

**CONSEJERÍA DE HACIENDA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

**Anexo II**

**ANTEPROYECTO DE LEY DEL PRESUPUESTO DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA PARA EL AÑO 2016**

**RELACIÓN DE DOCUMENTOS :**

**TODOS LOS DOCUMENTOS DEL EXPEDIENTE SON ACCESIBLES**

<b>Nº de orden</b>	<b>Denominación del documento</b>
1	Informe de la Secretaría General Técnica
2	Informe de la Secretaría General para la Administración Pública
3	Informe de Gabinete Jurídico
4	Dictamen del Consejo Consultivo
5	Informe de 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:

Sevilla a 14 de Octubre de 2015

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

**INFORME DE LA SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA RELATIVO AL ANTEPROYECTO DE LEY DEL PRESUPUESTO DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA PARA EL AÑO 2016.**

En relación con el anteproyecto de Ley del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2016, se realiza el presente Informe por la Secretaría General Técnica, en cumplimiento del artículo 43.4 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía. El presente informe se emite en relación con la misma versión que ha sido remitida al Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía para su valoración jurídica, por lo cual sólo se centra básicamente en consideraciones formales.

**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).

En lo referente a lo competencial, de conformidad con el artículo 190 del Estatuto de Autonomía para Andalucía corresponde al Consejo de Gobierno la elaboración y ejecución del presupuesto de la Comunidad Autónoma y al Parlamento su examen, enmienda, aprobación y control.

En cuanto al contenido, 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.

# JUNTA DE ANDALUCIA

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 indisponible de la Ley del Presupuesto.

No obstante, 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. En este sentido, en el referido artículo 190 del Estatuto de Autonomía para Andalucía se contempla expresamente 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.

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 2016 que informa la Secretaría General Técnica no incluye cifras concretas.

## **OBSERVACIONES AL CONTENIDO DEL ANTEPROYECTO.**

Disposición adicional decimoquinta. El Anteproyecto de Ley de Presupuestos del Estado para el año 2016, actualmente en tramitación, recoge la inclusión de una disposición adicional en la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, que preve que las Administraciones Públicas podrán, en su ámbito de aplicación, contemplar el derecho a un permiso retribuido para las funcionarias en estado de gestación.

No estando esta medida en vigor y por razones de seguridad jurídica se sugiere incorporar a nuestro ordenamiento jurídico el referido derecho.

# JUNTA DE ANDALUCÍA

Disposición transitoria segunda. Para una mayor concreción expositiva se sugiere sustituir “[...] *mantendrán su vigencia hasta la publicación en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía de las órdenes [...]*” por “[...] *mantendrán su vigencia hasta la entrada en vigor de las órdenes [...]*”.

Disposición derogatoria única. Se observa un error material en la referencia que se hace al Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de marzo.

Sevilla, 10 de septiembre de 2015

El Jefe del Servicio de Legislación



Fdo. Jaime López Melendo Lannes

Vº Bº  
La Secretaría General Técnica



Fdo. M<sup>a</sup> del Mar Clavero Herrera

R.377(18/09/2015)

# JUNTA DE ANDALUCÍA

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

Nº: 6/15 Secretaría. Gral. Adm. Pública/AEN

Fecha: 15 de septiembre 2015

ASUNTO: Informe Ant. Ley Ppto 2016

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 2016, 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 2016, 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.



COMUNICACIÓN INTERIOR

**INFORME SSPI00067/15-D DE BORRADOR DE ANTEPROYECTO DE LEY DEL PRESUPUESTO DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA PARA EL AÑO 2016.**

***Asunto: Borrador anteproyecto de Ley de Presupuesto de la Comunidad para 2016. Contenido adicional o no necesario de las leyes de Presupuestos. Creación y modificación de tributos.***

