

Anexo II**PROYECTO DE LEY DEL PRESUPUESTO DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA PARA EL AÑO 2017****RELACIÓN DE DOCUMENTOS****TODOS LOS DOCUMENTOS DEL EXPEDIENTE SON ACCESIBLES**

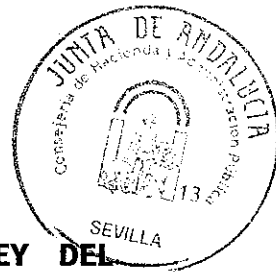
Nº de orden	Denominación del documento
1	Informe Gabinete Jurídico
2	Informe de la Secretaría General para la Administración Pública
3	Informe Secretaría General Técnica
4	Dictamen del Consejo Consultivo
5	Informe Evaluación de Impacto de Género

En virtud de lo establecido en el Acuerdo de 17 de diciembre de 2013, del Consejo de Gobierno, por el que se adoptan medidas para la transparencia del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, y dando cumplimiento a las Instrucciones de coordinación para asegurar la homogeneidad en el tratamiento de la información en cumplimiento de lo establecido en el citado Acuerdo, se emite la presente propuesta sobre la aplicación de los límites de acceso de los documentos que integran el expediente relativo al asunto:

28 de Octubre de 2016

Fdo.:Pilar Paneque Sosa
Viceconsejera de Hacienda y Administración Pública



**INFORME SSPI00062/16-D DE BORRADOR DE ANTEPROYECTO DE LEY DEL PRESUPUESTO DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA PARA EL AÑO 2017.**

Asunto: Borrador anteproyecto de Ley de Presupuesto de la Comunidad para 2017. Contenido adicional o no necesario de las leyes de Presupuestos. Modificación de tributos. Transferencias de financiación. Asunción por la Administración de la responsabilidad de administradores, patronos y liquidadores. Personal directivo: retribuciones.

ANTECEDENTES

PRIMERO.- El 29 de septiembre de 2016 se remite al Gabinete Jurídico un primer borrador del anteproyecto de Ley del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

SEGUNDO.- El 5 de octubre siguiente se recibe oficio dirigido por la Ilma. Sra. Viceconsejera de Hacienda y Administración Pública, adjuntándose nueva versión del anteproyecto y solicitándose nuestro informe preceptivo sobre el mismo.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS**PRIMERA.- RÉGIMEN NORMATIVO. ALCANCE, NATURALEZA Y LÍMITES DE LAS LEYES DE PRESUPUESTOS.**

La Ley de Presupuestos está fundamentalmente regulada por el artículo 190 del Estatuto de Autonomía para Andalucía (en adelante: EAA). A nivel estatal, además de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas, hay que destacar la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, recientemente modificada por la Ley Orgánica 6/2015, de 12 de junio, de modificación de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las Comunidades Autónomas y de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, cuyas prescripciones han de condicionar la elaboración de los presupuestos de las Administraciones Públicas. En cuanto al Derecho Autonómico, hay que destacar el Texto Refundido de la Ley General de Hacienda Pública de la Junta de Andalucía, aprobada por Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de marzo (en adelante: TRLGHP). En base a este marco normativo hay que recordar la especial naturaleza que revisten las leyes de presupuestos, así como los límites que el ordenamiento jurídico establece respecto su contenido de las leyes de presupuestos.

Como reiteradamente viene exponiendo el Consejo Consultivo de Andalucía en sus dictámenes sobre los sucesivos proyectos de ley del presupuesto de la Comunidad Autónoma, y por tomar como referencia su Dictamen 678/2011, de 18 de octubre de 2011, sobre Anteproyecto de Ley del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2012:



"Aunque en esta ocasión es notable la labor de modificación de diversas disposiciones legales que se lleva a cabo en las disposiciones finales del Anteproyecto de Ley, las propuestas justificativas de tales modificaciones han valorado su impacto presupuestario o su conexión con la ejecución del Presupuesto, cuya elaboración ha estado presidida por la idea de limitación del ámbito material del Texto Articulado de la Ley del Presupuesto a los aspectos básicamente relacionados con los estados de ingresos y gastos, en consonancia con la función que el bloque de constitucionalidad le reserva.

En este sentido, cabe destacar que la Dirección General de Presupuestos señala expresamente que, en relación con las propuestas formuladas por las distintas Consejerías y por los Centros Directivos de la Consejería de Hacienda y Administración Pública para la inclusión de normas en el Anteproyecto de Ley del Presupuesto para 2012, sólo se han tenido en cuenta las que atañen a "materias estrictamente presupuestarias, de acuerdo con la tesis reiteradamente mantenida por el Consejo Consultivo de Andalucía en sus dictámenes sobre los Anteproyectos de Ley del Presupuesto de ejercicios anteriores".

En efecto, dicha cautela concuerda con las tesis reiteradamente mantenidas por el Tribunal Constitucional y recogidas por el Consejo Consultivo que han venido manifestando su preocupación por la inclusión en la Ley del Presupuesto de materias que le resultan ajenas o bien presentan una débil conexión con su contenido. Así, en concreto se pueden citar las sentencias 63, 95 y 146/1986; 96/1990; 13/1992 y 16/1996 y las consideraciones realizadas en los dictámenes 19/1994; 64/1995; 56 y 116/1996; 136/1997; 105/1998; 144/1999; 151/2000; 192/2001; 280/2002; 380/2003; 291/2004; 351/2005; 454/2006, 551/2007, 565/2008, 707/2009 y 574/2010, que señalan las notas características de las leyes de presupuestos, concretando, al hilo de la doctrina del Tribunal Constitucional, los límites a los que están sujetas como vehículo de modificación del ordenamiento jurídico. Se trata de una doctrina uniforme y consolidada que aparece sintetizada en los últimos dictámenes citados del siguiente modo:

«- Las leyes de presupuestos constituyen un instrumento al servicio de la política económica del Gobierno (Fundamento Jurídico 2 de la sentencia del Tribunal Constitucional 27/1981), al que compete su elaboración, sin que puedan presentarse proposiciones de Ley del Presupuesto. No obstante tales singularidades, resulta indiscutible que las mencionadas leyes responden plenamente al concepto de Ley, encarnando disposiciones con contenido sustantivo, aptas para disciplinar relaciones jurídicas y con virtualidad para modificar o derogar normas jurídicas preexistentes.

»- Los presupuestos y el articulado de la ley que los aprueba integran un todo, cuyo contenido adquiere fuerza de ley y es objeto idóneo de control de constitucionalidad (Sentencias del Tribunal Constitucional 63/1986, de 21 de mayo, Fundamento Jurídico 5, y 76/1992, de 14 de mayo, Fundamento Jurídico 4).

»- El contenido esencial de la Ley del Presupuesto puede verse acompañado de otro circunstancial, de forma que dé cabida a disposiciones de carácter general en materias que sean propias de la Ley ordinaria, más allá del ámbito genuino que caracteriza a la institución presupuestaria.



Ahora bien, la Ley del Presupuesto ha de estar presidida por una coherencia interna entre sus preceptos, lo cual plantea la necesidad de una relación entre el contenido eventual y su núcleo esencial, evitando que aparezca como una acumulación desarticulada de materias, que dificulte su conocimiento y comprensión. Estas razones obligan a contemplar el contenido eventual de la Ley del Presupuesto desde la óptica de la seguridad jurídica y de la certidumbre del Derecho, lo que se alza como obstáculo a la regulación indiscriminada de cualesquiera materias en la Ley de Presupuestos, ya que la inclusión del contenido eventual no debe conducir a una desvirtuación de la verdadera naturaleza de dicha Ley, ni a hacer posible una restricción en las facultades que corresponden al Parlamento.

Tales previsiones son específicamente predicables en relación con las materias ajenas por completo al contenido propio e indisponible de la Ley, que pudieran ser objeto de una iniciativa legislativa separada e, incluso, dar lugar a la iniciativa del Parlamento, a través de proposiciones de Ley. Por tanto, el contenido eventual de las leyes de presupuestos no debe desfigurar su propia esencia, lo que puede producirse, de modo especial, si se utilizan como vehículo para reformar normas codificadas en otros cuerpos legales.

Estos planteamientos se vieron confirmados antes en la sentencia del Tribunal Constitucional 203/1998, de 15 de octubre, que considera que la inclusión en las leyes de presupuestos de materias que no guarden conexión directa o no sean complemento necesario de éstos *"puede ser contraria a la Constitución por suponer una restricción ilegítima de las competencias del poder legislativo, al disminuir sus facultades de examen y enmienda sin base constitucional y por afectar al principio de seguridad jurídica, debido a la incertidumbre que una regulación de ese tipo origina"* (FJ 3). A esta misma doctrina se remite el Tribunal Constitucional en sus sentencias 234/1999, de 16 de diciembre; 180/2000, de 29 de junio, y 274/2000, de 15 de noviembre, así como en su sentencia 32/2000, de 3 de febrero, en la que se precisa que, dentro de los límites del contenido posible o eventual de las leyes de presupuestos, el legislador goza de un margen de libre configuración que el Tribunal debe respetar (FJ 6). Idéntica doctrina se reitera en la sentencia 67/2002, de 27 de marzo. Por su parte, las sentencias 34/2005, de 17 de febrero (FJ 4) y 82/2005, de 6 de abril (FJ único), insisten en que la estrecha relación de una determinada norma con la previsión de ingresos para un ejercicio económico viene siendo considerada por el Tribunal Constitucional como una de las posibles conexiones que justifican la inclusión en el contenido eventual de la Ley de Presupuestos.

Abundando en la doctrina expuesta, ha de traerse a colación, la sentencia del Tribunal Constitucional 3/2003, de 16 de enero (FJ 4), la cual subraya que las Cortes ejercen, mediante el examen, enmienda y aprobación de los Presupuestos Generales del Estado, una función específica y constitucionalmente definida, como ya expuso la citada sentencia del mismo Tribunal 76/1992, de 14 de mayo, (FJ 4). 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; constatación que le lleva a afirmar que *"estamos ante una ley singular, de contenido constitucionalmente determinado, exponente máximo de la*



democracia parlamentaria, en cuyo seno concurren las tres funciones que expresamente atribuye a las Cortes el artículo 66.2 de la Constitución Española: es una ley dictada en el ejercicio de su potestad legislativa, por la que se aprueban los presupuestos y, además, a través de ella, se controla la acción del Gobierno" (FJ 4).

Finalmente, podemos destacar la más reciente STC 206/2013, de 2 de diciembre, que explicita lo siguiente:

"Teniendo en cuenta las anteriores restricciones, hemos insistido en nuestra consolidada doctrina en que, junto a su contenido propio, irrenunciable, las leyes de presupuestos pueden regular excepcionalmente otras materias conectadas con el Presupuesto, lo que venimos denominado "contenido eventual" o no necesario. Este segundo contenido posible de una ley de presupuestos está sujeto a límites constitucionales precisos, en coherencia con el citado principio de seguridad jurídica y las limitaciones al debate parlamentario contenidas en el propio art. 134 CE. En consecuencia, cuando una norma no integra el Presupuesto propiamente dicho, sólo puede encontrar cabida en una ley de presupuestos si se cumplen, cumulativamente, dos condiciones:

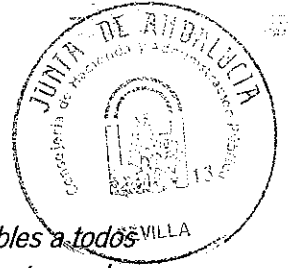
La primera, que exista una vinculación inmediata y directa con los gastos e ingresos públicos. Ahora bien, puesto que toda medida legislativa necesariamente es susceptible de tener un impacto en el gasto público (reduciéndolo o aumentándolo), o incluso en la estimación de ingresos, para que tenga cabida en este tipo de normas es esencial que la conexión con los gastos e ingresos públicos sea directa o inmediata.

La segunda, que la inclusión en la ley de presupuestos esté justificada por facilitar una <<mayor inteligencia y para la mejor y más eficaz ejecución del Presupuesto y, en general, de la política económica del Gobierno>> [STC 76/1992, de 14 de mayo, FJ 4 a)].

Por tanto, de acuerdo con nuestra doctrina, aunque la ley de presupuestos puede ser un instrumento para una adaptación circunstancial y puntual de las distintas normas, no tienen en ella cabida las modificaciones sustantivas del ordenamiento jurídico, a menos que concurren en éstas las dos condiciones citadas".

La doctrina del Tribunal Constitucional expuesta, formulada respecto de las Leyes de Presupuestos Generales del Estado, resulta aplicable al ámbito autonómico cuando concorra una sustancial identidad entre las normas del bloque de constitucionalidad de una determinada Comunidad Autónoma y lo dispuesto, respecto del Estado, en el artículo 134.2 de la Constitución.

En este sentido, el Tribunal Constitucional ha precisado con cita de su sentencia 116/1994 que para efectuar el análisis propuesto debe partirse de que "la regulación aplicable a las instituciones autonómicas, en este caso, a sus fuentes normativas, desde la perspectiva constitucional..., es la contenida únicamente en sus respectivos Estatutos de Autonomía, en las leyes estatales que, dentro del marco constitucional, se hubiesen dictado para delimitar las competencias del Estado y las



Comunidades Autónomas y, por supuesto, en las reglas y principios constitucionales aplicables a todos los poderes públicos que conforman el Estado entendido en sentido amplio y, evidentemente, en las reglas y principios constitucionales específicamente dirigidos a las Comunidades Autónomas" (STC 174/1998, de 23 de julio, FJ 6; doctrina reiterada en las SSTC 130/1999; 180 y 274/2000; 3/2003; 25 y 47/2007 y más recientemente en STC 7/2010).

SEGUNDA.- SOBRE LA CONCRETA APLICACIÓN DE ESTE RÉGIMEN AL PRESUPUESTO AUTONÓMICO.

Desde esta perspectiva, se acepta como punto de partida que las limitaciones del artículo 134.2 de la Constitución al contenido de este tipo de leyes tienen como objeto directo la regulación de los Presupuestos Generales del Estado -una institución estatal- (STC 116/1994, FJ 5), sin precisar el régimen al que deben ajustarse los Presupuestos de las Comunidades Autónomas.

Ahora bien, el artículo 21 de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (en adelante: LOFCA), sí contiene unas exigencias mínimas que deben cumplir los Presupuestos de las Comunidades Autónomas. A saber: el principio de anualidad presupuestaria (debiendo tener igual período que los del Estado) y la obligatoriedad de que aquéllos incluyan todos los gastos e ingresos de los Organismos y Entidades que integren la Comunidad de que se trate, así como el importe de los beneficios fiscales que afecten a los tributos que tengan atribuidos (apdo. 1); la prórroga automática si no se hubieren aprobado los Presupuestos antes del primer día del ejercicio económico correspondiente (apdo. 2) y la necesidad de que sean elaborados con criterios homogéneos, de forma que permitan su consolidación con los Presupuestos Generales del Estado (apdo. 3). Sin perjuicio de lo anterior, el artículo 17.a) de la citada Ley Orgánica establece que las Comunidades Autónomas regularán por los órganos competentes, de acuerdo con sus Estatutos, la elaboración, examen, aprobación y control de sus presupuestos; precepto que en este punto no sufre modificación tras la redacción dada al artículo 17 por la Ley Orgánica 3/2009, de 18 de diciembre, de modificación de la Ley Orgánica 8/1980.

Considerando, a la luz de la jurisprudencia constitucional, los anteriores preceptos y la escueta regulación prevista en los artículos 63.1 y 30.4 del anterior Estatuto de Autonomía, el Consejo Consultivo sostuvo en su dictamen 144/1999 que no cabe sino afirmar la existencia de "*una sustancial identidad entre las normas que integran el bloque de la constitucionalidad aplicable a la institución presupuestaria de la Comunidad Autónoma y cuanto dispone, respecto del Estado, el artículo 134.2 de la Constitución Española*".

Y en este orden de ideas, el fundamento jurídico octavo de la sentencia del Tribunal Constitucional 130/1999, de 1 de julio, justifica nuevamente la aplicación de los límites materiales de la institución presupuestaria en el ámbito autonómico: "*no sólo por la función institucional que le atribuye el bloque de constitucionalidad... sino también porque la especificidad de la competencia ejercida por la Asamblea Regional, desglosada de la genérica potestad legislativa... se traduce en las peculiaridades que presenta su tramitación parlamentaria... y que conllevan destacadas restricciones a*



las facultades del órgano legislativo en relación con la tramitación de otros proyectos o proposiciones de Ley, además de resultar una exigencia del principio de seguridad jurídica constitucionalmente garantizado (art. 9.3 CE)".

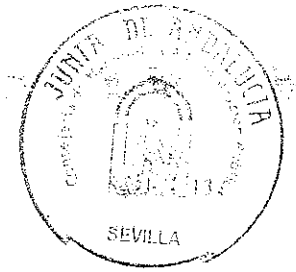
Esta doctrina del Tribunal Constitucional sobre los límites materiales de las leyes de presupuestos autonómicas se reitera en su sentencia 74/2011, de 19 de mayo de 2011 (FJ 3), que sitúa el fundamento esencial de dichos límites más allá de las especialidades de la tramitación parlamentaria, poniendo especial énfasis en la función institucional que a dichas leyes les atribuye el bloque de la constitucionalidad, así como en la necesidad de respetar las exigencias del principio de seguridad jurídica (FJ 6 de dicha sentencia).

Las conclusiones extraídas por este Consejo Consultivo desde sus primeros dictámenes sobre las leyes del Presupuesto de la Comunidad Autónoma se han visto reforzadas por el vigente Estatuto de Autonomía, que no se limita a definir el contenido del Presupuesto y a precisar los órganos competentes para su elaboración, examen, enmienda, aprobación, aplicación y control.

En efecto, precisamente ni la Constitución, ni la LOFCA ni los propios Estatutos habían disciplinado materias fundamentales en la ordenación jurídica de los gastos e ingresos públicos de las Comunidades Autónomas, por lo que debe subrayarse en este apartado la importancia que tiene la nueva regulación contenida en el Estatuto de Autonomía para Andalucía y, en particular, su artículo 190. Su apartado 1 dispone que *"corresponde al Consejo de Gobierno la elaboración y ejecución del presupuesto de la Comunidad Autónoma y al Parlamento su examen, enmienda, aprobación y control"*, añadiendo que *"toda proposición o enmienda que suponga un aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios requerirá la conformidad del Consejo de Gobierno para su tramitación"*.

En cuanto a su contenido, el apartado 2 del artículo 190 establece que *"el Presupuesto será único y se elaborará con criterios técnicos, homogéneos con los del Estado, incluyendo necesariamente la totalidad de los ingresos y gastos de la Junta de Andalucía y de sus organismos públicos y demás entes, empresas e instituciones de ella dependientes, así como, en su caso, el importe de los beneficios fiscales que afecten a los tributos propios establecidos por el Parlamento"*. El mismo artículo dispone que el Presupuesto tiene carácter anual y que 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 (apdo. 4):

No se detiene aquí el artículo 190 del Estatuto de Autonomía, sino que prevé el supuesto de prórroga automática si el Presupuesto no estuviere aprobado el primer día del ejercicio económico correspondiente (apdo. 5) y tercia definitivamente en el problema de los límites materiales de la Ley del Presupuesto con dos importantes normas. La primera establece que, además de los correspondientes estados de gastos e ingresos y de las normas precisas para su adecuada inteligencia y ejecución, la Ley del Presupuesto sólo podrá contener aquellas normas que resulten necesarias para implementar la política económica del Gobierno (apdo. 3). La segunda dispone que la Ley del Presupuesto no puede



crear tributos. Podrá modificarlos cuando una ley tributaria sustantiva así lo prevea (art. 190.6). La importancia de esta expresa limitación, similar a la establecida en el artículo 134.7 de la Constitución, se hace patente a la luz de la doctrina sentada en la sentencia del Tribunal Constitucional 7/2010, de 27 de abril (FJ 4), a la que nos remitimos.

Por ello la contemplación del significado del artículo 190 del Estatuto de Autonomía para Andalucía ha permitido afirmar, con razón, que dicho precepto ha venido a cubrir las clamorosas lagunas existentes en este ámbito y constituye, hoy por hoy, la regulación más completa referida al Presupuesto de una Comunidad Autónoma en el bloque de la constitucionalidad.

Se precisa así, al más alto nivel normativo en el seno de la Comunidad Autónoma, el contenido mínimo e indisponible de la Ley del Presupuesto; contenido que refleja el artículo 31 TRLGHP, al disponer que el presupuesto de la Comunidad Autónoma *"constituye la expresión cifrada, conjunta y sistemática de las obligaciones que, como máximo, pueden reconocer la Junta de Andalucía, sus agencias administrativas y sus instituciones y de los derechos que prevean liquidar durante el correspondiente ejercicio, así como de las estimaciones de gastos e ingresos a realizar por las agencias públicas empresariales y de régimen especial, por las sociedades mercantiles del sector público andaluz, por la dotación para operaciones financieras de los fondos regulados en el artículo 5.3 de la presente Ley; así como por los consorcios, fundaciones y otras entidades que perciban transferencias de financiación y expresamente se prevean en la Ley del Presupuesto"*.

Por tanto, hay que reiterar que 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 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, FJ 6).

TERCERA.- OBSERVACIONES GENÉRICAS AL TEXTO

Con relación con texto del anteproyecto de ley objeto de informe se hacen las siguientes observaciones:

Antes de abordar el análisis del texto, ha de señalarse que el apartado 3 del artículo 80 del Reglamento de Organización y Funciones del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía y del Cuerpo de Letrados de la Junta de Andalucía, incorporado por el número veintidós del artículo único del Decreto 367/2011, de 20 de diciembre, dispone que *"En el caso de los informes preceptivos se deberá además distinguir entre lo que constituyen objeciones de legalidad, y lo que son posibles mejoras técnicas del texto a dictaminar"*.



En consecuencia, y en cumplimiento de dicho precepto, cuando las observaciones que se hagan sean posibles mejoras técnicas, así se hará constar de forma expresa, constituyendo las demás observaciones de legalidad.

Es preciso destacar de un lado, que la estructura y contenido del anteproyecto siguen en buena parte las previsiones de la vigente Ley 1/2015, de 21 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma para el año 2016, y de otro, que otros preceptos actualizan la regulación o modifican preceptos contenidos en otras Leyes. En consecuencia, las observaciones que a continuación se realizan se centrarán esencialmente en las innovaciones que el texto sometido a nuestra consideración presenta en relación con la vigente Ley del Presupuesto, así como respecto de las otras normas legales.

No obstante, deben tenerse siempre presentes las consideraciones que en relación con las Leyes presupuestarias anteriores han tenido ocasión de formular tanto el Consejo Consultivo de Andalucía como este Centro Directivo.

En este sentido, debe recordarse, como precisamente ha señalado el Consejo Consultivo, entre otros en el Dictamen 685/2014, que a la hora de definir el contenido del Anteproyecto de Ley debe configurarse respetando las normas estatutarias y las que el Estado pudiera incluir en la Ley de Presupuestos Generales del Estado en ejercicio de sus competencias, especialmente de la competencia exclusiva en materia de bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13.ª de la Constitución), teniendo en cuenta las limitaciones que en esta materia se deriven de la normativa estatal, incluyendo las que se contemplen en la Ley de Presupuestos Generales del Estado.

Como dice la STC 171/1996, de 30 de octubre de 1996:

"La posibilidad de que se establezca esta suerte de restricciones a la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas no solo se fundamenta, en línea de principio, en el carácter básico de las mismas Leyes de presupuestos - de acuerdo con el art. 149.1.13 C.E., sino que también halla anclaje constitucional en el límite a la autonomía financiera que establece el principio de coordinación del art. 156.1 C.E. (SSTC 11/1984, fundamento jurídico 5.; 179/1987, fundamento jurídico 2., y 68/1996 fundamento jurídico 10). Condicionamiento que, en virtud de lo establecido en el art. 2.1 b) L.O.F.C.A., exige a las Comunidades Autónomas que su actividad financiera se acomode a las medidas oportunas que adopte el Estado «tendientes a conseguir la estabilidad económica interna y externa», toda vez que a él corresponde la responsabilidad de garantizar el equilibrio económico general. Así pues, como ya indicamos en la STC 63/1986 (fundamento jurídico 11), también con base en el principio de coordinación delimitado por la L.O.F.C.A, cabe justificar que el Estado acuerde una medida unilateral con fuerza normativa general susceptible de incidir en las competencias autonómicas en materia presupuestaria".



No obstante, el Gobierno estatal se encuentra "en funciones", careciendo de competencias para la aprobación de dicho Presupuesto¹, pues "*la aprobación del proyecto de Presupuestos Generales del Estado, el ejercicio de la iniciativa legislativa y la emanación de los decretos legislativos no son los únicos actos de orientación política prohibidos al Gobierno en funciones (...) el despacho ordinario de los asuntos públicos comprende todos aquellos cuya resolución no implique el establecimiento de nuevas orientaciones políticas ni signifique condicionamiento, compromiso o impedimento para las que deba fijar el nuevo Gobierno*" (STS de 2 de diciembre de 2005, Rec. N° 161/2004).

Esta circunstancia tiene como efecto, actualmente, la imposibilidad de que el contenido de las Leyes de presupuestos de las Comunidades Autónomas, puedan atenerse a las limitaciones que el Estado establece en este tipo de Leyes para cada ejercicio presupuestario.

Dicho esto y como observaciones de carácter general, se aprecian las siguientes:

- 3.1.- Deben rellenarse los espacios del anteproyecto de ley que aparecen en blanco.
- 3.2.- Debe incorporarse la Exposición de Motivos.
- 3.3.- Ninguna de las condiciones establecidas por la normativa y por la jurisprudencia constitucional antes expuestas para la inclusión del denominado contenido eventual o no necesario en las leyes de presupuestos se acreditan en el presente caso, pues, al no disponerse de otra documentación diferente al anteproyecto de ley objeto de informe y en el que no se incorpora una exposición de motivos, no se justifica la concurrencia de aquéllas.
- 3.4.- Téngase en cuenta, en su caso, que según el artículo 9.1 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, "*Las leyes y los reglamentos que contengan normas tributarias deberán mencionarlo expresamente en su título y en la rúbrica de los artículos correspondientes*", siendo así que el anteproyecto remitido las contendría.
- 3.5.- Se ha suprimido el anterior artículo 33 de la Ley de Presupuestos para el año 2016, titulado "*Gastos de información, divulgación y publicidad*", lo que se pone de relieve a los efectos oportunos.

