

INFORME AJ-CHIE 2020/130. PROYECTO DE ORDEN POR LA QUE SE REGULA EL PROCEDIMIENTO DE REINTEGRO A LA TESORERÍA DE TRANSFERENCIAS DE FINANCIACIÓN ABONADAS POR LA ADMINISTRACIÓN DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA Y SUS AGENCIAS ADMINISTRATIVAS A ENTIDADES DEL SECTOR PÚBLICO ANDALUZ CON CONTABILIDAD NO PRESUPUESTARIA

Asunto: Disposición de carácter general. Orden. Procedimiento. Principios de buena regulación. Técnica normativa

Ha sido recibida en esta Asesoría jurídica una solicitud de informe acerca del proyecto de Orden mencionado en el título, remitido por el Ilmo. Sr. Secretario General Técnico

ANTECEDENTES

PRIMERO.- Para la mejor comprensión del presente informe, conviene reproducir los términos literales del oficio de consulta, junto a la relación de documentos remitidos:

“ Se adjunta enlace de consigna que posibilita la descarga del texto y de los documentos que se relacionan en el Anexo del proyecto de ORDEN POR LA QUE SE REGULA EL PROCEDIMIENTO DE REINTEGRO A LA TESORERÍA DE TRANSFERENCIAS DE FINANCIACIÓN ABONADAS POR LA ADMINISTRACIÓN DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA Y SUS AGENCIAS ADMINISTRATIVAS A ENTIDADES DEL SECTOR PÚBLICO ANDALUZ CON CONTABILIDAD NO PRESUPUESTARIA , al objeto de que se emita informe preceptivo, conforme a lo dispuesto en el artículo 78.2 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 mediante el Decreto 450/2000, de 26 de diciembre.

Anexo documentos

- 1. Memoria justificativa.*
- 2. Memoria económica.*
- 3. Resolución trámite de audiencia.*
- 4. Informe de valoración de cargas administrativas.*
- 5. Informe de evaluación derechos de la infancia.*
- 6. Informe de evaluación de impacto de género.*
- 7. Memoria justificativa principios buena regulación.*



Firmado por: CUADROS OJEDA MANUEL		14/10/2020 13:23	PÁGINA 1 / 5
VERIFICACIÓN	PzPpxDhOkbKP9luEtlKqC6ShnuPHA2	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	

8. Propuesta de inicio
9. Criterios para determinar la incidencia en la competencia efectiva.
10. Texto inicial de la Orden.
11. Acuerdo de inicio.
12. Requerimiento de la Dirección General de Presupuestos a través del portal e-Infomes.
13. Observaciones de la Dirección General de Presupuestos.
14. Informe de la Secretaría General para la Administración Pública.
15. Observaciones de la Consejería de la Presidencia, Administración Pública e Interior.
16. Observaciones de la Secretaría General Industria, Energía y Minas.
17. Informe de la Unidad de Género de la CHIE.
18. Observaciones de la Consejería de Salud y Familias.
19. Observaciones de la Consejería de Fomento, Infraestructuras y Ordenación del Territorio.
20. Observaciones de la Consejería de Empleo, Formación y Trabajo Autónomo.
21. Observaciones de la Consejería de Economía, Conocimiento, Empresas y Universidad remitiendo observaciones.
22. Observaciones de la Agencia Andaluza de Promoción Exterior (EXTENDA).
23. Observaciones de la Consejería de Turismo, Regeneración, Justicia y Administración Local.
24. Observaciones de la Consejería de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación.
25. Informe de la Intervención General de valoración de observaciones.
26. Texto del proyecto de Orden tras valoración de observaciones por la Intervención General.
27. Informe de observaciones de la Secretaría General Técnica de la CHIE.
28. Resolución de trámite de audiencia.
29. Informe de la Intervención General de valoración de observaciones formuladas por la Secretaría General Técnica de la CHIE.
30. Texto del proyecto que se eleva a informe de la Asesoría Jurídica.
31. Comunicación interior de Intervención General respondiendo a requerimiento de D.G. de Presupuestos.
32. Informe de la D.G. de Presupuestos de valoración de incidencia económica-presupuestaria".



