

2024.00045

INFORME SOBRE EL PROYECTO DE ORDEN POR LA QUE SE ESTABLECEN LAS BASES REGULADORAS PARA LA CONCESIÓN DE LOS PREMIOS ANDALUCÍA DE URBANISMO Y SE CONVOCA LA VI EDICIÓN.

Se ha recibido para informe el referido proyecto de Orden, solicitado por la Secretaria General Técnica de la Consejería de Fomento, Articulación del Territorio y Vivienda.

I.-COMPETENCIA.

El presente informe se emite en cumplimiento de lo establecido en el artículo 33 de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía. Asimismo, se emite en cumplimiento de lo establecido en el artículo 8 del Decreto 622/2019, de 27 de diciembre, de administración electrónica, simplificación de procedimientos y racionalización organizativa de la Junta de Andalucía, y del artículo 8.2.l) del Decreto 164/2022, de 9 de agosto, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Justicia, Administración Local y Función Pública.

II.- CONSIDERACIONES GENERALES.

Primera.- Sobre el proyecto y su marco jurídico.

Junto al proyecto de Orden se remiten dos documentos; se trata de la memoria justificativa, y de la memoria sobre el cumplimiento de los principios de buena regulación, ambas suscritas el 30 de abril de 2024 por la persona titular de la Dirección General de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Agenda Urbana de la citada Consejería.

El proyecto de Orden -que figura como 'Versión_V-0.0 (16-04-2024) '- está compuesto por diecinueve artículos, una disposición adicional, una derogatoria y dos disposiciones finales.

Segunda.- Contenido mínimo de la memoria de cumplimiento de los principios de buena regulación.

El artículo 7.2 del Decreto 622/2019, de 27 de diciembre, de administración electrónica, simplificación de procedimientos y racionalización organizativa de la Junta de Andalucía, exige que la memoria de cumplimiento de los principios de buena regulación de los proyectos reglamentarios tenga un contenido mínimo.

A la vista de la memoria de adecuación del proyecto a estos principios de buena regulación, se observa que no se abordan, o no se analizan adecuadamente, las siguientes letras del mencionado artículo 7.2:

Letra "f): un estudio de valoración de las cargas administrativas derivadas de la norma, justificando su necesidad y evitando la imposición de cargas innecesarias o accesorias".

Del literal del artículo 7.2.f) se deduce que el estudio de cargas administrativas requiere:



FIRMADO POR	ARTURO ENRIQUE DOMINGUEZ FERNANDEZ	25/05/2024	PÁGINA 1/8
-------------	------------------------------------	------------	------------



- 1 La identificación de todas las cargas existentes en el proyecto, independientemente de la necesidad de su imposición.
- 2 Justificación de la existencia de estas cargas.
- 3 Detección de las cargas no justificadas para evitar su imposición.

Sin embargo, la memoria sobre el cumplimiento de los principios de buena regulación de 30 de abril de 2024 se limita a afirmar que *“la aprobación de dicha disposición genera mínimas cargas administrativas.”*

Esta afirmación no viene precedida de una enumeración de cargas ni de su correspondiente análisis, por lo que se considera que la valoración de cargas administrativas es insuficiente.

Letra “g): *cuando se regule un procedimiento administrativo, se expondrán los factores tenidos en cuenta para fijar su plazo máximo de duración, así como una previsión de su impacto organizativo y de los recursos de personal para su óptima gestión”.*

La referida memoria no contiene ningún análisis, ni justificación, del plazo máximo de seis meses establecido para adoptar y publicar la resolución de los premios, como tampoco describe los factores tenidos en cuenta para fijar dicho plazo. Lo analizaremos más detenidamente al emitir consideraciones sobre el precepto que regula esta materia.

Tercera.- Legislación aplicable a los premios.

Con carácter previo al análisis pormenorizado del texto remitido para informe, ha de tenerse en cuenta que de los artículos 2 y 4 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, se deriva que una de las condiciones establecidas para que los premios queden sujetos a la legislación aplicable en la Administración de la Junta de Andalucía *en materia de subvenciones* consiste en que sean premios con dotación económica para la persona o entidad premiada.