CUARTA.- ANALISIS ESPECIFICO DEL ARTICULADO.

Entrando en el análisis de cada uno de los artículos, hacemos las consideraciones que a continuación se detallan:

¹ El artículo 207 del Reglamento del Congreso de los Diputados establece que "*Disuelto el Congreso de los Diputados o expirado su mandato, quedarán caducados todos los asuntos pendientes de examen y resolución por la Cámara, excepto aquellos de los que constitucionalmente tenga que conocer su Diputación Permanente*".



4.1.- **Artículos 8.3 y 9.1:** Se recomienda citar las normas principales de regulación del Comité de Análisis del Régimen Presupuestario de la Sanidad Andaluza, así como del Comité de Análisis del Régimen Presupuestario de la Educación Andaluza, para facilitar así la identificación de los mismos.

4.2.- **Artículo 13.3:** El tercer párrafo extiende su ámbito de aplicación a las entidades a las que se refiere el Artículo 12.1.b) y c), cuando debería ampliarse a todas las previstas en dicho Artículo 12.1, pues todas ellas están sometidas a la normativa laboral y concretamente a los artículos 15 y 17 del Texto Refundido del Estatuto de los Trabajadores.

No obstante, dado que esos preceptos son de directa aplicación, previendo obligaciones y efectos que ya se encuentran establecidos en el ordenamiento jurídico, y teniendo en cuenta también que la derivación de las responsabilidades aludidas dependería de las normas generales y específicas que resulten de aplicación, recomendamos la supresión de dicho tercer párrafo por innecesario.

4.3.- **Artículo 16.4:** Respecto del personal que ejerza las funciones directivas de máximo nivel, debería aludirse de manera expresa al actual Acuerdo del Consejo de Gobierno de 24 de julio de 2012, por el que se aprueba un conjunto de medidas relacionadas con el cumplimiento del Plan Económico – Financiero de reequilibrio de la Junta de Andalucía 2012 - 2014, o en su caso, al que lo sustituya. Por otra parte, no se incluyen las "agencias de régimen especial", a las que sí aluden tanto el artículo 18 como el 23 del presente anteproyecto, del mismo modo que el Acuerdo citado.

En cuanto a la remisión hecha en el último inciso al régimen del artículo 25, deberían concretarse los efectos a los que éste resultaría de aplicación a las retribuciones del personal referida en el artículo 16.4, dado que contiene previsiones que no inciden directa e inmediatamente en ese elemento económico.

4.4.- **Artículo 16.8:** Téngase en cuenta sobre la Disposición Adicional Cuarta a la que se remite este apartado, que no será de aplicación, entre otras, la medida contemplada en el artículo 17 de la Ley 3/2012, de 21 de septiembre. Del mismo modo, tendría que concretarse cómo se van a aplicar las condiciones y límites máximos de las reducciones retributivas, cuestión sobre la que se incidirá posteriormente en el análisis de la Disposición Adicional Cuarta.

4.5.- **Artículo 25.1:** Téngase en cuenta que, de conformidad con lo previsto en el artículo 13.2 del Texto Refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, "*Su designación atenderá a principios de mérito y capacidad y a criterios de idoneidad, y se llevará a cabo mediante procedimientos que garanticen la publicidad y concurrencia*". Estas garantías de publicidad y concurrencia, pues, habrían de quedar reflejadas de forma explícita.

No obstante todo lo anterior y en aras a la seguridad jurídica y al establecimiento de una regulación uniforme y estable, las previsiones relativas a la delimitación del personal directivo que no tengan un contenido exclusivamente económico, podrían contemplarse en la Ley 9/2007, de 22 de



octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía, o en su caso, en una norma con contenido sustantivo.

4.6.- **Artículo 25.2:** Se establece que el contrato de trabajo y sus modificaciones deberán ajustarse "*prioritariamente*" al modelo previamente aprobado por la Consejería competente en materia de Administración Pública. Consideramos que dicho adverbio debería suprimirse por la confusión a la que induce, toda vez que ya se regula la posibilidad de que, por causa justificada, no pueda ajustarse el contrato a dicho modelo.

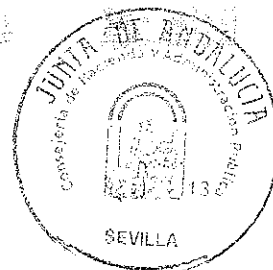
Respecto al personal directivo designado por decreto, entendemos que cuando se dé esta última circunstancia, es decir, que el contrato no se ajuste al modelo, la emisión del informe favorable de la Consejería competente en materia de Administración Pública, se instará con posterioridad al nombramiento, previendo el borrador de contrato los efectos retroactivos del mismo.

Con ello parece que se estaría admitiendo la posibilidad de que, hasta que se emitiera dicho informe y se formalizara el contrato, la persona nombrada hubiera venido desarrollando las funciones inherentes al objeto de ese borrador, o lo que es lo mismo, se estaría aludiendo a la procedencia de una relación laboral sin contrato firmado por las partes, cuando el artículo 4 del Real Decreto 1382/1985, de 1 de agosto, por el que se regula la relación laboral de carácter especial del personal de alta dirección, dispone que deberá formalizarse "*por escrito*". En consecuencia, valoramos la necesidad de prever que el informe favorable se emita, también en este supuesto, con carácter previo a la suscripción del contrato, sin posibilidad de retroacción.

En todo caso, se plantea cuáles serían los efectos cuando, no pudiéndose ajustar el contrato al modelo aprobado por la Consejería, el informe relacionado con el personal directivo designado por decreto, recabado tras el nombramiento, se emita en sentido desfavorable.

4.7.- **Artículo 25.4:** Este apartado, que constituiría una novedad con respecto a la Ley del Presupuesto del año anterior, tendría un par de previsiones. Por un lado, se reconocería el derecho a la conservación del complemento de antigüedad para el personal funcionario o laboral, fijo e indefinido, del sector público andaluz, que pasara a ocupar un puesto de personal directivo en las agencias de régimen especial, agencias públicas empresariales, sociedades mercantiles o fundaciones del sector público andaluz, o en los consorcios del artículo 5 del TRLGHP; y por otro lado, se declararía la regla según la cual, "*Si la entidad de destino no retribuyera este concepto, el tiempo de servicios en la nueva entidad no computará a los efectos de antigüedad*".

Se recomienda depurar la redacción propuesta, para lograr así expresar con claridad el sentido de los criterios de cuyo establecimiento se trata, precisándose los efectos para los que sería relevante el tiempo de servicios prestados como personal directivo. Y ello teniendo en cuenta que las normas en cuestión se contendrían en un artículo de la Ley, con vigencia temporal únicamente por tanto para el año 2017, debiendo asegurarse la integración coherente de aquéllas en el régimen que actualmente resultaría de aplicación en la materia.



En este sentido, con el concepto de "complemento de antigüedad" parece estar identificándose, tanto los trienios de los funcionarios, como el complemento salarial de antigüedad en el caso del personal laboral, de manera que, la cuantía que por los mismos viniera percibiéndose por el afectado en su puesto de origen, seguiría percibiéndola en el de destino. Debería, por tanto, incluirse referencia expresa a los trienios, en su caso, si bien técnicamente integran el concepto de retribuciones básicas y no el de las complementarias (artículos 22 y 23 del Texto Refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público).

A continuación, se dispondría la regla antes reproducida y cuyas consecuencias nos parecen indeterminadas, pues pueden ser múltiples las interpretaciones que sugiere la redacción propuesta. Así, no concretándose los efectos a los que no computaría como antigüedad el tiempo de servicios prestados en la entidad de destino, cabría extender la aplicación de la regla dispuesta a todos los posibles, incluidos, entre otros, los retributivos. Centrándonos en éstos, cabría considerar razonablemente que el propósito fuera el de impedir que la cuantía correspondiente a los trienios o complementos de antigüedad devengados en aplicación de la primera de las reglas previstas en este artículo, es decir, los correspondientes a la Consejería o entidad de procedencia, se incrementara por tener en cuenta también el tiempo de servicios en la entidad de destino. Pero también podría entenderse que se pretendiera no computar ese tiempo a los efectos de cuantificar en el futuro los trienios o complementos de antigüedad que pudieran devengarse una vez el interesado volviera a su puesto de origen, solución que podría resultar contraria al régimen general y específico de aplicación a tales conceptos, al margen de que no parece una justificación objetiva distinguir para ello según la antigüedad hubiera constituido o no un complemento .

En definitiva, han de introducirse en el texto las mejoras necesarias para expresar claramente el verdadero sentido del precepto.

Por último, como antes comentábamos, estas reglas tendrían vigencia temporal – año 2017 -, pudiéndose plantear por ello problemas de derecho intemporal que deberían resolverse explícitamente.

4.8.- Artículo 25.6: En el apartado 2 también debería contemplarse como causa de nulidad de los acuerdos y contratos, la omisión del informe previo favorable, cuando proceda dicho informe, pues es causa de devolución de las cantidades indebidamente percibidas. Con relación a ello, téngase en cuenta que si el personal laboral hubiera estado desarrollado las funciones objeto del contrato, la obligación de restitución de las cantidades podría suponer un enriquecimiento injusto, no teniendo el deber jurídico de soportar el daño.

Dado que el mismo apartado 2 sólo exige el informe de la Consejería competente en materia de Administración Pública, de no haberse podido ajustar el contrato al modelo aprobado por la misma, donde dice "*y de omisión del informe previo favorable*" como causa de nulidad de los acuerdos contratos suscritos, tendría que añadirse " en su caso".



4.9.- **Artículo 26.6:** Ponemos de manifiesto que la Consejería competente en materia de Hacienda y Administración Pública, puedan escindirse en dos Consejerías distintas.

4.10.- **Artículo 31:** De acuerdo con el artículo 2.2 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, "*No están comprendidas en el ámbito de aplicación de esta Ley las aportaciones dinerarias entre diferentes Administraciones públicas, para financiar globalmente la actividad de la Administración a la que vayan destinadas, y las que se realicen entre los distintos agentes de una Administración cuyos presupuestos se integren en los Presupuestos Generales de la Administración a la que pertenezcan, tanto si se destinan a financiar globalmente su actividad como a la realización de actuaciones concretas a desarrollar en el marco de las funciones que tenga atribuidas, siempre que no resulten de una convocatoria pública.*"

Trasladando este precepto al ámbito del artículo 31 del anteproyecto remitido, resultaría que no deberían recibir la consideración jurídica de subvenciones aquellas entregas dinerarias de la Administración de la Junta de Andalucía y de sus agencias administrativas a las agencias públicas empresariales, sociedades mercantiles del sector público andaluz y entidades asimiladas, siempre que los presupuestos de estas entidades estuvieran incluidos en el ámbito de la Ley de Presupuesto de Andalucía para 2017, y que se destinaran a financiar una actividad genérica o bien, actuaciones concretas, pero si no existiera convocatoria pública.

Sin embargo, en el artículo 31 que analizamos no se distinguiría según concurriera convocatoria pública o no, de modo que, al contrario, se dispondría el sometimiento al régimen propio de las subvenciones nominativas de aquellas aportaciones que se dirigieran a financiar actuaciones concretas. De ello derivaría, entendemos, que no fuera posible subvencionar de otro modo a las entidades mencionadas, y por otro lado, que se incluyeran en el ámbito de la normativa subvencional entregas que deberían estar excluidas por no ir precedida de una convocatoria pública.

4.11.- **Artículo 33:** Se ha suprimido el contenido del anterior apartado 5 del artículo 33 de la Ley de Presupuestos para 2016, el cual contemplaba como una garantía, el conocimiento de los avales otorgados por la Agencia de Innovación y Desarrollo de Andalucía, por parte de la Dirección General de Tesorería y deuda Pública de la Consejería de Hacienda y Administración Pública. Interpretamos que ello podría deberse a que el nuevo artículo 77 del TRLHP ya regula el régimen de comunicación a dicha Consejería del "*otorgamiento de garantías públicas*" y "*otras formas de afianzamiento*". De cualquier forma, el artículo 83.2 del TRLGHP dispone que "*Los avales concedidos deberán ser comunicados a la Consejería competente en materia de Hacienda*".

4.12.- **Artículo 36.5:** Desconocemos lo que se pretende dar a entender con la expresión "*y siempre que haya sido reintegrado en su totalidad*", y a qué "reintegro" se está haciendo referencia, lo que debería explicitarse, dado que la colaboración financiera de la Comunidad Autónoma con las entidades locales, no se regula por las normas en materia de subvenciones públicas.



4.13.- **Artículo 38.8:** Advertimos que el artículo 77 TRLGHP, en la redacción dada por el presente proyecto, no es de aplicación a todas las entidades enumeradas en el apartado 7.

4.14- **Disposición Adicional Cuarta:** Deben determinarse los efectos que derivarían del levantamiento de las medidas previstas en aquellos artículos 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.

Por otro lado, entre los artículos de la Ley 3/2012 cuya aplicación no se mantendría durante el ejercicio 2017, por no mencionarse así en esta Disposición, estaría el 25, destinado a la jornada laboral. La previsión principal de este precepto es la relativa a que *“La jornada ordinaria de trabajo del personal referido en las letras a), b) y c) del artículo 3 será como mínimo de treinta y siete horas y media semanales de promedio en cómputo anual.”*

A tales efectos téngase en cuenta la Disposición Adicional Septuagésima Primera de la Ley 2/2012, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado de 2012, la cual determinó que *“ A partir de la entrada en vigor de esta Ley, la jornada general de trabajo del personal del Sector Público no podrá ser inferior a treinta y siete horas y media semanales de trabajo efectivo de promedio en cómputo anual”* (apartado Uno), incluyéndose expresamente a la Administración de las Comunidades Autónomas en el concepto de Sector Público, y declarándose en el apartado Tres el carácter básico de esta Disposición, en cuanto dictada al amparo de los artículos 149.1.7ª, 149.1.13ª y 149.1.18ª de la Constitución española.

En efecto, este encuadramiento competencial efectuado por el legislador estatal ha sido confirmado por el Tribunal Constitucional en su Sentencia 99/2016, de 25 de mayo.

4.15.- **Disposición Adicional Novena:** Presumimos que el régimen de responsabilidad diseñado en esta Disposición significaría, en parte, el traslado al ámbito autonómico de aquellos preceptos específicos de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público – artículos 972, 114.2, 115 y 135 - , según los cuales, la Administración estatal asumiría la responsabilidad que correspondiera a los empleados públicos designados por la misma como integrantes del órgano o entidad liquidadores de organismos públicos estatales, sociedades mercantiles estatales y consorcios, o bien, como miembros del consejo de administración de sociedades mercantiles estatales o de patronatos de fundaciones del sector público estatal.

A pesar de la falta de determinación expresa al respecto – que debería corregirse - , de la redacción propuesta cabe deducir que el párrafo segundo sería de aplicación en los casos de liquidación de agencias, sociedades mercantiles, fundaciones, (como entidades instrumentales de la Administración de la Junta de Andalucía, según la Ley 9/2007, de 22 de octubre) y de consorcios adscritos – de ahí la alusión a órgano o entidad liquidador - , mientras que el párrafo primero se destinaría a la responsabilidad de los miembros de consejos de administración, patronatos y máximos órganos de gobierno, en este último caso, de los consorcios adscritos. De este modo, el ámbito



subjetivo de los incluidos en el primer supuesto coincidiría con el previsto en la normativa estatal, es decir, los empleados públicos, no ocurriendo lo mismo con la regla de imputación de responsabilidad establecida en el primero, pues, mientras que el Estado únicamente la asume por la actuación de empleados públicos, en el anteproyecto se hace referencia genéricamente a la *"persona designada por la Junta de Andalucía"*.

Este concepto, por tanto, debería ser precisado, sin perjuicio de que como tal se identifique a las autoridades y al personal al servicio de la Administración de la Junta de Andalucía, sus agencias, entidades instrumentales o consorcios que hubieran sido designados como miembros de los órganos en cuestión. De lo contrario, quedaría sin concretarse cuál sería la relación jurídica que existiría entre la Administración que designa y el designado y que podría justificar la asunción por la primera de la responsabilidad que, en principio, correspondería al segundo.

Cabe entender razonablemente que la remisión a las leyes administrativas en materia de responsabilidad patrimonial lo sería únicamente a los efectos del ejercicio de la acción de repetición de la Administración contra el designado, así prevista en el párrafo tercero, sin perjuicio de la aplicación de las normas sustantivas y procedimentales que resulten de aplicación para determinar la responsabilidad de administradores, patronos, miembros del órgano de gobierno de un consorcio, o liquidadores, no produciéndose por tanto variación alguna del régimen general al que haya de estarse según el tipo de responsabilidad de la que se trate.

Incluso, en atención a estas normas generales, la responsabilidad podría llegar a ser personal, sin posibilidad de alteración por el legislador autonómico. Piénsese en el caso de la responsabilidad civil derivada de un delito (artículo 37.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre)

Por otra parte, en el párrafo tercero de la Disposición parece preverse el ejercicio de la acción de repetición con carácter potestativo para la Administración, dado el empleo del verbo "podrá exigir", en los mismos términos que así se establece en los preceptos estatales antes citados. Sin embargo, según el artículo 36.2 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, *"La Administración correspondiente, cuando hubiere indemnizado a los lesionados, exigirá de oficio en vía administrativa de sus autoridades y demás personal a su servicio la responsabilidad en que hubieran incurrido por dolo, o culpa o negligencia graves, previa instrucción del correspondiente procedimiento."*, de donde puede deducirse que la acción sería de ejercicio obligatorio. Por tanto, dado que este artículo podría entenderse incluido en la remisión hecha a las leyes administrativas de responsabilidad patrimonial, debería establecerse el carácter preceptivo que el ejercicio de la acción de repetición tendría.

Por último, no consideramos motivada la decisión de excluir del ámbito de la Disposición a los integrantes de órganos de las sociedades mercantiles y fundaciones que no se consideren del sector público andaluz, o de los consorcios no adscrito, introduciéndose una diferenciación de trato que parece que carecería de una justificación objetiva.



4.16.- **Disposición Adicional Décima:** Ha de considerarse que en esta Disposición se estaría excepcionando la regla general que cabe deducir del artículo 12 de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, del artículo 5.1 TRLGHP, y del artículo 56 de la Ley 10/2005, de 31 de mayo, de Fundaciones de Andalucía, en cuya virtud, la extinción, separación o modificación estatutaria correspondería autorizarla al Consejero de Gobierno en determinados supuestos.

En cuanto a la delimitación de los casos en los que regiría esta Disposición, se entiende que ello correspondería únicamente cuando las incidencias aquí previstas derivaran directa e inmediatamente de la aplicación de cualquiera de las previsiones del artículo 81 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, o de aquellos otros preceptos a los que se remite este último, pudiendo resultar difícil la delimitación de las causas que estarían así vinculadas con la norma estatal.

4.17.- **Disposición Transitoria Segunda:** Debemos hacer la advertencia de que, la Disposición Adicional Decimotercera.2.a) de la Ley 7/2013, de 23 de diciembre, del Presupuesto de Andalucía para 2014, a la que se remite el anteproyecto, prevé que la composición, organización y gestión de cada fondo se establezca precisamente por Orden conjunta de la Consejería a la que se adscriban estos y la Consejería competente en materia de hacienda.

En cualquier caso, la referencia debería hacerse, no al dictado de dicha Orden, sino a su entrada en vigor o aplicación.

4.18.- **Disposición Final Primera. Cuatro, que modifica el artículo 24.4 del TRLGHP:** Suprimida la referencia explícita a la Consejería competente en materia de Hacienda como la autorizada para disponer la no liquidación de las deudas en cuestión, podría resultar indeterminado el órgano al que correspondería dicha actuación.

4.19.- **Disposición Final Primera. Diez, que modifica el artículo 35.6.f) del TRLGHP:** Debería decirse "El informe de evaluación de impacto de género".

4.20.- **Disposición Final Primera. Doce, que modifica el artículo 40.2.b) del TRLGHP:** Se entiende que la condición de que los gastos no puedan ser estipulados o resulten antieconómicos por plazo de un año sería exigible también respecto a las encomiendas de gestión.

4.21.- **Disposición Final Primera. Doce, que modifica el artículo 40.2.e) del TRLGHP:** Se advierte que, a sensu contrario, no se admitirían que fueran gastos plurianuales los correspondientes a subvenciones nominativas no previstas en los créditos iniciales sino en los resultantes de modificaciones presupuestarias.

4.22.- **Disposición Final Primera. Doce, que modifica el artículo 40.3 y 4 del TRLGHP:** No se señala nada sobre el número de ejercicios a los que podrían aplicarse los gastos del artículo 40.2.d), relativos a cargas financieras del endeudamiento.



4.23.- **Disposición Final Primera. Doce, que modifica el artículo 40.4.a).7º del TRLGHP:** Del mismo parece derivar que los gastos del apartado 2.c) de este precepto – arrendamiento de bienes inmuebles - no podrían aplicarse a un número de ejercicios superior a diez. Sin embargo, dicho límite debería, en su caso, establecerse antes en el apartado 3.

4.24.- **Disposición Final Primera. Doce, que modifica el artículo 40.6 del TRLGHP:** Entendemos que con el concepto de *"gasto afectado a transferencias y otros ingresos finalistas"* se estaría haciendo referencia a aquellos créditos financiados con transferencias y otros ingresos finalistas, pareciéndonos mejor, en su caso, identificarlos de este modo.

4.25.- **Disposición Final Primera. Doce, que modifica el artículo 40.9 del TRLGHP:** Se recomienda mejorar la redacción prevista para este apartado para facilitar su fácil interpretación. Así, mientras que en la redacción actualmente vigente (artículo 40.7 TRLGHP) parece que se trata de identificar con los créditos vinculantes la base de cálculo de los porcentajes correspondientes, con la nueva simplemente se declararía que la vinculación de los créditos regirá según las normas del ejercicio corriente. Es por ello por lo que le proponemos el siguiente texto: "A los efectos de aplicar los límites regulados en el presente artículo, los créditos a los que se hace mención serán los resultantes de tomar como nivel de vinculación el resultante de las mismas reglas que rigen para el ejercicio corriente".

4.26.- **Disposición Final Primera. Dieciocho, que modifica el artículo 46.6 del TRLGHP:** Teniendo en cuenta que el apartado 1 del artículo 46 continuaría describiendo a las generaciones como *"modificaciones que incrementan los créditos como consecuencia de la realización de determinados ingresos no previstos o superiores a los contemplados en el presupuesto inicial."*, cabría cuestionarse el alcance de la referencia en el apartado 6 de aquellas que se hicieran por ingresos no efectivamente recaudados. En este sentido, aludiéndose a continuación a ingresos afectados, no queda claro si se trata de establecer una excepción a la regla general, de modo que, cuando la generación se pretenda con cargo a ese tipo de ingresos, no sería necesario que estuviera efectivamente recaudado o realizado, bastando con que correspondieran a derechos reconocidos o comprometidos y acreditados documentalmente.

En cuanto a este último inciso, la redacción propuesta nos genera dudas sobre la eficacia de la condición de documentación referida y su aplicación respecto a todos los ingresos o solo para el caso de los afectados.

Por tanto, debe aclararse el sentido de esta modificación, variando su redacción en consecuencia.

4.27.- **Disposición Final Primera. Veintidós, que modifica el artículo 52.4 del TRLGHP:** No parece que con la previsión de que el ingreso dejado de percibir se impute como gasto, no a la entidad instrumental causante, sino a la Consejería o entidad de adscripción, se pretenda excepcionar el principio general de especialidad cuantitativa y cuantitativa de los créditos presupuestarios, de manera



que los mismos pudieran emplearse para gastos no realizados precisamente por la Consejería o entidad en cuyo estado de gastos estuvieran incluidos.

4.28.- Disposición Final Primera. Veinticuatro, que modifica el artículo 58 del TRLGHP: Debería aclararse explícitamente si las entidades de los apartados 2 y 3 del artículo 5 del TRLGHP estarían sometidas o no al régimen configurado en este precepto.

Por otro lado, debería mejorarse la redacción prevista para el apartado 3 del artículo 58 en orden a facilitar la comprensión de su sentido.

En cuanto a la referencia a los máximos órganos de gobierno de las entidades a los efectos de la aprobación de los programas y de los presupuestos, téngase en cuenta que las normas específicas de dichas entidades puedan haber determinado otro órgano distinto como el competente para ello.

Una de las novedades que se introduciría en el régimen de aprobación de los programas de actuación, inversión y financiación y de los presupuestos de explotación y de capital consistiría en prever su aprobación por la entidad respectiva, no ya antes del 1 de julio de cada año, como se establece en el artículo 60 actual del TRLGHP, sino cuando la Consejería de adscripción comunique a tales entidades la financiación que le corresponde según el anteproyecto de la Ley del Presupuesto. De acuerdo con el procedimiento de elaboración del Presupuesto que diseña el artículo 35 del TRLGHP, cabe identificar este trámite con el previsto en el apartado 5 de este último, según el cual, la Consejería competente en materia de Hacienda someterá al acuerdo del Consejo de Gobierno el anteproyecto de Ley del Presupuesto.

Partiendo de esta consideración, se advierte que no sería suficientemente explícito el límite temporal que se impondría para la aprobación de aquellos instrumentos, pues no se fija antes la obligación de las Consejerías respectivas de comunicarles el anteproyecto a las entidades que tuviera adscritas, ni el plazo en el que aquélla debería cumplir esta obligación, como tampoco se especificaría el plazo del que dispondrían las entidades para aprobar sus instrumentos a partir de dicha comunicación.

