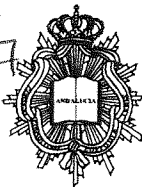


RE: 372
F.: 29-9-17



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

RECEPCIÓN	JUNTA DE ANDALUCÍA CONSEJERÍA DE HACIENDA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	
	26 SET. 2017	
	Registro General 10 2017203300039072	HORA SEVILLA

JUNTA DE ANDALUCÍA	
Consejo Consultivo de Andalucía	
201731600001475	21/09/2017
Registro General	HORA
Servicios Centrales	
Granada	
14:15:32	

ASUNTO: Proyecto de Orden por la que se establecen normas para la gestión, seguimiento y control de los ingresos y gastos de los servicios transferencias finalistas y otros ingresos finalistas.

Se remite, con devolución de copia del expediente, dictamen aprobado por unanimidad por la Comisión Permanente de este Consejo Consultivo.

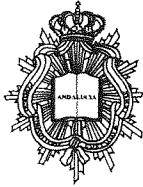
De conformidad con lo establecido en el artículo 10.2 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo, aprobado por Decreto 273/2005, de 13 de diciembre, **en el plazo de 15 días desde la publicación de la disposición general consultada**, ésta se comunicará al Consejo Consultivo.



Granada, 20 de septiembre de 2017
EL PRESIDENTE

Fdo.: Juan B. Cano Bueso

EXCMA. SRA. CONSEJERA DE HACIENDA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.- SEVILLA





CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

DICTAMEN N° 506/2017

OBJETO: Proyecto de Orden por la que se establecen normas para la gestión, seguimiento y control de los ingresos y gastos de los servicios transferencias finalistas y otros ingresos finalistas.

SOLICITANTE: Consejería de Hacienda y Administración Pública.



Presidente:

Cano Bueso, Juan B.

Consejeras y Consejeros:

Álvarez Civantos, Begoña
Escuredo Rodríguez, Rafael
Gutiérrez Melgarejo, Marcos J.
Gutiérrez Rodríguez, Francisco J.
Sánchez Galiana, José Antonio

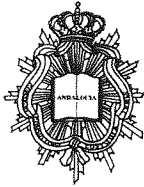
Secretaria:

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 20 de septiembre de 2017, con asistencia de los miembros que al margen se expresan.

ANTECEDENTES DE HECHO

Con fecha 25 de julio de 2017 tuvo entrada en este Consejo Consultivo solicitud de dictamen realizada por la Excm. Sra. Consejera, 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.



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.

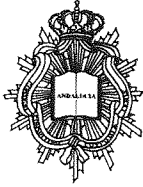
En este punto debe tenerse en cuenta que el Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo determina que el período anual de vacaciones es el mes de agosto, durante el cual se interrumpe el plazo de emisión de dictámenes, continuándose en el mes de septiembre (art. 71.3 del citado Reglamento, en relación con la disposición adicional segunda).

Del expediente remitido se desprenden los siguientes antecedentes fácticos:

1.- Mediante comunicación interior fechada el 13 de junio de 2016, la Dirección General de Presupuestos remite a la Secretaría General Técnica diversos documentos elaborados el 7 de junio de 2016, para que proceda a la iniciación del procedimiento de tramitación del Proyecto de Orden. Concretamente, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 45.1.a) de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, constan los siguientes documentos:

- Memoria justificativa sobre la necesidad y oportunidad de la citada norma.

- Memoria económica, emitida de conformidad con lo dispuesto en el artículo 2 del Decreto 162/2006, de 12 de septiembre, por el que se regulan la memoria económica y el informe de las actuaciones con incidencia económico-financiera,



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

en la que se especifica que el Proyecto de Orden no supone ningún incremento en los gastos de la Junta de Andalucía.

- Informe de evaluación del impacto de género, emitido en cumplimiento de lo dispuesto en el Decreto 17/2012, de 7 de febrero, que lo regula.

- Informe económico-financiero.

- Memoria abreviada de evaluación de los principios de buena regulación, la competencia efectiva, la unidad de mercado y el impacto sobre las actividades económicas.

