



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

DICTAMEN N° 537/2019

OBJETO: Proyecto de Orden por la que se regulan los procedimientos, las condiciones de concesión y otros aspectos de la gestión de las garantías y las operaciones financieras de activo de la Administración de la Junta de Andalucía.

SOLICITANTE: Consejería de Hacienda, Industria y Energía.

**Presidente:**

Cano Bueso, Juan B.

**Consejeras y Consejeros:**

Álvarez Civantos, Begoña  
Escuredo Rodríguez, Rafael  
Gallardo Castillo, María Jesús  
Gorelli Hernández, Juan  
Moreno Ruiz, María del Mar  
Rodríguez-Vergara Díaz, Ángel

**Secretaria:**

Linares Rojas, María Angustias

El expediente referenciado en el objeto ha sido dictaminado por la Comisión Permanente del Consejo Consultivo de Andalucía, en sesión celebrada el día 18 de julio de 2019, con asistencia de los miembros que al margen se expresan.

**ANTECEDENTES DE HECHO**

Con fecha 2 de julio de 2019 tuvo entrada en este Consejo Consultivo solicitud de dictamen realizada por el Excmo. Sr. Consejero, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 17.3 y al amparo del artículo 22, párrafo primero, de la Ley 4/2005, de 8 de abril, del Consejo Consultivo de Andalucía.

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO	23/07/2019	PÁGINA 1/58
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jm9100TZ4QGogfcCYrwj2P8YVeq	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

En aplicación de lo dispuesto en el artículo 20, párrafo segundo, de la citada Ley, la competencia para la emisión del dictamen solicitado corresponde a la Comisión Permanente y de acuerdo con lo previsto en su artículo 25, párrafo segundo, el plazo para su emisión es de veinte días.

Del expediente remitido se desprenden los siguientes antecedentes fácticos:

1.- Previamente al inicio del procedimiento, la Secretaría General de Finanzas y Sostenibilidad elabora, con fecha 17 de mayo de 2018, los siguientes documentos:

- Memoria justificativa sobre la necesidad y oportunidad de elaboración de la citada Orden.

- Memoria económica, en la que se señala que la norma no implica una disminución de los ingresos públicos ni aumento del gasto.

- Informe de valoración de las cargas administrativas, conforme a lo dispuesto en el artículo 45.1 letra a) de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad autónoma de Andalucía.

- Informe de evaluación del impacto de género, de conformidad con el Decreto 17/2012, de 7 de febrero, que lo regula.

- Informe de evaluación del enfoque de derechos de la infancia, de conformidad con el Decreto 103/2005, de 19 de abril que lo regula.

- Resolución por la que se dispone establecer trámite de audiencia, información pública y consulta facultativa en el Proyecto de Orden, al que se adjunta Anexo con relación de en-

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO	23/07/2019	PÁGINA 2/58
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	PK2jm9100TZ4QGogfcCYrWj2P8YVeq	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

tidades y organismos a los que se les concederá dicho trámite.

- Documento de la Agencia de Defensa de la Competencia sobre criterios para determinar la incidencia de un proyecto de norma en relación al informe preceptivo previsto en el artículo 3.i) de la Ley 6/2007, de 26 de junio, de Promoción y Defensa de la Competencia de Andalucía.

- Texto del Proyecto de Orden por la que se regulan los procedimientos, las condiciones de concesión y otros aspectos de la gestión de las garantías y las operaciones financieras de activos de la Administración de la Junta de Andalucía.

- Correo electrónico de 18 de mayo de 2018 por el que se remiten los documentos citados a la Secretaría General Técnica para su tramitación.

**2.-** La Viceconsejería de Hacienda y Administración Pública, vista la propuesta de la Secretaría General de Finanzas y Sostenibilidad, la eleva con fecha 23 de mayo de 2018 al titular de la Consejería, quien en esta misma fecha acuerda que se inicie la tramitación de la misma, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 45.1.a) de la Ley 6/2006, citada.

**3.-** Con fecha 24 de mayo de 2018 la Secretaría General de Finanzas y Sostenibilidad remite a la Secretaría General Técnica nueva Resolución por la que se dispone establecer el trámite de audiencia, información pública y consulta facultativa. Dicha Secretaría, que pasa a denominarse Secretaría General de Hacienda, Finanzas y Sostenibilidad (en adelante SGHFS), remite, con fecha 28 de junio, nuevo texto a la Secretaría General Técnica para la realización del trámite de audiencia.

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO	23/07/2019	PÁGINA 3/58
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	PK2jm9100TZ4QGogfcCYrWj2P8YVeq	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

4.- Mediante sendos oficios de 28 de junio de 2018, la Secretaría General Técnica remite el texto para que formulen observaciones y sugerencias a los siguientes órganos y entidades: Consejería de Empleo, Empresa y Comercio; Consejería de Fomento y Vivienda; Confederación Empresarial de Comercio de Andalucía CECA-Andalucía; Consejo Andaluz de Cámaras de Comercio, Industria y Navegación; Consejo de las Personas Consumidoras y Usuarias de Andalucía; Confederación de Empresarios de Andalucía; Unión General de Trabajadores de Andalucía (UGT); Secretaría de Política Institucional y Empleo CC.OO. Andalucía; Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio; Consejería de la Presidencia, Administración Local y Memoria Democrática; Consejería de Justicia e Interior; Consejería de Agricultura, Pesca y Desarrollo Rural; Consejería de Turismo y Deporte; Consejería de Cultura; Consejería de Salud; Consejería de Igualdad y Políticas Sociales; Consejería de Conocimiento, Investigación y Universidad; Consejería de Educación; Agencia Tributaria de Andalucía; Empresa Pública de Gestión de Activos, S.A.; Liberbank; Consejo de Transparencia y Protección de datos; Caja Rural de Granada; Caja Rural de Jaén; Abanca en Madrid; Cajamar Caja Rural de Almería; Asociación de Trabajadores Autónomos (ATA) de Sevilla; Caja Sur Banco, S.A., en Córdoba; Unicaja en Málaga; Bankia, S.A. en Madrid; Bancos Santander, S.A. en Sevilla; Caixabank en Sevilla; Federación Andaluza de Municipios y Provincial; BBVA, S.A. en Sevilla; Garantía SGR en Sevilla; Confederación Española de Sociedades Garantía Recíproca (CESGAR) en Madrid; Unión Profesional y Trabajadores Autónomos de Andalucía (UPTA); Círculo de Empresas Andaluzas de la Construcción, Consultoría y Obras Públicas (CEACOP); Empresarios de Tecnología de la Información y Comu-

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	23/07/2019	PÁGINA 4/58
VERIFICACIÓN	Pk2jm9100TZ4QGogfcCYrWj2P8YVeq	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

nicación (ETICOM); Fedecotram; Asociación de Empresas del Sector Medioambiental de Andalucía (AESMA); Confederación de Empresas Pequeñas y Autónomos de Andalucía (CEMPE-Andalucía); Federación Andaluza de Empresas Cooperativas de Trabajo Asociado (FAECTA-Andalucía); Cooperativa Agro-Alimentarias de Andalucía (antes FAECA-Andalucía); Coordinadora de Organizaciones de Agricultores y Ganaderos de Andalucía (COAG-Andalucía); Unión de Pequeños Agricultores y Ganaderos de Andalucía (UPA Sevilla); Federación de Asociaciones Agrarias -Jóvenes Agricultores de Andalucía (ASAJA-Andalucía) y Federación Empresarial Andaluza de Sociedades Laborales (FEANSAL).

Se han recepcionado observaciones con la siguiente procedencia: La Garantía, Sociedad de Garantía Recíproca (correo electrónico de 16 de julio de 2018); Confederación Española de Sociedades de Garantía Recíproca, CESGAR (19 de julio de 2018); Secretaría General Técnica de la Consejería de Turismo y Deporte (24 de julio de 2018); Confederación de Empresarios de Andalucía (30 de julio de 2018); Secretaría General de Acción Exterior de la Consejería de la Presidencia, Administración Local y Memoria Democrática (13 de septiembre de 2018), y Consejo de Transparencia y Protección de Datos (9 de noviembre de 2018).

Comunican que no realizan observaciones la Secretaría General Técnica de la Consejería de Justicia e Interior (12 de julio de 2018); Secretaría General Técnica de la Consejería de Conocimiento, Investigación y Universidad (19 de julio de 2018); Secretaría General Técnica de la Consejería de Empleo, Empresa y Comercio (25 de julio de 2018) y Consejería de Salud (1 de agosto de 2018).

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	23/07/2019	PÁGINA 5/58
VERIFICACIÓN	Pk2jm9100TZ4QGogfcCYrWj2P8YVeq	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

5.- Asimismo, y en la misma fecha antes indicada, se remite el texto a los siguientes órganos de la consejería consultante: Dirección General de Relaciones financieras con las Corporaciones Locales; Dirección General de Patrimonio; Dirección General de Tesorería y Deuda Pública; Dirección General de Financiación y Tributos; Dirección General de Política Digital; Intervención General; Dirección General de Fondos Europeos; Dirección General de Planificación Económica y Estadística y Secretaría General de Economía.

Se han recepcionado observaciones de la Dirección General de Política Digital (13 de julio de 2018) y de la Intervención General (24 de julio de 2018 y 1 de agosto).

Comunican que no formulan observaciones los siguientes órganos: Dirección General de Financiación y Tributos (9 de julio de 2018); Secretaría General de Economía (5 de julio de 2018); Secretaría General Técnica de la Consejería de Igualdad y Políticas Sociales (30 de julio de 2018) y Dirección General de Planificación Económica y Estadística (30 de julio de 2018).

6.- Con fecha 28 y 29 de junio de 2018 la Secretaría General Técnica remite el texto a informe del Instituto Andaluz de Administración Pública; Instituto de Estadística y Cartografía de Andalucía; Consejo Andaluz de Gobiernos Locales; Unidad de Igualdad de Género de la CEHAP; Dirección General de Presupuestos; Dirección General de Planificación y Evaluación; Secretaría General para la Administración Pública y Dirección General de Recursos Humanos y Función Pública.

Consta la emisión de informes de la siguiente procedencia: Consejo de las Personas Consumidoras y Usuarias de Andalucía

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	23/07/2019	PÁGINA 6/58
VERIFICACIÓN	PK2jm9100TZ4QGogfcCYrWj2P8YVeq	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

(17 de julio de 2018); Dirección General de Planificación y Evaluación (20 de julio de 2018); Unidad de Igualdad de Género de la CEHAP (19 de julio de 2018); Dirección General de Presupuestos (29 de julio de 2018) y Consejo Andaluz de Gobiernos Locales (31 de julio de 2018).

**7.-** El 2 de julio de 2018 la Secretaría General Técnica emite Resolución por la que se somete a información pública el Proyecto de Orden, en virtud del artículo 133.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administración Común de las Administraciones Públicas, en relación con el artículo 45.1.c) de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía. Dicha Resolución aparece publicada en el BOJA núm. 131 de 9 de julio.

**8.-** Mediante comunicación interior de 5 de julio de 2018 la Secretaría General de Hacienda, Finanzas y Sostenibilidad remite a la Secretaría General Técnica los anexos cumplimentados para determinar la incidencia del Proyecto de Orden en relación al informe preceptivo previsto en el artículo 3.i) de la Ley 5/2007, de 26 de junio, de Promoción y Defensa de la Competencia de Andalucía.