Remitido el 8 de septiembre de 2014 por la Ilma. Sra. Viceconsejera de Hacienda y Administración Pública el Borrador de Anteproyecto de Ley referenciado (única documentación remitida por el peticionario), para la emisión del informe preceptivo que contempla el artículo 78.2.a) del Reglamento de Organización y Funciones del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía y del Cuerpo de Letrados de la Junta de Andalucía, aprobado por Decreto 450/2000, de 26 de diciembre, se formulan las siguientes

**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 aprobado por la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de Reforma 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: TRLGHPJA). 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 concurran 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 concurra 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, 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 recientemente 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 del Texto Refundido de la Ley General de la Hacienda Pública de la Junta de Andalucía, aprobado mediante el Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de marzo, 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**

En 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 art. 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 6/2014, de 30 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma para el año 2015, 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.

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.-** Debe recordarse igualmente, como 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.

En este sentido, se aprecia que algunas de las normas contenidas en el texto remitido atienden al **proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2016**, actualmente en trámite.

Es el caso de las relativas a las retribuciones del personal (artículos 11, en relación con el artículo 18.2 del proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2016), y de forma específica, las destinadas a las retribuciones del personal funcionario, del personal laboral, del personal eventual o del personal del Servicio Andaluz de Salud (artículos 16, 17, 18 y 19); también se da esta vinculación en otros preceptos, tales como el que artículo 12, sobre la oferta de empleo público, relacionado con el artículo 20 del proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2016, o la Disposición Adicional Decimoquinta, sobre permiso retribuido para las funcionarias en

estado de gestación, que se remite a la que sería nueva disposición adicional decimocuarta de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, según la Disposición Final Cuarta.Dos de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2016.

Respecto a todas estas previsiones y cualesquiera otras que pueda contener el anteproyecto sometido a informe condicionadas a lo que definitivamente disponga la norma de aprobación de los Presupuestos estatales, se advierte, con carácter general, de la lógica pendencia de su mantenimiento en función de la versión última de la norma estatal.

**CUARTA.- ANALISIS ESPECIFICO DEL ARTÍCULADO.**

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

**4.1.- Artículo 1:** Dado que el contenido de este precepto se encuentra en íntima conexión con el artículo 33 del TRLGHPJA, 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”*.

Por otra parte, de acuerdo con el apartado 2.c) de este último precepto citado, el Presupuesto contendrá *“Los estados de gastos e ingresos de sus instituciones”*, no mencionados, en cambio en el artículo objeto de análisis.

**4.2.- Artículo 4:** El mismo está dedicado a las entidades que perciben transferencias de financiación en el Presupuesto para 2016. La principal novedad de este artículo es la supresión del cuadro relativo a las Agencias de régimen especial existentes en la actualidad (Servicio Andaluz de Salud, Servicio Andaluz de Empleo, Agencia de Gestión Agraria y Pesquera de Andalucía) como entes instrumentales que puedan recibir transferencias de financiación. La posibilidad de que las leyes de presupuestos decidan año a año cuáles han de ser las entidades que pueden recibir transferencias de financiación con cargo a los presupuestos se encuentra recogida expresamente en el apartado 4 del art. 58.bis del TRLGHPJA, que dispone que *“únicamente podrán ser receptoras de transferencias de financiación las entidades que expresamente tengan reconocidas este instrumento de financiación en el Presupuesto de cada ejercicio de la Comunidad Autónoma”*.

No es sin embargo ésta la única modificación que afecta al régimen económico, financiero y presupuestario de las Agencias de Régimen especial, pues en el texto del anteproyecto se aprecian numerosas modificaciones de este régimen, tanto mediante una nueva regulación de estos aspectos en el anteproyecto de la ley de presupuestos, como mediante la modificación de numerosos preceptos del TRLGHPJA, siendo recomendable que la Exposición de Motivos recoja la justificación de esta importante modificación, que de la lectura de los preceptos que se indicarán a continuación parece tener por objeto asimilar este régimen de las agencias de régimen especial al de las agencias administrativas, separándolo y alejándolo del régimen de las agencias públicas empresariales, sociedades mercantiles, fundaciones y otros tipo de entes, siendo la máxima expresión de esta

modificación la supresión del artículo 63 del TRLGHPJA, precepto dedicado íntegramente al régimen económico, financiero y contable de las agencias de régimen especial.