- Diligencia para hacer constar que el proyecto de orden es una norma técnica, de gestión y autoorganizativa.

- Borrador inicial del Proyecto de Orden.

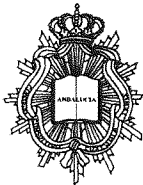
- Informe justificativo de innecesariedad del trámite de audiencia.

- Valoración de las cargas administrativas para la ciudadanía y las empresas, derivadas del Proyecto de Orden.

2.- Figura a continuación un segundo borrador del Proyecto de Orden, fechado el 22 de diciembre de 2016.

3.- Con fecha 22 de diciembre de 2016, la Excm. Consejera de Hacienda y Administración Pública, a la vista de la documentación remitida a la Secretaría General Técnica, acuerda, a propuesta de la Dirección General de Presupuestos, la iniciación de la tramitación de la norma.

4.- Mediante comunicaciones interiores y oficios de 9 de enero de 2017, la Secretaría General Técnica remite el borrador de la Orden para alegaciones a los siguientes órganos y entidades: a todos los órganos directivos de la Consejería; Secreta-

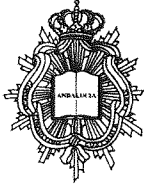


CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

rías Generales Técnicas de todas las Consejerías; Agencia Tributaria de Andalucía; Servicio Andaluz de Empleo; Agencia de Gestión Agraria y Pesquera de Andalucía; Instituto Andaluz de Prevención de Riesgos Laborales; Instituto Andaluz de Investigación y Formación Agraria, Pesquera, Alimentaria y de la Producción Ecológica; Agencia de Defensa de la Competencia de Andalucía; Agencia Andaluza de Evaluación Educativa; Patronato de la Alhambra y Generalife; Centro Andaluz de Arte Contemporáneo; Instituto Andaluz de Administración Pública; Servicio Andaluz de Salud; Instituto Andaluz de la Juventud; Instituto de Estadística y Cartografía de Andalucía; e Instituto Andaluz de la Mujer.

En respuesta al anterior trámite, se reciben observaciones con la siguiente procedencia: Agencia de Gestión Agraria y Pesquera de Andalucía (20 de enero de 2017); Consejería de Turismo y Deporte (26 de enero de 2017) e Intervención General (23 de enero de 2017).

Igualmente, notifican que no formulan observaciones los siguientes órganos: Instituto Andaluz de Prevención de Riesgos Laborales (18 de enero de 2017); Dirección General de Financiación y Tributos (18 de enero de 2017); Agencia de Defensa de la Competencia de Andalucía (23 de enero de 2017); Dirección General de Patrimonio (20 de enero de 2017); Instituto Andaluz de la Juventud (1 de febrero de 2017); Consejería de Igualdad y Políticas Sociales (2 de febrero de 2017); Secretaría General para la Función Pública (1 de febrero de 2017); Consejería de Economía y Conocimiento (7 de febrero de 2017); Consejería de Empleo, Empresa y Comercio (14 de febrero de 2017) y Consejería de Justicia e Interior (17 de febrero de 2017).



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

5.- Consta que han informado el texto:

- La Unidad de Igualdad de Género (13 de enero de 2017).
- La Dirección General de Planificación y Evaluación (23 de enero de 2017).

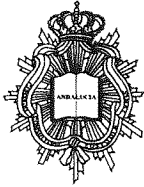
6.- Mediante comunicaciones interiores de 7 de febrero de 2017, el Director General de Presupuestos valora las observaciones formuladas hasta esa fecha.

7.- Con fecha 13 de febrero de 2017 formula observaciones al Proyecto de Orden la Consejería de Salud y el 14 de febrero lo hace la Secretaría General de Hacienda; observaciones que son valoradas el 14 de febrero, redactándose a continuación nuevo borrador del Proyecto de Orden.

8.- Tras las modificaciones introducidas, la Intervención General y la Dirección General de Financiación y Tributos, mediante comunicaciones interiores de 17 de febrero y 8 de marzo de 2017, formulan observaciones al texto del proyecto de norma.