4.29.- Disposición Final Primera. Veinticinco, que modifica el artículo 58 bis.6 del TRLGHP: Previéndose en el nuevo párrafo que para la clasificación presupuestaria de la transferencia se tengan en cuenta los objetivos, actuaciones y proyectos propios que se fueran a desarrollar en la entidad financiada, hemos de advertirle que ello podría resultar, según se entienda, contradictorio con la delimitación del concepto de transferencia de financiación hecha en el apartado 1 del mismo precepto, según el cual, *"A los efectos de esta ley se entienden por transferencias de financiación las entregas dinerarias sin contrapartida directa por parte de la entidad beneficiaria, destinadas a financiar, de forma genérica, la actividad propia de aquella. Su destino no podrá ser objeto de concreción o singularización por el órgano que aprueba la transferencia."*



4.30.- Disposición Final Primera. Veintisiete, que modifica el artículo 60 del TRLGHP:

Damos por reproducida aquí la recomendación antes hecha para que se determine expresamente si las entidades de los apartados 2 y 3 del artículo 5 del TRLGHP estarían sometidas a la obligación de contar con programas de actuación, inversión y financiación y de los presupuestos de explotación y de capital.

4.31.- Disposición Final Primera. Treinta y Uno, que modifica el artículo 73 del TRLGHP:

Tratándose éste de un artículo destinado a la delimitación de las competencias de la Tesorería General de la Junta de Andalucía, debería definirse antes el sistema de pago que se prevería en el apartado 2, consistente en el pago de obligaciones de las agencias administrativas o de régimen especial con cargo a otras obligaciones que tuvieran pendientes de pago a su favor en la Tesorería.

4.32.- Disposición Final Primera. Treinta y Dos, que modifica el artículo 77 del TRLGHP: El artículo 13 bis de la Ley Orgánica 8/1980, de Financiación de las Comunidades Autónomas, de 22 de septiembre, también atribuye el carácter de financieras a las medidas de apoyo extrapresupuestario, no mencionadas por el contrario en esta Disposición.

Por otra parte, resulta indeterminado el concepto de "*pasivos contingentes*", debiendo responder al concepto de operaciones financieras delimitado en el precepto estatal de referencia.

4.33.- Disposición Final Primera. Treinta y Cuatro, que modifica el artículo 93 del TRLGHP: En el apartado 1 de este precepto solo se prevería el sometimiento a control financiero para la Administración de la Junta de Andalucía, sus entidades instrumentales, las instituciones, los consorcios y demás entidades del artículo 5.1, así como para los fondos sin personalidad jurídica del artículo 5.3.

Suprimiéndose la referencia explícita a las fundaciones, quedaría la duda acerca de si deberían entenderse incluidas en cuanto respondieran al concepto de entidades instrumentales, o bien, al de fundaciones del sector público andaluz (artículo 5.1).

En cualquier caso, debe aclararse el alcance del artículo 5.2 también del TRLGHP en relación con este artículo 93.

4.34.- Disposición Final Primera. Cuarenta, que modifica el artículo 123 del TRLGHP: Se recomienda determinar explícitamente cuál sería el contenido de la Base de Datos de Subvenciones, del mismo modo que así se hace en el artículo 20.2 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, para la Base de Datos Nacional de Subvenciones, el cual debería servir como referencia a tales efectos, sustituyendo así la técnica de la remisión a este último que se prevé en el texto remitido.



Téngase en cuenta para entender esta recomendación que la Base de Datos Nacional de Subvenciones se nutre de la información que le suministren las Comunidades Autónomas, entre otras Administraciones.

En este sentido, del apartado 2 previsto para el artículo 123 del TRLGHP no se deduce referencia expresa a las bases reguladoras, al programa y crédito presupuestarios, al importe de las subvenciones, a sus beneficiarios, ni a su objeto y finalidad, como tampoco quedaría clara la información que debería contener sobre las prohibiciones para obtener la condición de beneficiario o entidad colaboradora.

Respecto a esto último, resultaría indeterminada la vía a través de la cual se incorporarían a la Base los datos sobre prohibiciones, al contrario que lo previsto en los apartados 4 y 5 del precepto estatal.

4.35.- Disposición Final Primera. Cuarenta y Uno, que modifica el artículo 125.3 del TRLGHP: Debe precisarse el concepto de subvenciones de justificación previa para las que se prevé que el plazo de prescripción comience desde la materialización del pago. En este sentido, pareciéndonos que se trata de introducir una regla diferente a las generalmente previstas en el artículo 39 de la Ley General de Subvenciones, al que antes se hace remisión, cabría preguntarse si se pretende señalar un criterio distinto para las subvenciones concedidas en atención a una situación o/y para aquellas en las que la justificación de la actividad debe tener lugar antes de su concesión, supuestos para los que cabría deducir una regla de cómputo de los subapartados a) y c) del artículo 39.1 de la Ley General de Subvenciones y que precisamente no sería coincidente con la prevista en el anteproyecto.

También podrían entenderse comprendidas entre las subvenciones de justificación previa aquellas en las que se hubiera previsto el pago de un anticipo, de tal modo que el resto se abonaría previa justificación de dicho anticipo o un determinado importe (artículo 124.3 TRLGHP), previéndose entonces un criterio diferente también al derivado del artículo 39.1.a) de la norma estatal.

Es por ello por lo que deberían delimitarse de forma clara las subvenciones a las que les sería de aplicación esta regla especial, debiendo quedar constancia en el expediente de las razones que motivan fijar el inicio del plazo de prescripción en un momento distinto del establecido por el legislador estatal.

4.36.- Disposición Final Segunda, que modifica el artículo 12.3 de la Ley 9/2007, de 22 de octubre: Se recuerda la posibilidad de hacer uso de la excepción prevista en el párrafo segundo del artículo 121 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, sobre la posible contratación directa de personal por parte del consorcio.



4.37.- **Disposición Final Tercera, que modifica el artículo 25 de la Ley 5/2012, de 26 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para 2013:** Se recomienda precisar los conceptos de "*proyectos de inversión*" y de "*licitación del proyecto*", de manera quede delimitado con el rigor técnico jurídico necesario cuál sería la actuación o el instrumento que estarían sometidos o determinarían la exigencia del informe.

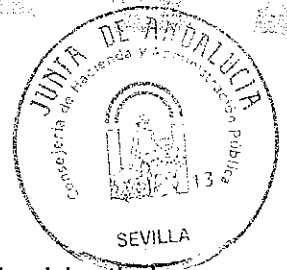
4.38.- **Disposición Final Cuarta. Dos, que modifica el artículo 84.2 de la Ley 4/1986, de 5 de mayo, del Patrimonio de la Comunidad Autónoma de Andalucía:** Previéndose como causa de la adjudicación directa del arrendamiento el que tenga por objeto un bien de titularidad de una entidad instrumental de la Administración de la Junta de Andalucía, no queda claro si con ello se estaría haciendo referencia a que el ente instrumental en cuestión ostentara la condición de arrendador o de arrendatario, debiendo modificarse la redacción propuesta para expresar el verdadero sentido de la disposición.

En el caso de que se trate de identificar a la entidad con el arrendatario, no parece que con ello bastara para justificar la excepción a los principios generales de publicidad y concurrencia.

4.39.- **Disposición Final Quinta. Dos, que modifica el artículo 55 de la Ley 10/2005, de 31 de mayo, de Fundaciones de la Comunidad Autónoma de Andalucía:** Consideramos necesaria mejorar la redacción prevista para el apartado 1.b) del artículo 55 de la Ley 10/2005, de modo que resulte fácil el entendimiento de los requisitos cuyo cumplimiento determinarían la consideración de la fundación como del sector público andaluz, y en concreto, que quede claro aquello a lo que pretende hacerse referencia con la fórmula "*ingresos aplicados al excedente del ejercicio en su cuenta de resultados*". Por otro lado, se advierte que con "*aportaciones de carácter anual*" parece estar identificándose solo a las aportaciones ordinarias a las fundaciones, previstas así en el presupuesto anual de la Administración de la Junta de Andalucía, organismos públicos y demás entidades del sector público andaluz, al margen de otros ingresos o recursos que puedan recibir dichas fundaciones con cargo a tales presupuestos.

4.40.- **Disposición Final Sexta, que modifica el artículo 15.2 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:** Resultaría contradictorio hacer incluir al personal funcionario interino, al personal estatutario temporal, al personal laboral temporal, y al personal laboral indefinido no fijo que haya sido declarado como tal por resolución judicial o administrativa, en los dos apartados en los que se divide el artículo 15 de la Ley, de modo que la reducción no ser obligatoria y voluntaria simultáneamente.

4.41.- **Disposición Final Séptima, que modifica el artículo 89.1 del Texto Refundido de la Ley andaluza de Universidades, aprobado por el Decreto Legislativo 1/2013, de 8 de enero:** Se recomienda sustituir la referencia hecha en el apartado a) de dicho artículo 89.1 a las entidades, por la de las estructuras, conforme a los artículos 7 y siguientes de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades.



En cuanto al apartado b), ha de garantizarse el cumplimiento de la previsión del artículo 84.tercer párrafo de la norma estatal, según la cual, *“Las entidades en cuyo capital o fondo patrimonial equivalente tengan participación mayoritaria las Universidades quedan sometidas a la obligación de rendir cuentas en los mismos plazos y procedimiento que las propias Universidades.”*

4.42.- Disposición Final Octava. Uno, que modifica el artículo 19 del Texto Refundido de las disposiciones dictadas por la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de tributos cedidos, aprobado por el Decreto Legislativo 1/2009, de 1 de septiembre: Se recomienda que la determinación del nuevo importe de la base imponible que actuaría como límite para aplicación de la reducción en cuestión se haga mediante la modificación del apartado b) del artículo 19.1 del Texto Refundido.

Respecto a la reducción de la base imponible del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones que se introduciría mediante la incorporación de un apartado 2 al artículo 19 del Texto Refundido, debería dejarse constancia en el procedimiento de que la misma responda a circunstancias de carácter económico o social propias de la Comunidad Autónoma, de acuerdo con el artículo 48.1.a) de la Ley 22/2009, que regula el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía y se modifica determinadas normas tributarias.

4.43.- Disposición Final Undécima. Dos, que modifica el artículo 88 de la Ley 9/2010, de 30 de julio, de Aguas de Andalucía: Se advierte que el artículo 88 se divide en párrafos, no en apartados.

Cabe preguntarse, por otra parte, cuál sería el alcance de la modificación prevista, según la cual, el canon no se devengaría, sino que sería exigible el último día del periodo impositivo, coincidente con el año natural, sobre todo teniendo en cuenta que no se prevé variar el régimen de autoliquidación, previsto en el artículo 89.4 de la Ley. En cualquier caso, debería situarse temporalmente el devengo del canon.

4.44.- Disposición Final Undécima. Dos, que modifica el artículo 98 de la Ley 9/2010, de 30 de julio, de Aguas de Andalucía: Se advierte que en el establecimiento de las reglas del apartado 3 de este artículo 98, sobre determinación del importe del canon de regulación y de la tarifa de utilización del agua, parece que se ha partido de la concesión como único título posible sobre las aguas, no habiéndose tenido en cuenta otros derechos sobre las mismas que llevarían también a asumir la condición de sujeto pasivo, de acuerdo con los artículos 299 y 306 del Reglamento de Dominio Público Hidráulico, aprobado por el Decreto 849/1986, de 11 de abril.

En cualquier caso, parece que deberían preverse reglas específicas sobre el periodo impositivo y el devengo en relación con los ejercicios en los que se produjeran la obtención y extinción del derecho o título correspondiente.



Por último, en el nuevo apartado 4 del artículo 98 no se determinaría cuándo se liquidarían conjuntamente el canon de mejora, la tarifa de utilización del agua y el canon de servicios generales.

4.45.- Disposición Final Undécima. Tres, que añade el apartado 7 al artículo 100 de la Ley 9/2010, de 30 de julio, de Aguas de Andalucía: Debemos hacer aquí iguales recomendaciones que las indicadas sobre el apartado anterior, de modo que, a los efectos de determinar el importe del canon de servicios generales, téngase en cuenta que el apartado 4 del mismo artículo 100 contempla como sujetos pasivos a todos los usuarios de aguas que ostenten cualquier título sobre las mismas, refiriéndose entre estos, no solo a la concesión. Por otra parte, deberían preverse reglas específicas sobre el periodo impositivo y el devengo en relación con los ejercicios en los que se produjeran la obtención y extinción del derecho o título correspondiente.

QUINTA.- En cuanto a las consideraciones de técnica normativa, se efectúan las siguientes:

5.1.- Aconsejamos se supriman las expresiones "*de este artículo*" u otras análogas, del mismo modo que las alusiones a "*letras*" habrían de efectuarse a los "párrafos".

5.2.- **Artículo 1:** Dado que el contenido de este precepto se encuentra en íntima conexión con el artículo 33 TRLGHP, se recomienda la redacción del mismo siguiendo el contenido de aquél precepto de la norma de Hacienda cuya rúbrica es precisamente "*contenido de la ley de presupuestos*".

5.3.- **Artículo 13:** Recomendamos que los párrafos segundo y tercero del apartado 3, constituyan nuevos apartados. Así mismo, en este tercer párrafo, la alusión al Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, tendría que efectuarse al "Texto Refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre", pues el real decreto es el instrumento de aprobación de la norma jurídica.

5.4.- **Disposición Adicional Novena:** En el tercer párrafo donde dice "*ambos caos*" habría de indicar "ambos casos".

5.5.- **Disposición Final Primera. Diecisiete, se añade un apartado 9 al artículo 45 TRLGHP,** en lugar de "*se añade un apartados*" habría de rezar "se añade un apartado".

5.6.- **Disposición Final Primera. Treinta y Cuatro, que modifica el artículo 86.2 del TRLGHP:** Consideramos que la mejor ubicación sistemática del añadido que se prevé para este precepto sería la del Capítulo III del Título II, por estar dedicado específicamente al control financiero.

5.7.- **Disposición Final Primera. Treinta y Siete, que modifica el artículo 94.5 del TRLGHP:** La modificación consistiría en trasladar a este apartado el contenido del actual apartado 5 del artículo 58. Consideramos que, tratándose de una norma relativa a la eficacia de los Programas de actuación, inversión y financiación, así como de los Presupuestos de explotación y de capital, debería mantenerse su ubicación actual.




5.8.- **Disposiciones transitorias:** Se recomienda la introducción de las disposiciones transitorias necesarias para determinar el régimen de aplicación en el tiempo de las modificaciones normativas previstas respecto de actuaciones o procedimientos ya iniciados.

Es cuanto tengo el honor de informar sin perjuicio de mejor criterio y de que se cumplimente la debida tramitación procedimental y presupuestaria.

En Sevilla, a 6 de octubre de 2016
El Letrado de la Junta de Andalucía



Antonio Lamela Cabrera.



Jaime Vaillo Hernández.

R. 421 (10/10/16)

JUNTA DE ANDALUCÍA

CONSEJERÍA DE HACIENDA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
Secretaría General para la Administración Pública



Nº: 270/16 Secretaría. Gral. Adm. Pública/JMHM Fecha: 06 de OCTUBRE 2016

ASUNTO: Informe Ant. Ley Ppto 2017

Remitente: SECRETARÍA GRAL.PARA LA ADMÓN. PÚBLICA
Destinatario: VICECONSEJERÍA

En relación con el anteproyecto de Ley del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2017, antes de su estudio en una próxima reunión de la Comisión General de Viceconsejeros y Viceconsejeras, se informa lo siguiente:

Respecto a la regulación que se realiza del régimen jurídico del personal en el anteproyecto de Ley del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2017, esta Secretaría General para la Administración Pública en colaboración con las Direcciones Generales de Planificación y Evaluación de los Servicios Públicos y de Recursos Humanos y Función Pública, ha elaborado una propuesta de redacción del citado régimen jurídico de personal y ha participado en reuniones de trabajo con la Viceconsejería y otros centros directivos de la Consejería, formulándose observaciones y nuevas propuestas de redacción.

En consecuencia, examinado el texto de borrador del anteproyecto referido, en lo que afecta al régimen jurídico del personal, no se formulan nuevas observaciones.

LA SECRETARIA GENERAL,

Fdo.: Lidia Sánchez Milán



COMUNICACIÓN INTERIOR







INFORME RELATIVO AL ANTEPROYECTO DE LEY DEL PRESUPUESTO DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA PARA EL AÑO 2017.

En relación con el citado anteproyecto de Ley, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 43.4 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, esta Secretaría General Técnica emite el siguiente informe:

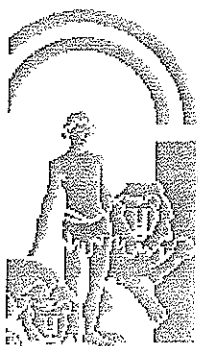
I. CONSIDERACIONES GENERALES.

1. Por lo que respecta a la naturaleza jurídica de las Leyes del Presupuesto, significar que el Tribunal Constitucional ha afirmado que “estamos ante una ley singular, de contenido constitucionalmente determinado (...) es una Ley dictada en ejercicio de su potestad legislativa, por la que se aprueban los Presupuestos y, a través de ella, se controla la acción del Gobierno.” (STC 3/2003, de 16 de enero, FJ4).

De acuerdo con el artículo 31 del Texto Refundido de la Ley General de la Hacienda Pública de la Junta de Andalucía, el Presupuesto de la Junta de Andalucía constituye la expresión cifrada, conjunta y sistemática de las obligaciones que, como máximo, pueden reconocer la Junta de Andalucía, sus agencias administrativas y de régimen especial y sus instituciones, y de los derechos que prevean liquidar durante el correspondiente ejercicio, así como de las estimaciones de gastos e ingresos a realizar por las agencias públicas empresariales, por las sociedades mercantiles del sector público andaluz, por los consorcios, fundaciones y las demás entidades previstas en el artículo 5.1 de dicha Ley, y por la dotación para operaciones financieras de los fondos regulados en su artículo 5.3.

Esta definición del Presupuesto constituye, como ha tenido ocasión de analizar el Consejo Consultivo de Andalucía, siguiendo la doctrina establecida al respecto por el Tribunal Constitucional en dictámenes a proyectos de Ley del Presupuesto de ejercicios anteriores, el contenido mínimo e indispensable de la Ley del Presupuesto. Este contenido puede verse acompañado de otro circunstancial, de forma que dé cabida a disposiciones de carácter general en materias que sean propias de ley ordinaria, más allá del contenido genuino que caracteriza a la institución presupuestaria, siempre que guarden relación directa con el programa de ingresos y gastos o con los criterios de política económica en que se sustentan, o sean un complemento necesario para la mayor inteligencia y para la mejor y más eficaz ejecución del Presupuesto.

2. Respecto al procedimiento a seguir para la elaboración del Presupuesto se regula en el artículo 35 del Texto Refundido de la Ley General de la Hacienda Pública de la Junta de Andalucía.



3. Sin perjuicio de las causas objetivas que justifican esta omisión, el texto del anteproyecto de Ley del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2017 que informa la Secretaría General Técnica no incluye cifras concretas.

II. OBSERVACIONES AL CONTENIDO DEL ANTEPROYECTO DE LEY.

Artículo 6.1.i). Se aprecia una errata en el subconcepto 165.01 "seguro de responsabilidad civil".

Artículo 11. En el apartado 3 se realiza una remisión al registro auxiliar de compromisos con terceros establecido en el artículo 58.5 del Texto Refundido de la Ley General de la Hacienda Pública de la Junta de Andalucía. Al haberse modificado la redacción de este artículo en la disposición final primera del anteproyecto, ya no figura el registro auxiliar en este artículo, sino en el 94.5, por lo que debe actualizarse la remisión.

Artículo 12. Dado que no se prevé incremento de retribuciones, en el último inciso se propone sustituir "para el personal laboral este incremento (...)" por "para el personal laboral esta previsión (...)"

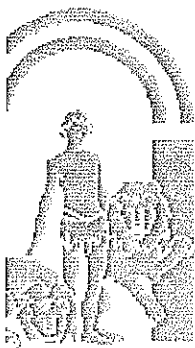
Artículo 15. Habría que añadir el título completo de la disposición, ya que se cita por primera vez en la parte dispositiva: "texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre."

Artículo 16.8. Por razones de forma se sugiere modificar la redacción indicando: "(...) sin perjuicio de la aplicación de la disposición adicional cuarta".

Artículos 24.4 y 25.6. Se sugiere unificar la redacción de estos dos apartados ya que en el artículo 24.4 se indica: "podrán dar lugar a la exigencia de responsabilidad que proceda" y en el 25.6: "se podrá dar lugar a la práctica de las diligencias y apertura de los expedientes para la determinación y exigencia de las responsabilidades que procedan", tratándose del mismo supuesto.

Artículo 27. A fin de clarificar los supuestos a los que se aplica este artículo, y en concordancia con la modificación que más adelante se propone al artículo 40.2.b) del Texto Refundido de la Ley General de la Hacienda Pública de la Junta de Andalucía, se propone la siguiente redacción: "para los contratos de suministro, servicios y otros contratos, así como las encomiendas de gestión del artículo 106 de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía, cuando no puedan ser estipulados (...)"

Artículo 34. En el apartado 1, dado que se aplicará no sólo a las agencias administrativas y de régimen especial sino a otras entidades de derecho público sin contabilidad presupuestaria (como las agencias públicas empresariales), se debe suprimir la referencia a "presupuesto de gastos" y dejar





únicamente “presupuesto”.

Por otra parte, respecto a los apartados 1 y 3, podría entenderse que la actual redacción “entidades de derecho público” también incluye los consorcios.

Artículo 38.4. Se sugiere que se adapte al artículo 13.1 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad financiera indicando: “*Protocolo sobre Procedimiento de déficit excesivo.*”

Disposición adicional séptima. Se propone incluir el nombre completo de la Ley 48/2015, de 29 de octubre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2016.

Disposición adicional décima. En los apartados 1 y 2 segundo párrafo se aprecia una errata: Ley General de la Hacienda Pública. Asimismo en el apartado 3, por razones de forma, se propone sustituir “En el marco de lo establecido” por “A los efectos de lo dispuesto”.

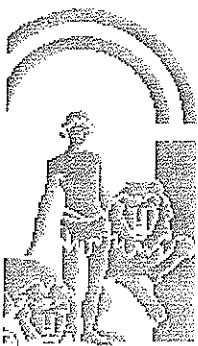
Disposición adicional décimoséptima. Por razones de claridad, se propone la siguiente redacción: “A los efectos establecidos en el artículo 24.4 del Texto Refundido de la Ley General de la Hacienda Pública de la Junta de Andalucía para el ejercicio 2017 se estima como cuantía mínima suficiente para cubrir el coste de exacción y recaudación la cantidad de 12 euros.”, suprimiendo el último inciso: “por lo que no se dispondrá la liquidación o, en su caso, se procederá a la anulación y baja en contabilidad de todas aquellas liquidaciones de las que resulten deudas inferiores a dicha cuantía la cuantía”.

Disposición final primera.

CUATRO. Por razones formales se propone la siguiente redacción, de forma similar a la actual disposición adicional décimoséptima: “se procederá a la anulación y baja en contabilidad, de todas aquellas liquidaciones de las que resulten deudas ~~que resulten~~ inferiores (...)”. Asimismo a fin de utilizar un lenguaje no sexista se propone sustituir, en el segundo párrafo, “un mismo deudor” por “una misma persona deudora”.

DOCE. Apartado 2.b) A fin de clarificar su ámbito se propone la siguiente redacción: “Los contratos de suministros, servicios y otros contratos, así como las encomiendas de gestión previstas en el artículo 106 de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía, cuando ~~que~~ no puedan ser estipulados o resulten antieconómicos por plazo de un año.”

Apartado 2. Se propone considerar la inclusión del nuevo inciso relativo a las subvenciones nominativas, también en la letra a) del apartado 2, que hace referencia a las subvenciones de capital.



Apartados 3 y 4 a) 7º. Se ha añadido en el apartado 4 a) 7º una limitación temporal a diez ejercicios para los gastos plurianuales de arrendamientos de bienes inmuebles. Sin embargo, dicho límite temporal no aparece en el apartado 3.

Apartado 6. Se propone sustituir: “para los gastos afectados a transferencias...” por “para los créditos financiados con transferencias”, en coherencia con el artículo 41.2.c) del texto refundido de la Ley General de la Hacienda Pública, al que da nueva redacción el presente anteproyecto de Ley.

Apartado 9. En el primer párrafo se propone la siguiente redacción: “A los efectos de aplicar los límites regulados en el presente artículo, los créditos vincularán de acuerdo con las mismas reglas que se rigen para el ejercicio corriente se tendrán en cuenta las mismas reglas de vinculación establecidas para los créditos del ejercicio corriente”.

Apartado 13. Se propone precisar: “agencia administrativa o de régimen especial” ya que este párrafo no podría referirse a las agencias públicas empresariales.

VEINTE. Artículo 51.1. En el segundo párrafo, se propone sustituir “reguladas” por “previstas” o “referidas”.

La misma observación se realiza respecto al punto VEINTICUATRO, artículo 58.1 primer párrafo, y al punto VEINTICUATRO. 2 primer párrafo.

VEINTITRÉS. Habría que añadir el título completo de la disposición ya que se cita por primera vez en la parte dispositiva del texto refundido de la Ley General de la Hacienda Pública: “Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera”.

VEINTICUATRO. En el apartado 5, si la aprobación por los órganos de gobierno de las entidades debe ser posterior a la comunicación de la financiación por su Consejería de adscripción, se propone sustituir “cuando” por “una vez que”. Asimismo se sugiere modificar la redacción en este sentido: “una vez que ~~por su Consejería de adscripción le sea comunicada~~ le comunique”.

TREINTA Y DOS. Por motivos de forma se propone modificar el último párrafo del apartado 1 del siguiente modo: “Las entidades gestoras de los fondos carentes de personalidad jurídica remitirán la información ~~a la que se refiere el párrafo anterior~~ dicha información respecto a los fondos gestionados por las mismas.”

TREINTA Y CINCO. En el primer párrafo se propone suprimir “en todo caso”, ya que se añade un segundo párrafo que supone una excepción a la regla general de que las agencias de régimen





especial quedarán sometidas al control financiero permanente.