Resulta conveniente dedicar en este punto un apartado dedicado a analizar estas modificaciones.

Así pues, por una parte el anteproyecto de la ley de presupuestos modifica este régimen económico en diversos artículos como son el artículo 4 dedicado a las transferencias de financiación o el artículo 30 -precepto dedicado al régimen de financiación de las agencias públicas empresariales, sociedades mercantiles-, de donde desaparece, frente a años anteriores, la mención a las agencias de régimen especial.

Frente a estas dos modificaciones expresas, sin embargo, algunos preceptos siguen manteniendo la posibilidad de que estas agencias reciban transferencias de financiación, como son el **artículo 7.h)** que al regular los créditos ampliables, recoge en la letra h) *“las transferencias para la financiación de las agencias administrativas y de las agencias de régimen especial, en la medida en que se autoricen ampliaciones de créditos en las mismas.”* Así debe entenderse salvo que las transferencias para la financiación a las que se refiere este último precepto no respondan en rigor al concepto técnico jurídico de esta figurar definido en el artículo 58 bis. En el mismo sentido, el **artículo 27.1.**

Como adelantábamos, también se produce una modificación de este régimen en diversas disposiciones del anteproyecto remitido, como en la **Disposición Derogatoria Única**, que deroga expresamente el artículo 63 del TRLGHPJA, y en la **Disposición Final Primera**, que modifica diversos preceptos del TRLGHPJA en el sentido ya indicado, de suerte que, mientras en la normativa vigente, el régimen económico y financiero de las agencias de régimen especial se encontraba condensado, por una parte en el citado artículo 63 del TRLGHPJA y demás artículos del Capítulo IV - *Normas especiales para las agencias públicas empresariales, sociedades mercantiles del sector público andaluz, agencias de régimen especial y otras entidades-* y en el art. 30 de las leyes de presupuestos anuales, en el anteproyecto remitido se produce una dispersión y modificación de dicho régimen que se encuentra repartido en preceptos de ambas normas, siendo recomendable que, por razones de seguridad jurídica, se regule de forma unitaria y clara.

**4.3.- Artículo 6:** Dado que, por efecto de la Disposición Final Primera. Tres de la Ley cuyo anteproyecto se informa, se produciría la modificación del régimen general sobre especialidad cualitativa y cuantitativa de los créditos contenida en el artículo 39 del TRLGHPJA, se recomienda asegurar la compatibilidad del régimen concreto previsto en este artículo 6, sobre vinculación de los créditos para el ejercicio 2016, con el que definitivamente se diseñe como general, debiendo remitirnos, por nuestra parte, a las consideraciones que posteriormente razonaremos sobre aquella Disposición.

**4.4.- 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.

**4.5.- Artículo 11.2:** No procede aludir simplemente a las retribuciones del personal, sino que debe seguirse el tenor literal del artículo 19.2 del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2016, que expresamente se refiere a las *"retribuciones del personal al servicio del sector público"*, y ello para distinguirlas de las retribuciones de altos cargos.

**4.6.- Artículo 12:** En el tercer párrafo se trata de trasladar a la normativa autonómica la regla prevista en el Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2016, contenida en el artículo 20.Seis, según la cual, *"La tasa de reposición de efectivos correspondiente a uno o varios de los sectores definidos en el artículo 20.Uno.2 podrá acumularse en otro u otros de los sectores contemplados en el citado precepto o en aquellos Cuerpos, Escalas o categorías profesionales de alguno o algunos de los mencionados sectores, cuya cobertura se considere prioritaria o que afecten al funcionamiento de los servicios públicos esenciales."* Sin embargo, podemos comprobar como en el borrador remitido también se hace referencia a la acumulación en las especialidades, concepto que, por el contrario, no se mencionaría en la norma estatal.