Toda vez que el proyecto de Orden determina que estos premios *“tendrán carácter exclusivamente honorífico sin que el otorgamiento pueda generar ningún derecho de naturaleza económica”*, podemos concluir que no les resulta de aplicación la normativa reguladora de las subvenciones, motivo por el que las siguientes consideraciones las realizaremos teniendo como marco normativo de referencia no la legislación en materia de subvenciones, sino la legislación reguladora del procedimiento administrativo común y de la organización administrativa.

III.- CONSIDERACIONES PARTICULARES.

A la vista del texto del proyecto se exponen las siguientes consideraciones particulares:

Preámbulo.

En su penúltimo párrafo se encuentra la siguiente previsión:

“Con estos objetivos junto con el de simplificación, se establece la presentación y tramitación telemática para todas las personas destinatarias, estén obligadas o no a relacionarse electrónicamente con la Administración, teniendo en cuenta el perfil profesional de las mismas en el campo de la ordenación del territorio y el urbanismo, a las que se presume la disponibilidad de los medios electrónicos necesarios por razón de su capacidad económica o técnica y su dedicación profesional”.

Son dos las consideraciones a expresar al respecto:

FIRMADO POR	ARTURO ENRIQUE DOMINGUEZ FERNANDEZ	25/05/2024	PÁGINA 2/8



1ª. Puede resultar disonante que tras aludir a que la Orden establece que todos los interesados se relacionen con la Consejería por medios electrónicos, añade que esto será así “estén obligadas o no a relacionarse electrónicamente” con ella.

Entendemos que lo que pretende expresarse es que todos los interesados que participen en el procedimiento de concesión estarán obligados a relacionarse electrónicamente con la Consejería (órganos directivos y Jurado), ya se trate de los sujetos y entidades que vienen siempre obligados a relacionarse electrónicamente con las Administraciones Públicas *porque así lo impone el artículo 14.2º de la Ley 39/2015, de 1 de octubre*, ya se trate de personas físicas, las cuales estarán sometidas a esta obligación no porque lo imponga dicha Ley sino porque lo impone directamente la Orden, por así permitirlo en determinados casos el artículo 14.3º de la Ley 39/2015, de 1 de octubre.

Sea así, o de otro modo, es conveniente modificar la redacción de este párrafo para que cobre pleno sentido.

2ª. Debe modificarse la expresión “se establece la presentación y tramitación telemática para todas las personas destinatarias”, y ello por dos motivos:

a) En lugar de “presentación”, debería utilizarse otra expresión más ajustada a lo que realmente establece la Orden, puesto que, a tenor de las diferentes previsiones de su texto articulado, los interesados no solo estarán obligados a *presentar* electrónicamente la solicitud, sino que será *toda la relación* la que se someterá a medios electrónicos (una de sus vertientes es la de las ‘notificaciones’ que pudieran practicarse desde la Consejería).

b) Al respecto, hemos de expresar que si con el inciso que analizamos se está haciendo referencia a las actuaciones que realizarán los interesados durante la sustanciación del procedimiento de concesión, habría que modificar su redacción, puesto que la “tramitación” es el conjunto de actuaciones *que realiza la Administración Pública* competente al respecto (a través de sus órganos administrativos) sobre un procedimiento administrativo ya iniciado, no a las ‘actuaciones’ que pueden realizar los interesados.

Artículo 5. Requisitos de las candidaturas.

Dispone el apartado cuarto que “el Jurado podrá proponer candidaturas que, sin haber concurrido al certamen, considere merecedoras de los premios, en la modalidad contemplada en el apartado e) del artículo 4, hasta el mismo día en que se reúna por primera vez para la valoración de las candidaturas, mediando el consentimiento de aquéllas”.

Sin perjuicio de las observaciones que emitiremos sobre esta previsión al analizar el artículo 7.6º (que, al regular un aspecto diferente, se remite expresamente a este artículo 5.4º), entendemos que si se mantiene esta facultad del Jurado, habría que incluir en el texto articulado las previsiones que eviten disfunciones y retrasos en la tramitación del procedimiento administrativo como, entre otras, pueden ser las relativas a *quien y en qué momento presentará la documentación acreditativa de los requisitos y méritos de estas candidaturas* propuestas por el Jurado, máxime teniendo en cuenta que este apartado cuarto contempla que puedan ser presentadas mucho después de finalizar el plazo de presentación de solicitudes (“hasta el mismo día en que se reúna -el Jurado- por primera vez”).

