

MEMORIA SOBRE EL CUMPLIMIENTO DE LOS PRINCIPIOS DE BUENA REGULACIÓN EN EL ANTEPROYECTO DE LEY DEL PRESUPUESTO DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA PARA EL AÑO 2025.

El artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, dispone que 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. La sentencia del Tribunal Constitucional 55/2018, de 24 de mayo, declara que este precepto no es aplicable a las iniciativas legislativas de las Comunidades Autónomas.

El artículo 7 bis del Decreto 622/2019, de 27 de diciembre, de administración electrónica, simplificación de procedimientos y racionalización organizativa de la Junta de Andalucía, en su redacción dada por el Decreto-ley 3/2024, de 6 de febrero, por el que se adoptan medidas de simplificación y racionalización administrativa para la mejora de las relaciones de los ciudadanos con la Administración de la Junta de Andalucía y el impulso de la actividad económica en Andalucía, dispone que los procedimientos de aprobación de los anteproyectos de ley, decretos legislativos y disposiciones reglamentarias incorporarán una memoria de análisis de impacto normativo que deberá contener entre otros apartados:

“3.º Justificación de su adecuación a los principios de buena regulación establecidos en el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y, en particular, a los principios de necesidad y eficiencia, justificando la razón de interés general en la que se funda, y que es el instrumento más adecuado para garantizar su consecución. También deberá contener una explicación de su adecuación al principio de proporcionalidad, de forma que la iniciativa contenga la regulación imprescindible para atender la necesidad a cubrir, tras constatar que no existen otras medidas menos restrictivas de derechos o que impongan menos obligaciones a los destinatarios”.

El Decreto-ley 3/2024, de 6 de febrero, ha añadido una disposición adicional primera a la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, en los siguientes términos: *“En la tramitación del texto articulado del anteproyecto de Ley del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía no serán de aplicación las disposiciones relativas a la Memoria de Análisis de Impacto Normativo previstas en esta Ley. A dicho anteproyecto se acompañará la documentación que disponga el 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.”*

No obstante, se considera necesario elaborar una memoria específica que justifique el cumplimiento de los principios de buena regulación en la elaboración del anteproyecto de Ley del Presupuesto para el año 2025, dado que, como ha manifestado en diversos dictámenes el Consejo Consultivo, los principios de necesidad, eficacia, seguridad jurídica, transparencia y proporcionalidad entroncan directamente con los postulados constitucionales y estatutarios.



Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección <https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma> indicando el código de VERIFICACIÓN

FIRMADO POR	AMELIA IGNACIA MARTINEZ SANCHEZ	07/10/2024
VERIFICACIÓN	Pk2jmMEX7DVJMSUMHCZABX33UMHRZ7	PÁG. 1/8





Como consecuencia, y con el objeto de justificar de manera suficiente la adecuación a los principios de buena regulación del anteproyecto de Ley del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2025, se procede a exponer los siguientes extremos:

a) Principios de necesidad y eficacia.

En virtud de los principios de necesidad y eficacia, la iniciativa normativa debe estar justificada por una razón de interés general.

El Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía se debe aprobar, por ley, en cada ejercicio presupuestario de acuerdo con el artículo 190 del Estatuto de Autonomía para Andalucía. El apartado 4 de este artículo dispone que “el presupuesto tiene carácter anual. El proyecto de ley del presupuesto y la documentación anexa deben ser presentados al Parlamento al menos con dos meses de antelación a la expiración del presupuesto corriente”.

En este sentido, el artículo 21.1 de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas establece que “los presupuestos de las Comunidades Autónomas tendrán carácter anual e igual período que los del Estado, atenderán al cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera e incluirán la totalidad de los gastos e ingresos de los organismos y entidades integrantes de la misma, y en ellos se consignará el importe de los beneficios fiscales que afecten a tributos atribuidos a las referidas Comunidades”.

El artículo 9.1.d) 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, determina que la Administración de la Hacienda de la Junta de Andalucía está sometida, entre otros, al principio de presupuesto anual.

Los principios de necesidad y eficacia también suponen que la norma debe basarse en una identificación clara de los fines perseguidos y ser el instrumento más adecuado para garantizar su consecución.