9.- Mediante comunicación interior de 23 de marzo de 2017, se valoran las observaciones presentadas por la Consejería de Salud.

10.- Figura a continuación nuevo borrador del Proyecto de Orden, versión "DGP 21-03-17".



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

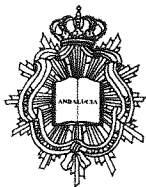
11.- Mediante comunicación interior de 27 de marzo de 2017, la Dirección General de Presupuestos hace una nueva valoración de las observaciones presentadas, redactando a continuación nuevo borrador, versión "21/03/17".

12.- El 12 de mayo de 2017 la Dirección General de Presupuestos realiza nueva valoración de las observaciones presentadas por la Intervención General y la Secretaría General de Hacienda.

13.- La Secretaría General Técnica de la Consejería de Hacienda y Administración Pública, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 45.2 de la Ley 6/2006, emite su preceptivo informe, con fecha 7 de junio de 2017. Dicho informe fue valorado el día 16 de junio, redactándose a continuación nuevo borrador del Proyecto de Orden adaptado a dicho informe.

14.- El Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía, a través de la Asesoría Jurídica de la Consejería de Hacienda y Administración Pública, emite su preceptivo informe el 4 de julio de 2017.

15.- Mediante diligencia de 6 de julio de 2017, se pone de manifiesto que, con fecha 16 de enero de 2017, a través de correo electrónico, se solicitó a la Unidad de Transparencia de la Consejería de Hacienda y Administración Pública que se hiciese pública la documentación obrante en el expediente.




CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

16.- El Proyecto de Orden remitido a este Consejo Consultivo consta de preámbulo, dieciocho artículos, una disposición adicional, tres disposiciones transitorias, una disposición final y un anexo.

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

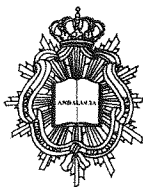
I



La Consejería de Hacienda y Administración Pública somete al dictamen de este Consejo Consultivo el "Proyecto de Orden por la que se establecen normas para la gestión, seguimiento y control de los ingresos y gastos de los servicios transferencias finalistas y otros ingresos finalistas".

Tal y como se desprende del preámbulo del Proyecto de Orden y de su artículo 1 su objeto es regular los procedimientos de gestión, seguimiento y control de los gastos con financiación afectada correspondientes a los servicios 18 ("transferencias finalistas") y 20 (otros ingresos) de la clasificación orgánica por servicios de los créditos del Presupuesto de Gastos de la Junta de Andalucía.

La Orden cuya aprobación se postula contempla y define los fondos de financiación afectada como "estructuras presupuestarias" que permiten vincular el presupuesto de gastos y el de ingresos cuando el ingreso correspondiente tiene carácter finalista, y prevé el procedimiento de vinculación de gastos e ingresos finalistas con la finalidad de garantizar que



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

los créditos para gastos con financiación afectada sólo puedan gestionarse en la medida en que se vaya asegurando su financiación externa.

En este contexto, la Orden en curso de aprobación regula las características de los fondos de financiación afectada, el procedimiento de alta, modificación, agrupación, separación y baja de dichos fondos, incluyendo aspectos competenciales, formales y temporales.

Del mismo modo, el Proyecto de Orden regula el cálculo de la desviación de financiación y su aplicación al ejercicio corriente, los expedientes para la adecuación de las limitaciones cuantitativas de los créditos financiados con fondos finalistas a la programación y a las necesidades de gasto, la justificación de la necesidad de modificar los créditos plurianuales, el traspaso de anualidades futuras y de remanentes no comprometidos, la ejecución de gastos con financiación afectada y emisión de certificaciones relativas al gasto afectado ejecutado, así como la ejecución de ingresos finalistas.

Asimismo, la disposición examinada contempla determinados aspectos competenciales, presupuestarios y contables relativos a las devoluciones de ingresos finalistas y el reintegro de pagos realizados con cargo a fondos de financiación afectada.

