuestra doctrina en el caso de autos

A diferencia del supuesto tratado en la Sentencia 1036/2024 de 12 Jun. 2024, Rec. 7722/2022- ya citada, y otras análogas-, el carácter sustancial de la modificación que nos ocupa no se plantea en este nuestro recurso como cuestión de interés casacional, y en puridad, no se discute: el escrito de oposición viene a decir que la Sentencia se limita a darlo por sentado, pero lo cierto es que la Sentencia recoge de forma inequívoca la relevancia sustancial, sobre todo estructural, de la modificación.

Así, en nuestro caso, esta relevancia estructural no puede ser negada: se pasa de modificar una Orden a tres, debiendo tenerse en cuenta que no se trata de un supuesto en que se modifiquen aspectos conexos y complementarios de una concreta materia contenidos en otras normas distintas a la inicialmente prevista, sino que las dos Ordenes cuya modificación se introduce como novedosa tienen un alcance regulatorio no limitado a los créditos "revolving", y se modifican también en aspectos que no afectan solo a esta categoría crediticia; alterándose pues el modelo regulatorio inicialmente propuesto.

Basta observar la Memoria de Análisis de Impacto Normativo para ver que en el trámite de información pública sustanciado se refería estrictamente a la regulación contenida en la Orden que inicialmente se proponía modificar, y luego se han introducido párrafos referidos a las demás Ordenes.

Por tanto, lo cierto es que respecto de la modificación de tales Ordenes adicionales, se omitió completamente el trámite de información pública.

Por otra parte, y en lo referente a la Orden cuya regulación señala el recurrente que le afecta, el Dictamen del Consejo de Estado sintetiza dichas reformas en los siguientes términos: « El artículo primero

Es copia auténtica de documento electrónico

introduce los siguientes cambios en la Orden ECO/697/2004, de 11 de marzo, sobre la Central de Información de Riesgos: - Modifica el artículo primero relativo a la periodicidad y forma de remisión de las declaraciones a efectos de supervisión e inspección y demás funciones que tiene legalmente atribuidas el Banco de España. Añade un nuevo artículo primero bis sobre periodicidad y forma de remisión de las declaraciones a efectos de facilitar los datos a las entidades declarantes para el ejercicio de su actividad. - Modifica los apartados 1 y 4 del artículo tercero relativo a las clases y características de los riesgos a declarar. - Modifica el apartado 1 del artículo cuarto relativo a la información a facilitar sobre los datos declarados y añade un nuevo apartado 3 a dicho precepto»

No puede, pues, negarse tampoco desde el punto de vista de la relevancia intrínseca, la importancia práctica que puede derivarse de los cambios introducidos por la Orden ETD/699/2020 en la regulación de la Central de Información de Riesgos (CIR) a la vista, sobre todo, de la reducción de negocio que puede suponer y que explicó en detalle en su recurso.

Se ha producido así (como, por otra parte, no niega la Sentencia de instancia, aunque no utilice exactamente estos términos), una modificación sustancial tras el trámite de información pública; y, en tal caso, la omisión de un nuevo trámite supone una inobservancia trascendente para el cumplimiento de la finalidad a que tiende su exigencia.

Por tanto y en primer lugar, yerra la Sentencia de instancia cuando considera que, pese a haberse producido una modificación tras el trámite de información pública que tenía un carácter sustancial (relevante en la estructura y sustancia normativa de la Orden combatida), puede justificarse la falta de reiteración del trámite de información pública en que las modificaciones de las Órdenes ECO/697/2004 y EHA/1718/2004 se produjeron como consecuencia de las observaciones vertidas en el previo trámite de información pública; porque, insistimos, si la modificación producida tras el trámite de información pública es sustancial, es irrelevante que haya sido sugerida durante la propia tramitación de la disposición.

Por otra parte, y en cuanto a la consideración de que tal omisión quedaba en todo caso subsanada por que la recurrente dispuso de un trámite de audiencia ante el Consejo de Estado en el que pudo alegar cuanto tuvo por conveniente, también yerra la Sentencia de instancia, pues solo podría haber existido alguna virtualidad subsanatoria si resultara inequívoco que sus observaciones habían sido trasladadas al titular de la potestad reglamentaria, es decir, si aun omitido formalmente el trámite, se hubiera cumplido su finalidad; lo que no queda acreditado en el caso: nada dice al respecto la Sentencia de instancia, y lo cierto es que el Dictamen del Consejo de Estado no incorpora en su texto las observaciones, por lo que tal extremo no puede asegurarse. Por lo que la Sentencia de instancia yerra también en este punto y ha de ser casada.

CUARTO.- Fijación de doctrina jurisprudencial

Conforme a los razonamientos jurídicos expuestos, esta Sala, dando respuesta a las cuestiones planteadas en este recurso de casación que presentan interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia, declara, en interpretación del artículo 105.1 a) de la Constitución, el artículo 26 de la Ley

Es copia auténtica de documento electrónico

50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno y los artículos 133.2 y 3 de La Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, que si se produce una modificación de un proyecto de disposición de carácter general, tras el trámite de información o audiencia pública, con un carácter sustancial- relevante en la estructura y sustancia normativa de la disposición- , no se puede justificar la falta de reiteración del trámite de información pública en que las modificaciones se produjeran como consecuencia de las observaciones vertidas en el previo trámite de información pública ni meramente en que la recurrente dispusiera de un trámite de audiencia ante el Consejo de Estado en el que pudo alegar cuanto tuvo por conveniente".

SEXTA.- En cuanto al fondo no procede realizar observación jurídica alguna.

Es cuanto tengo el honor de someter a la consideración de V.I., todo ello sin perjuicio de la adecuada tramitación procedimental y presupuestaria del expediente de acuerdo con lo expuesto en la consideración séptima del presente informe.

El Letrado de la Junta de Andalucía

Darío Canterla Muñoz

Es copia auténtica de documento electrónico