En el segundo párrafo, se propone la siguiente modificación: “para una mayor eficacia del principio de intervención de ~~todas las operaciones económicas~~” dado que a continuación se prevé que podrán someterse “la totalidad o parte de los gastos propios de estas agencias al régimen de la función interventora”.

TREINTA Y OCHO. Parece que debería completarse en este sentido: “la repercusión sobre los objetivos e indicadores afectados”.

CUARENTA. En el apartado 4 se propone precisar que los supuestos en los que no será necesaria la publicación de las subvenciones concedidas son los contemplados “en el artículo 20.8.b) de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre”.

De otro lado, se propone suprimir el apartado 5 puesto que no añade ninguna nueva regulación a lo ya establecido en el artículo 116.3 del texto refundido.

Disposición final tercera. Se propone modificar la redacción en los siguientes términos a fin de concretar el ámbito de aplicación: “Los proyectos de inversión que vayan a ejecutarse a través de fórmulas de colaboración público-privada por la Administración de la Junta de Andalucía y por cualquier entidad del sector público andaluz, con anterioridad a la licitación del proyecto, deberán informarse preceptivamente y con carácter vinculante por la Consejería competente en materia de Hacienda, en los términos que se establezcan reglamentariamente por Decreto del Consejo de Gobierno.”

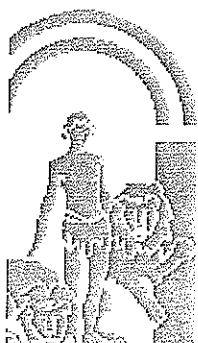
Disposición final séptima. Se propone, por motivos formales, modificar el título y el primer párrafo en el siguiente sentido: “Texto Refundido de la Ley Andaluza de Universidades, aprobado por Decreto Legislativo 1/2013, de 8 de enero”.

En el apartado 1, letra a), se propone hacer referencia a “centros y estructuras” y no a “centros y entidades” de acuerdo con el Capítulo I del Título II de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades.

Disposición final octava. UNO. En los apartados 1 y 2, primer párrafo, se propone sustituir “En bases” por “En las bases”. Asimismo en el apartado 2 primer párrafo debe indicarse “iguales o inferiores...”

CUATRO. Se propone la siguiente modificación de carácter formal:

“b) Las apuestas tributarán conforme a las siguientes normas:



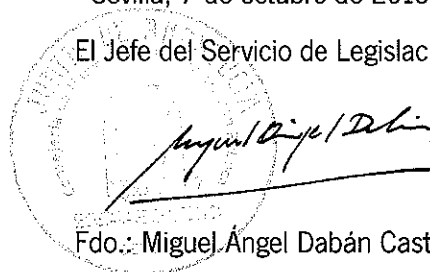
1º En las apuestas, El tipo de gravamen será, con carácter general, (...)”

Disposición final décima. En el primer párrafo debe completarse: “artículo”. Asimismo, debe añadirse el título del artículo: “Artículo 100. Exención.”

Disposición final undécima. Apartado Dos. Dado que el artículo 88 no tiene actualmente un apartado 2, se propone indicar que “se modifica el artículo 88”, e incluir la redacción completa del mismo tal y como quedará, dividiéndolo en apartados.

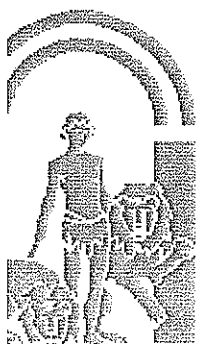
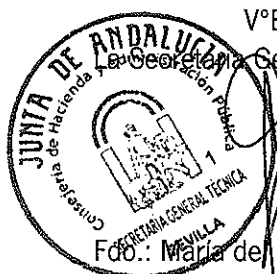
Sevilla, 7 de octubre de 2016

El Jefe del Servicio de Legislación



Fdo.: Miguel Ángel Dabán Castro

VºBº
Secretaría General Técnica
Fdo.: María del Mar Clavero Herrera





CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

DICTAMEN N° 672/2016

OBJETO: Anteproyecto de Ley del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2017.

SOLICITANTE: Consejería de Hacienda y Administración Pública.

Presidente:

Cano Bueso, Juan B.

Consejeras y Consejeros:

Álvarez Civantos, Begoña
Balaguer Callejón, María Luisa
Cañizares Laso, Ana
Escuredo Rodríguez, Rafael
Gutiérrez Melgarejo, Marcos J.
Jiménez López, Jesús
Lasarte Álvarez, Javier
Martínez Pérez, María Dolores
Oya Amate, Vicente Alfonso
Román Vaca, Eduardo.
Sánchez Galiana, José Antonio

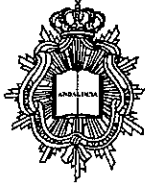
Secretaria:

Linares Rojas, María Angustias

El expediente referenciado en el objeto ha sido dictaminado por el Pleno del Consejo Consultivo de Andalucía, en sesión celebrada el día 24 de octubre de 2016, con asistencia de los miembros que al margen se expresan.

ANTECEDENTES DE HECHO

Con fecha 20 de octubre de 2016 tuvo entrada en este Consejo Consultivo solicitud de dictamen realizada por la Excm. Sra. Consejera en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 17.2 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

Dicha solicitud confirma otra anterior realizada por la Viceconsejera de Hacienda y Administración Pública (por suplencia), que tuvo entrada en este Consejo el día 18 de octubre, junto con la documentación necesaria para la emisión del dictamen.

En aplicación de lo dispuesto en el artículo 20, párrafo segundo, de la citada Ley, la competencia para la emisión del dictamen solicitado corresponde al Pleno, y de acuerdo con lo establecido en su artículo 25, párrafo tercero, de la misma Ley el plazo es de quince días.

Del expediente remitido se desprenden los siguientes antecedentes fácticos:

1.- Mediante sendas comunicaciones interiores y oficios, de 8 de junio de 2016, la Viceconsejera de Hacienda y Administración Pública se dirige a los Centros Directivos de la Consejería de Hacienda y Administración Pública y a las distintas Consejerías de la Junta de Andalucía, solicitando la remisión de propuestas de normas a incluir en el Anteproyecto de Ley del Presupuesto para el año 2017, acompañadas de memoria explicativa y cuantificación, en su caso, de sus efectos sobre las cifras de ingresos o gastos que se han de presupuestar. El oficio de remisión recuerda que las propuestas deben tener en cuenta los criterios de inclusión seguidos en ejercicios anteriores, considerando que la Ley del Presupuesto habrá de estar presidida por los principios de coherencia, unidad y sistematicidad.



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

2.- A continuación, figuran en el expediente diferentes propuestas para su inclusión en el Anteproyecto de Ley con la procedencia y fechas de recepción que seguidamente se indican: Consejería de Economía y Conocimiento (4 de julio de 2016); Consejería de Igualdad y Políticas Sociales (4 de julio de 2016); Consejería de Justicia e Interior (4 de julio de 2016); Consejería de Salud (4 y 7 de julio de 2016); Consejería de Fomento y Vivienda (5 y 14 de julio y 27 y 29 de septiembre de 2016); Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio (6 de julio y 7 de octubre de 2016); Consejería de Cultura (6 de julio de 2016); Consejería de la Presidencia y Administración Local (14 de julio de 2016); Consejería de Agricultura, Pesca y Desarrollo Rural (19 de julio de 2016); Consejería de Educación (20 de julio de 2016); Agencia Tributaria de Andalucía (30 de junio de 2016); Dirección General de Relaciones Financieras con las Corporaciones Locales (1 de julio de 2016); Dirección General de Financiación y Tributos (1 de julio de 2016); Secretaría General de Finanzas y Sostenibilidad (4 de julio de 2016); Dirección General de Patrimonio (18 de julio de 2016); Dirección General de Presupuestos (9 de septiembre de 2016); Secretaría General para la Administración Pública (26 de septiembre de 2016) e Intervención General (26 de septiembre de 2016).

Comunican que no realizan propuestas la Consejería de Empleo, Empresa y Comercio (5 de julio de 2016), la de Turismo y Deporte (13 de julio de 2016) y la Secretaría General Técnica de la Consejería de Hacienda y Administración Pública (8 de julio de 2016).



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

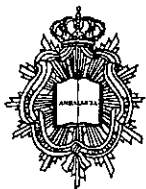
3.- Con fecha 1 de septiembre de 2016 la Viceconsejera de Hacienda y Administración Pública autoriza, a propuesta de la Dirección General de Presupuestos, el inicio de la tramitación del Anteproyecto de Ley del Presupuesto para el año 2017.

4.- A continuación figura en el expediente el primer borrador del "Anteproyecto de Ley del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2017" (texto articulado), datado el 4 de octubre de 2016, que se remitió ese mismo día a informe del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía. Dicho informe fue emitido con fecha 6 de octubre de 2016.

5.- La Secretaría General Técnica de la Consejería de Hacienda y Administración Pública informó el Anteproyecto de Ley el 7 de octubre de 2016, de acuerdo con lo previsto en el artículo 43.4 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

6.- El 7 de octubre de 2016 se elabora el segundo borrador del Anteproyecto de Ley del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2017, que se remitió a la Consejería de la Presidencia para su traslado a las distintas Consejerías e inclusión en el orden del día de la Comisión General de Viceconsejeros y Viceconsejeras.

7.- A continuación, se incorporan al expediente observaciones formuladas por la Consejería de Educación con fecha 11 de octubre de 2016.



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

8.- El 17 de octubre de 2016 la Dirección General de Presupuestos de la Consejería de Hacienda y Administración Pública elabora una memoria sobre el contenido y procedimiento de elaboración del Anteproyecto de Ley. En esta misma fecha, la referida Dirección General emite un informe valorativo sobre las propuestas normativas que formulan las distintas Consejerías y los Centros Directivos de la Consejería de Hacienda y Administración Pública. En él se concretan tanto las propuestas aceptadas, incluidas en el Anteproyecto de Ley, como las que han sido rechazadas, consignándose expresamente las razones que llevan a adoptar una u otra determinación.

9.- La Comisión General de Viceconsejeros y Viceconsejeras examinó el "Anteproyecto de Ley del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2017" en su sesión del 13 de octubre de 2016, acordando introducir determinadas modificaciones, así como solicitar dictamen al Consejo Consultivo de Andalucía.

10.- Mediante oficio registrado de salida el 17 de octubre de 2016, la Viceconsejera de Hacienda y Administración Pública remite el texto al Consejo General del Poder Judicial, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 108.1.d) de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

11.- El Anteproyecto de Ley sometido a dictamen consta de cuarenta y cuatro artículos distribuidos en siete títulos, diecinueve disposiciones adicionales, cuatro disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y diecinueve disposiciones finales.



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

12.- La solicitud de dictamen deja constancia de datos relativos al endeudamiento de la Comunidad Autónoma y a la carga financiera derivada de éste. Así, en cuanto a las observaciones realizadas en anteriores dictámenes de este Consejo respecto a que la ausencia de toda cuantificación en el Anteproyecto de Ley, no le permite pronunciarse sobre aspectos de legalidad estricta, la información que puede adelantarse es la siguiente:

«- Por lo que respecta al endeudamiento, a 31 de agosto de 2016 se eleva a 30.863,54 millones de euros, incluyendo la deuda correspondiente al Fondo de Financiación a Comunidades Autónomas (en sus compartimentos de Facilidad Financiera, Fondo de Liquidez Autonómico, Fondo Social, y Fondo en liquidación para la Financiación a los Pagos a Proveedores de Comunidades Autónomas), que asciende a 21.551,83 millones de euros.

»- La carga financiera derivada del endeudamiento, determinada de acuerdo con lo establecido en el artículo 14 de la LOFCA, asciende en el presente año 2016 al 11,18%, frente al límite máximo del 25% establecido para dicho coeficiente.

»En cuanto al resto de cantidades que aparecen en el Texto Articulado del Anteproyecto de Ley, es necesario resaltar que aún no ha culminado el debate en el seno del Consejo de Gobierno para la asignación de recursos, a tenor del artículo 35 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.

»Por último, y en virtud del artículo 25 de la citada Ley 4/2005, de 8 de abril, se solicita el despacho del Dictamen por trámite de urgencia.»




CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

I

La Consejería de Hacienda y Administración Pública solicita dictamen sobre el "Anteproyecto de Ley del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2017".



Este Consejo Consultivo viene subrayando en relación con los Anteproyectos de la Ley del Presupuesto de ejercicios anteriores (por todos cabe citar el dictamen 631/2015), que lo que se somete a dictamen es el Texto Articulado del referido Anteproyecto de Ley, ya que por la propia dinámica que preside la elaboración del Presupuesto de la Comunidad Autónoma, al ser el día 31 de octubre la fecha límite de presentación del Proyecto de Ley en el Parlamento de Andalucía, resulta que el expediente se ha de remitir a este Consejo en un momento en que aún no ha culminado el debate en el seno del Consejo de Gobierno para la asignación de recursos; tarea que a su vez está condicionada, en cuanto se refiere a los ingresos a percibir por la Comunidad Autónoma, por las cifras que figuren en el Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2017.

Como se indica en el dictamen 631/2015, la prolongación del referido debate hasta la fecha límite de presentación del Proyecto de Ley, habitual en ejercicios anteriores, se explica en mayor medida en una situación económica y financiera que llevó a reformar el artículo 135 de la Constitución para



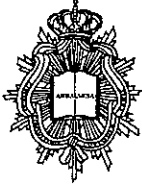
CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

garantizar el principio de estabilidad presupuestaria, vinculando a todas las Administraciones Públicas en su consecución.

El Anteproyecto de Ley sometido a dictamen consta de cuarenta y cuatro artículos, distribuidos en siete títulos, diecinueve disposiciones adicionales, cuatro transitorias, una derogatoria y diecinueve finales.

Al igual que en ejercicios anteriores, la Consejería consultante destaca que las propuestas justificativas de las modificaciones de diversas normas legales se han formulado considerando su conexión con la ejecución del Presupuesto, cuya elaboración ha estado presidida por la idea de limitación del ámbito material del Texto Articulado de la Ley del Presupuesto a los aspectos básicamente relacionados con los estados de ingresos y gastos, en consonancia con la función que el bloque de constitucionalidad le reserva.

En este sentido, cabe destacar que en el informe valorativo de las diferentes propuestas de inclusión de normas en el Anteproyecto de Ley del Presupuesto para 2017, la Dirección General de Presupuestos expresamente afirma que sólo se han tenido en cuenta las que atañen a "materias estrictamente presupuestarias, de acuerdo con la tesis reiteradamente mantenida por el Consejo Consultivo de Andalucía en sus dictámenes sobre los Anteproyectos de Ley del Presupuesto de ejercicios anteriores".



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

En efecto, hay que hacer notar que dicha cautela concuerda con las tesis reiteradamente mantenidas por el Tribunal Constitucional y recogidas por el Consejo Consultivo, que han venido manifestando su preocupación por la inclusión en la Ley del Presupuesto de materias que le resultan ajenas o bien presentan una débil conexión con su contenido. Así, en concreto se pueden citar las sentencias 63, 95 y 146/1986; 96/1990; 13/1992 y 16/1996 y las consideraciones realizadas por este Consejo Consultivo en sus dictámenes (19/1994, 64/1995, 56 y 116/1996, 136/1997, 105/1998, 144/1999, 151/2000, 192/2001, 280/2002, 380/2003, 291/2004, 351/2005, 454/2006, 551/2007, 565/2008, 707/2009, 574/2010, 678/2011 825/2012, 692/2013, 685/2014 y 631/2015), en las que se señalan las notas características de las Leyes de Presupuestos, concretando, al hilo de la doctrina del Tribunal Constitucional, los límites a los que están sujetas como vehículo de modificación del ordenamiento jurídico.

Se trata de una doctrina uniforme y consolidada que conserva plena validez a la luz de las modificaciones habidas en el bloque de la constitucionalidad, y en la legislación estatal y autonómica que enmarca la función y límites de las Leyes de Presupuestos. Siendo así, antes de analizar el procedimiento seguido por la Consejería de Hacienda y Administración Pública y de formular las observaciones sobre el Texto Articulado objeto de dictamen, reproducimos la doctrina de este Consejo Consultivo que aparece sintetizada en los dictámenes antes referidos del siguiente modo:

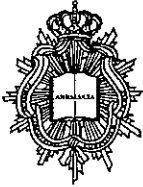


CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

«- Las Leyes de Presupuestos constituyen un instrumento al servicio de la política económica del Gobierno (FJ 2 de la STC 27/1981), al que compete su elaboración, sin que puedan presentarse proposiciones de Ley del Presupuesto. No obstante tales singularidades, resulta indiscutible que las mencionadas leyes responden plenamente al concepto de Ley, encarnando disposiciones con contenido sustantivo, aptas para disciplinar relaciones jurídicas y con virtualidad para modificar o derogar normas jurídicas preexistentes.

»- Los presupuestos y el articulado de la ley que los aprueba integran un todo, cuyo contenido adquiere fuerza de ley y es objeto idóneo de control de constitucionalidad (SSTC 63/1986, de 21 de mayo, FJ 5, y 76/1992, de 14 de mayo, FJ 4).

»- El contenido esencial de la Ley del Presupuesto puede verse acompañado de otro circunstancial, de forma que dé cabida a disposiciones de carácter general en materias que sean propias de la ley ordinaria, más allá del ámbito genuino que caracteriza a la institución presupuestaria. Ahora bien, la Ley del Presupuesto ha de estar presidida por una coherencia interna entre sus preceptos, lo cual plantea la necesidad de una relación entre el contenido eventual y su núcleo esencial, evitando que aparezca como una acumulación desarticulada de materias, que dificulte su conocimiento y comprensión. Estas razones obligan a contemplar el contenido eventual de la Ley del Presupuesto desde la óptica de la seguridad jurídica y de la certidumbre del Derecho, lo que se alza como obstáculo a la regulación indiscriminada de cualesquiera materias, ya que la inclusión del contenido



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA



eventual no debe conducir a una desvirtuación de la verdadera naturaleza de dicha Ley, ni a hacer posible una restricción en las facultades que corresponden al Parlamento. Tales previsiones son específicamente predicables en relación con las materias ajenas por completo al contenido propio e indisponible de la Ley, que pudieran ser objeto de una iniciativa legislativa separada e, incluso, dar lugar a la iniciativa del Parlamento, a través de proposiciones de ley. Por tanto, el contenido eventual de las Leyes de Presupuestos no debe desfigurar su propia esencia, lo que puede producirse, de modo especial, si se utilizan como vehículo para reformar normas codificadas en otros cuerpos legales.»

Estos planteamientos se vieron confirmados en la sentencia del Tribunal Constitucional 203/1998, de 15 de octubre, que considera que la inclusión en las Leyes de Presupuestos de materias que no guarden conexión directa o no sean complemento necesario de éstos *«puede ser contraria a la Constitución por suponer una restricción ilegítima de las competencias del poder legislativo, al disminuir sus facultades de examen y enmienda sin base constitucional y por afectar al principio de seguridad jurídica, debido a la incertidumbre que una regulación de ese tipo origina»* (FJ 3). A esta misma doctrina se remite el Tribunal Constitucional en sus sentencias 234/1999, de 16 de diciembre; 180/2000, de 29 de junio, y 274/2000, de 15 de noviembre, así como en su sentencia 32/2000, de 3 de febrero, en la que se precisa que, dentro de los límites del contenido posible o eventual de las Leyes de Presupuestos, el legislador goza de un margen de libre configuración que el Tribunal debe respetar (FJ 6). Idéntica



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

doctrina se reitera en la sentencia 67/2002, de 27 de marzo. Por su parte, las sentencias 34/2005, de 17 de febrero (FJ 4) y 82/2005, de 6 de abril (FJ único), insisten en que la estrecha relación de una determinada norma con la previsión de ingresos para un ejercicio económico viene siendo considerada por el Tribunal Constitucional como una de las posibles conexiones que justifican la inclusión en el contenido eventual de la Ley de Presupuestos.



Abundando en la doctrina expuesta, ha de traerse a colación la sentencia del Tribunal Constitucional 3/2003, de 16 de enero (FJ 4), la cual subraya que las Cortes ejercen, mediante el examen, enmienda y aprobación de los Presupuestos Generales del Estado, una función específica y constitucionalmente definida, como ya expuso la citada sentencia del mismo Tribunal 76/1992, de 14 de mayo (FJ 4). 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; constatación que le lleva a afirmar que *«estamos ante una ley singular, de contenido constitucionalmente determinado, exponente máximo de la democracia parlamentaria, en cuyo seno concurren las tres funciones que expresamente atribuye a las Cortes el artículo 66.2 de la Constitución Española: es una ley dictada en el ejercicio de su potestad legislativa, por la que se aprueban los presupuestos y, además, a través de ella, se controla la acción del Gobierno»* (FJ 4). La STC 136/2011, de 13 de septiembre (FJ IV), precisa el significado de la reserva de



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

contenido en las Leyes de Presupuestos, pronunciándose acerca de la naturaleza y límites de estas normas.

Insistimos en que se trata de una doctrina consolidada, que se reitera más recientemente en las SSTC 9/2013, de 28 de enero; 206/2013, de 5 de diciembre; 217/2013, de 19 de diciembre; 152/2014, de 25 de septiembre; 44/2015, de 5 de marzo y 99/2016, de 25 de mayo, entre otras.

II

Como se viene haciendo en anteriores dictámenes, procede traer a colación las consideraciones formuladas por este Consejo Consultivo sobre los fundamentos que permiten concluir que los límites materiales antes referidos se proyectan también sobre la Ley del Presupuesto de la Comunidad Autónoma, tal y como de manera inequívoca se desprende de los artículos 190 del Estatuto de Autonomía para Andalucía y 21 de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (en adelante LOFCA).

En efecto, la doctrina del Tribunal Constitucional antes expuesta, formulada respecto de las Leyes de Presupuestos Generales del Estado, resulta aplicable al ámbito autonómico cuando concorra una sustancial identidad entre las normas del bloque de constitucionalidad de una determinada Comunidad Autónoma y lo dispuesto, respecto del Estado, en el artículo 134.2 de la Constitución.



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

En este sentido, el Tribunal Constitucional ha precisado - con cita de su sentencia 116/1994- que para efectuar el análisis propuesto debe partirse de que «la regulación aplicable a las instituciones autonómicas, en este caso, a sus fuentes normativas, desde la perspectiva constitucional..., es la contenida únicamente en sus respectivos Estatutos de Autonomía, en las leyes estatales que, dentro del marco constitucional, se hubiesen dictado para delimitar las competencias del Estado y las Comunidades Autónomas y, por supuesto, en las reglas y principios constitucionales aplicables a todos los poderes públicos que conforman el Estado entendido en sentido amplio y, evidentemente, en las reglas y principios constitucionales específicamente dirigidos a las Comunidades Autónomas» (STC 174/1998, de 23 de julio, FJ 6; jurisprudencia reiterada en las SSTC 130/1999; 180 y 274/2000; 3/2003; 25 y 47/2007; 7/2010, 86/2013 y 215/2014. Más recientemente, en su sentencia 111/2016, de 9 de junio, el Tribunal Constitucional se remite a dicha doctrina, si bien lo hace para precisar que no existe una regla equivalente a la del artículo 134.2 de la Constitución en favor del pleno de las corporaciones locales, sin perjuicio de reconocer la conexión especial entre el presupuesto y la democracia y la relevancia que tiene el principio democrático como límite a la hora de distribuir competencias entre los órganos de gobierno de las corporaciones locales (FJ 8).

Desde esta perspectiva, se acepta como punto de partida que las limitaciones del artículo 134.2 de la Constitución al contenido de este tipo de leyes tienen como objeto directo la regulación de los Presupuestos Generales del Estado, una



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

institución estatal (STC 116/1994, FJ 5), sin precisar el régimen al que deben de ajustarse los Presupuestos de las Comunidades Autónomas.

Ahora bien, el artículo 21 de la LOFCA, sí contiene unas exigencias mínimas que deben cumplir los Presupuestos de las Comunidades Autónomas. A saber: el principio de anualidad presupuestaria (debiendo tener igual período que los del Estado) y la obligatoriedad de que aquéllos incluyan todos los gastos e ingresos de los Organismos y Entidades que integren la Comunidad de que se trate, atiendan al cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera (según la modificación introducida por la Ley Orgánica 6/2015, de 12 de junio, de modificación de la LOFCA y de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera) y consignen el importe de los beneficios fiscales que afecten a los tributos que tengan atribuidos (apdo. 1); la prórroga automática si no se hubieren aprobado los Presupuestos antes del primer día del ejercicio económico correspondiente (apdo. 2) y la necesidad de que sean elaborados con criterios homogéneos, de forma que permitan su consolidación con los Presupuestos Generales del Estado (apdo. 3). Sin perjuicio de lo anterior, el artículo 17.a) de la citada Ley Orgánica establece que las Comunidades Autónomas regularán por los órganos competentes, de acuerdo con sus Estatutos, la elaboración, examen, aprobación y control de sus presupuestos.

Considerando, a la luz de la jurisprudencia constitucional, los anteriores preceptos y la escueta

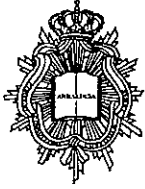


CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

regulación prevista en los artículos 63.1 y 30.4 del anterior Estatuto de Autonomía, este Consejo Consultivo sostuvo en su dictamen 144/1999 que no cabe sino afirmar la existencia de *«una sustancial identidad entre las normas que integran el bloque de la constitucionalidad aplicable a la institución presupuestaria de la Comunidad Autónoma y cuanto dispone, respecto del Estado, el artículo 134.2 de la Constitución Española»*.

Y en este orden de ideas, el fundamento jurídico octavo de la sentencia del Tribunal Constitucional 130/1999, de 1 de julio, justifica nuevamente la aplicación de los límites materiales de la institución presupuestaria en el ámbito autonómico: *«no sólo por la función institucional que le atribuye el bloque de constitucionalidad... sino también porque la especificidad de la competencia ejercida por la Asamblea Regional, desglosada de la genérica potestad legislativa... se traduce en las peculiaridades que presenta su tramitación parlamentaria... y que conllevan destacadas restricciones a las facultades del órgano legislativo en relación con la tramitación de otros proyectos o proposiciones de Ley, además de resultar una exigencia del principio de seguridad jurídica constitucionalmente garantizado (art. 9.3 CE)»*.