A la vista del contenido del Proyecto de Orden que acabamos de describir sucintamente, resulta claro que nos encontramos ante una disposición reglamentaria directamente relacionada con el artículo 52.5 del Texto Refundido de la Ley General



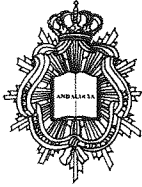
CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

de La Hacienda Pública de la Junta de Andalucía (TRLGHP), aprobado mediante el Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de marzo, y sólo en esa medida se justifica la emisión del dictamen de este Consejo Consultivo, considerando que la Ley 4/2005, de 8 de abril, del Consejo Consultivo de Andalucía, dispone que éste será consultado sobre los "Proyectos de reglamentos que se dicten en ejecución de las leyes y sus modificaciones" (art. 17, apartado 3).

En efecto, el artículo 52.5 del citado TRLGHP dispone lo siguiente:

"Con cargo a créditos que figuren en los estados de gastos de la Junta de Andalucía o de sus agencias administrativas, correspondientes a servicios cuyo volumen de gasto tenga correlación con el importe de tasas, cánones y precios públicos liquidados por las mismas, o que por su naturaleza o normativa aplicable deban financiarse total o parcialmente con unos ingresos específicos y predeterminados, tales como las provenientes de transferencias finalistas, subvenciones o de convenios con otras Administraciones, solo podrán gestionarse sus gastos en la medida en que se vaya asegurando su financiación".

El párrafo segundo del mismo artículo y apartado establece que, a tal efecto, "la Consejería competente en materia de Hacienda determinará los conceptos presupuestarios y el procedimiento de afectación para cada caso".



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

Por consiguiente, no es necesario analizar el título competencial que fundamenta la aprobación de la disposición sometida a dictamen, que no es otro que el que permitió la aprobación de dicho Texto Refundido. Tal y como expuso este Consejo Consultivo en su dictamen 775/2010 (sobre el Proyecto de Decreto Legislativo elaborado para la aprobación del TRLGHP) el Tribunal Constitucional señala en su sentencia 14/1986 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*», aunque no tenga una manifestación expresa incluida en el artículo 148 de la Constitución, (en el mismo sentido se pronuncian las SSTC 63/1986, de 21 de mayo, FJ IV y 183/1988, de 13 de octubre, FJ I).


A este respecto, damos por reproducido el contenido de los artículos 156 de la Constitución, 17 de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas y 175, 189 y 190, entre otros, del Estatuto de Autonomía para Andalucía. Además, determinados aspectos del Proyecto de Orden está amparados por el título competencial previsto en el artículo 47.1.1ª del Estatuto de Autonomía, que se refiere a la competencia exclusiva sobre "*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*".



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

En suma, resulta clara la competencia de la Comunidad Autónoma para la adopción de la disposición examinada, cuya aprobación corresponde a la Consejera de Hacienda y Administración Pública.

II



En cuanto a la tramitación seguida por la Consejería de Hacienda y Administración Pública para la elaboración de la Orden proyectada, a la vista del expediente remitido a este Consejo Consultivo, cabe afirmar que se ajusta a lo dispuesto en el artículo 45 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, en el que se contiene una regulación general sobre el procedimiento de elaboración de las disposiciones reglamentarias, así como a los principios contenidos en el título VI de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (art. 129).

En efecto, consta que el procedimiento se inició según lo previsto en el artículo 45.1.a) de la Ley 6/2006, por acuerdo de la Excm. Sra. Consejera de Hacienda y Administración Pública (22 de diciembre de 2016), previa propuesta formulada por la Dirección General de Presupuestos, y a la vista de la siguiente documentación: borrador inicial del Proyecto de Orden; memoria justificativa sobre la necesidad y oportunidad de la citada norma; memoria económica, emitida de conformidad con lo dispuesto en el artículo 2 del Decreto 162/2006, de 12 de septiembre, por el que se regulan la memoria económica y el



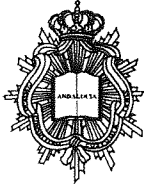
CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

informe de las actuaciones con incidencia económico-financiera, en la que se especifica que el Proyecto de Orden no supone ningún incremento en los gastos de la Junta de Andalucía; informe de evaluación del impacto de género, emitido en cumplimiento de lo dispuesto en el Decreto 17/2012, de 7 de febrero, que lo regula; informe económico-financiero; memoria abreviada de evaluación de los principios de buena regulación, la competencia efectiva, la unidad de mercado y el impacto sobre las actividades económicas; diligencia para hacer constar que el proyecto de orden es una norma técnica, de gestión y autoorganizativa; informe justificativo de innecesariedad del trámite de audiencia; valoración de las cargas administrativas para la ciudadanía y las empresas, derivadas del Proyecto de Orden.