Artículo 7. Lugar, forma y plazo de presentación de las candidaturas.

1. Toda vez que de acuerdo con la futura Orden, todas las solicitudes tendrán que presentarse por medios electrónicos (no de manera presencial), instamos a modificar el *título* del precepto, con el objeto de que desaparezca la referencia a “lugar”, que evoca a registros físicos o presenciales. De esta manera se evita a los interesados cualquier posible confusión.

FIRMADO POR	ARTURO ENRIQUE DOMINGUEZ FERNANDEZ	25/05/2024	PÁGINA 3/8



2. El apartado segundo determina que “en el supuesto de que la persona solicitante proponga la candidatura de otra persona, deberá indicar los datos contenidos *en los Anexos* que sean exigibles, incluida la autorización de la persona o equipo candidatos. La persona proponente será considerada interesada a efectos del procedimiento de concesión”.

Son dos las consideraciones a expresar:

2.1ª. No se entiende el fundamento -como tampoco los efectos jurídicos que se derivarían de ello- en cuya virtud se determina que si una persona propone a otra como candidata a un premio, “la persona *proponente* será considerada interesada a efectos del procedimiento de concesión”.

En el supuesto de que exista un fundamento que dé soporte a esta previsión, debería quedar constancia del mismo bien en el preámbulo de la Orden o, cuanto menos, en el expediente de elaboración normativa (memoria de cumplimiento de los principios de buena regulación), y explicitarse cuales serían sus efectos jurídicos, para así reforzar la seguridad jurídica.

2.2ª. Hemos de advertir que aunque el precepto alude a supuestos ‘anexos’ de la Orden -como igualmente se refieren a ellos otros preceptos del proyecto-, lo cierto es que el texto remitido para informe carece de anexos.

En todo caso, sobre esta materia hemos de hacer mención al artículo 12 del Decreto 622/2019, de 27 de diciembre, que establece diferentes previsiones en materia de la normalización e inscripción de los formularios a utilizar por los interesados.

3. El apartado tercero prescribe que las candidaturas “*se presentarán en el Registro Electrónico Único de la Junta de Andalucía, en la dirección electrónica que se indique en la convocatoria*”.

Debe tenerse en cuenta que el artículo 16.4º.a) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, preceptúa que los interesados podrán presentar las solicitudes y demás documentos no solo en el registro electrónico general de la Administración a la que se dirijan -como únicamente parece permitir el precepto ahora analizado-, sino también “*en los restantes registros electrónicos de cualquiera de los sujetos a los que se refiere el artículo 2.1º*” (se trata de la Administración General del Estado; las Administraciones de las Comunidades Autónomas; las Entidades que integran la Administración Local, y el sector público institucional).

De acuerdo con esta prescripción legal, los interesados podrían presentar sus solicitudes y documentos a través de *diversos* registros electrónicos, motivo por el que debería matizarse esta previsión del artículo 7.3º, así como los diversos preceptos de la Orden que contienen similares determinaciones.

4. Después de establecer su último apartado que la presentación de candidaturas supone la aceptación de las prescripciones y compromisos contenidos en la Orden, añade que “se exceptúan las candidaturas que se presenten conforme a lo previsto en el artículo 5.4”.

No es fácilmente comprensible la excepción del artículo 7.6º, toda vez que las candidaturas que se presenten conforme al artículo 5.4º previamente habrán obtenido la conformidad de los candidatos (“mediando el consentimiento” de estos). Así pues, salvo que existan motivos suficientes para mantener esta excepción, debería ser suprimida.