Esta Ley persigue una finalidad específica y constitucionalmente definida: aprobar el Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía. La sentencia del Tribunal Constitucional 3/2003, de 16 de enero subraya que las Cortes ejercen, mediante el examen, enmienda y aprobación de los Presupuestos Generales del Estado, una función específica y constitucionalmente definida. Por ello el Tribunal hace notar la triple función que cumplen estas leyes, al asegurar el control democrático de la actividad financiera, la participación en la actividad de dirección política y el control en la asignación de los recursos públicos. Esta doctrina es aplicable a los Presupuestos de las Comunidades Autónomas.

Junto a la aprobación del Presupuesto, el anteproyecto aborda el denominado contenido eventual de este tipo de leyes. De acuerdo con el artículo 190.3 del Estatuto de Autonomía para Andalucía, además de los correspondientes estados de gastos e ingresos y de las normas precisas para su adecuada inteligencia y ejecución, la Ley del Presupuesto solo podrá contener aquellas normas que resulten necesarias para implementar la política económica del Gobierno. Por tanto, el contenido de la Ley del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía debe adecuarse “a la función institucional que le es propia, sin que

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección <https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma> indicando el código de VERIFICACIÓN

FIRMADO POR

AMELIA IGNACIA MARTINEZ SANCHEZ

07/10/2024

VERIFICACIÓN

Pk2jmMEX7DVJMSUMHCZABX33UMHRZ7

PÁG. 2/8





puedan incluirse en ella normas que no guarden relación directa con el programa de ingresos y de gastos o con los criterios de la política económica en que se sustentan, o que no sean un complemento necesario para la mayor inteligencia y para la mejor y más eficaz ejecución del Presupuesto” (STC 174/1998, de 23 de julio, FJ 6).

En la inclusión de las propuestas de las distintas Consejerías en el anteproyecto de Ley, de acuerdo con la doctrina citada del Tribunal Constitucional y teniendo en cuenta el criterio del Consejo Consultivo manifestado en sus dictámenes sobre los anteproyectos de Ley del Presupuesto de ejercicios anteriores, solo se han tenido en cuenta las de contenido presupuestario.

Como novedades más destacables respecto de la Ley del Presupuesto para el año 2025 se pueden señalar las siguientes:

- El artículo 16, relativo a las retribuciones del personal alto cargo y asimilado de la Junta de Andalucía, sus agencias, instituciones, consorcios y demás entidades del sector público andaluz, se modifica para adaptarlo a la nueva redacción de la Ley 3/2005, de 8 de abril, de Incompatibilidades y Retribuciones del personal Alto Cargo de la Administración de la Junta de Andalucía y de Declaración de Actividades, Bienes, Intereses y Retribuciones del personal Alto Cargo y otros Cargos Públicos. Esta Ley fue modificada por el Decreto-ley 11/2023, de 27 de diciembre, que le añade un nuevo Capítulo II bis, en el que se regulan las retribuciones de este personal.

- El artículo 22 recoge la previsión de incremento en los costes de personal de las Universidades de titularidad pública, por las transferencias de la Administración General del Estado para la implementación del programa de incorporación de talento docente e investigador a las Universidades públicas andaluzas en ejecución de lo dispuesto en el capítulo IV del título IX de la Ley Orgánica 2/2023, de 22 de marzo, del Sistema Universitario.

- En el artículo 23, otras disposiciones en materia de personal, se modifica el apartado 1 para adaptarlo a la Ley 3/2005, de 8 de abril, anterior.

- El artículo 25, relativo al personal directivo de las entidades del sector público andaluz, se modifica para incluir las medidas sobre este personal contenidas en el artículo 18 de la Ley 3/2012, de 21 de septiembre, de Medidas Fiscales, Administrativas, Laborales y en materia de Hacienda Pública para el reequilibrio económico-financiero de la Junta de Andalucía. Asimismo, se adapta a la Ley 3/2005, de 8 de abril, de Incompatibilidades y Retribuciones del personal Alto Cargo de la Administración de la Junta de Andalucía y de Declaración de Actividades, Bienes, Intereses y Retribuciones del personal Alto Cargo y otros Cargos Públicos.