El borrador de la orden fue remitido a los órganos y entidades concernidos por la disposición proyectada, incluyendo a todos los órganos directivos de la Consejería de Hacienda y Administración Pública, las Secretarías Generales Técnicas de todas las Consejerías, y las Agencias y demás entidades que constan en los antecedentes fácticos de este dictamen.

Además de las observaciones formuladas por dichos órganos y entidades, hay que hacer notar que figuran en el expediente los informes preceptivos que seguidamente se indican. En primer lugar, hay que señalar que el informe sobre evaluación del impacto por razón de género ha sido elaborado por la Dirección General de Presupuestos (7 de junio de 2016), de conformidad con lo dispuesto en los artículos 6.2 de la Ley 12/2007, de 26 de noviembre, para la promoción de la igualdad de género en

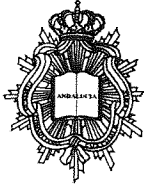


CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

Andalucía, y 45.1.a) de la Ley 6/2006, y en el Decreto 17/2012, que lo regula, y sobre el mismo ha formulado observaciones la Unidad de Igualdad de Género de la Consejería consultante en su informe de 13 de enero de 2017. Por otro lado, en relación con el informe de enfoque de los derechos de la infancia consta diligencia (7 de junio de 2016), en la que se indica que "la disposición no es susceptible de incidir sobre los derechos de la infancia". Tal proceder resulta conforme con la interpretación que viene realizando este Consejo de lo establecido en el Decreto 103/2005, de 19 de abril, por el que se regula la emisión del mismo en los Proyectos de Ley y Reglamentos que apruebe el Consejo de Gobierno.

Asimismo consta informe de la Dirección General de Planificación y Evaluación (23 de enero de 2017), emitido de conformidad con el artículo 2.c) del Decreto 260/1988, de 2 de agosto, por el que se desarrollan atribuciones para la racionalización administrativa de la Junta de Andalucía.

En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 45.2 de la Ley 6/2006 se ha elaborado el informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Hacienda y Administración Pública (emitido el 7 de junio de 2017). Asimismo, figura en el expediente el informe del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía, emitido a través de su Asesoría Jurídica en la Consejería de Hacienda y Administración Pública (4 de julio de 2017), en cumplimiento de los artículos 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 de la Junta de Andalucía, aprobado por Decreto 450/2000, de 26 de

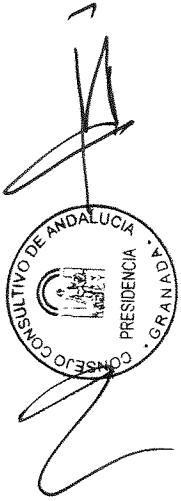


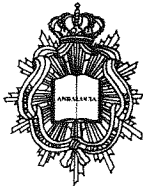
CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

diciembre. También se ha incorporado al expediente el informe de la Dirección General de Presupuestos de la Consejería de Hacienda y Administración Pública (4 de noviembre de 2014), de conformidad con lo previsto en el citado Decreto 162/2006.

Por otro lado, hay que subrayar que se incorpora al expediente diligencia para hacer constar el cumplimiento de las normas de publicidad activa según lo previsto en el artículo 13.1 de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía, y en el artículo 7 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, sobre la publicación de información de relevancia jurídica. Este Consejo Consultivo ha podido comprobar el cumplimiento de las exigencias de publicidad activa antes referidas en la Sección de Transparencia del Portal de la Junta de Andalucía, apartado Información Jurídica, incluyendo la publicación de las memorias e informes antes referidos, así como el Proyecto de Orden remitido a este Consejo Consultivo.