**9.-** Con fecha 30 de julio de 2018 la Dirección General de Hacienda, Finanzas y Sostenibilidad emite memoria justificativa de la adecuación del Proyecto de Orden a los principios de buena regulación contenidos en el artículo 129 de la Ley 39/2015, citada, y memoria justificativa de la innecesariedad de realizar el tramite de la consulta pública previa, prevista en el artículo 133 de la Ley 39/2015.

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO	23/07/2019	PÁGINA 7/58
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jm9100TZ40GogfcCYrWj2P8YVeq	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

**10.-** Con fechas 18 de octubre y 9 de noviembre de 2018 se reciben los informes del Consejo de Defensa de la Competencia de Andalucía y del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía, respectivamente.

**11.-** La Secretaría General de Hacienda, Finanzas y Sostenibilidad emite con fecha 23 de noviembre de 2018 informe de valoración de las observaciones formuladas en el trámite de audiencia. Figura a continuación un nuevo borrador, resultante del informe de valoración. Ambos documentos son remitidos a la Secretaría General Técnica con fecha 22 de noviembre de 2018.

**12.-** Por su parte, la Secretaría General Técnica de la Consejería de Economía, Hacienda y Administración Pública, a través del Servicio de Legislación, emite su preceptivo informe, con fecha 16 de enero de 2019, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 45.2 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía. A continuación consta un nuevo borrador del Proyecto de Orden, recogiendo las modificaciones introducidas.

**13.-** El 23 de enero de 2019 la Secretaría General de Hacienda, Finanzas y Sostenibilidad emite informe de valoración de las observaciones formuladas por la Secretaría General Técnica. Como resultado de dichas observaciones se emite un nuevo borrador del Proyecto de Orden adaptado a las mismas.

**14.-** Mediante correo electrónico de 4 de marzo de 2019, el Servicio de Legislación remite a la Secretaría General de

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	23/07/2019	PÁGINA 8/58
VERIFICACIÓN	Pk2jm9100TZ4QGogfcCYrWj2P8YVeq	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	





CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

Hacienda nueva versión del texto, con control de cambios, a la vez que se plantean algunas dudas para su aclaración. Asimismo, y también mediante correo electrónico de 3 de abril 2019, la Secretaría General de Hacienda remite nuevo borrador.

**15.-** Mediante correo electrónico de 3 de abril de 2019, la Secretaría General de Hacienda remite al servicio de Legislación nueva ficha de la consulta pública previa. Este organismo lo remite a la Viceconsejería el 8 de abril de 2019 para su publicación en el Portal de Transparencia.

**16.-** A continuación, mediante correo electrónico de 9 de abril de 2019 la Intervención General formula diversas observaciones sobre la disposición adicional primera del Proyecto de Orden.

**17.-** Figura a continuación, Diligencia del Subdirector de Política Financiera, de fecha 23 de abril de 2019, en relación a la consulta pública previa, según lo dispuesto en el artículo 133.1 de la Ley 39/2015. Dicha consulta previa estuvo accesible en el enlace: <https://juntadeandalucia.es/servicios/participación/normativa/consulta-previa/detalle/170369.html>, por un plazo desde el 9 al 17 de abril, no habiéndose recibido aportaciones sobre el citado texto en la dirección electrónica habilitada al efecto [sghacienda.chie@juntadeandalucia.es](mailto:sghacienda.chie@juntadeandalucia.es).

**18.-** Figura a continuación un nuevo borrador del Proyecto de Orden elaborado por la Secretaría General de Hacienda, adaptado a las observaciones aceptadas.

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO	23/07/2019	PÁGINA 9/58
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jm9100TZ4QGogfcCYrWj2P8YVeq	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

**19.-** Consta comunicación interior de 23 de abril de 2019, de la Secretaría General de Hacienda a la Secretaría General Técnica, por la que se justifica la división del Proyecto de Orden en dos expedientes, remitiéndose a continuación el texto del Proyecto de Orden.

La Secretaría General Técnica comunica la división del contenido del Proyecto de Orden en dos, uno dedicado al régimen de extinción y liquidación de los fondos carentes de personalidad jurídica, y otro que tiene por objeto la regulación de los procedimientos, las condiciones de concesión y otros aspectos de la gestión de las garantías y las operaciones financieras de activo de la Administración de la Junta de Andalucía, a los siguientes órganos: Secretaría General para la Administración Pública; Consejo de Transparencia y Protección de Datos; Agencia de Defensa de la Competencia de Andalucía; Consejo Andaluz de Gobiernos Locales; Dirección General de Transformación Digital; Dirección General de Tesorería y Deuda Pública; Dirección General de Patrimonio; Dirección General de Presupuestos; Dirección General de Tributos, financiación, Relaciones financieras con las Corporaciones Locales y Juego; Asesoría Jurídica de la Consejería e Intervención General.

**20.-** Consta que la Asesoría Jurídica de la Consejería de Hacienda, Industria y Energía emitió su preceptivo informe con fecha 10 de junio de 2019.

**21.-** El 19 de junio de 2019 la Secretaría General de Hacienda valora las observaciones formuladas en el anterior informe, elaborándose en esta misma fecha un nuevo borrador del proyecto de Orden por la que se regulan los procedimientos, las con-

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	23/07/2019	PÁGINA 10/58
VERIFICACIÓN	Pk2jm9100TZ4QGogfcCYrWj2P8YVeq	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

diciones de concesión y otros aspectos de la gestión de las garantías y las operaciones financieras de activo de la Administración de la Junta de Andalucía.

**22.-** Figura diligencia de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Hacienda, Industria y Energía, de fecha 1 de julio de 2019, relativa a la publicidad activa en la tramitación del procedimiento de elaboración de la Orden, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 13.1 de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía.

**23.-** El Proyecto de Orden remitido a dictamen de este Consejo consultivo consta de preámbulo, ciento cuarenta y tres artículos, cuatro disposiciones adicionales, tres disposiciones transitorias y una disposición final única.

## FUNDAMENTOS JURÍDICOS

### I

Se somete a dictamen de este Consejo Consultivo el "Proyecto de Orden por la que se regulan los procedimientos, las condiciones de concesión y otros aspectos de la gestión de las garantías y las operaciones financieras de activo de la Administración de la Junta de Andalucía".

Inicialmente, la regulación sometida a dictamen se incluyó en un borrador de Orden con un mayor alcance material, ya que se refería también al régimen de extinción y liquidación de

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO	23/07/2019	PÁGINA 11/58
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	PK2jm9100TZ4QGogfcCYrWj2P8YVeq	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

los fondos carentes de personalidad jurídica". El texto actual es resultado de la división del Proyecto de Orden en dos expedientes, el primero de los cuales ya ha sido examinado por este Consejo Consultivo en el dictamen 427/2019, relativo al Proyecto de Orden por la que se desarrolla el régimen de extinción y liquidación de los fondos carentes de personalidad jurídica.

Una vez precisado lo anterior damos cuenta del contenido de la disposición reglamentaria sometida a dictamen para después referirnos a los principios y objetivos del Estatuto de Autonomía a los que debe adecuarse y de los títulos competenciales en la materia.

1. La regulación prevista en el Proyecto de Orden atañe, según se desprende del artículo 2 (ámbito objetivo), a las operaciones financieras de activo de la Administración de la Junta de Andalucía y de las entidades vinculadas o dependientes de las mismas que se concretan en el artículo 3 (ámbito subjetivo). A los efectos de la regulación proyectada tales operaciones comprenden los créditos o préstamos, préstamos participativos, participaciones en el capital o patrimonio de empresas no financieras, valores representativos de deudas de empresas y otras inversiones de financiación de riesgo.

El título I del Proyecto de Orden, dividido en cinco capítulos, regula el objeto y ámbito de aplicación de la Orden proyectada, así como el régimen jurídico y los principios generales de las operaciones financieras de activo. También se ocupa de los avales y otras garantías, así como del efecto in-

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	23/07/2019	PÁGINA 12/58
VERIFICACIÓN	Pk2jm9100TZ4QGogfcCYrWj2P8YVeq	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

centivador de las operaciones financieras, y de la publicidad y transparencia. En el último capítulo de este mismo título se crea y se regula la base de datos de operaciones financieras, concretando, entre otros aspectos, la información a suministrar y los órganos obligados a ello, así como el contenido de dicha información.

Las operaciones financieras de activo se disciplinan en el título II, dividido en cuatro capítulos referidos a los créditos y préstamos (cap. I), préstamos participativos (cap. II), adquisición de acciones o participaciones y adquisición de deuda emitidas por empresas (cap. III) y otras inversiones de financiación de riesgo (cap. IV).

El título III se refiere a la concesión de garantías y regula, entre otros aspectos, los procedimientos y condiciones de concesión.

El título IV se ocupa del régimen de los derechos económicos derivados de las operaciones financieras.

Finalmente, en el título V se regulan otras disposiciones, incluyendo la compensación de obligaciones, límites a las operaciones financieras, tramitación de autorizaciones en cumplimiento de la normativa de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, recuperación de ayudas declaradas incompatibles con el Derecho Comunitario, seguimiento y supervisión de operaciones financieras.

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	23/07/2019	PÁGINA 13/58
VERIFICACIÓN	Pk2jm9100TZ4QGogfcCYrWj2P8YVeq	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

2. Una vez descrito someramente el contenido del Proyecto de Orden puede afirmarse que la regulación proyectada se ampara en la disposición final primera del Decreto-ley 1/2018, de 27 de marzo, de medidas para la gestión de los instrumentos financieros del Programa Operativo FEDER Andalucía 2014-2020 y otras de carácter financiero, cuyo apartado 1 dispone que la Consejería competente en materia de Política Financiera, en el plazo máximo de dos meses a contar desde la entrada en vigor del presente Decreto-ley, aprobará una Orden que tenga por objeto regular los procedimientos, las condiciones de concesión y otros aspectos de la gestión de las garantías y operaciones financieras de activo de la Administración de la Junta de Andalucía, de acuerdo, en su caso, con las especialidades derivadas del Reglamento (UE) núm. 1303/2013, de 17 de diciembre y demás normativa comunitaria aplicable a los instrumentos financieros cofinanciados por el Programa Operativo, así como la gestión de recuperaciones y de los ingresos y cobros que resulten de dichas operaciones.

Asimismo, la disposición reglamentaria en curso de aprobación viene a dar cumplimiento a la disposición final segunda de dicho Decreto-ley, según la cual mediante Orden de la Consejería competente en materia de Hacienda se regulará el procedimiento en virtud del cual "los órganos responsables del reconocimiento de obligaciones de cualquier naturaleza de la Hacienda Pública de la Junta de la Andalucía declararán la extinción mediante compensación, de acuerdo con la normativa civil, de dichas obligaciones con los créditos de naturaleza privada de titularidad de la misma que se encuentren vencidos y pendientes de cobro".