- Respecto al artículo 26, relativo a la plantilla presupuestaria, se introducen varias modificaciones aclaratorias encaminadas a trasladar que la plantilla presupuestaria es el conjunto de puestos de trabajo dotados en el Presupuesto de la Administración de la Junta de Andalucía, sus agencias, sociedades mercantiles y fundaciones del sector público andaluz y consorcios adscritos que viene representada en el Anexo de Personal que acompaña a la Ley del Presupuesto, con las modificaciones y ampliaciones que se aprueben en la misma.

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección <https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma> indicando el código de VERIFICACIÓN

FIRMADO POR

AMELIA IGNACIA MARTINEZ SANCHEZ

07/10/2024

VERIFICACIÓN

Pk2jmMEX7DVJMSUMHCZABX33UMHRZ7

PÁG. 3/8





- Se añade un artículo 32, relativo al régimen de financiación de la actividad de las agencias administrativas, agencias de régimen especial, agencias públicas empresariales y consorcios adscritos a la Administración de la Junta de Andalucía, con cargo a aportaciones del Presupuesto de la Comunidad Autónoma.

- Se añade un nuevo artículo 34 que establece la naturaleza jurídica y las condiciones básicas a las que deben someterse las aportaciones dinerarias hechas desde el Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía, para la financiación de la actividad global de las entidades de Derecho Público de carácter interadministrativo, adscritas al sector público de otra Administración Pública, en las que la Administración de la Junta de Andalucía, sus agencias o consorcios sean partícipes.

- La disposición adicional duodécima racionaliza los criterios para la compensación económica prevista en la Ley 20/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público, de forma que dicha compensación solo vaya dirigida a indemnizar al personal (funcionario interino y laboral temporal) que efectivamente se encuentre en situación de abuso de temporalidad y haya participado en todos los procedimientos de estabilización en los que se hayan incluido plazas del cuerpo, especialidad, opción o escala, correspondiente a su último nombramiento como personal funcionario interino, o de la categoría profesional correspondiente a su última relación laboral temporal, y con los requisitos de desempeño que se recogen.

- Entre las modificaciones 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, realizadas por la disposición final primera, cabe destacar las siguientes:

1. Se modifica el artículo 23 con la finalidad de aclarar el interés de demora que corresponde aplicar a las cantidades que se adeuden a la Hacienda Pública de la Junta de Andalucía por diferentes conceptos, ya sean de naturaleza pública o privada. Asimismo, se determina que el interés de demora aplicable es el interés legal del dinero fijado por la Ley de Presupuestos Generales del Estado para cada ejercicio. Todo ello, salvo en los supuestos en que resulte de aplicación la normativa específica sobre la materia.

2. Se modifica el artículo 39.4, relativo a las reglas especiales de vinculación de los créditos, en relación con los gastos de personal y con las subvenciones nominativas.

3. Se modifica el artículo 53 bis para permitir que se puedan realizar las operaciones que sean necesarias en el presupuesto de las agencias o, en su caso, en el de la Consejería o agencia a la que se encuentre adscrita la sociedad mercantil, fundación o consorcio que haya incumplido la obligación de pago en periodo voluntario de una deuda tributaria de la Administración de la Junta de Andalucía.

4. En el artículo 87, se modifica el apartado 2 relativo a la asistencia por parte del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía al personal que sea citado por los órganos jurisdiccionales como consecuencia de su participación en actuaciones de control. Además, se añade un apartado 3 sobre la cesión de datos personales a la Intervención General de la Junta de Andalucía, para el ejercicio de sus funciones de control financiero.

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección <https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma> indicando el código de VERIFICACIÓN

FIRMADO POR

AMELIA IGNACIA MARTINEZ SANCHEZ

07/10/2024

VERIFICACIÓN

Pk2jmMEX7DVJMSUMHCZABX33UMHRZ7

PÁG. 4/8





5. Se modifica el artículo 118.3, en materia de normas reguladoras de subvenciones, incluyendo, como nuevo extremo al que en todo caso debe extenderse el alcance del informe de la Intervención General de la Junta de Andalucía, la verificación de aquellas determinaciones incluidas en dichas normas que describan los procesos informáticos diseñados e implementados que contemplen el uso de herramientas de automatización en la tramitación de los procedimientos.

6. Se modifica el artículo 127 para atribuir a los órganos gestores la competencia para notificar las resoluciones relativas a los reintegros de subvenciones, así como las resoluciones de los recursos administrativos que se interpongan contra las citadas resoluciones de reintegro.

