

INFORME HPPI00154/17 SOBRE PROYECTO 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.

Disposición de carácter general. 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. Norma reglamentaria de carácter organizativo que se dicta en ejecución del art 52.5 del Texto Refundido de la Ley General de la Hacienda Pública de la Junta de Andalucía, aprobado Decreto-legislativo 1/2010, de 2 de marzo. Aplicación artículos 127 y siguientes de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones públicas y artículos 44 y 45 de la Ley 1/2006, de 24 de octubre, de Gobierno de Andalucía.

Habiendo sido solicitado informe por parte de la Ilma. Sra. Secretaria General Técnica de la Consejería de Hacienda y Administración Pública informe sobre el proyecto Orden de referencia, de conformidad con el artículo 78.2 a) del Reglamento de Organización y Funciones del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía y del Cuerpo de Letrados de la Junta de Andalucía, aprobado por Decreto 450/2000, de 26 de diciembre, se procede a la emisión del mismo sobre la base de los siguientes

ANTECEDENTES

PRIMERO.- Para la mejor comprensión del presente informe, conviene reproducir los términos literales del oficio de consulta remitido por ese Centro Directivo:

“Se adjunta texto 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, al objeto de que se emita informe preceptivo, conforme a lo dispuesto en el artículo 78.2 del Decreto 450/2000, de 26 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía y del Cuerpo de Letrados de la Junta de Andalucía.

Asimismo, se remiten por correo electrónico los documentos que se relacionan en el Anexo”.

SEGUNDO.- Se resalta el carácter preceptivo del presente informe de conformidad con lo previsto en el artículo 78.2.a) del Decreto 450/2000, de 26 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía y del Cuerpo de Letrados de la Junta de Andalucía, al tratarse de un proyecto de disposición de carácter general.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

PRIMERA.- El borrador de Orden sometido a informe, trae causa de la habilitación prevista para ello en el artículo 52.5 del Decreto-legislativo 1/2010, de 2 de marzo, por el que se aprueba el

FIRMADO POR	MARIA MERCEDES IZQUIERDO BARRAGAN	04/07/2017	PÁGINA 1/5
VERIFICACIÓN	Pk2jm936DNJBW+vh1hZp3rfddLyKt	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	

Texto Refundido de la Ley General de la Hacienda Pública de la Junta de Andalucía, para determinar los conceptos presupuestarios y el procedimiento de afectación de los ingresos y gastos de los servicios transferencias finalistas y otros ingresos finalistas.

SEGUNDA.- Al tratarse de una disposición de carácter general el procedimiento aplicable para su modificación será el mismo que para su elaboración, y por tanto, el contenido en el artículo 45 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre de Gobierno de Andalucía, sobre el procedimiento de elaboración de las disposiciones reglamentarias. Igualmente, teniendo en cuenta la fecha de inicio del procedimiento (el 22 de diciembre de 2016) le serán también aplicables las disposiciones contenidas en el Título VI de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones públicas (en adelante LPACAP), dedicadas a “la iniciativa legislativa y de la potestad para dictar reglamentos y otras disposiciones”.

En este sentido, en concreto le es aplicable el artículo 129 relativo a los principios de buena regulación según el cual:

“1. En el ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria, las Administraciones Públicas actuarán de acuerdo con los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, y eficiencia. En la exposición de motivos o en el preámbulo, según se trate, respectivamente, de anteproyectos de ley o de proyectos de reglamento, quedará suficientemente justificada su adecuación a dichos principios.

2. En virtud de los principios de necesidad y eficacia, la iniciativa normativa debe estar justificada por una razón de interés general, basarse en una identificación clara de los fines perseguidos y ser el instrumento más adecuado para garantizar su consecución.

3. En virtud del principio de proporcionalidad, la iniciativa que se proponga deberá contener la regulación imprescindible para atender la necesidad a cubrir con la norma, tras constatar que no existen otras medidas menos restrictivas de derechos, o que impongan menos obligaciones a los destinatarios.

4. A fin de garantizar el principio de seguridad jurídica, la iniciativa normativa se ejercerá de manera coherente con el resto del ordenamiento jurídico, nacional y de la Unión Europea, para generar un marco normativo estable, predecible, integrado, claro y de certidumbre, que facilite su conocimiento y comprensión y, en consecuencia, la actuación y toma de decisiones de las personas y empresas.