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO	23/07/2019	PÁGINA 14/58
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jm9100TZ4QGogfcCYrWj2P8YVeq	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

Siendo así, los principios inspiradores y el fundamento competencial de la disposición reglamentaria que se pretende aprobar son los mismos que sirvieron de base para la aprobación del Decreto-ley 1/2018, cuyo parte expositiva destaca la necesidad de instrumentos financieros en las áreas del emprendimiento y de la innovación (I+D), especialmente en el segmento de empresas en fases de crecimiento y expansión, así como en el área de los proyectos de desarrollo urbano sostenible. Dicha disposición subraya la necesidad de cubrir las deficiencias de mercado, incluyendo la posibilidad de desarrollar proyectos mediante instrumentos financieros de carácter reembolsable, en diferentes prioridades de inversión. Se trata de dar respuesta a necesidades del tejido empresarial en Andalucía ante las dificultades de acceso al crédito de ciertos colectivos para emprender. El referido Decreto-ley supone una modificación sustancial con respecto al régimen jurídico vigente para los fondos carentes de personalidad jurídica, establecido en la disposición adicional decimotercera de la Ley 7/2013, de 23 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2014, ya que con cargo a los mismos sólo se podían conceder operaciones en condiciones de mercado. En este contexto, el Decreto-ley destaca que se incluyen en el ordenamiento jurídico autonómico previsiones similares a la recogida en la disposición adicional sexta de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, así como el reconocimiento legal como ingreso de derecho público de las devoluciones de préstamos y créditos concedidos sin interés o con interés inferior al de mercado, así como de las comisiones e intereses que, en su caso, se devenguen por estas operaciones,

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	23/07/2019	PÁGINA 15/58
VERIFICACIÓN	Pk2jm9100TZ4QGogfcCYrWj2P8YVeq	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

y de las cantidades que, como consecuencia de la prestación de ayudas consistentes en avales, se hayan de percibir, ya sea por su formalización, mantenimiento, quebranto o cualquier otra causa.

Partiendo de la habilitación legal ya referida cabe afirmar que las operaciones financieras y la concesión de garantías objeto de regulación responden al fomento de la actividad económica y productiva en Andalucía, contribuyendo a la creación de riqueza y al empleo. En este plano, el Estatuto de Autonomía para Andalucía recoge entre los objetivos básicos de la Comunidad Autónoma, el desarrollo industrial y tecnológico basado en la innovación, la investigación científica y las iniciativas emprendedoras públicas y privadas, entre otros, como fundamento del crecimiento armónico de Andalucía (art. 10.3.11º). En concordancia con lo que se acaba de indicar, el artículo 37.1.13º incluye el fomento de la capacidad emprendedora, la investigación y la innovación entre los principios rectores de las políticas públicas.

Asimismo, cabe recordar que el artículo 157 del Estatuto de Autonomía, bajo la rúbrica "principios y objetivos básicos", contempla el fomento de la actividad económica entre los fundamentos de la actuación de los poderes públicos de la Comunidad Autónoma de Andalucía (apdo. 1) y se refiere a la creación y redistribución de la riqueza y al desarrollo sostenible como principios que han de inspirar la política económica (apartado 2). En esta dirección, el apartado 4 de dicho artículo dispone que la política económica de Andalucía "promoverá la capacidad emprendedora y de las iniciativas empresa-

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	23/07/2019	PÁGINA 16/58
VERIFICACIÓN	PK2jm9100TZ4QGogfcCYrWj2P8YVeq	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	





CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

*riales, incentivando especialmente la pequeña y mediana empresa, la actividad de la economía social y de los emprendedores autónomos..., las relaciones entre la investigación, la Universidad y el sector productivo, y la proyección internacional de las empresas andaluzas”.*

La movilización de fondos públicos para la financiación de proyectos mediante las operaciones financieras reguladas en el Proyecto de Orden debe realizarse atendiendo a los fines constitucionales y estatutarios encomendados a los poderes públicos, así como los principios de estabilidad económica, eficiencia y economía (art. 189 del Estatuto de Autonomía)

Según lo que acabamos de exponer, y a la vista del contenido del Proyecto de Orden, el establecimiento del marco jurídico regulador de las operaciones financieras de activo y de la concesión de garantías con los fines y objetivos antes referidos debe relacionarse con la competencia de fomento de la actividad económica en Andalucía (art. 58.2.1º del Estatuto de Autonomía) y con las competencias de la Comunidad Autónoma para la regulación de su Hacienda Pública. Sobre esta última venimos señalando (dictamen 775/2009) que el Tribunal Constitucional que aun sin manifestación expresa incluida en el artículo 148 de la Constitución, del espíritu de su conjunto normativo se desprende que *«la organización de su Hacienda es no tanto una competencia que se reconoce a las Comunidades Autónomas, cuanto una exigencia previa o paralela a la propia organización»* (STC 14/1986, de 31 de enero, FJ 2; en el mismo sentido, pueden verse las SSTC 63/1986, de 21 de mayo, FJ IV, y 183/1988, de 13 de octubre, FJ I). En este sentido, damos

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	23/07/2019	PÁGINA 17/58
VERIFICACIÓN	Pk2jm9100TZ4QGogfcCYrWj2P8YVeq	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

por reproducidas las disposiciones del título VI, capítulo III, del Estatuto de Autonomía, reguladoras de la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma.

Por otro lado, en la medida en que una parte importante de la regulación se refiere a los aspectos procedimentales de la concesión de créditos y préstamos, adquisición de acciones y participaciones o de títulos representativos de deuda, concesión de garantías, elaboración de bases reguladoras, etc., el Proyecto de Orden encuentra amparo en la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma sobre "el procedimiento administrativo derivado de las especialidades de la organización propia de la Comunidad Autónoma, la estructura y regulación de los órganos administrativos públicos de Andalucía y de sus organismos autónomos" (art. 47, apartado 1.1ª del Estatuto de Autonomía).

Como es lógico, en el ejercicio de tales competencias la Comunidad Autónoma está obligada a respetar las que corresponden al Estado según la Constitución y, entre ellas, las que se derivan del artículo 135 de la misma en orden a la preservación de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, así como de su artículo 149 que se refiere, entre otras, a la competencias exclusivas del Estado sobre legislación mercantil y procesal, sin perjuicio de las necesarias especialidades que en este orden se deriven de las particularidades del derecho sustantivo de las Comunidades Autónomas (apdo. 1.6ª), a la legislación Civil (apdo. 1.8ª), a las bases de la ordenación de crédito, banca y seguros (apdo. 1.11ª), a las bases del régimen jurídico de las Administracio-

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO	23/07/2019	PÁGINA 18/58
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jm9100TZ4QgogfcCYrWj2P8YVeq	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

nes Públicas y al procedimiento administrativo común (apdo. 1.18ª).

Las competencias de la Comunidad Autónoma han de cohererse con las dictadas por el Estado al amparo del artículo 157.3 de la Constitución, en el que se dispone que mediante ley orgánica podrá regularse el ejercicio de las competencias financieras enumeradas en su apartado 1 y las posibles formas de colaboración financiera entre las Comunidades Autónomas y el Estado. En este sentido, el Tribunal Constitucional ha expuesto que en relación con la materia financiera la Constitución prevé que las respectivas competencias del Estado han de ejercerse en un marco de coordinación y cooperación determinado que conlleva límites de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas, límites que han de reputarse constitucionales cuando se deriven de las prescripciones de la propia Constitución o de la ley orgánica a la que aquélla remite en su artículo 157.3 (STC 134/2011, de 20 de julio, FJ 10, entre otras). En este plano, hay que recordar que el artículo 13 bis de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas incorpora el principio de prudencia financiera como principio rector de las operaciones financieras de las Comunidades Autónomas. Dicho precepto fue añadido por la Ley Orgánica 6/2015, de 12 de junio, cuya exposición de motivos señala que el mismo tiene como objetivo que las operaciones financieras de las Comunidades Autónomas se formalicen cumpliendo unas condiciones razonables de coste y riesgo; principio de prudencia que se extiende al otorgamiento de garantías públicas, pasivos contingentes y otras medidas de apoyo extrapresupuestario a operaciones de crédito otorgadas

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	23/07/2019	PÁGINA 19/58
VERIFICACIÓN	Pk2jm9100TZ4QGogfcCYrWj2P8YVeq	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

por las Comunidades Autónomas, en cuanto pueden comprometer la sostenibilidad financiera de éstas.

En efecto, el artículo 13.bis establece que todas las operaciones financieras que suscriban las Comunidades Autónomas, de acuerdo con lo previsto en el artículo 2.1 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, están sujetas al principio de prudencia financiera (apdo. 1), precisando que se entiende por prudencia financiera el conjunto de condiciones que deben cumplir las operaciones financieras para minimizar su riesgo y coste.

Según el apartado 2 del artículo 13 bis antes citado son operaciones financieras, entre otras que en él se enuncian, las que tengan por objeto los activos financieros; entre los que se incluyen "los instrumentos de capital o de patrimonio neto de otras entidades" y "la concesión de avales, reavales u otra clase de garantías públicas o medidas de apoyo extrapresupuestario". Su apartado 3 dispone que las condiciones que deben cumplir dichas operaciones financieras se establecerán por Resolución de la Secretaría General del Tesoro y Política Financiera y el apartado 5 somete a la autorización del Estado la concesión de las garantías antes mentadas cuando no se ajusten a las condiciones del principio de prudencia financiera.

En lo que respecta a los créditos sin interés, o con interés inferior al de mercado, hay que recordar que la disposición adicional sexta de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones establece que los concedidos a particulares por los entes contemplados en el artículo 3 de dicha Ley (Administraciones Públicas y sus entidades instrumentales) se regirán por su normativa específica y, en su defecto, por

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO	23/07/2019	PÁGINA 20/58
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jm9100TZ4QGogfcCYrWj2P8YVeq	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

las prescripciones de la propia Ley 38/2003 que resulten adecuadas a la naturaleza de estas operaciones, en particular, los principios generales, requisitos y obligaciones de beneficiarios y entidades colaboradoras, y procedimiento de concesión.

Asimismo, en la medida en que el Proyecto de Orden no sólo contempla determinadas operaciones en condiciones de mercado, sino también en régimen de ayudas, éstas habrán de respetar la normativa de la Unión Europea y, en particular lo dispuesto en los artículos 107 y 108 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea y normativa derivada, como contempla el Proyecto de Orden en diversos artículos.

En este orden de cuestiones, dado que el Proyecto de Orden contempla supuestos de operaciones financieras cofinanciadas con fondos comunitarios, resulta obligado el sometimiento a la normativa específica que les sea aplicable, tal y como contempla la disposición examinada, que se remite, en particular, al Reglamento (UE) nº 1303/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, por el que se establecen disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión, al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, y por el que se establecen disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, y se deroga el Reglamento (CE) nº 1083/2006 del Consejo.

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	23/07/2019	PÁGINA 21/58
VERIFICACIÓN	PK2jm9100TZ4QGogfcCYrWj2P8YVeq	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

3. Sentado lo anterior, hay que señalar que el incumplimiento del plazo previsto en la disposición final primera, apartado 1, del Decreto-ley 1/2018 no ha de considerarse como un supuesto de caducidad de la habilitación, en cuyo caso se generaría un vicio invalidante de la disposición reglamentaria extemporáneamente aprobada. En efecto, damos por reproducida la doctrina sentada por este Consejo Consultivo sobre la potestad reglamentaria de los Consejeros a la luz de lo dispuesto en el artículo 119.3 del Estatuto de Autonomía para Andalucía y 44.2 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, según el cual las personas titulares de las Consejerías tienen potestad reglamentaria en lo relativo a la organización y materias internas de las mismas y, fuera de estos supuestos, sólo podrán dictar reglamentos cuando sean específicamente habilitadas para ello por una ley o por un reglamento del Consejo de Gobierno. Según dicha doctrina hemos de convenir que la habilitación legal resulta obligada en una disposición como la sometida a dictamen que va más allá del ámbito doméstico u organizativo.