Esta doctrina del Tribunal Constitucional sobre los límites materiales de las Leyes de Presupuestos autonómicas se reitera en su sentencia 74/2011, de 19 de mayo, (FJ 3) y más recientemente en la sentencia 86/2013, de 11 de abril, que sitúa el fundamento esencial de dichos límites más allá de las especialidades de la tramitación parlamentaria, poniendo



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

especial énfasis en la función institucional que a dichas leyes les atribuye el bloque de la constitucionalidad, así como en la necesidad de respetar las exigencias del principio de seguridad jurídica (FFJJ 6 y 4 de dichas sentencias, respectivamente).

Las conclusiones extraídas por este Consejo Consultivo desde sus primeros dictámenes sobre el alcance de las leyes del Presupuesto de la Comunidad Autónoma a la luz del bloque de la constitucionalidad se han visto refrendadas por el Estatuto de Autonomía, que no se limita a definir el contenido del Presupuesto y a precisar los órganos competentes para su elaboración, examen, enmienda, aprobación, aplicación y control.

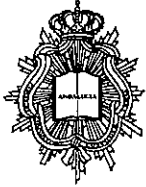
En efecto, precisamente porque la Constitución, la LOFCA y los propios Estatutos omiten materias fundamentales en la ordenación jurídica de los gastos e ingresos públicos de las Comunidades Autónomas, debe subrayarse en este apartado la importancia que tiene la nueva regulación contenida en el Estatuto de Autonomía para Andalucía y, en particular, su artículo 190. Su apartado 1º dispone que *"corresponde al Consejo de Gobierno la elaboración y ejecución del presupuesto de la Comunidad Autónoma y al Parlamento su examen, enmienda, aprobación y control"*, añadiendo que *"toda proposición o enmienda que suponga un aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios requerirá la conformidad del Consejo de Gobierno para su tramitación"*.



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

En cuanto a su contenido, el apartado 2 del artículo 190 establece que "el Presupuesto será único y se elaborará con criterios técnicos, homogéneos con los del Estado, incluyendo necesariamente la totalidad de los ingresos y gastos de la Junta de Andalucía y de sus organismos públicos y demás entes, empresas e instituciones de ella dependientes, así como, en su caso, el importe de los beneficios fiscales que afecten a los tributos propios establecidos por el Parlamento". El mismo artículo dispone que el Presupuesto tiene carácter anual y que 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 (apdo. 4).

No se detiene aquí el artículo 190 del Estatuto de Autonomía, sino que prevé el supuesto de prórroga automática si el Presupuesto no estuviere aprobado el primer día del ejercicio económico correspondiente (apdo. 5) y tercia definitivamente en el problema de los límites materiales de la Ley del Presupuesto con dos importantes normas. La primera establece que, además de los correspondientes estados de gastos e ingresos y de las normas precisas para su adecuada inteligencia y ejecución, la Ley del Presupuesto sólo podrá contener aquellas normas que resulten necesarias para implementar la política económica del Gobierno (apdo. 3). La segunda dispone que la Ley del Presupuesto no puede crear tributos. Podrá modificarlos cuando una ley tributaria sustantiva así lo prevea (art. 190.6). La importancia de esta expresa limitación, similar a la establecida en el artículo 134.7 de la Constitución, se hace patente a la luz de la



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

doctrina sentada en la sentencia del Tribunal Constitucional 7/2010, de 27 de abril (FJ 4), a la que nos remitimos.



Por ello, la contemplación del significado del artículo 190 del Estatuto de Autonomía para Andalucía, ha permitido afirmar que dicho precepto ha venido a cubrir las lagunas existentes en este ámbito y constituye, hoy por hoy, la regulación más completa referida al Presupuesto de una Comunidad Autónoma en el bloque de la constitucionalidad.

Se precisa así, al más alto nivel normativo en el seno de la Comunidad Autónoma, el contenido mínimo e indisponible de la Ley del Presupuesto; contenido que refleja el artículo 31 del Texto Refundido de la Ley General de la Hacienda Pública de la Junta de Andalucía (en adelante TRLGHPJA), aprobado mediante el Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de marzo, al disponer, en su actual redacción, que el Presupuesto de la Comunidad Autónoma *"constituye la expresión cifrada, conjunta y sistemática de las obligaciones que, como máximo, pueden reconocer la Junta de Andalucía, sus agencias administrativas y de régimen especial y sus instituciones, y de los derechos que prevean liquidar durante el correspondiente ejercicio, así como las estimaciones de gastos e ingresos a realizar por las agencias públicas empresariales, por las sociedades mercantiles del sector público andaluz, por los consorcios, fundaciones y las demás entidades previstas en el artículo 5.1 de la presente ley, y por la dotación para operaciones financieras de los fondos regulados en el artículo 5.3"*.



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

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 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, FJ 6).



Por otra parte, hay que subrayar que el Presupuesto de las Comunidades Autónomas debe respetar los importantes condicionamientos, formales y materiales, que establece la Ley Orgánica 2/2012, modificada por la Ley Orgánica 6/2015, de 12 de junio; condicionamientos ligados a los objetivos de estabilidad presupuestaria, de deuda pública o de la regla de gasto, que dicha Ley Orgánica establece, junto a la exigencia de que se establezca un marco presupuestario a medio plazo en el que la Comunidad Autónoma ha de enmarcar la elaboración de sus Presupuestos anuales. Es evidente que algunos preceptos del Texto Articulado sometido a dictamen se explican en este nuevo escenario, al que se aludirá después con mayor detalle.

En suma, la doctrina sentada por este Consejo Consultivo encuentra pleno respaldo en la jurisprudencia constitucional, como se aprecia en sus más recientes pronunciamientos. En este sentido, la STC 108/2015, de 28 de mayo, parte de la existencia de una consolidada doctrina sobre los límites materiales de las leyes de presupuestos, así como sobre su aplicación a las homónimas leyes presupuestarias autonómicas.



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

En este sentido, la citada sentencia (FJ 3) destaca que en los procesos constitucionales en los que resultaba controvertido el contenido posible de una Ley de Presupuestos autonómica, el Tribunal Constitucional ha concluido que de las normas que integran el bloque de la constitucionalidad aplicable a la institución presupuestaria de la Comunidad Autónoma en cuestión (STC 174/1998, de 23 de julio, FJ 6; 130/1999, de 1 de julio, FJ 5; 180/2000, de 29 de junio, FJ 5; 274/2000, de 15 de noviembre, FJ 6; 3/2003, de 16 de enero, FJ 6; 202/2003, de 17 de noviembre, FJ 10; 74/2011, de 19 de mayo, FJ 3; 7/2010, de 27 de abril, FJ 4, y 86/2013, de 11 de abril, FFJJ 3 y 4) se desprende "un principio general de que el contenido de la Ley de Presupuestos autonómica se adecúe a la función institucional que le es propia". Esta jurisprudencia constitucional, pues como afirma el Supremo Intérprete de la Constitución, establece que los límites al contenido posible o eventual de la Ley de presupuestos derivados del art. 134.2 CE «son de aplicación a las leyes de presupuestos de las Comunidades Autónomas siempre que haya una identidad sustancial en las normas que integren el bloque de la constitucionalidad aplicable a la Comunidad Autónoma, conclusión que en todos los supuestos examinados ha arrojado un resultado positivo.»

III

En lo que atañe a la tramitación del Anteproyecto de Ley objeto de dictamen, este Consejo Consultivo ha venido recordando que la Comunidad Autónoma goza de competencias



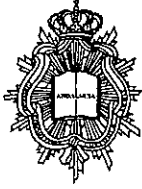
CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

exclusivas respecto al procedimiento para la elaboración de sus propias normas de carácter general, tal y como señalara el Tribunal Constitucional en su sentencia 15/1989, de 26 de enero (FJ 7); competencia que ha permitido regularlo, con carácter general, en la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, y que en el caso de las Leyes de Presupuestos aparece singularmente reflejada, como se ha visto, en el artículo 17.a) de la LOFCA.

Fruto de la regulación a la que se refiere este precepto son los artículos 35 y 36 del TRLGHPJA, en los que se contiene un procedimiento específico para la elaboración del Presupuesto.

Este Órgano Consultivo viene reiterando en sus dictámenes sobre el Anteproyecto de Ley del Presupuesto que la documentación remitida no permite pronunciarse sobre la observancia o no de las reglas contenidas en el artículo 35 antes referido. En efecto, de entre la documentación anexa al Anteproyecto de Ley del Presupuesto que debe cursarse al Consejo de Gobierno (actual apartado 6 del citado artículo), el Consejo Consultivo sólo examina la memoria justificativa de su contenido, elaborada por la Dirección General de Presupuestos.

La solicitud de dictamen justifica la ausencia, entre la documentación remitida, de los estados de gastos e ingresos, y la falta de cuantificación del Texto Articulado, por razones conectadas con los plazos de elaboración tanto de la propia Ley del Presupuesto objeto de dictamen, como de la Ley de



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

Presupuestos Generales del Estado. Siendo así, como viene observando este Órgano, su tarea consultiva ha de acomodarse a esta realidad. No obstante, la Constitución y el Estatuto de Autonomía proporcionan parámetros jurídicos que han de servir de base para imponer instrumentos y fines. En este sentido, entre otras novedades derivadas del Estatuto de Autonomía, cabe apuntar, a título de ejemplo, que el apartado 7 del artículo 190 dispone que *"la Ley del Presupuesto establecerá anualmente instrumentos orientados a corregir los desequilibrios territoriales y nivelar los servicios e infraestructuras"*.

Asimismo, el Estatuto de Autonomía fija concretos límites al endeudamiento, disponiendo el artículo 187.5, junto a otras normas sobre deuda pública y operaciones de crédito, que la Comunidad Autónoma podrá realizar también operaciones de crédito por plazo superior a un año, cualquiera que sea la forma como se documenten, siempre que el importe total del crédito sea destinado exclusivamente a la realización de gastos de inversión y que el importe total de las anualidades de amortización por capital e intereses no exceda del veinticinco por ciento de los ingresos corrientes de la Comunidad Autónoma.

En relación con el límite de endeudamiento, la solicitud de dictamen precisa:

«Por lo que respecta al endeudamiento, a 31 de agosto de 2016, se eleva a 30.863,54 millones de euros, incluyendo la deuda correspondiente al Fondo de Financiación a Comunidades



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

Autónomas (en sus compartimentos de Facilidad Financiera, Fondo de Liquidez Autonómico, Fondo Social, y Fondo en liquidación para la Financiación de los Pagos a Proveedores de Comunidades Autónomas), que asciende a 21.551,83 millones de euros.

»La carga financiera derivada del endeudamiento, determinada de acuerdo con lo establecido en el artículo 14 de la LOFCA, asciende en el presente año 2016 al 11,18%, frente al límite máximo del 25% establecido para dicho coeficiente.

»En cuanto al resto de cantidades que aparecen en el Texto Articulado del Anteproyecto de Ley, es necesario resaltar que aún no ha culminado el debate en el seno del Consejo de Gobierno para la asignación de recursos, a tenor del artículo 35 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.»

Más allá de lo anterior, este Consejo carece de elementos que le permitan evaluar el cumplimiento de las demás prescripciones del TRLGHPJA, por lo que debe recordar la necesidad de adecuar su contenido y estructura a lo dispuesto en los artículos 33 y 34 de la citada norma, así como las obligaciones legales de la Comunidad Autónoma en la asignación de los créditos. Por tal motivo, hay que reiterar que el texto objeto de consulta es un texto articulado no cifrado, y a dicho contenido se ciñe el dictamen de este Consejo Consultivo.



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

En este orden de ideas, como se advierte en anteriores dictámenes de este Consejo Consultivo (por todos, 631/2015) a la hora de definir el contenido del Anteproyecto de Ley objeto de dictamen, hay que recordar que éste debe configurarse respetando las normas estatutarias y las que el Estado pudiera incluir en la Ley de Presupuestos Generales del Estado en ejercicio de sus competencias. En particular, la competencia exclusiva en materia de bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13.^a de la Constitución), y la que se refiere a las bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos (149.1.18.^a de la Constitución), incluyendo aspectos como los relativos a derechos y deberes de los funcionarios públicos, adoptados con carácter estructural y permanente (STC 99/2016, de 25 de mayo, entre las más recientes, referida a la fijación de una jornada mínima en la Ley 2/2012, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para 2012).


De esta manera, la elaboración de la norma en tramitación ha de tener en cuenta las limitaciones que en esta materia se deriven de la normativa estatal, incluyendo las que se contemplen en la Ley de Presupuestos Generales del Estado.

En este mismo contexto, hay que destacar las importantes novedades que introduce la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, cuyo artículo 3.1 impone la elaboración, aprobación y ejecución de los Presupuestos "en un marco de estabilidad presupuestaria, coherente con la normativa europea". A su vez, el artículo 5 de la citada Ley dispone que la elaboración de los



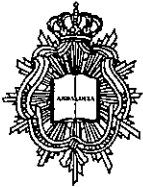
CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

Presupuestos de las Administraciones Públicas y demás sujetos comprendidos en el ámbito de aplicación de la misma "se encuadrará en un marco presupuestario a medio plazo, compatible con el principio de anualidad por el que se rigen la aprobación y ejecución de los Presupuestos, de conformidad con la normativa europea".



La referida Ley Orgánica añade en su artículo 6, bajo la rúbrica "principio de transparencia", que "la contabilidad de las Administraciones Públicas y demás sujetos comprendidos en el ámbito de aplicación de esta Ley, así como sus Presupuestos y liquidaciones, deberán contener información suficiente y adecuada que permita verificar su situación financiera, el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y de sostenibilidad financiera y la observancia de los requerimientos acordados en la normativa europea en esta materia", a cuyo fin establece que "los Presupuestos y cuentas generales de las distintas Administraciones integrarán información sobre todos los sujetos y entidades comprendidos en el ámbito de aplicación de esta ley". En esa dirección, el artículo 7.1 dispone que las políticas de gasto público deberán encuadrarse en un marco de planificación plurianual y de programación y presupuestación, atendiendo a la situación económica, a los objetivos de política económica y al cumplimiento de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

El artículo 11 de la citada Ley Orgánica, establece en su apartado 1 que "la elaboración, aprobación y ejecución de los Presupuestos y demás actuaciones que afecten a los gastos o



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

ingresos de las Administraciones Públicas y demás entidades que forman parte del sector público se someterá al principio de estabilidad presupuestaria". Por su parte, el artículo 15, al regular el establecimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública para el conjunto de Administraciones Públicas, dispone en su apartado 7 que "aprobados los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública por las Cortes Generales, la elaboración de los proyectos de Presupuesto de las Administraciones Públicas habrán de acomodarse a dichos objetivos". A su vez, el artículo 16 regula la determinación de los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública de cada una de las Comunidades Autónomas.

La Ley Orgánica exige que los Presupuestos de cada Administración Pública se acompañen de la información precisa para relacionar el saldo resultante de los ingresos y gastos del Presupuesto con la capacidad o necesidad de financiación calculada conforme a las normas del Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales (art. 27.1) y establece la obligación de las Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales de remitir al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, antes del 1 de octubre de cada año, información sobre las líneas fundamentales que contendrán sus Presupuestos, a efectos de dar cumplimiento a los requerimientos de la normativa europea (art. 27.2). A su vez, el artículo 29.1 de la Ley Orgánica dispone que las Administraciones Públicas elaborarán un marco presupuestario a medio plazo (abarcará un periodo mínimo de tres años, según el apdo. 2) en el que se enmarcará la elaboración de sus Presupuestos anuales y a



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

través del cual se garantizará una programación presupuestaria coherente con los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública.

Destaca igualmente el deber que impone el artículo 30.1 al disponer que el Estado, las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales aprobarán, en sus respectivos ámbitos, un límite máximo de gasto no financiero, coherente con el objetivo de estabilidad presupuestaria y la regla de gasto, que marcará el techo de asignación de recursos de sus Presupuestos; límite del que han de informar las Comunidades Autónomas, antes del 1 de agosto de cada año, al Consejo de Política Fiscal y Financiera (apdo. 3 del art. 30). Las exigencias derivadas de dicha Ley descienden a la necesidad de incluir un fondo de contingencia como dotación diferenciada de créditos presupuestarios, que se destinará, cuando proceda, a atender necesidades de carácter no discrecional y no previstas en el Presupuesto inicialmente aprobado, que puedan presentarse a lo largo del ejercicio.

En el plano ahora considerado, hay que subrayar que la entrada en vigor del Estatuto de Autonomía supuso la recepción en nuestra Comunidad Autónoma, desde marzo de 2007, del principio de estabilidad presupuestaria [art. 175.2.h)]; principio que la Reforma Constitucional ha consagrado en el artículo 135 de la Constitución, en el entendimiento de que la estabilidad presupuestaria adquiere un valor verdaderamente estructural y condicionante de la capacidad de actuación del Estado, del mantenimiento y desarrollo del Estado Social que proclama el artículo 1.1 de la propia Ley Fundamental y, en



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

definitiva, de la prosperidad presente y futura de los ciudadanos (exposición de motivos). El apartado 6 de dicho precepto constitucional establece que las Comunidades Autónomas, de acuerdo con sus respectivos Estatutos y dentro de los límites a que se refiere el propio artículo 135, *"adoptarán las disposiciones que procedan para la aplicación efectiva del principio de estabilidad en sus normas y decisiones presupuestarias"*.

Si en la sentencia 134/2011, de 20 de julio, el Tribunal Constitucional afirmó que la normativa estatal de estabilidad presupuestaria aprobada en 2001 (Ley 18/2001, de 12 de diciembre, general de Estabilidad Presupuestaria y de la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria a la Ley General de Estabilidad Presupuestaria) no lesiona la autonomía política y financiera (arts. 137 y 156) y resulta acorde con los títulos competenciales atribuidos por la Constitución al Estado en el artículo 149.1. 13.^a y 14.^a, por un lado, y 11^a y 18^a, por otro (doctrina que se reitera en la STC 157/2011, de 18 de octubre; 195/2011 a 199/2011, de 13 de diciembre; 203/2011, de 14 de diciembre y 56/2014, de 10 de abril), es importante destacar que la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera se aprueba en desarrollo del artículo 135 de la Constitución.

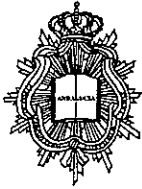
Tal y como señala la sentencia del Tribunal Constitucional 157/2011, de 18 de octubre (FJ 3), hay que hacer notar que cuando el artículo 135.1 establece que *"todas las Administraciones públicas adecuarán sus actuaciones al principio de estabilidad presupuestaria"*, estamos ante «un



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

mandato constitucional que, como tal, vincula a todos los poderes públicos y que por tanto, en su sentido principal queda fuera de la disponibilidad -de la competencia- del Estado y de las Comunidades Autónomas» [en el mismo sentido la STC 195/2011, de 13 de diciembre, (FJ 4)]. La sentencia del Tribunal Constitucional 199/2011, de 13 de diciembre (FJ 7), aun reconociendo que el establecimiento de un objetivo de estabilidad presupuestaria tiene «importantes efectos en todas las fases del ciclo presupuestario, pudiéndose incluso considerarse que añade una fase previa», declara que «tales efectos no pueden ser considerados inconstitucionales, ni antes ni después de la reforma del artículo 135 de la Constitución».

En este mismo plano, al resolver el recurso de inconstitucionalidad 557/2013 frente a determinadas preceptos de la Ley Orgánica 2/2012, la STC 215/2014, de 18 diciembre, subraya que el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria corresponde a todas las Administraciones públicas en "la elaboración, aprobación y ejecución de los Presupuestos" (art. 3.1 de la Ley Orgánica 2/2012), y reitera la doctrina de la STC 157/2011, en el sentido de que «la imposición de límites presupuestarios a las Comunidades Autónomas no sólo «encuentra su apoyo en la competencia estatal de dirección de la actividad económica general (ex art. 149.1.13), estando su establecimiento «encaminado a la consecución de la estabilidad económica y la gradual recuperación del equilibrio presupuestario», sino que «encuentra su fundamento en el límite a la autonomía financiera que establece el principio de coordinación con la



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

Hacienda estatal del art. 156.1 CE», sobre todo, al corresponderle al Estado "la responsabilidad de garantizar el equilibrio económico general" [STC 134/2011, de 20 de julio, FJ 8.a)], límites de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas «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 (art. 157.3 CE)» [STC 134/2011, de 20 de julio, FJ 10].»

Del mismo modo, en su sentencia 102/2015, de 26 de mayo (FJ 6), el Tribunal Constitucional recuerda que el artículo 135 de la Constitución Española consagra el principio de estabilidad presupuestaria, que representa un «mandato constitucional que, como tal, vincula a todos los poderes públicos [SSTC 157/2011, de 18 de octubre, FJ 3, y 215/2014, de 18 de diciembre, FJ 6 a)], y que obliga, con carácter general, a todas las Administraciones públicas, a que adecúen sus actuaciones al principio de estabilidad (art. 135.1 CE), exigiéndoles que no incurran en déficit estructural fuera de los márgenes autorizados por la Unión Europea (art. 135.2 CE) y a que no superen los límites de déficit y de endeudamiento fijados en cada momento (art. 135.4 CE) [STC 215/2014, FJ 7 a)]».

En suma, este Consejo Consultivo debe subrayar que la Ley del Presupuesto de la Comunidad Autónoma debe responder a los principios y normas antes expuestos, sobre cuyo cumplimiento no puede pronunciarse en este momento por las circunstancias ya expuestas, limitándose su examen al Texto Articulado y al procedimiento de elaboración del Anteproyecto de Ley, teniendo



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

en cuenta la documentación remitida por la Consejería de Hacienda y Administración Pública.

Sin perjuicio de lo anterior, y a la luz del expediente examinado, cabe afirmar que, salvo lo que más adelante se indicará sobre el informe de impacto de género, la tramitación seguida por el Anteproyecto de Ley del Presupuesto se ajusta a lo establecido en el TRLGHPJA.

Así, la iniciación del procedimiento fue autorizada por el Ilma. Sra. Viceconsejera de Hacienda y Administración Pública, a propuesta del Ilmo. Sr. Director General de Presupuestos. Acompaña al Texto Articulado del Anteproyecto de Ley del Presupuesto una memoria sobre su contenido, de conformidad con lo establecido en el artículo 43.2 de la Ley 6/2006 y en el artículo 35.5 del TRLGHPJA.



Se ha solicitado y emitido el informe preceptivo del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía, en cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 43.4 de la citada Ley 6/2006 y 78.2 del Reglamento regulador de su organización y funciones, aprobado por el Decreto 450/2000, de 26 de diciembre. También consta el informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Hacienda y Administración Pública, según lo dispuesto en el artículo 43.4 de la Ley 6/2006.

Se ha solicitado, igualmente, informe al Consejo General del Poder Judicial, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 108.1 de la Ley 6/1985, de 1 de julio, Orgánica del



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

Poder Judicial. No obstante lo anterior, en sucesivas ocasiones debería adelantarse la solicitud de dicho informe.

El Centro Directivo encargado de la tramitación, deja constancia en el expediente de que no se ha solicitado informe de evaluación del enfoque de los derechos de la infancia por no ser necesario en virtud de lo dispuesto en la disposición adicional única del Decreto 103/2005, de 19 abril, que regula el citado informe. Aun no siendo preceptivo, este Consejo Consultivo llama la atención sobre la utilidad que podría tener un informe de estas características en la elaboración de la Ley del Presupuesto.

Por otra parte, cabe señalar, al igual que en ejercicios anteriores, que se incorporan al expediente, debidamente ordenadas, las observaciones y propuestas realizadas por las distintas Consejerías de la Junta de Andalucía y por los Centros Directivos de la Consejería de Hacienda y Administración Pública, lo que permite conocer el proceso de gestación del Texto Articulado. En relación con las previsiones relativas a los créditos de personal figura informe emitido por la Secretaría General para la Administración Pública de la Consejería de Hacienda y Administración Pública.

Del mismo modo, hay que destacar el informe elaborado por la Dirección General de Presupuestos, fechado el 17 de octubre de 2016, en relación con las propuestas normativas formuladas por las distintas Consejerías y por los Centros Directivos de la Consejería de Hacienda y Administración Pública a lo largo



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

de la tramitación del Anteproyecto de Ley. En él se concretan tanto las propuestas aceptadas, incluidas en el Anteproyecto de Ley, como las que han sido rechazadas, consignándose expresamente las razones que llevaron a adoptar una u otra determinación. Al igual que en ejercicios anteriores, este informe merece un juicio positivo, dado el importante papel que desempeña en la comprensión de la formulación final adoptada por el articulado del Anteproyecto de Ley del Presupuesto.

Expuesto lo anterior, este Órgano Consultivo vuelve a reiterar, como ya hizo en ejercicios anteriores, que no se ha emitido el informe de evaluación de impacto de género; informe cuya relevancia en una disposición de estas características fue subrayada por este Consejo Consultivo en el dictamen 454/2006.

La Consejería consultante indica que aún no se ha solicitado dicho informe porque el texto no incluye las cantidades que la Comunidad Autónoma destina a cada una de sus políticas de gasto, al no haber concluido el debate para la asignación de recursos en el seno del Consejo de Gobierno, por lo que dicho informe se elaborará previamente a la aprobación del Proyecto de Ley por el Consejo de Gobierno.