Así pues, de la documentación examinada permite concluirse que el procedimiento analizado se ajusta a Derecho, debiendo destacarse positivamente la valoración de las observaciones formuladas, con lo que cobran verdadero sentido los trámites de informe y se cumple la previsión que a este respecto se contiene en el artículo 45.1.f) de la Ley 6/2006.





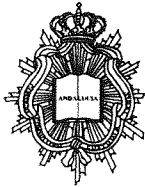
CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

III

Sentado lo anterior, hay que señalar la especial naturaleza de la Orden proyectada, ya que, como bien señala la Dirección General de Presupuestos, se trata de una disposición de carácter técnico y autoorganizativo.


Pese a la generalizada proclamación del principio presupuestario de "no afectación" en las normas reguladoras de las Haciendas Públicas [principio como tal proclamado en el artículo 9.1.h) del TRLGHP, que determina que los recursos de la Junta de Andalucía deban destinarse a satisfacer el conjunto de sus respectivas obligaciones, *"salvo que por ley se establezca su afectación a fines determinados"*], hay que señalar la relevancia cuantitativa de las transferencias finalistas y otros ingresos afectados. Basta con repasar el TRLGHP para apreciar la importancia de la correcta presupuestación, ejecución, contabilización, seguimiento y control de los gastos financiados por ingresos finalistas, con el fin de cumplir los principios enunciados en el artículo 9 del TRLGHP, de conformidad con el Estatuto de Autonomía. En este plano, la disposición examinada se relaciona con las reglas que contribuyen a la estabilidad presupuestaria, la eficiencia, la prudencia financiera, la coordinación y la transparencia.

La regulación específica y el seguimiento singularizado de los "gastos con financiación afectada" a los que se refiere el Proyecto de Orden se justifica, como se ha dicho, por la necesidad de cumplir con lo previsto en el artículo 52.5 del TRLGHP, perfeccionando la normativa presupuestaria y contable,



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

que ya contiene previsiones sobre los "gastos con financiación afectada" y los clasifica según el tipo de ingreso finalista con el que aparecen vinculados. Más allá de lo anterior, la importancia del seguimiento y control de este tipo de ingresos y gastos es evidente para verificar que se cumple el destino de los ingresos finalistas (la afectación) y las obligaciones contraídas por la Comunidad Autónoma.



En esta dirección, cabe recordar que la propia Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF), al regular la regla de gasto en el artículo 12, dispone en su apartado 2 que se entenderá por gasto computable a tales efectos *"los empleos no financieros definidos en términos del Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales, excluidos los intereses de la deuda, el gasto no discrecional en prestaciones por desempleo, la parte del gasto financiado con fondos finalistas procedentes de la Unión Europea o de otras Administraciones Públicas y las transferencias a las Comunidades Autónomas y a las Corporaciones Locales vinculadas a los sistemas de financiación"*. En la medida en que esa parte del gasto financiado con fondos finalistas se excluye del gasto computable al comprobar el cumplimiento de la regla de gasto, resulta evidente la relevancia añadida que puede tener una regulación como la examinada.

Por lo demás, y presumiendo que las opciones técnicas del Proyecto de Orden son acordes con los principios presupuestarios y contables del TRLGHP, se formulan las siguientes observaciones de técnica legislativa.



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

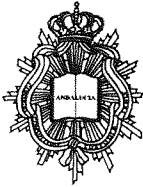
1. Artículo 1. Este precepto dispone lo siguiente:

"La presente Orden tiene por objeto regular los procedimientos de gestión, seguimiento y control de determinados gastos con financiación afectada, así como la de los ingresos que los financian. En concreto, y por lo que respecta a la estructura orgánica por servicios del Presupuesto, aquellos que se corresponden con los servicios "transferencias finalistas" y "otros ingresos finalistas", mediante los códigos 18 y 20, respectivamente".