Ahora bien, dicho lo anterior no cabe interpretar que la superación del plazo previsto en la norma habilitante (excesivamente optimista considerando la envergadura y la complejidad de la disposición y los trámites que forzosamente se tenía que cumplimentar) priva de todo efecto a la habilitación e invalida la Orden aprobada con posterioridad a dicho plazo. Como se indica en el dictamen 290/2014 de este Consejo Consultivo, citado en su informe por el Gabinete Jurídico, sólo en los casos en los que el plazo pueda considerarse "esencial" cabría sentar una conclusión semejante, pues si el propio legislador

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO	23/07/2019	PÁGINA 22/58
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jm9100TZ40GogfcCYrWj2P8YVeq	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

considera que la habilitación decae y no puede dictarse fuera del plazo previsto, por razones que han sido valoradas al configurar la norma habilitante, la aprobación extemporánea supondría violentar la voluntad expresada en dicha norma. Sin embargo, en este supuesto no puede hablarse de un plazo "esencial", a pesar de que la norma habilitante lo califique como "máximo". Basta con leer la parte expositiva del Decreto-ley para darse cuenta que el interés general que se persigue con el nuevo marco regulador sólo se satisface con la aprobación del marco regulador de las operaciones financieras de activo y de la concesión de garantías en el menor tiempo posible.

En suma, cabe afirmar que la Comunidad Autónoma de Andalucía ostenta competencias para dictar la disposición cuyo proyecto se somete a consulta, cuya aprobación corresponde al Consejero de Hacienda, Industria y Energía, de conformidad con el artículo 44.2 de la Ley 6/2006, en relación con lo dispuesto en el artículo 119.3 del Estatuto de Autonomía y con la específica habilitación contenida en la ya citada disposición final primera, apartado 1, y en la disposición final segunda del Decreto-ley 1/2018.

**II**

El examen de la documentación remitida a este Consejo Consultivo lleva a señalar que la tramitación seguida para la elaboración del Proyecto de Orden se atiene a las prescripciones contenidas en el artículo 45 de la Ley 6/2006 y normas concordantes, así como a las contenidas en el título VI de la

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	23/07/2019	PÁGINA 23/58
VERIFICACIÓN	Pk2jm9100TZ4QGogfcCYrWj2P8YVeq	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en el que se regula “la iniciativa legislativa y la potestad para dictar reglamentos y otras disposiciones”. En relación con dicho título, damos por reproducida la síntesis de la STC 55/2018, de 24 de mayo, realizada en el dictamen 475/2018.

Dicho lo anterior, hay que hacer notar que el procedimiento se inició por acuerdo de la Consejera de Hacienda y Administración Pública (de 23 de mayo de 2018), a propuesta de la Secretaría General de Finanzas y Sostenibilidad, de conformidad con el artículo 45.1.a) de la referida Ley 6/2006. A dicho acuerdo se adjunta la documentación que determina el artículo 45.1.a) de la misma Ley: primer borrador del Proyecto de Orden; informe justificativo de la necesidad y oportunidad de la citada norma; memoria económica sobre la incidencia económico-financiera de la norma proyectada, y valoración de las cargas administrativas para la ciudadanía y las empresas. También consta la cumplimentación del formulario sobre los criterios para determinar los supuestos en los que un proyecto normativo puede incidir en la competencia, unidad de mercado, actividades económicas y principios de buena regulación.

Inicialmente, el Centro Directivo responsable de la tramitación elaboró memoria justificativa sobre la innecesariedad de realizar el trámite de la consulta pública previa, prevista en el artículo 133 de la Ley 39/2015. Sin embargo, tras la división del Proyecto de Orden en dos disposiciones, consta que dicha consulta fue publicada el 8 de abril de 2019, sin que se presentaran aportaciones dentro del plazo concedido.

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	23/07/2019	PÁGINA 24/58
VERIFICACIÓN	PK2jm9100TZ4QGogfcCYrWj2P8YVeq	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	





CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

Se han incorporado al expediente los informes de los siguientes órganos: Dirección General de Planificación y Evaluación (20 de julio de 2018), según lo previsto en el artículo 2.c) del Decreto 260/1988, de 2 de agosto; Dirección General de Presupuestos (29 de julio de 2018), de conformidad con lo previsto en el artículo 2.3 del Decreto 162/2006, de 12 de septiembre; Consejo de Transparencia y Protección de Datos, según lo previsto en el artículo 15.1.d) de sus Estatutos, aprobados mediante el Decreto 434/2015, de 29 de septiembre; Consejo de Defensa de la Competencia de Andalucía (17 de octubre de 2018), de conformidad con lo previsto en el artículo 3.i) de la Ley 6/2007, de 26 de junio, de Promoción y Defensa de la Competencia de Andalucía; Secretaría General Técnica de la Consejería de Hacienda y Administración Pública (16 de enero de 2019), de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 45.2 de la Ley 6/2006, y Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía, a través de la Asesoría Jurídica en la Consejería de Hacienda, Industria y Energía (10 de junio de 2019), informe emitido de acuerdo con lo previsto en el artículo 45.2 de la Ley 6/2006 y 78.2.a) del Reglamento de Organización y Funciones del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía y del Cuerpo de Letrados, aprobado por el Decreto 450/2000, de 26 de diciembre.

Recordando lo expuesto en el primer fundamento jurídico sobre la modificación del ámbito material inicialmente previsto para la Orden proyectada, hay que destacar la realización del trámite de audiencia considerando los potenciales destinatarios de la misma, de conformidad con el artículo 45.1.c) de

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	23/07/2019	PÁGINA 25/58
VERIFICACIÓN	Pk2jm9100TZ4QGogfcCYrWj2P8YVeq	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

la Ley 6/2006. También se acredita que, mediante resolución de la Secretaría General Técnica de fecha 2 de julio de 2018, se sometió el texto a información pública (BOJA núm. 131, de 9 de julio de 2017).

Consta que la Orden en tramitación fue analizada por el Consejo Andaluz de Consumidores y Usuarios (17 de julio de 2018), según lo establecido en el artículo 10 del Decreto 58/2006, de 14 de marzo, y por el Consejo Andaluz de Gobiernos Locales (31 de julio de 2018), de conformidad con lo previsto en el artículo 57.2 de la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía.

Se ha emitido informe sobre evaluación del impacto por razón de género de la disposición en trámite, cumpliéndose así lo dispuesto en el artículo 6.2 de la Ley 12/2007, de 26 de noviembre, para la promoción de la igualdad de género en Andalucía, 45.1.a) de la Ley 6/2006, así como lo previsto en el Decreto 17/2012, de 7 de febrero, que regula su elaboración. En relación con dicho informe consta que la Unidad de Igualdad de Género de la Consejería formula diversas observaciones (19 de julio de 2018). Asimismo, se ha emitido el informe sobre el Enfoque de Derechos de la Infancia, de conformidad con lo establecido en el artículo 7, del Decreto 103/2005, de 19 de abril, que lo regula, expresándose en el mismo que, la norma no es susceptible de repercutir sobre los derechos de los niños y las niñas.

Hay que destacar que, mediante diligencia de 17 de mayo de 2019 de la Secretaría General Técnica, se pone de manifiesto

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO	23/07/2019	PÁGINA 26/58
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jm9100TZ4QGogfcCYrWj2P8YVeq	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 13.1 de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía.

Asimismo, hay que hacer notar que las observaciones y sugerencias formuladas durante el procedimiento han sido examinadas y valoradas por el Órgano que tramita el procedimiento, quedando constancia en el expediente del juicio que merecen e indicando cuáles de ellas se asumen y cuáles no. Con ello, como viene señalando este Consejo, no sólo se da verdadero sentido a los distintos trámites desarrollados, evitando que se conviertan en meros formalismos, sino que también se da cumplimiento a lo previsto en el artículo 45.1.f) de la Ley 6/2006.

**III**

El examen del Proyecto de Orden permite afirmar que respeta el alcance de la habilitación prevista en la disposición final primera, apartado 1, y en la disposición final segunda del Decreto-ley 1/2018. En términos generales, y sin perjuicio de las observaciones que después se realizan, puede concluirse que la disposición reglamentaria se ajusta Derecho y se ha configurado de conformidad con el Texto Refundido de la Ley General de la Hacienda Pública de la Junta de Andalucía y normativa concordante.

La regulación analizada responde a los principios y objetivos ya expuestos en el primer fundamento jurídico de este dictamen. De modo particular hay que subrayar que el Proyecto

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	23/07/2019	PÁGINA 27/58
VERIFICACIÓN	Pk2jm9100TZ40GogfcCYrWj2P8YVeq	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

de Orden acierta al enunciar los principios generales de las operaciones financieras que regula: publicidad, transparencia, concurrencia, objetividad, eficacia, eficiencia, no discriminación e igualdad y confidencialidad en relación con los datos económico-financieros de las destinatarias de las operaciones, fomentando el acceso igualitario de mujeres y hombres a los recursos financieros.

En este aspecto, y en la medida en que se contemplan procedimientos en régimen de concurrencia competitiva y no competitiva (e incluso procedimientos de concesión directa, excepcionalmente, cuando se establezcan en una ley o se acrediten razones de orden público, u otras razones debidamente justificadas que dificulten su convocatoria pública, así como la inexistencia de bases reguladoras a las que puedan acogerse), el Consejo Consultivo debe llamar la atención sobre la importancia de reforzar la publicidad y transparencia en estos supuestos, de manera que se asegure la igualdad de trato entre las empresas que puedan ser destinatarias de las operaciones reguladas en el Proyecto de Orden. A este respecto resulta aconsejable completar los supuestos de publicación en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía, en el Portal de la Junta de Andalucía y en la sede electrónica, portal o página web de la entidad correspondiente, informando a los interesados de la posibilidad de suscribirse a sistemas de avisos o alertas. Nos referimos a una intervención activa que supone la prestación de un servicio cada vez más frecuente en el ámbito las Administraciones Públicas, gracias a las tecnologías que automatizan los procesos de información a los interesados, potenciando la accesibilidad, igualdad, transparencia y eficiencia en el

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	23/07/2019	PÁGINA 28/58
VERIFICACIÓN	Pk2jm9100TZ4QGogfcCYrWj2P8YVeq	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

empleo de recursos públicos. Dicha intervención obsequiaría los referidos principios potenciando la publicidad y transparencia en este ámbito mediante aplicaciones y canales de comunicación ya existentes en la Administración de la Junta de Andalucía.