**4.7.- Artículo 15:** Referido este artículo a las retribuciones de los altos cargos de la Junta de Andalucía, de las agencias administrativas y de las agencias de régimen especial, se considera innecesario el inciso *"sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 11.2"* que figura al comienzo de los apartados primero y cuarto, dado que el artículo 11 está dedicado a las retribuciones del personal al servicio del sector público, siendo distinto el régimen de retribuciones de ambos.

**4.8.- Artículo 22.1:** A diferencia del artículo 22.1 de la Ley de Presupuestos de Andalucía para 2015, se ha sido suprimido el contenido de los dos últimos párrafos del mismo, lo que se deja apuntado a los efectos de verificar si es una simple omisión por error o es voluntaria.

**4.9.- Artículo 23.1:** El apartado 1 ha visto reducido su contenido respecto al mismo precepto pero de la Ley de Presupuestos de Andalucía para 2015, concretamente en lo que respecta al contenido del informe de la Consejería de Hacienda y Administración Pública y a la documentación que ha de remitirle el órgano proponente, lo cual se deja indicado a los efectos oportunos.

**4.10.- Artículo 23.2.h):** Debería especificarse si serían únicamente los conflictos colectivos los que precisarían del informe de la Consejería de Hacienda y Administración Pública contemplado en este precepto, para su sometimiento al Sistema Extrajudicial de Resolución de Conflictos Laborales de Andalucía.

**4.11.- Artículo 23.4:** Se introduce, por comparación con el artículo 23 de la Ley de Presupuestos de Andalucía para 2015, un nuevo apartado relativo al personal laboral excluido de la

negociación colectiva o no sujeto a convenio colectivo, en el sentido de limitar sus retribuciones con el tope establecido para el personal de alta dirección del artículo 24, resultando imprecisa la delimitación efectuada de este tipo de personal, teniendo en cuenta en particular la indeterminación de la que también adolecería la norma de remisión, como veremos a continuación.

Ello al margen de que, en cuanto norma relativa a las retribuciones del personal laboral, debería ubicarse mejor, en su caso, en el artículo 17.

En su caso, debería debe justificarse la exclusión de la eficacia de este artículo 14.4 respecto al contratos de investigador distinguido a los que se refiere el artículo 23 de la Ley 14/2011, de 1 de junio, de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación.

**4.12.- Artículo 24:** Como hemos adelantado, no queda claro cuál sería el ámbito subjetivo de aplicación de este artículo, pues se hace referencia como tal al correspondiente al personal de alta dirección de las entidades instrumentales de la Junta de Andalucía, cuya definición, prevista en el apartado 2, coincide con la contenida acerca del personal directivo de las agencias públicas empresariales en el artículo 70.2 de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de Administración de la Junta de Andalucía.

Además, a pesar de que uno de los objetivos principales de este precepto sería el de declarar la continuidad en su aplicación del artículo 18 de la Ley 3/2012, de 21 de septiembre, de Medidas Fiscales, Administrativas, Laborales y en materia de Hacienda Pública para el reequilibrio económico-financiero de la Junta de Andalucía – este artículo se aprobó para su aplicación, inicialmente, solo hasta el 31 de diciembre de 2013, según el artículo 4 de la misma Ley -, no se determina el personal afectado del mismo modo que en esta última Ley, que, por el contrario, se refiere al personal al que corresponde las funciones ejecutivas de máximo nivel y al resto del personal directivo, ambos, de las entidades instrumentales, sin mencionar tampoco a las agencias administrativas, sí incluidas, sin embargo, en el texto remitido.

Por tanto, ha de precisarse, atendiendo a las categorías de personal de este tipo de entidades definidas en las normas generales vigentes, a cuáles alcanzaría este artículo 24

En su caso, debe aclararse la inclusión en el apartado 3 del inciso *"sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 11.2"*, pues surgen dudas acerca de si el personal laboral de alta dirección puede verse beneficiado por el incremento del 1% previsto en el artículo 11.2 o por el contrario se pretende la no aplicación de este incremento.