Dando por reproducidas las extensas consideraciones que se realizan en anteriores dictámenes (565/2008, 707/2009 y 574/2010, 678/2011 y 825/2012, 693/2013, 685/2014 y 631/2015) sobre la fundamentación jurídica de dicho informe y la relevancia que se le otorga en el propio procedimiento de



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

elaboración del Presupuesto [art. 35.6.f) del TRLGHPJA], este Consejo Consultivo vuelve a insistir en que dicho informe no debe ser elaborado en el momento que se indica, pues los asuntos en que haya dictaminado el Consejo Consultivo no pueden ser remitidos ulteriormente para informe a ningún órgano u organismo de la Comunidad Autónoma (art. 3 de la Ley 4/2005, de 8 de abril, del Consejo Consultivo de Andalucía); observación ésta que se realiza aun comprendiendo la dificultad y complejidad que pueda presentar en este momento la elaboración de dicho informe, por la propia dinámica de la elaboración del Anteproyecto de Ley del Presupuesto. En todo caso, debe recordarse que, a lo largo del procedimiento legislativo, se ha de cumplir puntualmente la exigencia del artículo 8.2 de la Ley 12/2007, de 26 de noviembre, para la promoción de la igualdad de género en Andalucía, del que deriva que la Comisión de Impacto de Género en los Presupuestos impulsará y fomentará la preparación de anteproyectos con perspectiva de género en las diversas Consejerías.



IV

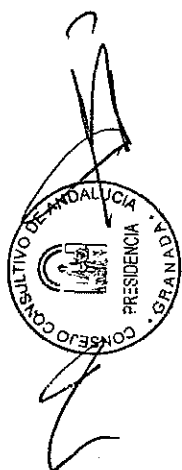
Una vez analizado el procedimiento seguido para la elaboración del Anteproyecto de Ley del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2017, procede examinar su contenido, marcado por la propia naturaleza y singularidad de este tipo de leyes, de modo que una parte del mismo resulta idéntico o similar al del Anteproyecto de Ley del Presupuesto de ejercicios anteriores. Como se vienen señalando en anteriores dictámenes, esta característica del texto articulado per-



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

mite que la tarea de este Consejo Consultivo se centre en el análisis de los preceptos que presentan un contenido innovador o que han sufrido modificaciones con respecto a anteriores ejercicios.

La comparación del Anteproyecto de Ley del Presupuesto con la del 2016, permite apreciar mejoras técnicas y sistemáticas, tal y como se detalla en la memoria explicativa y en la exposición de motivos. Algunas novedades como las relativas a la vinculación de los créditos para el ejercicio 2017, se justifican por la mejora en la gestión presupuestaria y en el control de los créditos destinados a gastos de personal.



Sin perjuicio de que la regulación en materia de oferta de empleo público sigue una línea restrictiva en cuanto a la incorporación de nuevo personal en el sector público, en concordancia con lo que ha venido estableciendo el legislador básico para la contención de los gastos de personal, la tasa de reposición del cien por ciento se extiende a las prestadoras de asistencia sanitaria directa a los usuarios de los servicios sociales. En este contexto, el texto examinado, dispone que tendrán esta consideración los sectores, funciones y categorías profesionales establecidos por la legislación básica del Estado para la aplicación, así como aquellos que se determinen atendiendo a criterios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

Por otra parte, se introducen diversas modificaciones en los requisitos para la determinación o modificación de retribuciones y demás condiciones de trabajo, que viene a



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

precisar el régimen de emisión del previo informe favorable y las consecuencias jurídicas que derivan de la adopción de acuerdos o celebración de contratos con omisión de dicho informe o existiendo informe desfavorable.

En lo que respecta al personal directivo de las entidades instrumentales, la regulación adopta el término "personal directivo", en vez de la expresión anteriormente utilizada (personal que desempeñe funciones de alta dirección), que da cabida tanto a los máximos directivos de las entidades como a los directivos profesionales, precisándose que el personal directivo profesional de estas entidades será designado atendiendo a los principios de mérito y capacidad y a criterios de idoneidad, en consonancia con el Texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público.

La nueva regulación de la autorización de gastos de carácter plurianual para 2017 discurre en paralelo con la modificación que se introduce en el artículo 40 del TRLGHPJA.

En la regulación de los efectos presupuestarios derivados supuestos de incumplimiento de obligaciones frente a la Administración General del Estado, la Administración de la Seguridad Social y otras Administraciones Públicas, se adopta nueva redacción teniendo en cuenta que la deducción sobre transferencias puede referirse a incumplimientos de las entidades de derecho público dependientes de la Junta de Andalucía (agencias administrativas, agencias de régimen especial, agencias públicas empresariales y consorcios). Contemplando tal supuesto, se establece un procedimiento de

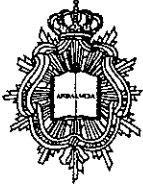


CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

compensación con cargo a obligaciones de pago pendientes a favor de dichas entidades.

En lo que respecta a las autorizaciones y límites de las operaciones de endeudamiento del sector público andaluz y de las entidades cuya deuda consolida con el sector "Administración Junta de Andalucía", la nueva redacción persigue el objetivo de adecuar los límites de las operaciones de endeudamiento del sector público andaluz y de las entidades cuya deuda consolida con el sector Administración Junta de Andalucía a sus necesidades de endeudamiento. Así lo destaca el Centro Directivo encargado de la tramitación, subrayando también que en operaciones de crédito por plazo inferior a un año se reduce el límite de endeudamiento vivo por operaciones de esta naturaleza a un máximo del 10% de los presupuestos de explotación de las entidades. Asimismo, se introduce un nuevo apartado en el que se regula la autorización previa de la persona titular de la Consejería competente en materia de Hacienda para autorizar otro tipo de operaciones (distintas de la formalización de préstamos y pólizas de crédito) que tengan la consideración de deuda financiera a los efectos del Reglamento (CE) nº 479/2009, de 25 de mayo, del Consejo, relativo a la aplicación del Protocolo sobre el procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo, anejo al Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea. También se refuerza la información relativa a la situación de su endeudamiento, modificándose la periodicidad del cumplimiento de dicha obligación (antes trimestral y ahora mensual) y las entidades a las que alcanza, incluyendo a las entidades instrumentales del sector público andaluz y a las





CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

Universidades Públicas de Andalucía. En definitiva, son medidas de control sobre el objetivo de deuda.

Expuesto lo anterior, hay que hacer notar que el Anteproyecto de Ley del Presupuesto para 2017 incorpora, al igual que el de 2016, una amplia modificación del TRLGHPJA. Dicha modificación se articula mediante cuarenta y un apartados modificativos (disposición final primera del Anteproyecto de Ley).

Son numerosos los preceptos del TRLGHPJA que se revisan en concordancia con el régimen jurídico de las Agencias de Régimen Especial, partiendo de una definición de la Hacienda Pública de la Junta de Andalucía y de su Tesorería General en la que se incluyen dichas Agencias y en este sentido la exposición de motivos destaca que el Anteproyecto de Ley supone un avance al considerar dichas Agencias como entidades con contabilidad presupuestaria, diferenciadas del conjunto de entes instrumentales con contabilidad no presupuestaria, en consonancia con lo expuesto por la Cámara de Cuentas de Andalucía en el informe de fiscalización de la Cuenta General de la Junta de Andalucía correspondiente al ejercicio 2013 (BOJA núm. 126, de 1 de julio).

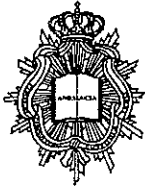
La reforma a la que nos referimos atribuye a la Consejería competente en materia de Hacienda la potestad de establecer directrices dirigidas a las instituciones, agencias administrativas y de régimen especial, y ejercer la supervisión de su cumplimiento con el objeto de garantizar las exigencias establecidas en la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

Como ya se ha anticipado, la reforma alcanza al régimen de los gastos plurianuales, al procedimiento de elaboración del Presupuesto de la Comunidad Autónoma, incluyendo mejoras técnicas en la documentación presupuestaria del sector instrumental y la elaboración y aprobación de los programas y presupuestos de explotación y de capital (con una nueva sistemática que distingue ese procedimiento del de adaptación de dichos programas y presupuestos).

Tal y como señala la exposición de motivos, la reforma del TRLGHPJA afecta también a determinados aspectos de las modificaciones presupuestarias y al proceso de pago por parte de la Tesorería General de obligaciones económicas contraídas por las agencias administrativas y de régimen especial (la regulación proyectada distingue una doble fase en el procedimiento, la ordenación del pago y su materialización). También se modifica la información que debe remitirse a la Consejería competente en materia de Hacienda en materia de activos y pasivos financieros; se precisan los supuestos de control financiero y se contempla la elaboración anual de un plan de control financiero por parte de la Intervención General de la Junta de Andalucía; la formación y cierre de las cuentas por parte de las entidades instrumentales; la información a remitir al Parlamento de Andalucía, la regulación de la Base de Datos de Subvenciones de la Junta de Andalucía y la publicidad de éstas; el plazo de prescripción del derecho de la Administración a exigir el reintegro en el supuesto de subvenciones de justificación previa.



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

En las siguientes disposiciones finales del Anteproyecto de Ley se introducen modificaciones puntuales que afectan a diversas disposiciones legales:

- Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía, en relación con los consorcios que resulten adscritos a la Administración de la Junta de Andalucía, de acuerdo con los criterios de prioridad establecidos en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

- Ley 10/1988, de 29 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma para el año 1989, en lo referente a la ejecución de determinados créditos relativos al Plan de Cooperación Municipal.

- Ley 5/2012, de 26 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma para el año 2013, en lo relativo a proyectos de inversión que vayan a ejecutarse a través de fórmulas de colaboración público-privada.

- Ley 7/2013, de 23 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para 2014, con respecto a la contratación de personal por las entidades instrumentales del sector público.

- Ley 4/1986, de 5 de mayo, del Patrimonio de la Comunidad Autónoma de Andalucía; modificación que afectando a diversos artículos relativos a adquisiciones de inmuebles a título lucrativo, procedimiento de adjudicación de arrendamientos de



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

bienes inmuebles y supuestos de adjudicación directa (incluyendo los casos en que el bien objeto de arrendamiento sea de titularidad de una entidad instrumental de la Administración de la Junta de Andalucía) y la adjudicación directa de bienes muebles obsoletos, percederos o deteriorados por el uso.

- Texto Refundido de la Ley Andaluza de Universidades, en cuanto se refiere a la obligación de las Universidades públicas de Andalucía de incluir en la documentación de elaboración y aprobación de sus Presupuestos, la información de su sector instrumental.

- Ley 2/2003, de 12 de mayo, de Ordenación de los Transportes Urbanos y Metropolitanos de Viajeros de Andalucía, para contemplar la regularización de las operaciones de reintegro por aportaciones a los consorcios metropolitanos de Andalucía, no aplicadas al ejercicio en que se concedieron, incluyendo un periodo transitorio adecuado para la aplicación de dicha norma en el ejercicio 2017.

- Modificación del Reglamento de Asistencia Jurídica Gratuita en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía, aprobado por el Decreto 67/2008, de 26 de febrero, en lo referente a la determinación de la compensación económica a los Colegios de Abogados y a los Colegios de Procuradores de los Tribunales en concepto de gastos de funcionamiento (importe máximo anual en tal concepto).

- Modificación de la Orden de 9 de marzo de 2009, de la Consejería de Justicia y Administración Pública, por la que se



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

aprueban los módulos y bases de compensación económica por los servicios de asistencia jurídica gratuita en el turno de oficio.

- La competencia prevista en la disposición final primera apartado 2 del Decreto-Ley 8/2014, de 10 de junio, de medidas extraordinarias y urgentes para la inclusión social a través del empleo y el fomento de la solidaridad en Andalucía (competencia para la ejecución y desarrollo de las acciones para el apoyo a las Entidades Locales para acciones de solidaridad y garantía alimentaria), queda atribuida a la Consejería competente en materia de servicios sociales.

- Ley 11/2010, de 3 de diciembre, de medidas fiscales para la reducción del déficit público y para la sostenibilidad, en lo que concierne al tipo impositivo por cada bolsa de plástico.

- Ley 18/2003, de 29 de diciembre, por la que se aprueban medidas fiscales y administrativas; modificación que amplía los supuestos de exención de tasas por solicitud de ensayos clínicos y de estudios observacionales sobre medicamentos de uso humano.

- Modificación de la Ley 9/2010, de 30 de julio, de Aguas de Andalucía, en lo referente a la base imponible y periodo impositivo y devengo del canon de mejora de infraestructuras hidráulicas de depuración de interés de la Comunidad Autónoma, y al devengo, cálculo proporcional (en el supuesto de modificación de la concesión o autorización) e importe mínimo del



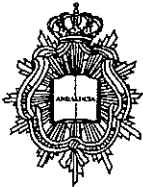
CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

canon de regulación y de la tarifa de utilización del agua, así como al devengo y supuestos de cálculo proporcional del canon de servicios generales, y al importe mínimo de la liquidación del canon de control de vertidos.

Por su importancia y significación, hay que destacar las modificaciones que se introducen en el Texto Refundido de las disposiciones dictadas por la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de tributos cedidos, aprobado por Decreto Legislativo 1/2009, de 1 de septiembre, y particularmente las referidas a las reducciones autonómicas para las adquisiciones de esta naturaleza recibidas por sujetos pasivos pertenecientes a los grupos I y II del artículo 20.2.a) de la Ley 29/1987, de 18 de diciembre, del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones (y también en los supuestos de equiparaciones establecidos en el artículo 17.1 del propio Texto Refundido). También se modifica el Texto Refundido en cuanto al tipo de gravamen aplicable en el juego del bingo, y el tipo y base imponible en las apuestas.

Por lo demás, la disposición final decimosexta contempla una delegación legislativa para la refundición de normas en materia de tributos cedidos.

La descripción somera que se acaba de efectuar da idea de la densidad del Anteproyecto de Ley, como ponen de manifiesto las diecinueve disposiciones adicionales y las diecinueve disposiciones finales (la primera con cuarenta y un apartados modificativos, como ya se ha dicho). No obstante lo anterior, sin perjuicio de las observaciones que después se harán en relación con la posibilidad de tramitar iniciativas legislativas



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

separadas para la aprobación de determinadas propuestas, hay que hacer notar el esfuerzo realizado por la Dirección General de Presupuestos evitando la inclusión en el Anteproyecto de Ley de materias ajenas al contenido material de la Ley del Presupuesto o de dudosa inclusión en el contenido eventual de la Ley de Presupuestos. Gracias a este esfuerzo puede afirmarse que las disposiciones examinadas no son en modo alguno una acumulación desarticulada de materias, sino normas que presentan conexión directa con el Presupuesto.

Por lo demás, las normas del Anteproyecto de Ley de contenido netamente presupuestario son coherentes con los principios rectores de la actividad económico-financiera y en buena lógica pueden contribuir a la mejora en la gestión del gasto y al buen empleo de los fondos públicos. Sin perjuicio de lo anterior, se formulan las observaciones que seguidamente se exponen.

1.- Observación sobre la redacción del Texto Articulado. El Consejo Consultivo viene destacando la importancia de procurar una redacción correcta y asequible de las leyes para facilitar la comprensión de los ciudadanos, que son sus destinatarios finales. En este orden de ideas, este Órgano Consultivo ha subrayado en dictámenes anteriores el esfuerzo que viene realizando la Consejería Consultante para la mejora de la calidad de la redacción de la Ley del Presupuesto, de por sí compleja en cuanto a la técnica normativa y a la terminología se refiere.



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

Al igual que se señaló en el dictamen 631/2015, también en éste hay que significar que esta tarea es de especial importancia para que el Presupuesto de la Comunidad Autónoma sea más accesible a los ciudadanos y para alcanzar mayores cotas de transparencia, satisfaciendo deberes de publicidad activa como los que, a este respecto, se contemplan en el artículo 8 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, y en el artículo 16 de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía.



En la dirección indicada y dado que en los últimos años se viene acentuando la inclusión de términos provenientes de ámbitos económicos o contables, no siempre suficientemente acotados o de significado inequívoco, este Consejo Consultivo considera que pro futuro debería valorarse la posibilidad de incluir en la documentación que acompaña a la Ley una relación de definiciones que ayudaran en el propósito de que el articulado de la Ley del Presupuesto y los estados de gastos e ingresos sean verdaderamente inteligibles no sólo para los operadores jurídicos, sino también para los ciudadanos que aspiran a participar en la elaboración, ejecución y control de una Ley tan determinante para la satisfacción de los derechos y el bienestar de los ciudadanos.

Sin perjuicio de lo que se acaba de exponer, se aconseja realizar una revisión del texto desde el punto de vista gramatical. A título de ejemplo, en el primer párrafo de la página 13 de la exposición de motivos se aprecia una discordancia de número en las expresiones "se introduce



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

determinadas modificaciones" y "se excepciona otros". Una discordancia de la misma clase se aprecia asimismo en el artículo 24, apartado 4, que se refiere a la "práctica de la diligencias".

En el último párrafo del artículo 13, apartado 3, se escribe por error "finaciadas integramentes".

No siempre se utiliza una regla uniforme en el uso de mayúsculas iniciales. Así, en ocasiones se escribe "Administraciones Públicas" (arts. 34, 37, 38, disposición adicional decimoquinta y disposición final primera, apartado trece en la redacción dada a los arts. 40 del TRLGHPJA) siguiendo un criterio que puede considerarse correcto por las razones que ha expresado en numerosas ocasiones este Consejo Consultivo. Sin embargo, otras veces se escribe "administraciones públicas" (disposición final octava, en la redacción dada al art. 27 de la Ley 2/2003, de 12 de mayo, de Ordenación de los Transportes Urbanos y Metropolitanos de Viajeros de Andalucía) y en ocasiones "Administraciones" (arts. 13 y 35). Lo mismo sucede con otras expresiones tales como "Entidades Locales", Corporaciones Locales.


No deberían emplearse las siglas UE cuando se hace mención a una expresión tan sencilla como Unión Europea, y sin embargo la exposición de motivos utiliza dichas siglas innecesariamente, en dos ocasiones.

En el texto examinado es frecuente la cita a determinados preceptos contenidos en subdivisiones de apartados de un mismo



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

artículo. Tales subdivisiones se realizan, siguiendo las reglas de técnica normativa, mediante párrafos identificados por letras minúsculas seguidas por el signo de cierre de paréntesis, que se ordenan alfabéticamente. Siendo así, la cita correcta de tales preceptos debería referirse al párrafo identificado por su letra. Así, el artículo 24, apartado 3, del Anteproyecto de Ley, en vez de referirse al "procedimiento y alcance previsto en las letras siguientes", debería hacerlo al "procedimiento y alcance previsto en los párrafos siguientes".



En este mismo sentido, no es correcto, aunque sea cada vez más usual, que los apartados modificativos se refieran a la modificación de dichas subdivisiones, empleando expresiones tales como "se modifican las letras a) y b) del apartado 2 del artículo 39...". recogido en la disposición final primera, apartado DOCE. En estos casos la referencia debería hacerse al párrafo o párrafos objeto de modificación y no a la letra que los identifica. Así, en el ejemplo anterior, debería emplearse la siguiente redacción: "se modifican los párrafos a) y b) del apartado 2 del artículo 39..."

Sin embargo, en el Anteproyecto de Ley encontramos diversas referencias a las "letras" de tales subdivisiones (no al párrafo identificado por ellas) y además sin el signo de cierre de paréntesis, por lo que es necesario realizar una revisión en este sentido. A título de ejemplo, la disposición final primera, apartado trece, en la redacción dada al artículo 40, apartado 3 del TRLGHPJA, se refiere al "número de ejercicios a los que pueden aplicarse los gastos referidos en



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

las letras a, b, e y g del apartado anterior", en vez de hacerlo a los párrafos a), b), e) y g) de dicho apartado (otro tanto ocurre en la redacción dada al apartado 4).

Lo mismo sucede en el apartado veinte de la referida disposición final, cuyo título indica que "se modifican las letras f) y g) del apartado 1 del artículo 47", en vez de aludir a los párrafos f) y g) del apartado 1 del artículo 47. Por el mismo motivo, deberían redactarse correctamente las citas que se realizan en el artículo 15 al artículo "10.1.c" y "10.1.d" del Texto Refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, y la que realiza el artículo 17.5 al artículo "46.3.c)" de la Ley 6/1985, de 28 de noviembre, de Ordenación de la Función Pública de la Junta de Andalucía.

2.- Sobre la posibilidad de tramitar una iniciativa legislativa separada en relación con las modificaciones que se introducen en el Texto Refundido de la Ley General de la Hacienda Pública de la Junta de Andalucía, y las modificaciones tributarias que afectan al Texto Refundido de las disposiciones dictadas por la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de tributos cedidos y a otras disposiciones legales.

Como se ha señalado en varias ocasiones, la disposición final primera del Anteproyecto de Ley incorpora cuarenta y un apartados modificativos del Texto Refundido de la Ley General de la Hacienda Pública de la Junta de Andalucía (TRLGHPJA).



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

Recordando lo expuesto en el dictamen 631/2015, y dando por reproducida la doctrina y la jurisprudencia sobre el contenido eventual de la Ley del Presupuesto, tampoco en este caso puede afirmarse que las modificaciones del TRLGHPJA desborden las limitaciones de dicha Ley como vehículo de modificación del ordenamiento jurídico, ya que su contenido guarda conexión con la elaboración, ejecución y control del Presupuesto. No obstante lo anterior, desde el punto de vista de la técnica legislativa, volvemos a aconsejar, como hicimos en el referido dictamen, la tramitación de una iniciativa legislativa separada, que podría desarrollarse en paralelo con la Ley del Presupuesto y entrar en vigor el 1 de enero de 2017.



Extendemos esa recomendación a las modificaciones del Anteproyecto de Ley que afectan a la materia tributaria y que se proyectan sobre las siguientes disposiciones legales: Texto Refundido de las disposiciones dictadas por la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de tributos cedidos; Ley 9/2010, de 30 de julio, de Aguas de Andalucía; de la Ley 11/2010, de 3 de diciembre, de medidas fiscales para la reducción del déficit público y para la sostenibilidad y en la la Ley 18/2003, de 29 de diciembre, por la que se aprueban medidas fiscales y administrativas. Dicha iniciativa legislativa separada permitiría dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 9.1 de la Ley General Tributaria; norma imperativa que establece que las leyes y los reglamentos que contengan normas tributarias deberán mencionarlo expresamente en su título y en la rúbrica de los artículos correspondientes.



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

3.- Exposición de motivos. Como ha señalado este Consejo Consultivo en diversas ocasiones, la exposición de motivos debe evitar consideraciones, términos o calificativos innecesarios, inexactos o controvertidos.

Desde este punto de vista, debería revisarse la expresión "favorecer a las rentas medias y trabajadoras", no sólo porque el calificativo empleado no es correcto, sino también porque la rebaja de la carga tributaria de las adquisiciones *mortis* causa no cubre dicho objetivo, dado que se configura sobre parámetros ajenos a la renta, entendida ésta en su significado técnico.

Por otro lado, en el párrafo décimo del mismo expositivo debería suprimirse la expresión "materializándose así el blindaje de los servicios públicos fundamentales", que podría sustituirse por otra igual o similar a la siguiente: "materializándose así la garantía real y efectiva de acceso a los servicios públicos fundamentales".



La expresión "grupos de gasto del capítulo I", contenida en el párrafo octavo del expositivo II, no es técnicamente correcta.

En el decimotercer párrafo del mismo expositivo debería emplearse la locución "cincuenta por ciento", en vez de "cincuenta por cien". En la parte final de este mismo párrafo se indica que "el régimen del cien por cien de la tasa de reposición se extiende a las prestadoras de asistencia sanitaria directa a los usuarios de los servicios sociales".



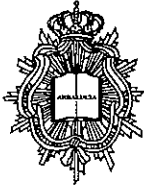
CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

Aparte de que sería más preciso referirse a una tasa de reposición del cien por cien, en vez de aludir al "régimen del cien por cien de la tasa de reposición", hay que hacer notar que la expresión "prestadoras de asistencia sanitaria directa..." no se corresponde con la redacción del artículo 13 del Anteproyecto, ya que la novedad a la que quiere aludir es la que se refiere a las entidades "prestadoras de asistencia directa a los usuarios de los servicios sociales".



Debería mejorarse la redacción del penúltimo párrafo de la página 14, en el que se afirma de manera un tanto críptica que se modifica el apartado 1 del artículo 89 del Decreto Legislativo 1/2013, de 8 de enero, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Andaluza de Universidades, "al objeto de complementar la regulación jurídica por cuanto al perímetro presupuestario en la consolidación de cuentas para el cumplimiento de las normas de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera". Lisa y llanamente dicho párrafo debería referirse a la obligación de las Universidades públicas de Andalucía de incluir la información de su sector instrumental en la documentación de elaboración y aprobación de sus Presupuestos.

Del mismo modo se considera que debería mejorarse la redacción de los tres últimos párrafos de la exposición de motivos, que representan una forma poco ortodoxa de cierre de la parte expositiva de una disposición legal como la examinada. En efecto, dichos párrafos -que comienzan con guiones, tras un enunciado inicial seguido del signo ortográfico dos puntos- se presentan como una enumeración de



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

las medidas fiscales que se adoptan a través del Anteproyecto de Ley. Sin embargo, dichas medidas son quizá las más importantes, pero no las únicas, como pudiera deducirse del referido enunciado. Además, en lo que concierne al primero de dichos párrafos, cuando menos es discutible que la mejora en la reducción autonómica a la que se refiere tenga como efecto inmediato una reducción de las diferencias de renta entre los andaluces.

4.- Artículo 6. Este precepto se ocupa de la regulación de la vinculación de los créditos y su redacción justifica una observación similar a la que ya se realizó en relación con el mismo precepto del Anteproyecto de Ley para 2016 (dictamen 631/2015), que también modificó el artículo 39 del TRLGHPJA.



La referida observación venía a destacar la necesidad de regular esta materia de manera clara y precisa, al tratarse de una cuestión de vital importancia, dado que sin la vinculación cuantitativa y cualitativa de los créditos el Presupuesto no sería la institución jurídico-política que es. En este sentido, el Consejo Consultivo señala que la técnica empleada para concretar el nivel de vinculación de créditos debe cuidar especialmente la redacción, de manera que dicho nivel resulte diáfano, no sólo para quienes tienen encomendada la ejecución del Presupuesto.

La exposición de motivos del Anteproyecto de Ley del Presupuesto para 2017 apunta el propósito de recoger "ex novo" de forma expresa los créditos "declarados específicamente como vinculantes"; concepto que efectivamente se introduce en el



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

artículo 39 del TRLGHPJA. A este respecto, el Consejo Consultivo expuso que la expresión entrecomillada no es quizá la más adecuada, teniendo en cuenta que la propia exposición de motivos recuerda que dicha expresión venía interpretándose considerando el nivel de desagregación con el que dichos créditos figuraran en los programas de gastos, teniendo en cuenta el artículo 39 del citado TRLGHPJA y la Ley del Presupuesto de cada ejercicio.