Por otra parte, hemos de advertir que en la documentación remitida con el proyecto no figura ninguna referencia a esta facultad que se otorga *al Jurado* -que según lo establecido por el artículo 13.6º sería una facultad que puede ejercer *cualquiera de sus miembros*, individualmente, no de manera colegiada-, lo que debería quedar suficientemente analizado y justificado, e incluso incorporar medidas -como pudiera ser exigir a quien formule una de estas propuestas que aporte algún tipo de documento en el que declare bajo su responsabilidad que no le une ningún tipo de relación ni de interés con la persona o entidad que propondrá- para evitar que queden afectados principios fundamentales que rigen la actuación de la

FIRMADO POR	ARTURO ENRIQUE DOMINGUEZ FERNANDEZ	25/05/2024	PÁGINA 4/8



Administración de la Junta de Andalucía (artículo 133 del Estatuto de Autonomía, y artículo 3 de la Ley 9/2007, de 22 de octubre), como son los de objetividad e imparcialidad, ya que se trataría de candidaturas presentadas por el Jurado que serían valoradas favorablemente en el fallo del propio Jurado.

Artículo 8. Documentación.

1. El apartado primero relaciona varios documentos que se han de acompañar a la solicitud; consideramos que los dos últimos podrían dejar de ser documentos independientes a la solicitud para, en su lugar, formar parte de ésta.

Para ello bastaría con indicar que en la solicitud se ha de cumplimentar la información que actualmente figura como documentos en sus letras c) y d):

“c) Declaración responsable de que el trabajo es original y se poseen los derechos de uso y reproducción de los contenidos del mismo, responsabilizándose de las posibles reclamaciones que por este motivo pudieran originarse”.

“d) En caso de personas jurídicas, declaración responsable de que sus fines, sistemas de admisión o acceso, funcionamiento, trayectoria o actuación respetan y favorecen los principios de igualdad entre mujeres y hombres”.

Del modo que proponemos no solo se facilitaría a los interesados el cumplimiento de su obligación (ya que se tratará de rellenar dos nuevos epígrafes del modelo de solicitud), sino que se agilizaría el procedimiento de concesión porque esta medida reduciría la necesidad de efectuar requerimientos de subsanación, que habría que realizar si no se presentan como documentos adjuntos a la solicitud, o si son presentados de manera defectuosa o incompleta.

2. Dispone la letra a) del apartado segundo que:

“(…) se acompañará la siguiente documentación mínima, en soporte digital, que no podrá exceder el máximo de 50Mb por documento: (...) Memoria detallada de las razones y méritos que se considera que posee el candidato o candidata y le hace merecedor del premio al que opta. La memoria deberá contener una explicación de los aspectos que resulten valorables, según la modalidad y de acuerdo con los criterios de valoración contenidos en el artículo 9, e irá acompañada de la documentación necesaria para acreditar la veracidad de la información contenida en la misma.

Son varias las consideraciones a expresar al respecto:

a) Una vez que el proyecto exige que las solicitudes y documentos sean presentados por medios electrónicos, parece innecesario que este precepto especifique que los documentos tengan que presentarse “en soporte digital”.

b) Sobre las determinaciones relativas a que la solicitud ha de ir *acompañada de la documentación necesaria para acreditar la veracidad de la información* contenida en la misma, y a que los documentos a presentar no podrá exceder el máximo de 50Mb, de nuevo hemos de aludir al derecho reconocido a los interesados por el artículo 28.2º de la Ley 39/2015, de 1 de octubre:

“los interesados tienen derecho a no aportar documentos que ya se encuentren en poder de la Administración actuante o *hayan sido elaborados por cualquier otra Administración*. La administración actuante podrá consultar o recabar dichos documentos salvo que el interesado se opusiera a ello”.

Es decir, habría que matizar esta previsión en el sentido establecido por este precepto legal.

Además, sería conveniente que en la memoria de cumplimiento de los principios de buena regulación se justificara el máximo de 50Mb que establece este precepto.

FIRMADO POR	ARTURO ENRIQUE DOMINGUEZ FERNANDEZ	25/05/2024	PÁGINA 5/8



Artículo 10. Órganos competentes para la ordenación e instrucción.

1. El apartado segundo establece que “en caso de que la candidatura omita alguno de los datos exigidos o no presente la documentación necesaria, el órgano competente para la instrucción requerirá a la persona o entidad solicitante para la subsanación o mejora de la solicitud”.