Quando en materia de procedimiento administrativo la iniciativa normativa establezca trámites adicionales o distintos a los contemplados en esta Ley, éstos deberán ser justificados atendiendo a la singularidad de la materia o a los fines perseguidos por la propuesta.

Las habilitaciones para el desarrollo reglamentario de una ley serán conferidas, con carácter general, al Gobierno o Consejo de Gobierno respectivo. La atribución directa a los titulares de los

FIRMADO POR	MARIA MERCEDES IZQUIERDO BARRAGAN	04/07/2017	PÁGINA 2/5
VERIFICACIÓN	Pk2jm936DNJXBW+vh1hZp3r fddLyKt	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	

departamentos ministeriales o de las consejerías del Gobierno, o a otros órganos dependientes o subordinados de ellos, tendrá carácter excepcional y deberá justificarse en la ley habilitante.

Las leyes podrán habilitar directamente a Autoridades Independientes u otros organismos que tengan atribuida esta potestad para aprobar normas en desarrollo o aplicación de las mismas, cuando la naturaleza de la materia así lo exija.

5. En aplicación del principio de transparencia, las Administraciones Públicas posibilitarán el acceso sencillo, universal y actualizado a la normativa en vigor y los documentos propios de su proceso de elaboración, en los términos establecidos en el artículo 7 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno; definirán claramente los objetivos de las iniciativas normativas y su justificación en el preámbulo o exposición de motivos; y posibilitarán que los potenciales destinatarios tengan una participación activa en la elaboración de las normas.

6. En aplicación del principio de eficiencia, la iniciativa normativa debe evitar cargas administrativas innecesarias o accesorias y racionalizar, en su aplicación, la gestión de los recursos públicos.

7. Cuando la iniciativa normativa afecte a los gastos o ingresos públicos presentes o futuros, se deberán cuantificar y valorar sus repercusiones y efectos, y supeditarse al cumplimiento de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera”.

Analizado el texto del borrador de Orden se aprecia que en el Preámbulo de la misma se recoge suficientemente su justificación, en concreto señala:

«La presente Orden responde a los principios de buena regulación referidos en el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. En virtud de los principios de necesidad y eficacia, la presente orden se aprueba a fin de regular la gestión, contabilidad y control de los gastos financiados con fondos procedentes del Estado y con otras transferencias finalistas, y con ingresos que por Ley deban estar afectados a un gasto determinado. Se dicta esta orden en cumplimiento de la habilitación otorgada por el artículo 52.5 del Texto Refundido de la Ley General de la Hacienda Pública de la Junta de Andalucía.

Por otra parte, con la regulación que se adopta, se contribuye a reforzar la seguridad jurídica, al establecer los principios y procedimientos para la gestión de los citados ingresos y gastos, facilitando su conocimiento y comprensión por los órganos de la Administración de la Junta de Andalucía y sus agencias administrativas y de régimen especial, destinatarios de la norma.

La regulación establecida en esta orden es proporcionada a la finalidad perseguida, por lo que se da satisfacción a los principios de eficiencia y proporcionalidad. Finalmente, esta norma contribuirá a la transparencia del funcionamiento de la Administración de Justicia.»

FIRMADO POR	MARIA MERCEDES IZQUIERDO BARRAGAN	04/07/2017	PÁGINA 3/5
VERIFICACIÓN	Pk2jm936DNJBW+vh1hZp3rfddLyKt	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	

Por lo que hace al procedimiento seguido para su elaboración, a la vista de la documentación complementaria que se ha remitido junto con el proyecto de Orden, con carácter general en el procedimiento se ha cumplimentado lo dispuesto en las citadas normas, pues de conformidad con lo previsto en el apartado e) del citado artículo 45 de la Ley del Gobierno de Andalucía y en el artículo 133.4 de la LPACAP, teniendo en cuenta el carácter organizativo del proyecto reglamentario, no se aplicará el trámite de audiencia a la ciudadanía, en sus diversas formas, como así puede apreciarse de la tramitación cumplimentada hasta el momento.

Se consideran debidamente justificadas en el expediente las razones que han permitido eludir el trámite de consulta, audiencia e información pública dado el carácter organizativo de la norma.