**4.13.- Artículo 24.5:** Del mismo modo que se prevé en el artículo 23.5, debería extenderse la declaración de nulidad de pleno derecho para los acuerdos o contratos que se suscriban contraviniendo la autorización o el informe previsto en el apartado 1, no comprendiendo solo los celebrados con omisión de ese trámite o con cuantías superiores a las previstas en los apartados 3 y 4.

**4.14.- Artículo 25.5. segundo párrafo:** Ha de aclararse, puesto que no guarda relación alguna con este apartado, siendo su redacción defectuosa y no resultando preciso su contenido.

**4.15.- Artículo 28.5:** Se establece que, en los reintegros, cuando el beneficiario sea una administración pública de las previstas en el artículo 2.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, el interés de demora aplicable será el interés legal del dinero, no aplicándose el incremento del 25% que establece el artículo 38.2 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones. El TRLGHPJA, en su artículo 125.2, preceptúa que *“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”*.

Por tanto, en aplicación de dicho régimen general, no procedería que en la Ley de Presupuestos autonómicos se modificara el interés de demora aplicable en materia de subvenciones.

Téngase en cuenta a tales efectos que, según las SSTC 238/2007, de 21 de noviembre (RTC 2007, 238) , FJ 4 ; y 248/2007, de 13 de diciembre (RTC 2007, 248) , FJ 4): *“lo que no puede hacer la Ley de Presupuestos es, sin modificar previamente la norma legal que regula el régimen sustantivo de una determinada parcela del ordenamiento jurídico, desconocerlo, procediendo a efectuar una aplicación distinta a la prevista en la norma cuya aplicación pretende». Y ello es así porque, a juicio del Tribunal, «[l]a Ley de Presupuestos, como previsión de ingresos y autorización de gastos para un ejercicio dado debe respetar, en tanto no las modifique expresamente, las exigencias previstas en el ordenamiento jurídico a cuya ejecución responde, so pena de poder provocar, con su desconocimiento, situaciones de inseguridad jurídica contrarias al art. 9.3 CE»”*.

Distinto sería que dicha excepción se introdujera en el régimen general de subvenciones mediante la oportuna modificación del TRLGHPJA, si bien, para que ello tuviera lugar mediante la presente ley de Presupuestos, deberían respetarse las condiciones sobre el contenido eventual o no necesario de la misma antes expuesto.

En cualquier caso, la exención del porcentaje del 25% constituye una excepción a la regla general que debería justificarse de forma expresa, pues supone una discriminación con respecto al resto de beneficiarios obligados al reintegro de las subvenciones públicas.

**4.16.- Artículo 28.6 y 7:** En este artículo se contienen las que se califican como normas especiales en materia de subvenciones, destinándose los apartados 6 y 7 a normas de gestión del gasto correspondiente a la concesión de subvenciones.

Se recomienda que, a los efectos de que el contenido del precepto resulta congruente con la rúbrica con la que se titula el mismo, tales apartados se limiten a prever las que serían verdaderas reglas especiales en relación con la gestión presupuestaria de las subvenciones y no mera reproducción de las normas generales vigentes en la actualidad al respecto.

Si perjuicio de esta observación de carácter general, podemos hacer las siguientes sobre algunos de los aspectos concretos regulados en tales apartados.

Así, en el apartado 6.a), debería corregirse la redacción propuesta para su frase inicial, pues, con la fórmula *"concesión directa de las mismas"* parece hacerse referencia a las anteriormente mencionadas, es decir, las regladas, cuando realmente el propósito es el de distinguir dos tipos de subvenciones según el procedimiento de concesión, las regladas para las que se efectúe convocatoria previa, por un lado, y las de concesión directa, por otro.

Por otra parte, resultan indeterminadas las consecuencias de atribuirle, en ese mismo subapartado, un carácter provisional a la aprobación del gasto por el Consejo de Gobierno en los supuestos del artículo 115.2 del TRLGHPJA, precepto este último según el cual *"La autorización del Consejo de Gobierno llevará implícita la aprobación del gasto correspondiente."*, sin que se especifique el carácter de dicha aprobación. Por tanto, ha de precisarse cuál sería el régimen jurídico de dicha aprobación provisional que la distinguiría de una aprobación ordinaria del gasto.