Sin perjuicio de lo anterior se formulan las siguientes alegaciones:

**1.- Observación de técnica normativa sobre la posible simplificación del Proyecto de Orden en aspectos comunes a distintas operaciones financieras reguladas.**

Aunque la sistemática del Proyecto de Orden es correcta y existe un título destinado a las disposiciones generales, cabe afirmar que la regulación examinada permitiría una mayor simplificación refundiendo en una sola las normas que son comunes a distintas operaciones, y empleando después la técnica de remisión interna. De ese modo se evitarían reiteraciones en algunos artículos (diversos apartados de los arts. 50, 72, 87 y 100 son muestra de lo que decimos), ya que en la redacción actual se ha optado por reproducir normas de contenido idéntico como las que se refieren al plazo para la presentación de solicitudes (cuatro meses a contar desde la fecha de publicación de la convocatoria en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía), al modo de resolución (por orden de entrada hasta agotar la financiación disponible) y al plazo para dictar y notificar las resoluciones (seis meses a contar desde la fecha de publicación de la convocatoria en el Boletín Oficial de la

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	23/07/2019	PÁGINA 29/58
VERIFICACIÓN	Pk2jm9100TZ40GogfcCYrWj2P8YVeq	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

Junta de Andalucía), así como al sentido del silencio (se entenderá desestimada la correspondiente solicitud).

No obstante lo anterior, esta observación se formula como recordatorio de lo que aconsejan las reglas de técnica normativa, para su consideración en el futuro, dado que es urgente la aprobación del Proyecto de Orden y la propia extensión de la misma podría explicar la reproducción de la misma fórmula en la regulación particular de las distintas operaciones financieras reguladas.

**2.- Sobre la redacción del Proyecto de Orden.** Ante todo, tratándose de una disposición extensa y compleja, con un lenguaje eminentemente técnico, hay que valorar positivamente el esfuerzo realizado por el Centro Directivo responsable de la tramitación. En esta tarea destacamos especialmente la elaboración de un índice del Proyecto de Orden, acorde con las recomendaciones que viene realizando este Consejo Consultivo, así como la elaboración de una lista de definiciones (art. 4) referida a numerosos conceptos técnicos que después figuran en el articulado. Asimismo, cabe afirmar que pese a la referida complejidad se ha logrado una redacción clara, cuidada y comprensible en términos generales. No obstante lo anterior se aconseja realizar una última revisión desde el punto de vista gramatical.

En este aspecto se recuerda que las palabras escritas con mayúsculas deben llevar tilde cuando corresponda según las reglas ortográficas. Sin embargo, en el Proyecto de Orden se observa que algunas de ellas como "CAPITULO" y "TITULO" figuran escritas sin tilde.

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO	23/07/2019	PÁGINA 30/58
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jm9100TZ4QGogfcYrWj2P8YVeq	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

En el artículo 45.9.a) se escribe “ayudas de estado”, la palabra Estado debe escribirse con mayúscula inicial dado que en este caso se refiere a una “forma de organización política, dotada de poder soberano e independiente, que integra la población de un territorio” (sexta acepción del Diccionario de la Real Academia Española).

Por otro lado se observa que en determinadas ocasiones se utilizan las conjunciones “y/o”. El Consejo Consultivo ha expresado en sus dictámenes que la combinación de ambas conjunciones separadas por el signo gráfico (“barra oblicua”) es incorrecto y no está admitido por la Real Academia Española, aunque resulte cada vez más frecuente en textos administrativos y jurídicos. Dicho uso combinado (procede de la expresión inglesa and/or) es innecesario, y olvida, según la RAE, que la conjunción “o” puede expresar en español ambos valores conjuntamente. Se desaconseja el uso de esta fórmula, salvo que resultara imprescindible para evitar ambigüedades en contextos muy técnicos (así se indica en el Diccionario panhispánico de dudas, 2005).

En el primer párrafo del expositivo IV, la expresión “De igual modo que estos” debería mejorarse insertando la preposición “en” o “para”.

**3.- Título de la Orden.** La denominación actual se refiere en primer lugar a las garantías, aludiendo después a operaciones financieras de activo (“Proyecto de Orden por la que se regulan los procedimientos, las condiciones de concesión y otros

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO	23/07/2019	PÁGINA 31/58
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jm9100TZ40GogfcCYrWj2P8YVeq	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

aspectos de la gestión de las garantías y las operaciones financieras de activo de la Administración de la Junta de Andalucía"). Considerando que el grueso de la regulación se ocupa de las operaciones financieras de activo, quizá resultaría más apropiado mencionar dichas operaciones en primer lugar. Por otro lado, dado que el ámbito subjetivo de la regulación se extiende a las "entidades vinculadas o dependientes" de la Administración de la Junta de Andalucía, sería más preciso un título igual o similar al siguiente: "Proyecto de Orden por la que se regulan los procedimientos, las condiciones de concesión y otros aspectos de la gestión de operaciones financieras de activo y de las garantías de la Administración de la Junta de Andalucía y de las entidades vinculadas o dependientes de la misma".

**4.- Preámbulo.** En primer lugar, se echa en falta una referencia, siquiera sea breve, a los principios, objetivos y títulos competenciales que hemos señalado en el primer fundamento jurídico de este dictamen.

El preámbulo se refiere en varias ocasiones a las "recuperaciones" que resultan de las operaciones financieras. Lo mismo sucede en el índice y en el articulado. Aunque el significado de dicho término pueda deducirse del objeto específico de regulación en las distintas divisiones del Proyecto de Orden (así, en la sección 8ª del título I del capítulo I, ha de entenderse que el nombre recuperaciones va referido a los créditos y préstamos), convendría que se concretara en cada caso el objeto de la recuperación.

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	23/07/2019	PÁGINA 32/58
VERIFICACIÓN	PK2jm9100TZ4QGogfcCYrWj2P8YVeq	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	





CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

Por otro lado, en el sexto párrafo del expositivo VIII se repite algo que ya se ha expuesto en el quinto párrafo del expositivo I, cual es que los recursos empleados tienen un carácter reembolsable y reutilizable, de manera que con el objeto de potenciar la eficiencia de los mismos (sería mejor aludir a su empleo) se establecen normas específicas sobre la gestión de los ingresos y cobros así como de las recuperaciones que resultan de las operaciones financieras.

**5.- Artículo 1.** Al describir el objeto de la regulación, el precepto comentado se refiere a la concesión de garantías y a las operaciones financieras de activo de la Administración de la Junta de Andalucía, pero debería aludir también a las operaciones financieras realizadas por las entidades vinculadas o dependientes de la misma, que también se sujetan a la Orden, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 3.

**6.- Artículo 4.** En relación con este artículo realizamos las observaciones que siguen:

**A) El párrafo e)** de este artículo define qué se entiende por "Centro operativo relevante en Andalucía" del siguiente modo: *"es un centro de trabajo con plantilla permanente localizado en Andalucía. En dicho centro operativo no se debe desarrollar una actividad económica auxiliar de carácter residual sino que debe representar al menos una actividad económica significativa en la cadena de valor de la empresa y en el conjunto de la actividad desarrollada por la empresa"*.

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	23/07/2019	PÁGINA 33/58
VERIFICACIÓN	Pk2jm9100TZ4QgogfcCYrWj2P8YVeq	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

La importancia de definir con la mayor precisión posible este concepto se pone de manifiesto al examinar los requisitos para que las empresas puedan ser destinatarias de créditos y préstamos (art. 24), de préstamos participativos (art. 48); concepto que también se erige en requisito clave en la adquisición de acciones o participaciones en el capital de pequeñas y medianas empresas (art. 69), en la adquisición por parte de la Agencia de Innovación y Desarrollo de Andalucía u otras entidades instrumentales de acciones o participaciones en el capital de empresas (art. 84), en la adquisición de valores representativos de deudas de sociedades mercantiles (art. 98) y a la hora de concretar las empresas destinatarias de la concesión de garantías (art. 115). La definición responde a una propuesta de la Agencia de Innovación y Desarrollo de Andalucía que tiene como objetivo evitar un trato discriminatorio a las empresas no domiciliadas en Andalucía.

El Consejo Consultivo es consciente del esfuerzo realizado para acotar el concepto de centro operativo relevante en Andalucía, reduciendo la mayor indeterminación existente en el texto que fue informado por el Gabinete Jurídico, en el que se exigía que el centro operativo en Andalucía no debe ser "testimonial" sino "elemento esencial en la cadena de valor de la empresa" Como acertadamente indica el informe del Gabinete Jurídico, un grado excesivo de indeterminación podría dar lugar a decisiones arbitrarias o contrarias a la igualdad de trato a los potenciales solicitantes.

Por las razones apuntadas, aunque en el Proyecto de Orden se ha sustituido el término "no testimonial" por la exigencia

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO	23/07/2019	PÁGINA 34/58
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jm9100TZ4QGogfcCYrWj2P8YVeq	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



de "actividad económica significativa en la cadena de valor" y se indica que la actividad económica desarrollada por el centro operativo no ha de ser "auxiliar de carácter residual", el Consejo Consultivo considera que ha de realizarse un mayor esfuerzo reduciendo el grado de indeterminación al que conduce la definición "en negativo" antes apuntada, con la finalidad de mejorar la seguridad jurídica y garantizar los principios de concurrencia e igualdad de trato de los potenciales destinatarios de las operaciones financieras reguladas.

**B) En lo que concierne a la definición de gastos financieros, contenida en el artículo 4.o),** se incluye un párrafo con el siguiente tenor literal: "Se aplicará, con carácter supletorio, lo dispuesto en los apartados 7, 8 y 9 del artículo 31 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones". Aunque no hay ningún problema de fondo en la determinación del concepto por remisión a dichos preceptos, la redacción que adopta este párrafo no es la más apropiada para una definición. Para que quede claro lo que se pretende el párrafo en cuestión debería incluir un inciso del siguiente o similar tenor: "A los efectos de esta Orden, la definición de gasto financierable debe entenderse completada aplicando...".

**7.- Artículo 7.** Este precepto debería limitarse a concretar la trascendencia del principio de prudencia financiera en las operaciones reguladas en el Proyecto de Orden. Sin embargo, el apartado 1 de este artículo reproduce la definición del principio de prudencia financiera recogida en el artículo 13 bis de la LOFCA; definición que debería llevarse al artículo 4 del Proyecto de Orden. En el mismo sentido, el párrafo segundo del

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	23/07/2019	PÁGINA 35/58
VERIFICACIÓN	Pk2jm9100TZ4QGogfcCYrWj2P8YVeq	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

apartado 1 citado transcribe el artículo 4 de la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera y lo hace de tal modo que podría inducir a confusión al referirse literalmente al "ámbito de aplicación de esta Ley". En cambio el apartado 2 sí es una norma acorde con el contenido que cabe esperar de este artículo, dado que se refiere al sometimiento de la Administración de la Junta de Andalucía y de las entidades comprendidas en el artículo 3.1 del Proyecto de Orden al principio de prudencia financiera.

**8.- Artículo 13, apartado 1, párrafo segundo.** Comoquiera que la publicación en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía se ciñe a los supuestos previstos en la normativa reguladora, sería aconsejable que esta eventualidad se expresara, en este mismo párrafo, tras punto y seguido, marcando así la diferencia con la publicación que en todo caso debe realizarse en el Portal de la Junta de Andalucía y en la sede electrónica, portal o página web de la entidad concedente.

**9.- Título del artículo 15.** Frente al título actual ("Ámbito subjetivo") debería emplearse otra expresión más precisa como "obligados al suministro de información" u otra similar.