Firmado por: CUADROS OJEDA MANUEL		14/10/2020 13:23	PÁGINA 2 / 5
VERIFICACIÓN	PzPpxDhOkbKP9luEtlKqC6ShnuPHA2	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	

SEGUNDO.- Efectivamente, el presente informe se emitirá con carácter preceptivo, de conformidad con lo previsto en el artículo 78.2 a) del Reglamento de Organización y Funciones del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía y del Cuerpo de Letrados de la Junta de Andalucía, aprobado mediante el Decreto 450/2000, de 26 de diciembre (ROFGJA), en relación al 45.2 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía. Ello, al tratarse de un proyecto de disposición de carácter general que, como tal, es conceptuada en la Sentencia del Tribunal Supremo de 24 de febrero de 2009, dictada en el recurso de casación n.º 5545/2005, que apunta las diferencias entre la disposición de carácter general y el acto administrativo:

“La alegación subsidiaria de falta de competencia de la Secretaría de Estado, se basa en la consideración por el demandante de la Orden impugnada como una disposición de carácter general.

El recurrente considera que la Orden impugnada es una disposición general, porque entiende que se trata de una norma que regula una pluralidad de casos, no una sino todas las veces que concurran las circunstancias para ello.

Sin embargo, la Sala no comparte esta conceptualización de la Orden impugnada como disposición general, en aplicación de la doctrina jurisprudencial, recogida entre otras en la sentencia del Tribunal Supremo de 7 de junio de 2001 (RJ 2001, 6235), que establece que la diferencia sustancial entre disposición general y acto administrativo "... es una diferencia de grado, o dicho de otro modo, la diferencia está en que el Reglamento innova el ordenamiento jurídico con vocación de permanencia, en tanto que el acto se limita a aplicar el derecho subjetivo existente."

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

PRIMERA.- La tramitación de la presente Orden se ajusta al procedimiento previsto en el artículo 45 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de Andalucía, siéndole también de aplicación lo dispuesto en el Título VI de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP).

SEGUNDA.- Dentro de ello, le es aplicable el artículo 129 de la citada LPACAP, que, bajo el título de "*Principios de buena regulación*", establece que:

“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.



Firmado por: CUADROS OJEDA MANUEL		14/10/2020 13:23	PÁGINA 3 / 5
VERIFICACIÓN	PzPpxDhOkbKP9luEtlKqC6ShnuPHA2	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	

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.

Cuando 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 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".

Se adjunta una memoria justificativa de los principios contemplados en el precepto citado, si bien esta última omite la justificación de los principios de proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia. Con todo, el Preámbulo del proyecto de Orden se ocupa escuetamente de los mismos, con excepción del principio de eficiencia. Aconsejamos, por tanto, hacer en el Preámbulo una



Firmado por: CUADROS OJEDA MANUEL		14/10/2020 13:23	PÁGINA 4 / 5
VERIFICACIÓN	PzPpxDhOkbKP9luEtlKqC6ShnuPHA2	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	

referencia expresa a la justificación de este principio, así como introducir una redacción más explicativa a la justificación del principio de proporcionalidad.

TERCERA.- El texto remitido se ajusta con carácter general a las Directrices de técnica normativa aprobadas por Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005 (BOE n.º 180, de 29 de julio), si bien procede realizar las siguientes sugerencias:

1. Consideramos conveniente concretar cuáles sean las entidades del sector público andaluz con contabilidad no presupuestaria, lo que, en su caso, podría requerir hacer una referencia al artículo 31 del Texto Refundido de la Ley General de la Hacienda Pública de la Junta de Andalucía, aprobado por Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de marzo. Esta concreción podría situarse en el artículo 2 de la Orden, como expresión del ámbito subjetivo de aplicación de la misma.
2. A la vez, el apartado 2 del artículo 2, que explica qué se entiende por transferencia de financiación, podría situarse en el artículo 1, en la medida en que determina el objeto de la Orden.
3. En el apartado 1 del artículo 2 debería identificarse de modo completo la norma contenida en el Texto Refundido, más aun teniendo en cuenta que es la primera vez que se alude a ella en la parte dispositiva de la Orden.
4. El sentido de la frase exigiría suprimir la coma de la penúltima línea del artículo 7.4.

CUARTA.- Por lo demás, ninguna observación en Derecho debe realizarse desde esta Asesoría Jurídica.

Es todo lo que tengo el honor de informar a V.I. que, no obstante decidirá, y siempre sin perjuicio de un criterio más ajustado a Derecho, que asumiría gustoso.

En Sevilla, a la fecha de la firma electrónica
EL LETRADO DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA

Fdo.: Manuel Cuadros Ojeda



Juan Antonio Vizarrón. Edif. Torretriana s/n 41092 Sevilla

5

Firmado por: CUADROS OJEDA MANUEL		14/10/2020 13:23	PÁGINA 5 / 5
VERIFICACIÓN	PzPpxDhOkbKP9luEtIKqC6ShnuPHA2	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	