Al definir el objeto del Proyecto de Orden, la norma comentada podría adoptar una fórmula más sencilla y directa, con lo que se evitaría el empleo de las expresiones "determinados gastos con financiación afectada..." y "En concreto...". En este sentido, puede servir de ejemplo la descripción que se realiza en el preámbulo del Proyecto de Orden, en el que se señala: «*La presente Orden tiene como objeto regular el procedimiento y las condiciones exigidas para la gestión, el seguimiento y el control de los ingresos y gastos correspondientes a las clasificaciones orgánicas por servicios "Servicio 18. Transferencias Finalistas" y "Servicio 20. Otros ingresos finalistas"».*

2.- Artículo 3. Al definir qué se entiende por gastos con financiación afectada, el apartado a) de este artículo emplea la expresión "recursos concretos", que quizá debería sustituirse por "recursos finalistas" o "recursos afectados".



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

En el párrafo b), la definición de ingresos finalistas se realiza empleando la expresión "que por Ley deban estar afectados" cuando sería más apropiado utilizar el presente de subjuntivo "estén".

En el párrafo e) se define el "fondo de financiación afectada" como la "estructura presupuestaria que sirve para enlazar el presupuesto de gastos y el de ingresos, cuando el ingreso tiene carácter finalista, que determina su forma de ejecución y permite su seguimiento y control de forma diferenciada". El Consejo Consultivo considera que la redacción podría mejorar utilizando una fórmula igual o similar a la siguiente: "...estructura presupuestaria que permite enlazar el presupuesto de gastos y el de ingresos cuando el ingreso tiene carácter finalista, determina su forma de ejecución y permite su seguimiento y control de forma diferenciada".



Por otro lado, en el párrafo i) se define la desviación de financiación refiriéndose a "la magnitud que expresa el desfase existente entre los derechos presupuestarios reconocidos durante un período determinado, para la realización de un gasto con financiación afectada y los que, en función de la parte del mismo efectuada en ese período, deberían haberse reconocido si la ejecución de los derechos afectados se realizase armónicamente con la del gasto presupuestario". La expresión "se realizase armónicamente" podría sustituirse por otra más precisa como "se realizase sincrónicamente".

Al definir en el párrafo k) el "saldo de ejecución" se añade un segundo párrafo cuya redacción resulta más propia de



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

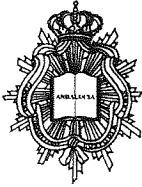
una prescripción ("Se calculará el saldo de ejecución en fase preliminar y en fase contable") que de una definición, por naturaleza descriptiva.

3.- Artículo 5, apartado 1. La norma comentada presenta la siguiente redacción:

"Con objeto de garantizar que los créditos para gastos con financiación afectada sólo puedan gestionarse en la medida en que se vaya asegurando su financiación externa, se realiza el enlace de gastos e ingresos en cada fondo de financiación afectada".

En este caso, el enunciado es más propio de una descripción que de una prescripción. La redacción mejoraría sustituyendo el tiempo verbal ("se realizará", en vez de "se realiza") y la sintaxis. En este sentido, la norma podría adoptar la siguiente o similar redacción: *"En cada fondo de financiación afectada se realizará el enlace de gastos e ingresos, con objeto de garantizar que los créditos para gastos con financiación afectada sólo puedan gestionarse en la medida en que se vaya asegurando su financiación externa".*

4.- Artículo 8, apartados 2 y 4. En lo que respecta al **apartado 2**, hay que señalar que sólo parece referido al supuesto de solicitud del órgano responsable (el primero de los supuestos previstos en el apartado anterior). Al menos esto es lo que parece desprenderse de su inciso final ("A estos efectos el órgano responsable remitirá a la Dirección General de Presupuestos su propuesta debidamente justificada"). Debería preci-



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

sarse si, en el caso de que se proceda de oficio, la Dirección General de Presupuestos debe elaborar una memoria u otro documento justificativo, tal y como se prevé en el siguiente artículo para el caso de baja de fondos de financiación.