**10.- Artículo 17, apartado 3.** En primer lugar, en vez de aludir al "Reglamento (UE) nº 2016/679..." dicha disposición debería citarse empleando su denominación oficial: "Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y el Consejo, de 27 de abril de 2016..."

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	23/07/2019	PÁGINA 36/58
VERIFICACIÓN	Pk2jm9100TZ4QGogfcCYrWj2P8YVeq	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

Por otro lado, aun siendo correcta la afirmación que se realiza sobre la aplicación directa del referido Reglamento a la base de datos de operaciones financieras, en este mismo párrafo debería mencionarse también la aplicación de la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales, pues el propio Reglamento (UE) 2016/679 permite a los Estados miembros mantener o introducir disposiciones más específicas para adaptar la aplicación del mismo y obliga a los Estados a adaptar su legislación a la nueva regulación. En este contexto, la Ley Orgánica 3/2018 tiene como objeto adaptar el ordenamiento jurídico español al Reglamento (UE) 2016/679 y se dicta al amparo del artículo 149.1.1.<sup>a</sup> de la Constitución, que atribuye al Estado la competencia exclusiva para la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales y dispone en su artículo 1.a), párrafo segundo, que "el derecho fundamental de las personas físicas a la protección de datos personales, amparado por el artículo 18.4 de la Constitución, se ejercerá con arreglo a lo establecido en el Reglamento (UE) 2016/679 y en esta ley orgánica". Por consiguiente, para no inducir a equívocos, la Ley Orgánica 3/2018, dictada al amparo del artículo 149.1.1.<sup>a</sup> de la Constitución, debe citarse en el apartado comentado.

**11.- Artículo 19.** La expresión "responderá el órgano o entidad", debería sustituirse por otra como "incurrirá en responsabilidad" u otra similar, con las adaptaciones oportunas en la redacción.

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	23/07/2019	PÁGINA 37/58
VERIFICACIÓN	Pk2jm9100TZ4QGogfcCYrWj2P8YVeq	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



**12.- Artículo 21, en relación con el artículo 5.1 y los artículos 40 y 60, apartado 2 (observación que se extiende al artículo 112, relativo a las "ayudas consistentes en garantías").**

Al regular las disposiciones generales de los "préstamos o créditos que se concedan en régimen de ayudas", el artículo 21 dispone lo siguiente:

*"Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 113.2 del Texto Refundido de la Ley General de la Hacienda Pública de la Junta de Andalucía, las operaciones financieras que tengan por objeto prestamos o créditos sin intereses o con interés inferior al de mercado, que se concedan a empresas por los órganos y demás entidades de Derecho Público de la Administración de la Junta de Andalucía a que se refiere el artículo 3.1 se regirán por la presente Orden, por los decretos del Consejo de Gobierno que establezcan el marco regulador de las ayudas a empresas y por sus disposiciones de desarrollo, siendo de aplicación supletoria, de acuerdo con lo dispuesto en el segundo párrafo del apartado 1 de la disposición final primera del Decreto-Ley 1/2018, de 27 de marzo, los preceptos de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones; del título VII del Texto Refundido de la Ley General de la Hacienda Pública de la Junta de Andalucía, y de sus correspondientes disposiciones de desarrollo, que resulten adecuadas a la naturaleza de estas operaciones, en particular, los principios generales, requisitos y obligaciones de personas beneficiarias y entidades colaboradoras, procedimiento de concesión, gestión y justificación, reintegro y procedimiento sancionador..."*

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	23/07/2019	PÁGINA 38/58
VERIFICACIÓN	Pk2jm9100TZ4QGogfcCYrWj2P8YVeq	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

El artículo comentado (al igual que el artículo 121) constituye una reiteración de lo establecido en el párrafo segundo del artículo 5.1, concebido como una norma común aplicable a las operaciones financieras que tengan por objeto créditos sin interés o con interés inferior al de mercado y a las ayudas consistentes en garantías.

Más allá de la deficiente técnica normativa que supone esa reiteración, resulta necesario realizar una consideración que concierne a la proclamada aplicación supletoria de los preceptos de la Ley General de Subvenciones que resulten adecuadas a la naturaleza de las operaciones financieras reguladas en el Proyecto de Orden; aplicación supletoria que se prevé, como se ha visto, para el procedimiento sancionador, entre otros aspectos, sin que, en principio, se conozca con exactitud si la referencia al "procedimiento sancionador" se emplea en el sentido riguroso del término. Sin embargo, el artículo 40 del Proyecto de Orden no deja lugar a dudas, pues se refiere claramente a las infracciones y sanciones aplicables en relación con la regulación de la comprobación de créditos y préstamos, estableciendo lo siguiente: *"En aplicación de lo dispuesto en el segundo párrafo del apartado 1 de la disposición final primera del Decreto-ley 1/2018, de 27 de marzo, en los préstamos a los que se refiere el artículo 21 será de aplicación lo previsto en el título IV de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, si concurriesen los supuestos de infracciones administrativas en materia de subvenciones y ayudas públicas"*. Ello supone, sin duda, una particular interpretación de la expresión régimen sancionador. Lo mismo cabe decir del artículo 129 en rela-

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	23/07/2019	PÁGINA 39/58
VERIFICACIÓN	Pk2jm9100TZ4QGogfcCYrWj2P8YVeq	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

ción con las infracciones que puedan constatarse en la comprobación de garantías, precepto que aquí damos por reproducido, pues se remite también al título VI de la Ley 38/2003 "si concurriesen los supuestos de infracciones administrativas en materia de subvenciones y ayudas públicas". Igual sucede antes con el artículo 60.2, aunque este por remisión, ya que regula las sanciones en caso de préstamos participativos disponiendo que será de aplicación el artículo 40.

El dictamen del Consejo de Defensa de la Competencia de Andalucía señala con razón que una disposición como la que se comenta es objetable desde el punto de vista de la seguridad jurídica al estimar que determinados aspectos de la regulación no quedan claros. En este sentido, se indica que la Orden se refiere "al régimen de sanciones aplicable a los préstamos y garantías que son ayudas, sin hacer referencia alguna al régimen sancionador que habrá de aplicarse al mismo tipo de operaciones, cuando se lleven a cabo en condiciones de mercado".

Pero el problema es de mayor envergadura y no ha sido generado por la disposición reglamentaria proyectada, que se limita a repetir lo previsto en la disposición final primera, apartado 1, párrafo segundo, del Decreto-ley 1/2018, salvo en lo previsto en el artículo 40 antes transcrito y en el artículo 129, así como en el artículo 60.2 por remisión al artículo 40.

En efecto, hay que hacer notar que lo que en el Decreto-ley se plantea y se reitera en el Proyecto de Orden no es propiamente la aplicación supletoria de una norma legal para col-

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	23/07/2019	PÁGINA 40/58
VERIFICACIÓN	PK2jm9100TZ4QGogfcCYrWj2P8YVeq	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	





CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

mar las lagunas que pudieran existir en la legislación específica, a la que remite la propia Ley General de Subvenciones, como vimos en el primer fundamento jurídico de este dictamen. En realidad estamos ante un reenvío del referido Decreto-ley a la Ley General de Subvenciones y sólo en lo que resulte adecuado a la naturaleza de las operaciones financieras (créditos o préstamos sin interés o con interés inferior al del mercado y garantías en régimen de ayudas). El artículo 40 del Proyecto de Orden sí parte de la premisa de que la disposición final primera del Decreto-ley, apartado 1, párrafo segundo, supone una llamada al régimen sustantivo de las infracciones y sanciones previstas en el título VI de la Ley 38/2003. El mismo problema se suscita en el artículo 60.2 del Proyecto de Orden, que remite al artículo 40.

No estamos ante un caso de heterointegración de un régimen jurídico sancionador previamente configurado por el legislador pero incompleto, que pretendidamente colmaría sus lagunas acudiendo a lo dispuesto en la Ley General de Subvenciones, sino ante un reenvío de dudosa constitucionalidad. El problema no es de índole competencial, sino de respeto al mandato constitucional de predeterminación legal de las conductas ilícitas y sus correspondientes sanciones.

A este respecto, si la pretensión del Decreto-ley 1/2018 fue configurar un régimen sancionador por remisión (pese a que en su disposición final primera emplea como decimos la expresión "procedimiento sancionador") conviene recordar lo expuesto por este Consejo Consultivo en sus dictámenes 275/2018 y 947/2018:

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	23/07/2019	PÁGINA 41/58
VERIFICACIÓN	Pk2jm9100TZ4QGogfcCYrwj2P8YVeq	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

«...el legislador puede y debe realizar un importante esfuerzo en la definición del régimen de infracciones y sanciones, pese a la dificultad que puede comportar en algunos sectores la definición precisa de las conductas objeto de sanción. En este plano, la sentencia del Tribunal Constitucional 162/2008, de 15 de diciembre, recuerda que «el artículo 25.1 CE incorpora la regla *nullum crimen nulla poena sine lege*», que comprende tanto una garantía formal como una garantía material «de aplicación al ordenamiento sancionador administrativo».

»La garantía formal, que supone la exigencia de reserva de ley en materia sancionadora, «tiene una eficacia relativa o limitada en el ámbito sancionador administrativo, toda vez que no cabe excluir la colaboración reglamentaria en la propia tarea de tipificación de las infracciones y atribución de las correspondientes sanciones, aunque sí hay que excluir el que tales remisiones hagan posible una regulación independiente y no claramente subordinada a la ley. Por tanto, la garantía formal implica que la ley debe contener la determinación de los elementos esenciales de la conducta antijurídica y al reglamento sólo puede corresponder, en su caso, el desarrollo y precisión de los tipos de infracciones previamente establecidos por la ley» (STC 242/2005, de 10 de octubre, FJ 2; resumiendo una doctrina reflejada, entre muchas otras, en las SSTC 42/1987, de 7 de abril, FJ 2; 341/1003, de 18 de noviembre, FJ 10; 132/2001, de 8 de junio, FJ 5; y 25/2002, de 11 de febrero, FJ 4). Así, la STC 132/2001 subraya que «desde la STC 42/1987, de 7 de abril, FJ 2, viene declarando este Tribunal

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO	23/07/2019	PÁGINA 42/58
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jm9100TZ4QGogfcCYrWj2P8YVeq	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

que el art. 25.1 CE proscribiera toda habilitación reglamentaria vacía de contenido material propio» (FJ 5).

»La garantía material, por su parte, «aparece derivada del mandato de taxatividad o de *lex certa* y se concreta en la exigencia de predeterminación normativa de las conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes, que hace recaer sobre el legislador el deber de configurarlas en las leyes sancionadoras con la mayor precisión posible para que los ciudadanos puedan conocer de antemano el ámbito de lo proscrito y prever, así, las consecuencias de sus acciones» (STC 242/2005, FJ 2; doctrina que se reitera en numerosas sentencias posteriores entre ellas la STC 150/2015, de 6 de julio, FJ 2).

»En este plano, como declara el Tribunal Constitucional en su sentencia 220/2016, de 19 de diciembre (FJ 5), «la garantía de certeza puede resultar vulnerada por la insuficiente determinación ex ante de la conducta sancionable, como defecto inmanente a la redacción legal del precepto sancionador», vulneración que «afectaría a la calidad de la ley, esto es, a la accesibilidad y previsibilidad del alcance de la norma en el ámbito penal o sancionador (SSTC 184/2003, de 23 de octubre, FJ 3, y 261/2015, de 14 de diciembre, FJ 5)».