Se trata de un aspecto que parece estar regulado en el artículo 11, que es el precepto dedicado específicamente a la subsanación de las solicitudes, motivo por el que debería suprimirse esta previsión del artículo 10.

Las duplicidades en una norma -además de innecesarias- pueden producir confusión, máxime cuando los términos empleados difieren y, con ello, el alcance de sus determinaciones.

2. El último apartado prescribe que “durante la instrucción, los actos administrativos que deban ser objeto de publicación conforme al artículo 45.1.b) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, se publicarán a través de la página web de la Consejería competente en materia de ordenación del territorio y urbanismo”.

Instamos a que se suprima este apartado tercero por el mismo motivo expuesto respecto del segundo, y es que la Orden cuenta con un artículo específico para regular esta materia, como es el 16 (“notificación y publicación”).

Artículo 11. Subsanación de las solicitudes.

Comienza el precepto determinando que en el caso de que existan solicitudes que no reúnan los requisitos exigidos o en cuya documentación se detecte alguna deficiencia, el órgano competente para la instrucción “notificará electrónicamente a los candidatos, requiriendo a las personas o entidades para que en el plazo de diez días, a contar desde el siguiente a su notificación, procedan a la subsanación”.

Toda vez que la concesión de los premios tiene lugar en el seno de un procedimiento selectivo de concurrencia competitiva, debe modificarse este precepto para que se ajuste a lo prescrito por el artículo 45.1º de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, cuando determina que “en todo caso, los actos administrativos serán objeto de publicación, surtiendo ésta los efectos de la notificación (...) cuando se trate de actos integrantes de un procedimiento selectivo o de concurrencia competitiva de cualquier tipo. En este caso, la convocatoria del procedimiento deberá indicar el medio donde se efectuarán las sucesivas publicaciones, careciendo de validez las que se lleven a cabo en lugares distintos”.

Artículo 12. El Jurado.

1. Al determinar su composición, dispone respecto de la vicepresidencia del Jurado que corresponderá a la persona titular “del órgano directivo competente” en materia de ordenación del territorio y urbanismo.

Si, como entendemos, pretende aludirse al órgano directivo “central” competente en dicha materia, debería especificarse así. Extendemos esta observación al resto de ocasiones en las que se emplea esta redacción en el proyecto.

2. El apartado cuarto regula la sustitución de los miembros del Jurado; sin embargo, no establece cómo tendrá lugar la sustitución de la *vicepresidencia*, aspecto que debería recogerse en el precepto.

Artículo 13. Funcionamiento del Jurado.

1. El apartado séptimo establece que en el caso de que existiera algún trabajo que, según criterio del jurado, pudiera optar a una modalidad diferente a la de la solicitud, se faculta a éste para que pueda considerar el mismo en otra modalidad, notificando dicha circunstancia a la persona solicitante y requiriendo su consentimiento.

FIRMADO POR	ARTURO ENRIQUE DOMINGUEZ FERNANDEZ	25/05/2024	PÁGINA 6/8



Con la finalidad de agilizar el procedimiento selectivo, y de evitar su paralización temporal en una fase procedimental avanzada -como es cuando las candidaturas están siendo valoradas por el Jurado-, podría considerarse modificar el texto, para que esta facultad pase a ser ejercida por el órgano instructor, de manera que éste sería el que se dirigiría a la persona o entidad afectada la correspondiente notificación; de este modo cuando el Jurado comience a evaluar las candidaturas, lo hará de una manera continuada, posibilitando una más pronta resolución del procedimiento de concesión.

Por otra parte, más que notificar esta circunstancia a “la *persona solicitante*” y requerir “su consentimiento”, debería preverse que la notificación se dirigirá a (y el consentimiento será expresado por) la persona o entidad que podría recibir el premio, evitando así disfunciones cuando una persona presenta la candidatura para que el premio le sea concedido a otra.

2. El apartado noveno dispone que el fallo será “inapelable”. El carácter inapelable -no susceptible de impugnación- sería adecuado en el supuesto de que el proyecto estableciera que el fallo del Jurado *no vincula* al órgano competente para conceder los premios, algo que no vemos expresamente resuelto de manera categórica en el texto articulado (de hecho, del inciso final del artículo 15.2º parecería derivarse que sí sería vinculante), motivo por el que deben realizarse los cambios necesarios para que exista coherencia entre estos dos aspectos del fallo.