Como se indicó en el dictamen 631/2015, el artículo destinado a regular la vinculación de créditos responde a la finalidad de recoger el nivel de vinculación de determinados créditos, es decir, a la necesidad de fijar las "determinaciones específicas" en esta materia para el correspondiente ejercicio (según el 39.2 del TRLGHPJA, en la redacción dada por el propio Anteproyecto de Ley del Presupuesto para 2016). Para cumplir este propósito la norma comentada lleva al articulado la mención de artículos, conceptos y subconceptos de la clasificación económica del gasto, que por definición pueden ser variables y se hallan recogidos en normas reglamentarias.

Este grado de detalle en el artículo 6 no deja de representar un nivel de desagregación con el que tales créditos figuran en el estado de gastos, que era la expresión anteriormente utilizada en el artículo 39 del TRLGHPJA.

En todo caso, hemos de reiterar que la regulación de esta materia atañe al grado de vinculación, y eso es lo que en definitiva vendrá a concretar la Ley del Presupuesto para cada



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

ejercicio, tarea que debe realizarse del modo más preciso posible.

Sin embargo, ese propósito se plasma con acierto en determinados enunciados del artículo 6 comentado, y no en otros. Así, sin necesidad de reproducir el artículo en su totalidad, efectuamos una transcripción parcial del apartado 1 que sirve para completar la observación que formulamos.

Según el precepto examinado, en el ejercicio 2017, además de las reglas de vinculación señaladas en el artículo 39 del TRLGHPJA, y en relación con los créditos financiados con recursos propios, regirán las siguientes:

"1. Para el Capítulo I de la clasificación económica del estado de gastos, los créditos vincularán del siguiente modo:

a) El grupo de créditos correspondientes a las retribuciones de altos cargos y personal eventual, que comprenden, a nivel de sección y servicio, los artículos 10, «Altos cargos», y 11, «Personal eventual», de la clasificación económica.

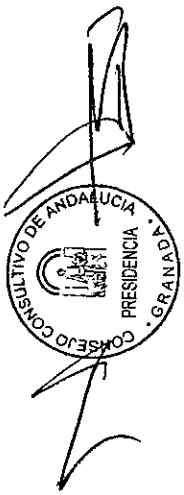
b) El grupo formado por las dotaciones de la plantilla presupuestaria, que comprende, a nivel de sección y servicio, los conceptos 120, «Retribuciones básicas del personal funcionario y estatutario»; 121, «Retribuciones complementarias del personal funcionario y estatutario»; 124, «Retribuciones del personal sanitario de cupo y sanitario local (S.D.H.)»; 130, «Retribuciones básicas del personal laboral fijo»; y 131, «Otras remuneraciones».



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

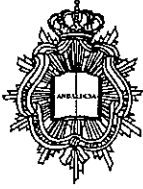
c) *Sustituciones del personal a nivel de sección, servicio y concepto 125.*"

d) *Personal estatutario eventual a nivel de sección, servicio y concepto 127*".



Según el enunciado que precede a los párrafos a) y b) en ellos se especifica una regla de vinculación. Sin embargo, dicha regla no aparece claramente expresada como tal, pues en ambos casos se adopta una fórmula descriptiva (el grupo de créditos... que comprenden...) que parece inacabada para cumplir la determinación del grado de vinculación. La norma se entendería mejor si en el enunciado base se utilizara otra expresión ("los créditos que se enumeran a continuación vincularán con el siguiente nivel de desagregación..." u otra similar). Así, en relación con los créditos que señalamos a título de ejemplo en esta observación, la Ley del Presupuesto para 2015 partía del enunciado base siguiente: "Para el ejercicio 2015, los créditos para gastos de personal del capítulo I del Presupuesto vincularán a nivel de sección, servicio y los grupos de gasto siguientes". Esta prescripción, puesta en relación con los párrafos a) y b) introducidos a continuación, forma una regla completa ("las retribuciones de altos cargos y personal eventual. Comprende...").

Por eso debería adoptarse otra redacción en el enunciado base del apartado 1, o mantenerla modificando la de los párrafos a) y b) (esto mismo vale para el resto de apartados y párrafos del artículo 6 que incurran en la misma deficiencia que los que se toman como ejemplo). En cambio, la redacción de los párrafos c) y d) del texto transcrito sí engarza con el



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

enunciado inicial ("...vincularán del siguiente modo") y de esa conjugación armónica resulta una regla acabada que se concreta así: los créditos del capítulo I para sustituciones del personal vinculan a nivel de sección, servicio y concepto 125; los créditos para personal estatutario eventual, vinculan a nivel de sección, servicio y concepto 127.

En el mismo sentido -y aun advirtiéndolo, como ya se ha dicho, que la expresión "específicamente vinculantes" se recoge en el TRLGHPJA-, el apartado 4 del artículo 6 sería llano y preciso adoptando la siguiente o similar redacción: "Asimismo, las transferencias de financiación y las transferencias con asignación nominativa, tanto corrientes como de capital, vincularán a nivel de sección, servicio, programa y subconcepto".


5.- Artículo 11, apartado 3. Esta norma dispone lo siguiente:

"Con carácter trimestral, las Consejerías darán cuenta a la Consejería competente en materia de Hacienda y Administración Pública del grado de cumplimiento de los objetivos señalados en el Plan de Ajuste, conforme a los criterios y modelos homogéneos establecidos por la misma y a partir de los datos recogidos en el registro auxiliar de compromisos con terceros establecido por el artículo 94.5 del texto refundido de la Ley General de la Hacienda Pública de la Junta de Andalucía y cuantas otras fuentes de información sean precisas para el cumplimiento de los fines previstos..."



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

La referencia que se efectúa al artículo 94, apartado, 5 del TRLGHPJA no es correcta, ya que el registro auxiliar de compromisos con terceros se establece en el artículo 58, apartado 5, del citado TRLGHPJA, aunque en este se contenga una remisión al primero a los efectos de delimitar el ámbito subjetivo de aplicación de las obligaciones que en él se regulan (que no se refieren únicamente al registro auxiliar).



6.- Artículo 13. Reiteramos que la redacción definitiva de este precepto ha de ser respetuosa con lo que pudiera disponer el legislador básico en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2017. En este sentido, damos por reproducida la observación que se realizó en el dictamen 631/2015 en relación con lo dispuesto en el apartado 4 de este mismo artículo, cuya redacción se mantiene, subrayando que ha de procurarse la debida coordinación entre la norma autonómica y la normativa básica.

Por otra parte, el segundo párrafo del apartado 1, dispone lo siguiente:

“No obstante, en las agencias de régimen especial, agencias públicas empresariales, sociedades mercantiles, consorcios, fundaciones y demás entidades a que se refiere el artículo 5 del texto refundido de la Ley General de la Hacienda Pública de la Junta de Andalucía, la tasa de reposición del personal laboral no incluido en el VI Convenio Colectivo de la Administración de la Junta de Andalucía será como máximo del cincuenta por ciento y únicamente procederá en los sectores determinados como prioritarios...”



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

El referido párrafo no presenta novedad en la parte que se acaba de transcribir, pero se estima que podría mejorarse técnicamente, ya que tal y como está redactado parece que la locución adversativa "no obstante" expresara oposición - marcando una especialidad- en relación con el porcentaje máximo de la tasa de reposición referido en el párrafo anterior, cuando es el mismo (cincuenta por ciento) y dicha locución señala en realidad a lo que en el texto comentado aparece como añadido ("*...y únicamente procederá en los sectores determinados como prioritarios*") y debiera figurar como principal. Para evitar lo anterior se propone invertir los términos de la redacción.

7.- **Artículos 24, apartados 3 y 4, y 25, apartado 5.** En lo que respecta al **apartado 3**, el enunciado inicial debería referirse al procedimiento y alcance previsto en los párrafos siguientes (en vez de aludir a "las letras siguientes").

Por otro lado, **el apartado 4** dispone lo siguiente:

"Serán nulos de pleno derecho los acuerdos adoptados o los contratos suscritos en esta materia en contra de un informe desfavorable, así como los pactos que impliquen crecimientos salariales para ejercicios sucesivos contrarios a los que determinen las futuras Leyes del Presupuesto. En ambos casos, así como la omisión de los informes previstos en este artículo, podrán dar lugar a la práctica de las diligencias y apertura de los expedientes para la determinación y exigencia de las responsabilidades que procedan y, en su caso, a la



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

devolución de las cantidades indebidamente percibidas, en los términos previstos en la legislación vigente".

Dicho apartado presenta contenido novedoso a partir del punto y seguido, y en él se detiene esta observación para significar, en primer lugar, que no existe concordancia entre la expresión *"En ambos casos, así como la omisión de los informes previstos en este artículo"*, y el verbo *podrán*. Lo correcto sería suprimir la proposición inicial *"En"* o adoptar una redacción como la que se utiliza en el inicio del artículo 25, apartado 5 (*"Dichos supuestos, y el de omisión del informe previo favorable..."*).

Por otra parte, aunque el inciso final del apartado 4 que se comenta remite a *"los términos previstos en la legislación vigente"*, hay que hacer notar que la expresión *"podrán dar lugar"* es cuestionable, en la medida en que permitiría una lectura errónea de la norma, bajo el entendimiento de que se configura una potestad discrecional en orden a la exigencia de responsabilidad.

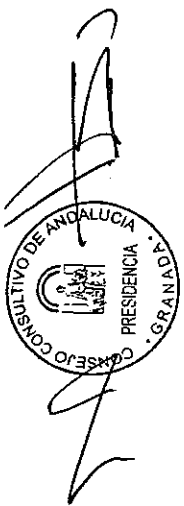
Siendo claro el presupuesto de hecho del que se parte, debe evitarse la utilización de la referida expresión, para sustituirla por otra en la que quede claro que tales actos u omisiones darán lugar a las diligencias oportunas y a la apertura del expediente correspondiente, lo cual concuerda con los términos empleados en el artículo 36 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (*"La Administración instruirá..."*). En este sentido, se recuerda que, por razones similares, ha sido objeto de modificación a lo



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

largo de la tramitación la disposición adicional décima del Anteproyecto de Ley (en la que se utiliza la expresión "exigirá de oficio").

La observación que se acaba de realizar se hace extensiva a la redacción del artículo 25, apartado 5.



8.- Artículo 25, apartado 7. Se refiere esta norma al número de puestos de personal directivo existente en las agencias de régimen especial, agencias públicas empresariales, sociedades mercantiles, fundaciones del sector público andaluz y consorcios previstos en el artículo 5 del TRLGHPJA, disponiendo que en el año 2017 no podrá incrementarse el número existente a 31 de diciembre de 2016, excepto circunstancias especiales por motivos de interés público, que requerirán autorización de la Consejería competente en materia de Administración Pública. Desde el punto de vista de su contenido nada puede objetarse a la norma. Sin embargo, debe señalarse que su ubicación no es la más correcta, teniendo en cuenta que el artículo en el que se inserta regula el régimen económico del personal directivo de las entidades del sector público andaluz. Aunque el precepto examinado mantiene la misma ubicación que en el ejercicio anterior, por razones de sistemática se recomienda incluirlo en una disposición adicional. Esa opción es la que luce para una disposición similar en los Presupuestos Generales del Estado para 2016 (disposición adicional décima octava).



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

9.- Artículo 27. En este precepto se contempla la autorización de gastos de carácter plurianual para contratos de suministro, servicios y otros contratos, así como para las encomiendas de gestión previstas en el artículo 106 de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía.

Dicho artículo comienza del siguiente modo: *"En el ejercicio 2017, como excepción a la regla general recogida en el artículo 40.4.b) del Texto Refundido de la Ley General de la Hacienda Pública de la Junta de Andalucía..."* Si bien es cierto que la regulación del artículo 27 regirá en 2017 frente a los porcentajes que figuran en el artículo 40.4.b), esta redacción [por la disposición final primera, apartado 13 del propio Anteproyecto de Ley objeto de dictamen], no debería calificarse como una "regla general", frente a la cual operaría una regla particular; sencillamente es una norma con vigencia indefinida que se excepciona, eso sí, introduciendo una regulación con vigencia exclusiva para 2017. Por ello, no es técnicamente correcto que el artículo 27 comience ofreciendo una explicación ("como excepción a...") y calificando como regla general la norma del artículo 40.4.b) del TRLGHPJA. **Esta observación se hace extensiva a la exposición de motivos, en la que se refleja la misma calificación.**

10.- Artículo 29. En lo que respecta al apartado 1, para seguir el mismo criterio empleado en artículos anteriores, la indicación del porcentaje debería expresarse con letras ("cien por cien" en vez de 100%). Por otro lado, la expresión "proceso de concesión", empleada en el párrafo a) de este



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

mismo apartado, debería sustituirse por "procedimiento de concesión".

Mayor interés reviste la observación que este Consejo Consultivo ha de formular en relación con el **apartado 7**, según el cual:

"En el reintegro de las cantidades percibidas en materia de subvenciones, cuando el beneficiario sean las entidades que integran la Administración Local, el interés de demora aplicable será el interés legal del dinero, salvo que la causa de reintegro constituya infracción muy grave en materia de subvenciones y ayudas públicas o que la normativa específica referida a subvenciones financiadas con fondos europeos o transferencias finalistas establezca lo contrario".

El Consejo Consultivo considera que dicha norma no debe adoptarse, aunque la fijación de un interés de demora igual al interés legal del dinero se ciña a los casos en los que el beneficiario de la subvención sea una entidad local y excepcione su aplicación cuando "la causa del reintegro constituya infracción muy grave en materia de subvenciones y ayudas públicas", así como cuando "la normativa específica referida a subvenciones financiadas con fondos europeos o transferencias finalistas establezca lo contrario".

La nueva redacción que pretendía adoptar el apartado 2 del artículo 125 del TRLGHPJA, previsto en el Anteproyecto de Ley del Presupuesto de 2016, establecía lo siguiente:



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

"2. El interés de demora aplicable en materia de subvenciones será el interés legal del dinero incrementado en un 25 por 100, salvo que la Ley de Presupuestos Generales del Estado o la normativa comunitaria aplicable establezcan otro diferente, y con excepción del supuesto referido en el siguiente párrafo.

Cuando la entidad beneficiaria sea una administración pública de las previstas en el artículo 2.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, el interés de demora aplicable será el interés legal del dinero, salvo que la normativa específica referida a subvenciones financiadas con fondos europeos o transferencias finalistas establezca lo contrario."

La disposición analizada en el dictamen 631/2015 establecía un tipo de interés menor (el interés legal) para el caso de que la entidad beneficiaria de la subvención fuese una Administración Pública, frente al interés legal del dinero, incrementado en un 25%, que habrían de abonar los beneficiarios distintos de las Administraciones Públicas.

A este respecto, el citado dictamen exponía lo siguiente:

«En principio, podría pensarse que existe base suficiente para establecer una distinta consecuencia jurídica en el régimen de reintegro, por razón del sujeto beneficiario de la subvención, ya que siéndolo una Administración Pública no cabe olvidar su posición institucional al servicio de los intereses



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

generales, como proclama el artículo 103.1 de la Constitución, lo que justificaría una diferencia de trato no proscrita en la Constitución.

»Sin embargo, la mera invocación de la posición institucional de la Administración no constituye una razón objetiva y razonable para justificar que se le exija un interés de demora reducido cuando aquélla tenga la condición de beneficiaria de una subvención, teniendo en cuenta que dichos intereses se devengan en los supuestos legales de reintegro de las cantidades percibidas previstos en el artículo 37 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones. Esto es, ante supuestos que incluyen el falseamiento de las condiciones requeridas al obtener la subvención, el incumplimiento de los objetivos o condiciones impuestos, el incumplimiento de las obligaciones de justificación, la resistencia, excusa, obstrucción o negativa a las actuaciones de comprobación y control financiero; supuestos, para los que el legislador ha previsto el reintegro de la cantidades percibidas y la compensación financiera que a la postre supone el pago de intereses.

»En estos casos, el bien jurídicamente protegido justifica un mismo trato frente a conductas constitucionalmente reprochables, y en la propia exigencia del interés de demora cabe apreciar una finalidad disuasoria que quedaría debilitada si el quantum de dichos intereses se reduce cuando tales conductas son protagonizadas por Administraciones Públicas, otorgándoles una posición privilegiada que indirectamente favorece actos jurídicamente reprochables y lesivos para los fondos públicos de la Administración concedente y, por extensión, para



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

los ciudadanos obligados a contribuir al sostenimiento de las cargas públicas».

Como se ha visto, el supuesto fáctico de la norma ahora analizada excluye su aplicación cuando "la causa del reintegro constituya infracción muy grave en materia de subvenciones y ayudas públicas". Sin embargo, aun contando con esta novedad, el Consejo Consultivo considera que el apartado 7 del artículo 29 debe suprimirse porque las razones fundamentales que motivaron la observación realizada en el dictamen 631/2015 conservan su validez en relación con este nuevo precepto. En efecto, como entonces se dijo, "...a la luz de la doctrina sobre el principio de igualdad ante la ley (*mutatis mutandis* pueden traerse a colación las SSTC 69/1996, de 18 de abril, 110/1996, de 24 de junio, y 81/2003, de 30 abril, entre otras), dado el bien jurídico objeto de tutela en los procedimientos de reintegro de subvenciones y la finalidad cubierta con la exigencia de intereses de demora desde el momento del pago de la subvención hasta la fecha en que se acuerde la procedencia del reintegro, el Consejo Consultivo considera que no resulta acorde con la Constitución el trato privilegiado que la norma introduce a favor de las Administraciones Públicas", sin que se dé ninguna explicación de la diferencia de trato.

11.- Artículo 34, apartado 3. Debería evitarse la utilización del sustantivo "mecanismo", empleando un término alternativo, aun siendo cierto que la misma palabra se emplea en el artículo 76 bis del texto refundido de la Ley General de la Hacienda Pública de la Junta de Andalucía.



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

12.- **Título del artículo 35.** En relación con el título del precepto "Créditos afectados por tasas y otros ingresos" traemos a colación lo expuesto en el dictamen 631/2015. Aunque el título de este precepto no experimenta variación respecto a la anterior Ley del Presupuesto, se deja indicado que técnicamente sería más apropiado el siguiente u otro similar: "Créditos vinculados al cobro de tasas e ingresos finalistas". En efecto, el supuesto de hecho que describe la norma es el de la gestión de determinados créditos vinculada al cobro de tasas, "transferencias y otros ingresos finalistas...", lo que significa que la afectación se predica en realidad de los recursos que se mencionan, aunque la gestión de crédito se haga depender de la efectiva obtención de los ingresos derivados de aquéllos.

13.- **Artículo 36, apartado 6.** Dispone este apartado que, con independencia de la obligación establecida en el artículo 45 de esta Ley, la Consejería competente en materia de Hacienda deberá dar cuenta de estas operaciones, trimestralmente, al Consejo Andaluz de Concertación Local. La remisión realizada al artículo 45 es errónea, ya que ha sido suprimido durante la tramitación del Anteproyecto de Ley. Por ello, el texto examinado debe remitirse a la obligación contemplada en el artículo 44, que es el que regula los deberes de información al Parlamento de Andalucía.

14.- **Disposición adicional cuarta.** Esta norma, titulada "Aplicación de las medidas contempladas en el capítulo III de la Ley 3/2012, de 21 de septiembre, de Medidas Fiscales, Administrativas, Laborales y en materia de Hacienda Pública para el



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

reequilibrio económico-financiero de la Junta de Andalucía", presenta la siguiente redacción:

"Continuando con el proceso ya iniciado de recuperación de los derechos suspendidos por la Ley 3/2012, de 21 de septiembre, y en el marco del calendario establecido en el Acuerdo del Consejo de Gobierno de 21 de junio de 2016, durante el año 2017 sólo se mantendrá la aplicación de las medidas contenidas en los apartados 7 y 8 del artículo 6 y en los artículos 12, 13, 14, 16, 18, 19, 20, 21, 22, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 32 y 33 de la mencionada Ley, tras la revisión prevista en su artículo 4".

Resulta impropio de un precepto legal la inclusión de una explicación como la que se contiene al comenzar el enunciado de esta disposición adicional "Continuando con el proceso ya iniciado de recuperación de los derechos suspendidos por la Ley 3/2012, de 21 de septiembre". Si se quiere mantener este inciso explicativo debería llevarse a la exposición de motivos. Por ello debería reformularse la redacción en el sentido indicado, suprimiendo asimismo el adverbio "sólo".

Más allá de lo anterior, es importante destacar que la disposición adicional proyectada entra en contradicción con el Decreto-Ley 5/2016, de 11 de octubre, por el que se regula la jornada de trabajo del personal empleado público de la Junta de Andalucía. En efecto, según la disposición adicional analizada, durante 2017 sería de aplicación lo dispuesto en el artículo 25 de la Ley 3/2012, de 21 de septiembre, del que deriva que "la jornada ordinaria de trabajo del personal referido



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA


en las letras a), b) y c) del artículo 3 será como mínimo de treinta y siete horas y media semanales de promedio en cómputo anual". Sin embargo, el Decreto-Ley 5/2016, de 11 de octubre, vigente desde el día 20 de octubre, dispone que "el personal a que se refieren las letras a), b) y c) del artículo 3 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, recupera la jornada ordinaria de trabajo de treinta y cinco horas semanales de promedio en cómputo anual, cuando así lo tuviese reconocido con anterioridad en su regulación específica" y al mismo tiempo deroga expresamente el artículo 25 de la Ley 3/2012, de 21 de septiembre. Sin perjuicio de las consecuencias que han de extraerse de la jurisprudencia constitucional mencionada en este dictamen referida a la fijación de una jornada mínima en la Ley 2/2012, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para 2012 (STC 99/2016, de 25 de mayo), el Consejo Consultivo debe poner de manifiesto esta contradicción. Tal y como señala en su informe el Gabinete Jurídico, la disposición adicional septuagésima primera de la referida Ley de Presupuestos Generales del Estado regula la jornada general del trabajo en el Sector Público, estableciendo al efecto lo siguiente: *"A partir de la entrada en vigor de esta Ley, la jornada general de trabajo del personal del Sector Público no podrá ser inferior a treinta y siete horas y media semanales de trabajo efectivo de promedio en cómputo anual"*; regulación que se efectúa sobre la base de un concepto de Sector Público que incluye a las Administraciones de las Comunidades Autónomas. El apartado tres de dicha disposición adicional establece que dicha disposición tiene carácter bási-



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

co y se dicta al amparo de los artículos 149.1.7^a, 149.1.13^a y 149.1.18^a de la Constitución española.

15.- Disposición adicional quinta. La norma regula la reducción voluntaria de la jornada laboral, en los siguientes términos:



"El personal funcionario de carrera, el personal estatutario fijo y el personal laboral fijo, así como el personal funcionario interino, el personal estatutario temporal, el personal laboral temporal y el personal laboral indefinido no fijo que haya sido declarado como tal por resolución judicial o administrativa, de la Administración de la Junta de Andalucía, y agencias administrativas, y de las agencias de régimen especial, podrá solicitar voluntariamente la reducción de su jornada diaria hasta un 10 por ciento, con la correspondiente reducción proporcional de retribuciones, teniendo en cuenta siempre las necesidades del servicio. La resolución de dicha solicitud de reducción corresponderá al órgano que desempeñe las competencias en materia de personal.

Lo dispuesto en esta disposición también será de aplicación al Consejo Consultivo de Andalucía, al Consejo Audiovisual de Andalucía, al Consejo Económico y Social de Andalucía y al Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía".

Como cuestión menor, hay que señalar que para mantener un mismo criterio en la redacción, el porcentaje que acompaña a la locución "por ciento" debería figurar escrito con la palabra diez, aunque no sea incorrecto escribirlo con cifras.



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

De mayor relevancia es señalar que la regulación transcrita se introduce con vigencia indefinida, sin operarse ninguna modificación del artículo 15 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, en el que se regula la reducción de la jornada de trabajo con diferente alcance. En concreto, dicho artículo dispone lo siguiente:



"1. La jornada de trabajo del personal funcionario interino, del personal estatutario temporal, del personal laboral temporal y del personal laboral indefinido no fijo que haya sido declarado como tal por resolución judicial o administrativa, incluidos en las letras a) y b) del artículo 3 de la presente Ley, se reduce en un 10%, reduciéndose en el mismo porcentaje sus retribuciones fijas y periódicas, excepto en aquellos ámbitos en los que en virtud de la regulación establecida por la normativa estatal básica resulte inaplicable.

2. El personal funcionario de carrera, el personal estatutario fijo y el personal laboral fijo, incluidos en las letras a) y b) del artículo 3, podrá solicitar voluntariamente la reducción de su jornada diaria, con la correspondiente reducción proporcional de retribuciones, teniendo en cuenta siempre las necesidades del servicio. La resolución de dicha solicitud de reducción corresponderá al órgano que desempeñe las competencias en materia de personal".



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

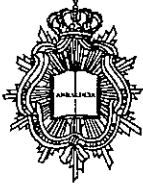
Como se ve, en el caso del personal funcionario interino, del personal estatutario temporal, del personal laboral temporal y del personal laboral indefinido no fijo que haya sido declarado como tal por resolución judicial o administrativa, la reducción de jornada es obligatoria en un 10%, con la paralela disminución de retribuciones. En cambio, tratándose del personal funcionario de carrera, el personal estatutario fijo y el personal laboral fijo al que se refiere la norma, la reducción es voluntaria.



El examen del expediente remitido a este Consejo permite comprobar que la redacción de la disposición adicional quinta desvirtúa la propuesta realizada por la Secretaría General para la Administración Pública el 26 de septiembre de 2016, cuya inclusión en el Anteproyecto de Ley fue aprobada por la Consejería consultante.