»En esta línea, la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público dispone en su artículo 27.1 que "sólo constituyen infracciones administrativas las vulneraciones del ordenamiento jurídico previstas como tales infracciones por una Ley", y añade en su apartado 2 que "únicamente por la comisión de infracciones administrativas podrán imponerse sanciones que, en

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO	23/07/2019	PÁGINA 43/58
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jm9100TZ4QGogfcCYrWj2P8YVeq	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

todo caso, estarán delimitadas por la Ley". Todo ello, sin perjuicio de que las disposiciones reglamentarias de desarrollo puedan introducir especificaciones o graduaciones al cuadro de las infracciones o sanciones establecidas legalmente, con la finalidad de contribuir a la más correcta identificación de las conductas o a la más precisa determinación de las sanciones correspondientes, "sin constituir nuevas infracciones o sanciones, ni alterar la naturaleza o límites de las que la Ley contempla" (apdo. 3 del mismo artículo).

»Por todo lo expuesto, este Consejo Consultivo viene subrayando en su doctrina que no basta con una genérica previsión legal, sino que se trata de contemplar con el mayor rigor posible la conducta infractora, describiéndola con detalle».

En esta dirección, el Consejo viene insistiendo en que la correcta tipificación requiere una completa definición de los tipos, sin posibilidad de acudir a genéricas remisiones que privan a la norma de la imprescindible garantía de certeza. Por ello, ha destacado que debe ser la normativa de desarrollo la que integre el requisito de *lex scripta*, *lex praevia* y *lex certa*, cumplimentando, además de esa garantía material, la formal que supone la suficiencia de rango de la norma tipificadora.

Si se interpreta que el Proyecto de Orden no va más allá de lo pretendido en la disposición final primera, apartado 1, párrafo segundo, del Decreto-ley, el Proyecto de Orden no es reprochable, porque no añadiría nada a lo previsto en dicha norma legal. De hecho no sería concebible que lo hiciera en el

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO	23/07/2019	PÁGINA 44/58
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jm9100TZ4QGogfcCYrWj2P8YVeq	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

marco de la habilitación a la que nos referimos en el primer fundamento jurídico de este dictamen. Pero de lo que no cabe duda es de la existencia de un vicio de partida, porque el defecto radica en la remisión del Decreto-ley contraria a las exigencias constitucionales en la materia.

En suma, el establecimiento de un régimen sancionador en el ámbito de las operaciones financieras reguladas en el Proyecto de Orden es tarea que corresponde al legislador, lo que habrá de ser tenido en cuenta para que el marco jurídico que ahora se pretende aprobar se complete con una regulación legal ineludible por exigencia del artículo 25.1 de la Constitución Española.

**13.- Artículo 25, apartado 2.** Dada la connotación que podría atribuirse al inciso "y en particular", podría sustituirse por otra expresión como "entre ellas" o similar.

**14.- Artículo 32, apartado 3.a).** En vez se señalar que el objeto y alcance de los informes a los que se refiere este párrafo "podrá modificarse", quizá sería más correcto precisar que "podrá ampliarse".

**15.- Artículo 33, apartado 1, párrafo u).** La referencia a la posibilidad de conceder moratorias ha de entenderse en la medida en que lo permita una ley, de conformidad con lo previsto en el Texto Refundido de la Ley General de la Hacienda Pública de la Junta de Andalucía; observación que se hace extensiva a las disposiciones en que se prevea dicha posibilidad.

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	23/07/2019	PÁGINA 45/58
VERIFICACIÓN	Pk2jm9100TZ4QGogfcCYrWj2P8YVeq	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

**16.- Artículo 34, apartados 1 y 2.** En lo que respecta al apartado 1, aunque la expresión que en él se emplea al señalar que la entidad competente "dictará la propuesta de resolución" no es infrecuente, quizá resultaría más apropiada la expresión "formulará la propuesta de resolución". En consonancia con lo anterior, en el párrafo siguiente podría sustituirse la expresión "formulará resolución definitiva", por "dictará resolución definitiva".

En lo que atañe al **apartado 2**, debería quedar clara la delimitación entre los conceptos de revocación, resolución y reintegro en los supuestos de incumplimiento a los que se refiere la norma al ordenar que las resoluciones de concesión contemplen estas incidencias. Esta misma observación puede extenderse al artículo 38.3.

**17.- Artículo 35, apartado 1 (observación que se extiende al artículo 126, apartado 2).** Debe matizarse la previsión de que el documento administrativo constituye "título suficiente para acceder a cualquier registro público", en la medida en que podría dar lugar a interpretaciones erróneas sobre el verdadero alcance del precepto.

**18.- Artículo 39, apartado 2.** Se recomienda revisar la redacción de manera que se exprese con más claridad el supuesto de incumplimiento al que se refiere el precepto como causa de resolución del préstamo o crédito.

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	23/07/2019	PÁGINA 46/58
VERIFICACIÓN	Pk2jm9100TZ4QGogfcCYrWj2P8YVeq	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



**19.- Artículo 55, apartado 2.** Si estamos ante un procedimiento que se inicia de oficio (v. art. 50.1) no parece tener sentido la expresión "solicitud de iniciación".

**20.- Denominación del capítulo III del título II.** En el título de este capítulo se emplea la expresión "instrumentos de capital o patrimonio". Se trata de una expresión correcta, empleada como ya vimos en la LOFCA y en otras disposiciones. Sin embargo, el Proyecto de Orden se limita a regular la adquisición de acciones y participaciones, que son los únicos "instrumentos de capital o patrimonio" objeto de regulación. Por ello, en consonancia con lo que se prevé en el artículo 2, que se refiere a las operaciones de adquisición de participaciones en el capital o patrimonio de empresas no financieras y con lo previsto en los artículos 66 y 71 (directamente referidos a la adquisición de acciones o participaciones), sería aconsejable que el título en cuestión y el de la subsección 2 del mismo capítulo se refiriera a la adquisiciones de títulos representativos del capital social de empresas no financieras; expresión que tiene un significado netamente jurídico y más preciso que la empleada para intitular dicho capítulo. Esta misma observación se hace extensiva al preámbulo y al artículo 65.

**21.- Título de la sección 3ª del capítulo II del título II.** La sección a la que nos referimos se intitula "operaciones consistentes en la adquisición de valores representativos de deudas". No cabe la menor duda de que la expresión "valores representativos de deudas" es correcta, pero quizá no es del todo precisa a la luz de la regulación de dicha sección, ya que el artículo 99 se refiere a la competencia para convocar y ad-

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	23/07/2019	PÁGINA 47/58
VERIFICACIÓN	Pk2jm9100TZ4QGogfcCYrWj2P8YVeq	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

quirir "obligaciones", que es uno de los títulos representativos de deudas (apartados 2 y 4). Asimismo, al referirse a la dotación presupuestaria para la adquisición de estos títulos, el artículo 100 se refiere nuevamente a la adquisición de obligaciones, precisando que estará condicionada por las disponibilidades presupuestarias que se hayan previsto anualmente para este tipo de operaciones. Si el propósito de la regulación de esta sección es regular exclusivamente la adquisición de obligaciones debería reflejarse en el título de la sección y en el articulado, uniformando los términos que se emplean.

**22.- Artículo 99, apartado 1.** Esta norma comienza aludiendo al "procedimiento de adquisición de acciones y participaciones al que se refiere la presente subsección".

Se trata de un error, ya que el precepto se inserta en la sección relativa a las "operaciones consistentes en la adquisición de valores representativos de deudas", como se comprueba con la lectura de los restantes apartados del artículo 99 y de artículos que le preceden o le siguen en la misma sección (arts. 97 a 105).

**23.- Artículo 106, apartado 2.** Como el propósito del precepto no es disciplinar la gestión de los fondos de capital riesgo (algo que está fuera de la competencia autonómica) podría mejorarse la redacción introduciendo el inciso "en los que se concrete la participación". De este modo el precepto podría quedar redactado del siguiente modo: "Los fondos de capital riesgo en los que se concrete la participación deberán ser gestionados por sociedades gestoras...".

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	23/07/2019	PÁGINA 48/58
VERIFICACIÓN	Pk2jm9100TZ4QGogfcCYrWj2P8YVeq	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	





**24.- Artículo 122, apartado 3, párrafo i).** Al regular los informes preceptivos que han de emitirse antes de la aprobación de las bases reguladoras, el párrafo i) del artículo 122.3 se refiere al informe del órgano directivo competente en materia de tesorería, si las bases reguladoras contemplan el compromiso de pago en una fecha determinada, cuando el pago deba realizarse por dicho órgano. El precepto comentado no parece tener sentido en sede de concesión de garantías, ya que atañe al procedimiento de elaboración de las bases reguladoras de los procedimientos de concesión de dichas garantías en régimen de concurrencia no competitiva (precisión que debería introducirse de conformidad con lo previsto el art. 118.1). Por ello debería revisarse si tiene razón de ser el informe al que nos referimos o figura en este párrafo del artículo 122.3 porque se ha trasladado en bloque el contenido del artículo 32.3 del Proyecto de Orden, sobre los informes a emitir con carácter previo a la aprobación de las bases reguladoras para la concesión de créditos o préstamos.

Por la misma razón debería revisarse el contenido del artículo 123.2, referido a las bases reguladoras de la concesión de garantías.

**25.- Artículo 141, párrafo segundo.** Esta norma regula un deber de retención de pagos pendientes; deber que se impone a las entidades responsables de la gestión de las "líneas de ayudas previstas en esta Orden". Aunque algunas de las operaciones financieras de activo respondan al concepto de ayuda (y también se contempla la concesión de garantías en régimen de ayu-

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	23/07/2019	PÁGINA 49/58
VERIFICACIÓN	Pk2jm9100TZ4QGogfcCYrWj2P8YVeq	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



da), hay que hacer notar que en ningún otro precepto del Proyecto de Orden se emplea la expresión "líneas de ayudas", por lo que convendría revisarla.

**26.- Disposición adicional segunda, párrafo segundo.** Se refiere esta norma a la obligación de relacionarse por medios electrónicos. Aunque al primer párrafo de esta disposición adicional se remite el artículo 14 de la Ley 39/2015, el párrafo segundo aquí examinado establece lo siguiente: *"Sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos 55, 75, 90 y 103 de la presente Orden, las normas reguladoras establecerán, teniendo en cuenta la naturaleza jurídica de las empresas destinatarias o su capacidad económica, dedicación profesional u otros motivos, la obligación de relacionarse o no por medios electrónicos con los órganos y entidades a que se refiere el artículo 3.1"*.

En principio, la disposición comentada parece aplicación del artículo 14.3 de la Ley 39/2015, en el que se prescribe lo siguiente: *"Reglamentariamente, las Administraciones podrán establecer la obligación de relacionarse con ellas a través de medios electrónicos para determinados procedimientos y para ciertos colectivos de personas físicas que por razón de su capacidad económica, técnica, dedicación profesional u otros motivos quede acreditado que tienen acceso y disponibilidad de los medios electrónicos necesarios"*.