Como es sabido, si bien la regla general es que los *actos de trámite* adoptados durante la tramitación de un procedimiento administrativo no son susceptibles de recurso administrativo (artículo 112.1º de la Ley 39/2015, de 1 de octubre), este mismo precepto legal contiene excepciones en las que sí serían recurribles determinados actos de trámite; una de estas excepciones es que se trate de un acto de trámite que *decide directa o indirectamente* el fondo del asunto.

Artículo 15. Resolución de concesión.

Dispone el apartado cuarto que “el plazo máximo para resolver y notificar la concesión de los premios será de **seis meses**”.

Son dos las consideraciones a expresar sobre esta determinación:

1ª. Sin recogerse en la memoria de cumplimiento de los principios de buena regulación ninguna justificación ni análisis de los factores tenidos en cuenta para establecer un plazo tan amplio (*el mayor* que puede imponer un reglamento), este precepto dispone que serán **seis meses** los que dispondrá la Consejería para adoptar y notificar la resolución.

Resulta necesario que se reconsidere esta previsión, y que -salvo que existan suficientes motivos para mantener un plazo tan amplio, en cuyo caso han de ser recogidos expresamente en la memoria de cumplimiento de los principios de buena regulación- pueda ser reducido para que se ajuste a lo prescrito por el Estatuto de Autonomía, cuyo artículo 31 prescribe que los interesados tienen derecho a una buena Administración, del que se deriva el derecho de los interesados a que sus procedimientos sean resueltos en un plazo *razonable*.

2ª. Debe modificarse el apartado ya que, por los motivos que expondremos al analizar el artículo 16, la resolución de concesión será *publicada*, no *notificada* personalmente a los interesados (de hecho así se recoge correctamente en el artículo 16.1º del proyecto).

FIRMADO POR	ARTURO ENRIQUE DOMINGUEZ FERNANDEZ	25/05/2024	PÁGINA 7/8



Artículo 16. Notificación y publicación.

1. El precepto determina que los actos que deban notificarse de forma conjunta a todas las personas o entidades interesadas y, “en particular, los de requerimiento de subsanación y de resolución” del procedimiento se publicarán en la página web de la Consejería, en los términos del artículo 45.1.b) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre”, añadiendo que en todo caso, esta publicación sustituye a la notificación personal y surtirá sus mismos efectos.

Hemos de advertir que ni este precepto ni ningún otro regulan el *trámite de audiencia*, sin existir ninguna mención al respecto en la memoria de cumplimiento de los principios de buena regulación.

2. Sin perjuicio de que, por el contexto pudiera entenderse así, consideramos conveniente que el apartado segundo recoja expresamente que las dos publicaciones que contempla tendrán lugar a efectos de general conocimiento (es decir, que no surten efectos jurídicos sobre el procedimiento administrativo de concesión).

Disposición adicional única. Convocatoria correspondiente al año 2024.

El apartado tercero establece que “la dirección de correo electrónico *para las comunicaciones que corresponda realizar* conforme a lo indicado en la orden reguladora será premiosurbanismo.cfatv@juntadeandalucia.es”.

No queda claro a qué ‘comunicaciones’ se refiere este apartado.

En todo caso, ha de tenerse en cuenta que los *escritos y documentos* que hayan de presentar los interesados durante la tramitación del procedimiento de concesión (es decir, con trascendencia jurídica) han de tener lugar por los registros electrónicos regulados por el artículo 16 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, y por el artículo 26 del Decreto 622/2019, de 27 de octubre. Y, asimismo, que las *notificaciones personales* que proceda dirigirles la Consejería, han de realizarse bajo las reglas establecidas por estas dos normas.

EL SECRETARIO GENERAL PARA LA
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Arturo E. Domínguez Fernández

FIRMADO POR	ARTURO ENRIQUE DOMINGUEZ FERNANDEZ	25/05/2024	PÁGINA 8/8