En efecto, dicha propuesta se justifica del siguiente modo: "El artículo 15.2 de la Ley 3/2012, de 21 de septiembre, regula la reducción voluntaria de la jornada de trabajo con efectos en las retribuciones, teniendo en cuenta siempre las necesidades del servicio, proponiéndose extender esta posibilidad al personal temporal (personal funcionario interino, personal estatutario temporal, personal laboral temporal y personal indefinido no fijo que haya sido declarado como tal por resolución judicial)".

De hecho en el texto que sirve de base al informe del Gabinete Jurídico, contempla la modificación del artículo 15.2 de la Ley 3/2012 (disposición final sexta del borrador del An-



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

teproyecto de Ley), extendiendo la reducción voluntaria de jornada al personal laboral. El texto se justifica del siguiente modo: "Mediante esta disposición se propone la modificación de la Ley 3/2012, en el sentido de extender al personal temporal la posibilidad de solicitar la reducción voluntaria de jornada".



No obstante lo anterior, la redacción adoptada llevó al Gabinete Jurídico a señalar que "resultaría contradictorio hacer incluir al personal funcionario interino, al personal estatutario temporal, al personal laboral temporal, y al personal laboral indefinido no fijo que haya sido declarado como tal por resolución judicial o administrativa, en los dos apartados en los que se divide el artículo 15 de la Ley, de modo que la reducción fuese obligatoria y voluntaria simultáneamente".

En otro de los borradores examinados, la reducción de jornada proyectada aparece como la extensión al personal temporal del régimen de reducción voluntaria previsto en la Ley 3/2012 para los funcionarios de carrera, personal estatutario fijo y personal laboral fijo, sin el límite del diez por ciento.

Según explicita la Dirección General de Presupuestos, la propuesta de modificación del artículo 15.2 de la Ley 3/2012 mediante una disposición final se suprime, siguiendo indicaciones del informe de Gabinete Jurídico. La regulación de la reducción voluntaria de la jornada laboral se incluye en una nueva disposición adicional, indicándose entre paréntesis que



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

"se adapta la redacción a la Comisión General de Viceconsejeros".

A la vista de las modificaciones introducidas, hay que señalar que la observación del Gabinete Jurídico no significa en modo alguno que no fuese posible la modificación del artículo 15 en el sentido indicado, sino que no era posible modificar el apartado 2 para extender la reducción voluntaria de jornada al personal temporal sin suprimir la reducción obligatoria de jornada para ese mismo personal, prevista en el apartado 1 del mismo artículo, esto es, que la modificación debía afectar al artículo 15 en su conjunto obteniendo una norma sin contradicción alguna.

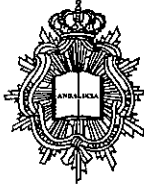
En resumidas cuentas, la norma que ahora se proyecta no responde ni a la propuesta inicial ni al sentido que le atribuye la exposición de motivos al señalar lo siguiente: "Avanzando en la senda de dar respuesta a las necesidades de los empleados públicos y satisfacer sus expectativas, la disposición adicional quinta posibilita, con vigencia indefinida, la reducción voluntaria de la jornada laboral hasta un 10 por ciento". Es decir, parece interpretarse que la finalidad de la norma sigue siendo la de extender ese régimen de reducción voluntaria. Sin embargo, en cuanto a los funcionarios, estatutarios y laborales fijos que desde el 2012 pueden haberse acogido al régimen de reducción de jornada al amparo del artículo 15.2 de la Ley 3/2012, la norma en cuestión puede resultar restrictiva, dado que opera con el límite del diez por ciento y no se prevé ningún régimen transitorio.



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

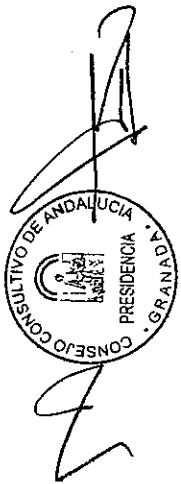
Siendo cierto que la reducción de jornada se condiciona, como es lógico, a las necesidades del servicio (también en la del artículo 15.2 de la Ley 3/2012), lo que no resulta admisible, por exigencias de la seguridad jurídica, es que la Ley del Presupuesto incorpore una norma con vigencia indefinida cuyo contenido contradice el del artículo 15 de la Ley 3/2012, que no es objeto de derogación expresa. Antes bien, lo que resulta de la disposición adicional cuarta del propio Anteproyecto de Ley del Presupuesto es que dicho artículo no será de aplicación durante 2017. Esta previsión supone que en 2018 recobraría vigencia el artículo 15, en sus apartados, produciéndose una antinomia, que debe ser evitada suprimiendo la disposición adicional comentada e introduciendo una modificación, mediante disposición final, en el artículo 15 de la Ley 3/2012, en el sentido de la propuesta formulada por la Secretaría General para la Administración Pública, salvo que la finalidad de la norma haya variado, en cuyo caso debe explicitarse la justificación de una medida con ese alcance, que no concuerda con el propósito que se indica en el expediente y en la exposición de motivos. En caso de que así fuera, debe contemplarse una gradual transición al nuevo régimen para quienes se acogieron a la reducción de jornada sin la limitación del diez por ciento.

16.- Disposición adicional octava. Se refiere esta norma a la recuperación de la paga extraordinaria y adicional del mes de diciembre de 2012 o importes equivalentes. Según su párrafo segundo, la recuperación de las cuantías referidas en el párrafo anterior se establece de conformidad con lo dispuesto en la disposición adicional duodécima de la Ley 48/2015, de 29 de



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

octubre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2016. Hay que hacer notar que la disposición adicional duodécima citada contempló la posibilidad de que cada Administración Pública, en su ámbito, pudiera aprobar "dentro del ejercicio 2016, y por una sola vez", una retribución de carácter extraordinario cuyo importe será el equivalente a las cantidades aún no recuperadas de los importes efectivamente dejados de percibir como consecuencia de la supresión de la paga extraordinaria, así como de la paga adicional de complemento específico o pagas adicionales equivalentes, correspondientes al mes de diciembre de 2012. A la vista del tenor literal de la referida disposición, no parece apropiada la remisión a lo dispuesto en la Ley 48/2015, sin perjuicio de lo que, en su caso, pudiera disponerse en una disposición estatal equivalente para el ejercicio 2017.



17.- Disposición adicional décima. La referencia a "las leyes administrativas en materia de responsabilidad patrimonial" parece demasiado vaga, teniendo en cuenta que la redacción del precepto apunta a lo dispuesto en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (como confirma la referencia al dolo, culpa o negligencia graves). Siendo así, podría citarse en ambos párrafos expresamente dicha Ley, sin perjuicio de introducir una precisión relativa a las normas legales que la complementen o sustituyan.

18.- Disposición adicional decimotercera. Se regula en esta disposición la asignación de la dotación del Fondo de Participación de las Entidades Locales en los tributos de la Comunidad Autónoma de Andalucía. Aunque la redacción no sufre varia-



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

ción con respecto a la Ley del Presupuesto para 2016, se considera que el inciso "demorándose, en consecuencia, la consecución del objetivo y la aplicación de la parte no implementada de la gradualidad, establecidos en el artículo 4, así como el calendario fijado en el artículo 8 de la citada Ley" es más propio de la parte expositiva del Anteproyecto Ley; observación que se realiza por razones de simple técnica legislativa, sin desconocer el origen y la bondad de dicha explicación.

19.- Disposición final primera, apartado CUATRO, en la redacción dada al artículo 24, apartado 4, del TRLGHPJA.

Se ocupa esta norma de los derechos de escasa cuantía, estableciendo que "no se liquidarán y, en su caso, se procederá a la anulación y baja en contabilidad por la Intervención General, de todas aquellas liquidaciones de las que resulten deudas inferiores a la cuantía que fije cada año la Ley del Presupuesto como insuficiente para la cobertura del coste que su exacción y recaudación represente". Además, en el segundo párrafo se dispone que "no quedarán afectadas por el apartado anterior las deudas referidas a un mismo sujeto cuya suma supere la cuantía fijada, excluido el recargo de apremio, ni las tasas y precios públicos".

Se trata de una materia diferenciada de la prescripción, por lo que, desde el punto de vista sistemático, podría incluirse en un nuevo artículo (24 bis), dividido en dos apartados, en el que debería mejorarse la redacción del que ahora es primer párrafo.



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

20.- Disposición final primera, apartado SEIS, en la redacción dada al artículo 33, apartado 2, párrafo b), del TRLGHPJA.

Según esta norma, el Presupuesto contendrá los estados de ingresos de la Junta de Andalucía y de sus agencias administrativas y de régimen especial, *"en los que figuren las estimaciones de los distintos derechos económicos a liquidar durante el ejercicio"*

La modificación del precepto representa una ocasión para perfeccionar la definición de los estados de ingresos según su conceptualización doctrinal, sustituyendo la expresión *"a liquidar durante el ejercicio"* (ciertamente empleada en otras disposiciones, como se comprueba en el artículo 32 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria) por otra más precisa como *"los derechos que se prevean liquidar durante el correspondiente ejercicio"* (presente en el artículo 162 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo).

21.- Disposición final primera, apartado DIECINUEVE, en la redacción dada al artículo 46, apartado 7, del TRLGHPJA.

Dispone esta norma lo siguiente: "Sin perjuicio de lo anterior, procederá realizar generaciones de créditos por ingresos afectados que no se encuentren efectivamente recaudados, cuya financiación lo sea por derechos reconocidos o compromisos de ingresos, siempre que quede documentalmente acreditada la previsión de los mismos, así como las condiciones y requi-



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

sitos que se asuman en la gestión de los gastos e ingresos de la financiación afectada por parte del órgano gestor de los créditos". Dado su comienzo (sin perjuicio de lo anterior"), debería reflexionarse sobre si la ubicación del precepto como apartado 7 es la adecuada. El supuesto conexo más cercano es el del apartado 3, párrafo g, referido a los recursos legalmente afectados a la realización de actuaciones determinadas.

22.- Disposición final primera, apartado, VEINTITRÉS, en la redacción dada al artículo 54 del TRLGHPJA, en el que se regula la ordenación de pagos.

Desde el punto de vista sistemático, debería revisarse si es adecuada la ubicación como apartado 2 del artículo 54, del precepto que regula la posibilidad de que la Consejería competente en materia de Hacienda dicte directrices dirigidas a los entes referidos en el artículo 52.2 del TRLGHPJA. Quizá sería más apropiado colocar el contenido de esta norma como apartado 3, evitando así romper la continuidad que debería existir entre los actuales apartados 1 y 3 (ordenación general de pagos de la Junta de Andalucía y ordenaciones de pagos secundarias, respectivamente, que pasarían a ser apartados 1 y 2).

23.- Disposición final primera, apartado TREINTA Y TRES, en la redacción dada al artículo 77, apartado 1, del TRLGHPJA.

En el apartado 1 del artículo modificado se dispone lo siguiente:

"Con la finalidad de velar por la aplicación del principio de prudencia financiera previsto en el artículo 13 bis de la



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas, introducido por la Ley Orgánica 6/2015, de 12 de junio, de modificación de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas y de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, deberán remitir información a la Consejería competente en materia de Hacienda, sobre la situación de sus activos financieros, pasivos financieros, otorgamiento de garantías públicas, pasivos contingentes y otras formas de afianzamiento o medidas de apoyo extrapresupuestario, las siguientes entidades”:

El contenido de la norma es acorde con lo prescrito en el artículo 13 bis de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, introducido por: la Ley Orgánica 6/2015, de 12 de junio, de modificación de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA) y de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF). No obstante lo anterior, desde el punto de vista técnico podría mejorarse su redacción en lo que respecta a la alusión a *“sus activos financieros, pasivos financieros, otorgamiento de garantías públicas, pasivos contingentes y otras formas de afianzamiento”*. Aunque no ignora este Consejo Consultivo que la expresión entrecorrida coincide con la empleada por la Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local en su Resolución de 9 de septiembre de 2015, lo cierto es que su lectura podría dar a entender que los pasivos contingentes son una forma de afianzamiento y esto no es así exactamente. Aunque las garantías puedan llegar a ser una manifestación de los pasivos con-



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

tingentes, un pasivo contingente no es una forma de afianzamiento.

24.- Disposición final primera, apartados TREINTA Y CINCO y TREINTA Y SEIS, que modifican, respectivamente, los apartados 4 y 5 del artículo 94. En este caso se recuerda que según las reglas de técnica jurídica, la modificación de diferentes apartados de un mismo artículo debe realizarse a través de un mismo apartado modificativo. De hecho ésta es la regla empleada por el Anteproyecto de Ley examinado, como se aprecia en el siguiente apartado de la disposición final (el treinta y siete), por el que modifican los apartados 2 y 3 y se añade un apartado 4 al artículo 102 del TRLGHPJA.

25.- Disposición final primera, apartado CUARENTA Y UNO, en la redacción dada al apartado 3 del artículo 125 del TRLGHPJA. En la parte final de este apartado debería escribirse "se computará", en vez de computará.

26.- Disposición final cuarta. En la medida en que la regulación vaya referida al contrato de colaboración público-privada, debería tenerse en consideración que la norma opera en un contexto normativo que justifica la supresión de dicha figura contractual (así lo recogió de hecho el borrador del Anteproyecto de Ley de Contratos del Sector Público en 2015). Por consiguiente, la redacción debería acomodarse a lo que se acaba de indicar.

27.- Disposición final séptima, en su título y en la redacción dada al apartado 1 del artículo 89 del Texto Refundido de la Ley Andaluza de Universidades.



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

En primer lugar, debe señalarse que es necesario modificar el título del apartado modificativo y su enunciado, porque lo que es objeto de modificación no es el apartado 1 del artículo 89 del Decreto Legislativo 1/2013, que sólo tiene un artículo de aprobación del Texto Refundido, sino el apartado 1 del artículo 89 del Texto Refundido. Por otro lado, ya en cuanto concierne a la redacción, debería sustituirse la locución adversativa "no obstante" por "sin perjuicio", ya que la regulación novedosa que se introduce a partir del primer párrafo no denota oposición alguna a la autonomía financiera de las universidades, sino que constituye un recto entendimiento de la misma, jurídicamente irreprochable. Asimismo, en el párrafo b) debería evitarse la falta de concordancia que se aprecia en la redacción, sustituyendo "fuera" por "fueran".



28.- Disposiciones finales novena y décima. Por medio de dichas disposiciones la Ley del Presupuesto vendría a modificar dos disposiciones reglamentarias. En concreto, el apartado 3 del artículo 53 del Reglamento de Asistencia Jurídica Gratuita en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía, aprobado por el Decreto 67/2008, de 26 de febrero, y el anexo I de la Orden de 9 de marzo de 2009, de la Consejería de Justicia y Administración Pública, por la que se aprueban los módulos y bases de compensación económica por los servicios de asistencia jurídica gratuita en el turno de oficio.

En ambos casos el legislador, se ve obligado a precisar que las normas reglamentarias afectadas conservarán su rango, por lo que podrán ser modificadas o derogadas por el órgano

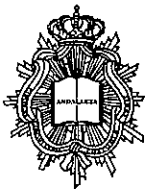


CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

que en cada caso ostenta la potestad reglamentaria que se ejercitó para su aprobación.

Aun no existiendo en nuestro ordenamiento jurídico una reserva de reglamento como la existente en otros países, en los que se configura constitucionalmente un modelo distinto de relaciones entre ley y reglamento, acotando ámbitos materiales que se atribuyen a distintas fuentes, no resulta admisible que la Ley del Presupuesto venga a operar una confusión entre distintas potestades, porque lo que se plantea en las disposiciones comentadas es el ejercicio de una función normativa reglamentaria por medio de una Ley como la del Presupuesto, que además tiene un contenido propio delimitado por el bloque de la constitucionalidad. Al aprobar ambas disposiciones, el Parlamento estaría desarrollando una función materialmente reglamentaria, como demuestra el hecho de que la propia regulación contemple la permanencia del rango y la posibilidad de nueva modificación de las normas modificadas vía reglamentaria. En este contexto, no es un argumento consistente el de la posición jerárquica de las normas y la posibilidad de que el legislador pueda regular una materia anteriormente regulada por un reglamento, ante la inexistencia de reserva reglamentaria, pues como decimos no es éste el caso examinado, en el que se produce una anomalía, al desvirtuarse la función que corresponde al Parlamento, en tanto que ejercería potestades materialmente reglamentarias.

En definitiva, las disposiciones examinadas no son viables en tanto que son normas legales de la Ley del Presupuesto que modifican normas reglamentarias y mantienen el rango de éstas.



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

No es jurídicamente posible en nuestro ordenamiento esta confusión de funciones y potestades, que supondría una anómala desviación de la Ley de Presupuesto como vehículo de modificación del ordenamiento jurídico. A todo ello se une que no se justifica en el expediente cuál es la razón que impediría aprobar un Decreto y una Orden de modificación de las disposiciones reglamentarias citadas, sin perjuicio de las consideraciones que resultan del sistema de fuentes de nuestro ordenamiento jurídico.

En relación con esta observación, ha de tenerse en cuenta lo previsto en la disposición adicional decimonovena del Anteproyecto de Ley, precisamente referida a la compensación económica por los servicios de asistencia jurídica gratuita.

29.- Disposición final duodécima, apartados UNO Y DOS, en la redacción dada, respectivamente, a los artículos 19 y 30, apartado 1, párrafo c), del Texto Refundido de las disposiciones dictadas por la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de tributos cedidos.

A) En primer lugar nos referimos a la redacción dada al artículo 19 del citado Texto Refundido. La doctrina ha puesto de manifiesto la disparidad y complejidad de los beneficios fiscales en el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones como consecuencia de la aprobación de diversas modificaciones por parte de las Comunidades Autónomas. Todo ello en un tributo de titularidad estatal, con un fuerte simbolismo, en cuanto se refiere a la carga tributaria de las adquisiciones hereditarias.



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

No siendo posible en este momento un estudio detenido de la regulación que se propone para la reducción autonómica, el Consejo Consultivo apunta que debería sopesarse la posibilidad de mejorar técnicamente el beneficio fiscal, actualmente configurado como "cantidad variable, cuya aplicación determine una base imponible de importe cero". Con tal finalidad podrían aprovecharse las consideraciones que se realizaron en el dictamen 381/2003, que evitó que la redacción entonces proyectada incurriera en un vicio de inconstitucionalidad, en la medida en que se excluía del beneficio fiscal a los no residentes.

En dicho dictamen se significa que el beneficio fiscal autonómico es sustancialmente diferente a la reducción estatal por parentesco, edad o grado de minusvalía, dejando a salvo la coincidencia del círculo de beneficiarios con los sujetos pasivos que se mencionan en los Grupos I y II del artículo 20.2.a) de la Ley del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones y el hecho de que opere también en la fase de cuantificación de la base liquidable del tributo.

Aunque el dictamen referido no cuestiona que el legislador optara por el expediente técnico de la reducción, también precisa que en la configuración del beneficio fiscal emplea una terminología confusa y defectuosa. El análisis de los trabajos preparatorios de la ponencia pone de manifiesto las mejoras técnicas que podrían introducirse, incluyendo una prescripción que evitase "errores de salto" - en sentido impropio-, motivados por una pequeña variación de la base imponible, que podría motivar la pérdida de la totalidad del beneficio fiscal. Todas



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

esas consideraciones se dan por reproducidas en este caso, debiendo añadirse que en la exposición de motivos del Anteproyecto de Ley debería hacerse constar que la modificación de la reducción responde a "circunstancias económicas y sociales propias de la Comunidad Autónoma de Andalucía", en consonancia con el artículo 48.1.a) de la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía y se modifican determinadas normas tributarias.

B) Por otro lado, hemos de referirnos a la redacción dada al artículo 30, apartado 1, párrafo c), del citado Texto Refundido.

La redacción que se postula establece lo siguiente:

"c) En el juego del bingo, el tipo aplicable será del 20% del valor facial de los cartones jugados, con las siguientes excepciones:

- En la modalidad del juego del bingo que se califique reglamentariamente como bingo electrónico, el tipo de gravamen será del 20% sobre las cantidades que los jugadores dediquen a su participación en el juego, descontada la cantidad destinada a premios.

- En las nuevas modalidades del juego del bingo autorizadas provisionalmente a los exclusivos efectos de prueba a que se refiere el Reglamento del Juego del Bingo de la Comunidad Autónoma de Andalucía, aprobado por



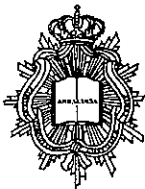
CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

Decreto 65/2008, de 26 de febrero, el tipo de gravamen será del 20% sobre las cantidades que los jugadores dediquen su participación en el juego descontada la cantidad destinada a premios".

Comoquiera que la modificación que se introduce en las modalidades de bingo electrónico y bingo a efectos de prueba supone, en ambos casos, una rebaja del tipo de gravamen del 25% al 20%, carece de sentido que el enunciado inicial califique los dos tipos de gravamen previstos para dichos supuestos como "excepciones" al tipo de gravamen del 20%, ya que es exactamente el mismo. Por consiguiente, procede modificar la redacción.

30.- Disposición final decimoquinta, apartado SEIS, que añade una nueva disposición adicional a la Ley 9/2010, de 30 de julio, de Aguas de Andalucía (vendría a ser la decimoquinta).

Según se desprende del expediente, la propuesta de modificación obedece a que la liquidación de dicho canon "puede dar lugar a la emisión de liquidaciones de incluso céntimos de euro", por lo que no estaría justificada su exacción si al menos no se cubren los costes mínimos de emisión de la liquidación y notificación. Siendo indudable la racionalidad de la medida, se considera que el título "Importe mínimo de la liquidación del canon de control de vertidos" y la redacción de dicha disposición no reflejan adecuadamente el propósito de la norma, que discurre en la misma dirección que la disposición final primera, apartado cuarto, del propio Anteproyecto de Ley del Presupuesto.



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

CONCLUSIONES

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

II.- El procedimiento de elaboración de la norma se ajusta a las legalmente previstas, sin perjuicio de lo que se expone en el fundamento jurídico III.

III.- En cuanto al contenido del anteproyecto, subrayando nuevamente que el Consejo Consultivo se pronuncia sobre un texto articulado no cifrado, se formulan las siguientes observaciones, en las que se distingue:

A) Deben modificarse las disposiciones que se relaciona, en la medida en que puede contravenir el ordenamiento jurídico:

(1) Artículo 29, apartado 7 [(Observación IV.10, desde segundo párrafo hasta el final)]. (2) Disposición adicional cuarta [(Observación IV.14, cuarto párrafo)]. (3) Disposiciones finales novena y décima (Observación IV.28).

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

(1) Artículo 13 (Observación IV.6, primer párrafo). (2) Artículos 24, apartado 4 y 25 apartado 5. (Observación IV.7).



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

(3) Disposición adicional quinta (Observación IV.15, párrafos del 5º al final).

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

(1) Observación sobre la redacción del Texto Articulado (Observación IV.1). (2) Sobre la posibilidad de tramitar una iniciativa legislativa separada en relación con las modificaciones que se introducen en el TRLGHPJA y las modificaciones tributarias que afecten al Texto Refundido de las disposiciones dictadas por la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de tributos cedidos y a otras disposiciones legales. (Observación IV.2). (3) Exposición de motivos (Observación IV.3). (4) Artículo 6 (Observación IV.4). (5) Artículo 11, apartado 3 (Observación IV.5). (6) Artículo 13 (Observación IV.6, segundo párrafo del apartado 1). (7) Artículo 24, apartados 3 y 4 (Observación IV.7). (8) Artículo 25, apartado 7 (Observación IV.8). (9) Artículo 27 y exposición de motivos (Observación IV.9). (10) Artículo 29, apartado 1 (Observación IV.10). (11) Artículo 34, apartado 3 (Observación IV.11). (12) Título del Artículo 35 (Observación IV.12). (13) Artículo 36, apartado 6 (Observación IV.13). (14) Disposición adicional cuarta (Observación IV.14, párrafos 1º, 2º y 3º). (15) disposición adicional quinta (Observación IV.15, párrafos del 1º al 4º). (16) Disposición adicional octava (Observación IV.16). (17) Disposición adicional décima (Observación IV.17). (18) Disposición adicional decimotercera (Observación IV.18). (19) Disposición final primera, apartado



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

CUATRO, en la redacción dada al artículo 24, apartado 4 del TRLGHPJA (*Observación IV.19*). (20) Disposición final primera, apartado SEIS, en la redacción dada al artículo 33, apartado 2, párrafo b) del TRLGHPJA (*Observación IV.20*). (21) Disposición final primera, apartado DIECINUEVE, en la redacción dada al artículo 46, apartado 7, del TRLGHPJA (*Observación IV.21*). (22) Disposición final primera apartado VEINTITRÉS, en la redacción dada al artículo 54 del TRLGHPJA, en el que se regula la ordenación de pagos (*Observación IV.22*). (23) Disposición final primera, apartado TREINTA Y TRES, en la redacción dada al artículo 77, apartado 1, del TRLGHPJA (*Observación IV.23*). (24) Disposición final primera, apartados TREINTA Y CINCO Y TREINTA Y SEIS, que modifican, respectivamente, los apartados 4 y 5 del artículo 94 (*Observación IV.24*). (25) Disposición final primera, apartado CUARENTA Y UNO, en la redacción dada al apartado 3 del artículo 125 del TRLGHPJA (*Observación IV.25*). (26) Disposición final cuarta (*Observación IV.26*). (27) Disposición final séptima, en su título y en la redacción dada al apartado 1 del artículo 89 del Texto Refundido de la Ley Andaluza de Universidades (*Observación IV.27*). (28) Disposición final duodécima, apartados UNO Y DOS, en la redacción dada, respectivamente, a los artículos 19 y 30, apartado 1, párrafo c) del Texto Refundido de las disposiciones dictadas por la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de tributos cedidos (*Observación IV.29*). (29) Disposición final decimoquinta, apartado Seis (*Observación IV.30*).





CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

Es cuanto el Consejo Consultivo de Andalucía dictamina.

En Granada, a veinticuatro de octubre de dos mil dieciséis.

EL PRESIDENTE



LA SECRETARIA

Fdo.: Juan B. Cano Bueso

Fdo.: M^a Angustias Linares Rojas

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