Sin embargo, el inciso *"teniendo en cuenta la naturaleza jurídica de las empresas destinatarias"* no concuerda con dicho precepto legal, de cuyo apartado 2.a) se desprende que las personas jurídicas están, en todo caso, obligadas a relacio-

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	23/07/2019	PÁGINA 50/58
VERIFICACIÓN	Pk2jm9100TZ4QGogfcCYrwj2P8YVeq	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

narse a través de medios electrónicos con las Administraciones Públicas para la realización de cualquier trámite de un procedimiento administrativo. Siendo así, el párrafo segundo de la disposición adicional examinada sólo podría referirse a personas físicas y habría de concordarse plenamente con el artículo 14.3 de la Ley 39/2015, que sólo permite establecer reglamentariamente la obligación de relacionarse a través de medios electrónicos con las Administraciones Públicas cuando "quede acreditado" que las personas concernidas "tienen acceso y disponibilidad de los medios electrónicos necesarios". Por consiguiente, la redacción debe modificarse.

**27.- Disposición transitoria segunda.** Esta norma aparece redactada en los siguientes términos: *"Las previsiones contenidas en los artículos 55, 75, 90 y 103 de la presente Orden relativas a la presentación con carácter obligatorio de las solicitudes por medios electrónicos no serán exigibles hasta que entren en vigor las disposiciones relativas al registro electrónico de apoderamientos, registro electrónico, registro de empleados públicos habilitados, punto de acceso general electrónico de la Administración y archivo único electrónico, de conformidad con lo dispuesto en la disposición final séptima de la Ley 39/2015, de 1 de octubre"*.

El Consejo Consultivo ha tenido ocasión de interpretar la disposición final séptima de la Ley 39/2015 tras la redacción dada por el Real Decreto-ley 11/2018, de 31 de agosto, de transposición de directivas en materia de protección de los compromisos por pensiones con los trabajadores, prevención del blanqueo de capitales y requisitos de entrada y residencia de

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	23/07/2019	PÁGINA 51/58
VERIFICACIÓN	Pk2jm9100TZ40GogfcCYrWj2P8YVeq	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

nacionales de países terceros y por el que se modifica la Ley 39/2015.

El párrafo segundo de dicha disposición final establece lo siguiente: *"No obstante, las previsiones relativas al registro electrónico de apoderamientos, registro electrónico, registro de empleados públicos habilitados, punto de acceso general electrónico de la Administración y archivo único electrónico producirán efectos a partir del día 2 de octubre de 2020"*.

Sin embargo, la disposición derogatoria de la Ley 39/2015 precisa que hasta que, de acuerdo con lo dispuesto en la disposición final séptima, produzcan efectos las previsiones relativas al registro electrónico de apoderamientos, registro electrónico, punto de acceso general electrónico de la Administración y archivo único electrónico, *"se mantendrán en vigor los artículos de las normas previstas en las letras a), b) y g) relativos a las materias mencionadas"*.

A su vez, la disposición transitoria cuarta de la Ley 39/2015 (régimen transitorio de los archivos, registros y punto de acceso general), establece que mientras no entren en vigor las previsiones relativas al registro electrónico de apoderamientos, registro electrónico, punto de acceso general electrónico de la Administración y archivo único electrónico, *"las Administraciones Públicas mantendrán los mismos canales, medios o sistemas electrónicos vigentes relativos a dichas materias, que permitan garantizar el derecho de las personas a relacionarse electrónicamente con las Administraciones"*.

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	23/07/2019	PÁGINA 52/58
VERIFICACIÓN	Pk2jm9100TZ4QGogfcCYrWj2P8YVeq	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

Aunque la norma del Proyecto de Orden comentada se refiere al momento de obligatoriedad de la presentación electrónica de las solicitudes, lo hace partiendo de una lectura de la disposición final séptima de la Ley 39/2015 que no es del todo correcta. Por ello traemos a colación, *mutatis mutandis*, lo expuesto por este Consejo Consultivo en su dictamen 947/2018, cuyas consideraciones principales en esta materia se reproducen a continuación:

<<...En esta situación, poco favorecedora de la seguridad jurídica, la correcta lectura de las disposiciones de la Ley 39/2015 antes mencionadas exige tener en cuenta que las previsiones sobre la tramitación electrónica no constituyen una regulación *ex nihilo*, sino que plasman un régimen jurídico que consolida -si bien es cierto que con novedades muy relevantes- el impulso que dio a este modo de tramitación la Ley 11/2007, hace casi diez años. También es cierto que esta Ley ha sido incumplida en aspectos muy significativos por la laxitud con la que se concibió el compromiso de efectividad con los derechos reconocidos en su artículo 6, al quedar condicionado su ejercicio en relación con la totalidad de los procedimientos y actuaciones competencia de las Comunidades Autónomas y Entidades Locales por la cláusula "siempre que lo permitan sus disponibilidades presupuestarias" (disposición final tercera, apartados 3 y 4).

»En todo caso, al convertirse la tramitación electrónica en la forma de gestión de los procedimientos y dejar de ser una especialidad del procedimiento para dar satisfacción al derecho de acceso electrónico a los servicios públicos, es ob-

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	23/07/2019	PÁGINA 53/58
VERIFICACIÓN	Pk2jm9100TZ4QGogfcCYrWj2P8YVeq	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

vio que la Administración está llamada a actuar de modo completamente diferente asumiendo el deber de adoptar las medidas oportunas con la finalidad de que la tramitación electrónica de los procedimientos sea real y efectiva, no de cualquier manera, sino obsequiando las exigencias que el propio legislador impone.

»Esta afirmación es válida en el período transitorio, de cuya regulación deben extraerse las consecuencias más favorables para la efectividad de la nueva regulación en el menor tiempo posible. En efecto, la interpretación de la disposición final séptima y de la disposición derogatoria de la Ley 39/2015 debe estar informada por el propósito confesado por el legislador, considerando que el punto de partida no es una regulación que hace tabula rasa de la anterior, sino que parte de los logros de la Ley 11/2007 y de los avances en el calendario que desde entonces se marcaron las Administraciones Públicas, con diversos grados de exigencia y objetivos, que no pueden analizarse en este dictamen.

»El Consejo Consultivo afirma en su dictamen 68/2017 que el párrafo segundo de la disposición final séptima de la LPAC se refiere a instrumentos muy concretos relacionados con el nuevo modelo de gestión de los procedimientos, pero no supone una suerte de congelación de la LPAC en los aspectos relacionados con la tramitación electrónica de los procedimientos y el derecho a relacionarse electrónicamente con la Administración, ni un plazo que mientras tanto neutralice el desarrollo ya existente de la Administración Electrónica, como se desprende de la disposición transitoria cuarta de la LPAC.

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	23/07/2019	PÁGINA 54/58
VERIFICACIÓN	Pk2jm9100TZ4QGogfcCYrWj2P8YVeq	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

»Dicho dictamen subraya que este entendimiento de la LPAC, puesta en conexión con la LRJSP, propicia la transición acelerada hacia la aplicación de la nueva concepción de la tramitación electrónica, incluyendo el registro electrónico y el registro electrónico de apoderamientos, el punto de acceso general electrónico de la Administración y el archivo único electrónico, que constituyen una excepción a la vigencia de la Ley 39/2015 a partir del 2 de octubre de 2016.

»Desde esta óptica, y considerando lo dispuesto en el artículo 5.4 del Proyecto de Decreto, en relación con los obligados a relacionarse electrónicamente ante la Administración, el Consejo Consultivo vuelve a recordar la necesidad de apelar al efecto útil de la nueva regulación legal, que ha de vincularse con la interpretación de la disposición transitoria cuarta de la LPAC...».

Por las razones indicadas, cabe considerar que la redacción de la disposición transitoria está partiendo de una interpretación inadecuada de la disposición final séptima de la Ley 39/2015, que no conduce a eximir de la obligatoriedad de presentación electrónica de las solicitudes mientras no estén en vigor las previsiones relativas al registro electrónico de apoderamientos, registro electrónico, registro de empleados públicos habilitados, punto de acceso general electrónico de la Administración y archivo único electrónico, de la misma manera que no podría negarse el derecho a presentar dichas solicitudes a través de los medios electrónicos ya existentes. En consecuencia con lo anterior, el Consejo Consultivo considera

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	23/07/2019	PÁGINA 55/58
VERIFICACIÓN	Pk2jm9100TZ4QGogfcCYrWj2P8YVeq	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

que la disposición transitoria examinada debe modificarse, evitando una lectura errónea de la disposición final séptima de la Ley 39/2015.

### CONCLUSIONES

**I.-** La Comunidad Autónoma de Andalucía tiene competencia para dictar la Orden cuyo Proyecto ha sido sometido a este Consejo Consultivo **(FJ I)**.

**II.-** El procedimiento de elaboración de la norma se ajusta a las disposiciones aplicables, sin perjuicio de lo considerado en el fundamento jurídico II **(FJ II)**.

**III.-** En relación con la norma propuesta, **se formulan las siguientes observaciones, en las que se distinguen:**

**A) Deben modificarse las disposiciones que se relacionan, en la medida en que puede contravenir el ordenamiento jurídico: Artículo 21, en relación con el artículo 5.1 y los artículos 40 y 60, apartado 2 (observación que se extiende al artículo 112, relativo a las "ayudas consistentes en garantías") (Observación III.12).**

**B) Por las razones que se indican deben atenderse las siguientes objeciones de técnica legislativa:**

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	23/07/2019	PÁGINA 56/58
VERIFICACIÓN	Pk2jm9100TZ40GogfcCYrWj2P8YVeq	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	





(1) Artículo 4, párrafo e) [Observación III.6, letra A)].  
(2) Artículo 17, apartado 3 (Observación III.10). (3) Artículo 33, apartado 1, párrafo u) (Observación III.15). (4) Artículo 35, apartado 1 (observación que se extiende al artículo 126 apartado 2 (Observación III.17)). (5) Disposición adicional segunda, párrafo segundo (Observación III.26). (6) Disposición transitoria segunda (Observación III.27).

C) Por las razones expuestas en cada una de ellas, se formulan además, las siguientes **observaciones de técnica legislativa**:

(1) Observación de técnica normativa sobre la posible simplificación del Proyecto de Orden en aspectos comunes a distintas operaciones financieras reguladas (Observación III.1).  
(2) Sobre la redacción del Proyecto de Orden (Observación III.2). (3) Título de la Orden (Observación III.3). (4) Preámbulo (Observación III.4). (5) Artículo 1 (Observación III.5). (6) Artículo 4, párrafo o) [Observación III.6, letra B)]. (7) Artículo 7 (Observación III.7). (8) Artículo 13, apartado 1, párrafo segundo (Observación III.8). (9) Título del artículo 15 (Observación III.9). (10) Artículo 19 (Observación III.11). (11) Artículo 25, apartado 2 (Observación III.13). (12) Artículo 32, apartado 3.a) (Observación III.14). (13) Artículo 34, apartados 1 y 2 (Observación III.16). (14) Artículo 39, apartado 2 (Observación III.18). (15) Artículo 55, apartado 2 (Observación III.19). (16) Denominación del capítulo III del título II (Observación III.20). (17) Título de la sección 3ª del capítulo II del título II. (Observación III.21). (18) Artículo 99, apartado 1 (Observación III.22). (19) Artículo 106, apar-

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	23/07/2019	PÁGINA 57/58
VERIFICACIÓN	Pk2jm9100TZ40GogfcCYrWj2P8YVeq	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	