- La disposición final segunda modifica la Ley 4/1986, de 5 de mayo, del Patrimonio de la Comunidad Autónoma de Andalucía introduciendo dos nuevas disposiciones adicionales en esta, al objeto de establecer un nuevo régimen jurídico y económico de las relaciones entre la Administración autonómica y la Empresa Pública de Gestión de Activos, S.A.

- En materia tributaria cabe destacar la modificación de la Ley 5/2021, de 20 de octubre, de Tributos Cedidos de la Comunidad Autónoma de Andalucía. Las modificaciones afectan al Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y a los tributos sobre el juego.


- Asimismo, se introducen modificaciones en la Ley 21/2007, de 18 de diciembre, de Régimen Jurídico y Económico de los Puertos de Andalucía, con el objetivo de aumentar la seguridad jurídica en la aplicación de la tasa a embarcaciones deportivas y de recreo (T5).

- Por otra parte, se modifican diversos artículos de la Ley 10/2021, de 28 de diciembre, de tasas y precios públicos de la Comunidad Autónoma de Andalucía, para mejorar la seguridad jurídica en la aplicación tanto de las tasas como de los precios públicos, y para adecuar algunas tasas a la regulación sustantiva de la materia correspondiente.

En conclusión, todas las novedades legislativas están justificadas por razones de interés general, se basan en una identificación clara de los fines perseguidos y son el instrumento más adecuado para garantizar su consecución.

b) Principio de proporcionalidad.

En virtud del principio de proporcionalidad, la iniciativa normativa 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. Los preceptos incluidos en el anteproyecto de Ley cumplen con el principio de proporcionalidad, ya que las medidas que establecen son las imprescindibles para el logro de los fines que pretende la Ley del Presupuesto, y las posibles limitaciones de derechos son únicamente las necesarias para el cumplimiento de dichos fines.

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	AMELIA IGNACIA MARTINEZ SANCHEZ	07/10/2024	
VERIFICACIÓN	Pk2jmMEX7DVJMSUMHCZABX33UMHRZ7	PÁG. 5/8	



Entre los fines que se pretenden alcanzar con la Ley del Presupuesto y con las medidas que en ella se adoptan están los determinados en el artículo 189 del Estatuto de Autonomía para Andalucía, que dispone:

“1. El gasto público de la Comunidad Autónoma realizará una asignación equitativa de los recursos disponibles en orden a la satisfacción de las necesidades a cubrir, teniendo en cuenta los fines constitucionales y estatutarios encomendados a los poderes públicos, así como los principios de estabilidad económica, eficiencia y economía que han de guiar su programación y ejecución. En todo caso se velará por la prestación de un adecuado nivel de los servicios públicos fundamentales y por la salvaguardia de los derechos sociales y la igualdad de oportunidades.

2. Asimismo, el gasto público garantizará, dentro del marco de sus competencias, la realización del principio de solidaridad, en cumplimiento de los artículos 2 y 138 de la Constitución, y velará por el equilibrio territorial y la realización interna de dicho principio en el seno de la Comunidad Autónoma, facilitando asimismo la cooperación exterior.

3. En su ejecución se observarán los principios de coordinación, transparencia, contabilización y un adecuado control económico-financiero y de eficacia, tanto interno como externo, así como la revisión e inspección de prestaciones y la lucha contra el fraude en su percepción y empleo.”

En cuanto a las normas tributarias que se incluyen en la Ley, se pretende lograr los fines expuestos en el artículo 179 del Estatuto de Autonomía, que dispone:

“2. La potestad tributaria se ejercerá con arreglo a los principios constitucionales de capacidad económica, justicia, generalidad, igualdad, equitativa distribución de la carga tributaria, progresividad y no confiscatoriedad.

3. Sin perjuicio de su función primordial de recursos para la recaudación de ingresos públicos, los tributos podrán ser instrumentos de política económica en orden a la consecución de un elevado nivel de progreso, cohesión, protección ambiental y bienestar social.”

c) Principio de seguridad jurídica.

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.