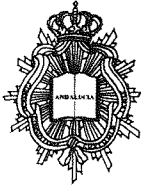
Por otro lado, el **apartado 4** se refiere tanto al supuesto de la agrupación como a la separación de fondos. Sin embargo, en el supuesto de la agrupación de fondos no parece tener sentido la previsión de la que se parte como algo que eventualmente pudiera suceder, esto es, "la necesidad de dar de baja algún fondo", ya que, en principio, una agrupación de fondos está llamada a producir dicho resultado.

5.- Artículo 9, apartados 3 y 4. Estos apartados presentan la siguiente redacción:

"3. En todo caso, para proceder a la baja de un fondo de financiación se requerirá informe de la Intervención General que deberá emitirse en el plazo de veinte días hábiles desde el siguiente al de su recepción. Excepcionalmente, y en el caso de especial dificultad para su emisión, este plazo podrá ser ampliado hasta el doble a petición de la Intervención General".

"4. Cuando el informe de la Intervención General fuese favorable, la Dirección General de Presupuestos procederá a dar la baja definitiva del fondo de financiación afectada, revirtiendo su saldo de financiación directamente al remanente líquido disponible del ejercicio en curso.

En caso contrario, no podrá realizarse la baja".



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

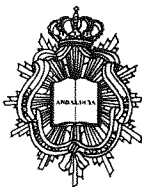
De lo anterior se desprende -por el efecto que produce el informe desfavorable- que el informe de la Intervención General tiene carácter vinculante. Siendo así, debería precisarse de modo más llano y contundente que el informe tiene dicho carácter.

6.- Artículo 11, apartado 4. En su inciso final, este apartado se refiere a la aplicación del "resto de consideraciones reguladas en los apartados anteriores". Sería más correcto sustituir el sustantivo "consideraciones" por "requisitos".

7.- Artículo 15, apartado 1, párrafo quinto. Debería revisarse la expresión "créditos percibidos", que podría inducir a error en el contexto de una disposición en la que se alude frecuentemente a créditos presupuestarios.

8.- Artículo 18, apartado 3. Aunque pueda deducirse del contexto y de la alusión que se realiza después al modelo de la Dirección General de Presupuestos, sería aconsejable que se aludiera expresamente al órgano destinatario de la información al comienzo del precepto.

9.- Disposición transitoria primera. Según esta norma, en la situación transitoria que se describe deben venir diferenciados los gastos financiados con financiación afectada de los financiados con recursos propios. Hay que hacer notar que la contraposición entre uno y otro concepto puede generar problemas interpretativos, ya que la financiación afectada no excluye la presencia de fondos propios afectados, como se desprende del artículo 3.d) del Proyecto de Orden.



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

CONCLUSIONES

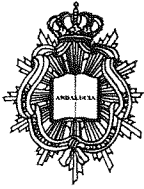
I.- La Comunidad Autónoma de Andalucía tiene competencia para dictar la Orden cuyo Proyecto ha sido sometido a este Consejo Consultivo **(FJ I)**.

II.- El procedimiento de elaboración de la norma ha observado la normativa aplicable **(FJ II)**.

III.- En relación con el articulado de la norma se hacen las siguientes **observaciones de técnica legislativa**:

- (1) **Artículo 1** (*Observación III.1*).
- (2) **Artículos 3** (*Observación III.2*).
- (3) **Artículo 5, apartado 1** (*Observación III.3*).
- (4) **Artículo 8, apartados 2 y 4** (*Observación III.4*).
- (5) **Artículo 9, apartados 3 y 4** (*Observación III.5*).
- (6) **Artículo 11, apartado 4** (*Observación III.6*).
- (7) **Artículo 15, apartado 1, párrafo quinto** (*Observación III.7*).
- (8) **Artículo 18, apartado 3** (*Observación III.8*).
- (9) **Disposición transitoria primera** (*Observación III.9*).





CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

Es cuanto el Consejo Consultivo de Andalucía dictamina.

En Granada, a veinte de septiembre de dos mil diecisiete.

EL PRESIDENTE



LA SECRETARIA GENERAL

Fdo.: Juan B. Cano Bueso Fdo.: María A. Linares Rojas

EXCMA. SRA. CONSEJERA DE HACIENDA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.-
SEVILLA