En cuanto al dictamen del Consejo Consultivo, el artículo 17.3 de la Ley 4/2005, de 8 de abril, que regula dicho órgano, establece que será consultado preceptivamente en los "Proyectos de reglamentos que se dicten en ejecución de las leyes y sus modificaciones".

Desde el punto de vista formal, nos encontramos ante una norma interna de la Administración de la Junta de Andalucía, es decir, un reglamento organizativo, que ha sido encuadrado por el Tribunal Constitucional, a efectos de delimitación competencial, en la función o potestad ejecutiva, en la medida en que aquella delimitación exige incluir en ésta toda actividad que no sea normación con efectos ad extra (hacia el exterior). (Sentencias del Tribunal Constitucional 208/1999, 103/1999, 21/1999, 196/1997, 243/1994, 360/1993, 198/1991, 249/1988, 7/1985, 81/1984, 57/1982, 39/1982, 35/1982, 18/1982, 1/1982 y 33/1981).

No obstante, la Sentencia del Tribunal Supremo de 24 de noviembre de 2009, Rec. N° 4035/2005, establece una excepción cuando un reglamento organizativo ejecuta una Ley, indicando lo siguiente:

"Es cierto que, como se aduce al contestar la demanda por la Letrada de la Junta de Andalucía, nada impide que el reglamento organizativo trate cuestiones que, a su vez, se encuentren recogidas en normas de rango legal, pues hemos de tener en cuenta, como ya se razonaba en la Sentencia de esta Sala y Sección de 9 de julio de 1993, que los conceptos de reglamento organizativo y reglamento ejecutivo no son contrapuestos, «pues, en efecto, también un reglamento organizativo puede ser ejecutivo, si es que desarrolla o ejecuta los principios organizativos de una ley. Pero habrá de admitir la parte actora que ello no ocurrirá siempre y sólo por el hecho de que la Ley cite o mencione a un órgano, sino que será preciso, para calificar al posterior reglamento de ejecutivo, que la Ley remita al Reglamento la posterior regulación de la materia de acuerdo con los principios que ella misma impone; sólo entonces podrá decirse que el Reglamento ejecuta la ley»".

A tenor de ello, valoramos que procede el dictamen preceptivo del Consejo Consultivo, toda vez que, a pesar de ser un reglamento organizativo, se está desarrollando una regulación en ejecución de los principios contemplados en el artículo 52 del TRLGHA.

FIRMADO POR	MARIA MERCEDES IZQUIERDO BARRAGAN	04/07/2017	PÁGINA 4/5
VERIFICACIÓN	Pk2jm936DNJBW+vh1hZp3r fddLyKt	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	

Por último, a la vista de la documentación complementaria que se ha remitido junto con el proyecto de Orden, se considera que en el procedimiento se ha cumplimentado lo dispuesto en las normas citadas más arriba.

No obstante, se recuerda que, cuando se solicite, el dictamen del Consejo Consultivo de Andalucía, debe publicarse también el proyecto, dándose cumplimiento así a la exigencia para ello del artículo 7.c) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, y del artículo 13.1.c) de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía, de lo cual también habrá de dejarse constancia en el expediente. De igual manera, también debe constar que se han publicado las memorias e informes que conformen el expediente de elaboración de este texto normativo con ocasión de la publicidad del mismo, como así ordenan el artículo 7.d) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, y el artículo 13.1.d) de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía

TERCERA.- En relación con el texto remitido resulta preciso señalar que con carácter general se ajusta a las Directrices de técnica normativa aprobadas por Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005 (BOE núm. 180, de 29 de julio), por lo que con independencia de alguna corrección ortográfica, ninguna observación en Derecho debe realizarse desde esta Asesoría Jurídica.

CONCLUSIÓN

Se informa favorablemente el proyecto de Orden remitido, con independencia de que se culmine la debida tramitación procedimental.

Es cuanto tengo el honor de someter a la consideración de V.I.

En Sevilla, a 04 de julio de 2017
LA LETRADA DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA.

Fdo.: María de las Mercedes Izquierdo Barragán

FIRMADO POR	MARIA MERCEDES IZQUIERDO BARRAGAN	04/07/2017	PÁGINA 5/5
VERIFICACIÓN	Pk2jm936DNJBW+vh1hZp3rfddLyKt	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	