En cuanto a la justificación del rango de la norma, debe ser necesariamente una ley la que apruebe el Presupuesto de la Comunidad Autónoma. Así, el artículo 106.4.º del Estatuto de Autonomía para Andalucía establece que corresponde al Parlamento andaluz el examen, la enmienda y la aprobación de los presupuestos. En el mismo sentido se pronuncia el artículo 190.1. Asimismo, el primer párrafo del artículo 36 del texto refundido de la Ley General de la Hacienda Pública de la Junta de Andalucía señala que “el proyecto de Ley del Presupuesto, integrado por el texto articulado y los estados de ingresos y de gastos, se

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección <https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma> indicando el código de VERIFICACIÓN

FIRMADO POR

AMELIA IGNACIA MARTINEZ SANCHEZ

07/10/2024

VERIFICACIÓN

Pk2jmMEX7DVJMSUMHCZABX33UMHRZ7

PÁG. 6/8





remitirá al Parlamento de Andalucía al menos dos meses antes de la expiración del Presupuesto corriente, para su examen, enmienda y aprobación”.

De otro lado, las medidas incluidas en el anteproyecto de Ley guardan coherencia con la normativa comunitaria, estatal y autonómica aplicable a las materias de que se trata. Como ejemplos, cabe destacar los siguientes:

- Los artículos y disposiciones sobre retribuciones de altos cargos se revisan en concordancia con la modificación de la Ley 3/2005, de 8 de abril, de Incompatibilidades y Retribuciones del personal Alto Cargo de la Administración de la Junta de Andalucía y de Declaración de Actividades, Bienes, Intereses y Retribuciones del personal Alto Cargo y otros Cargos Públicos, efectuada por el Decreto-ley 11/2023, de 27 de diciembre.

- El artículo 22, relativo a los costes de personal de las Universidades, se modifica para incorporar una referencia a las transferencias de la Administración General del Estado para la implementación del programa de incorporación de talento docente e investigador a la universidades públicas andaluzas en ejecución de lo dispuesto en el capítulo IV del título IX de la Ley Orgánica 2/2023, de 22 de marzo, del Sistema Universitario.

- La disposición adicional duodécima se incluye en concordancia con la Ley 20/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público, que establece una compensación económica para el personal funcionario interino y el personal laboral temporal que, estando en activo como tal, viera finalizada su relación con la Administración por la no superación del proceso selectivo de estabilización.


d) Principio de transparencia.

En cuanto a la aplicación del principio de transparencia, cuando se remita el anteproyecto de Ley al Consejo Consultivo se procederá a publicar el texto enviado así como las memorias y los informes del expediente, cumpliendo así con la obligación de publicidad activa que establece el artículo 13.1 b) y d) de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía.

Por otra parte, el artículo 36 del texto refundido de la Ley General de la Hacienda Pública de la Junta de Andalucía, en su último párrafo, establece que “Toda la documentación que se entregue al Parlamento de Andalucía será objeto, tras su remisión, de publicación en el Portal de Transparencia. Una vez aprobada la Ley, se procederá de igual forma a la publicación en dicho Portal de Transparencia del Presupuesto de la Junta de Andalucía y de su documentación anexa”.

e) Principio de eficiencia.

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

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	AMELIA IGNACIA MARTINEZ SANCHEZ	07/10/2024	
VERIFICACIÓN	Pk2jmMEX7DVJMSUMHCZABX33UMHRZ7	PÁG. 7/8	



En la redacción de las medidas contenidas en el anteproyecto se ha evitado establecer cargas administrativas innecesarias para la ciudadanía y las empresas. Todas las obligaciones que se regulan en relación a la ciudadanía (en particular, las que afectan a la materia tributaria o al control financiero) son las imprescindibles para el logro de los fines y objetivos de la Ley del Presupuesto, que se pueden resumir en realizar una asignación equitativa de los recursos disponibles y en cuanto a los tributos, cumplir con los principios constitucionales de capacidad económica, justicia, generalidad, igualdad, equitativa distribución de la carga tributaria, progresividad y no confiscatoriedad.

Sevilla, a la fecha de firma electrónica.

LA VICECONSEJERA

Fdo.: Amelia Martínez Sánchez

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección <https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma> indicando el código de VERIFICACIÓN

FIRMADO POR	AMELIA IGNACIA MARTINEZ SANCHEZ	07/10/2024
VERIFICACIÓN	Pk2jmMEX7DVJMSUMHCZABX33UMHRZ7	PÁG. 8/8