En relación con el apartado 7.a.1ª), cabe preguntarse, si en las convocatorias de procedimientos de concesión de subvenciones en régimen de concurrencia no competitiva, también habría que especificar su distribución por anualidades en el caso de previsión de la posibilidad de adquirir compromisos de gasto de carácter plurianual, como así se exige para los procedimientos de concurrencia competitiva, en el artículo 10.b) del Reglamento de los Procedimientos de Concesión de Subvenciones de la Administración de la Junta de Andalucía, aprobado por el Decreto 282/2010, de 4 de mayo.

Del artículo 28.7.2ª).d) no se deduce con claridad si se trata de imponer o no un régimen general de fiscalización previa para todas las convocatorias de subvenciones, excluyéndose así las excepciones que el ordenamiento prevea actualmente respecto al deber de sometimiento a la intervención crítica de los expedientes con propuestas de gastos y, específicamente, en materia de subvenciones.

**4.17.- Artículo 29.:** Téngase en cuenta lo dispuesto en la Disposición Adicional Sexta del Real Decreto Real Decreto 127/2014, de 28 de febrero, por el que se regulan aspectos específicos de la Formación Profesional Básica de las enseñanzas de formación profesional del sistema educativo, según el cual *"Todas las disposiciones contempladas en el Real Decreto 1147/2011, de 29 de julio, por el que se establece la ordenación general de la Formación Profesional del sistema educativo, a excepción de la disposición adicional séptima, serán de aplicación en el curso 2015-2016 o podrán anticiparse al curso 2014-2015 siempre que no se opongan a lo dispuesto en la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, a lo establecido en la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, y a lo regulado en este real decreto."*

**4.18.- Artículo 30:** Nos remitimos a las consideraciones 4.2 en relación a las transferencias a agencias de régimen especial y a la modificación en profundidad del régimen económico, financiero y

presupuestario de las agencias de régimen especial, cuya mención ya desaparece en este artículo respecto al del mismo ordinal de la Ley de Presupuestos de Andalucía para 2015.

**4.19.- Artículo 30.4:** Debería añadirse una referencia expresa a la Ley 38/2003, de 18 de noviembre, General de Subvenciones, al TRLGHPJA, así como a respectiva normativa de desarrollo.

**4.20.- Artículo 33.6:** En el apartado 6, *in fine*, se introduce la necesaria aprobación o ratificación por el Consejo de Gobierno de aquellos instrumentos financieros que se hayan formalizado o vayan a formalizarse por la Comunidad Autónoma de Andalucía, aunque solo resultaría exigible dicho trámite, según el anteproyecto, en aquellos casos determinados por el propio Consejo de Gobierno mediante Decreto.

Debemos hacer algunas observaciones al respecto, partiendo para ello de un criterio interpretativo según el cual, el ámbito de este precepto se correspondería con el de todos los avales que pueda conceder la Comunidad Autónoma de Andalucía, sea a través de la Tesorería General de la Junta de Andalucía, de sus agencias e instituciones o de los fondos sin personalidad jurídica.

Se advierte, que dicha aprobación o ratificación parece que se contempla como un trámite distinto del de la autorización del superior órgano ejecutivo de la Junta de Andalucía que se precisaría para que la Tesorería concediera avales con carácter general, como así resulta del artículo 79.1 del TRLGHPJA y así también se reproduce en el apartado 2 del artículo 33 analizado, pudiendo llegar a requerirse aquella aprobación o ratificación, incluso, respecto a los avales de las agencias e instituciones, regulados en el artículo 83 del TRLGHPJA.

Por tanto, deberían introducirse los criterios que permitieran distinguir dicha aprobación o ratificación respecto a la autorización referida.

En su caso, se advierte, para su valoración oportuna, que, de mantenerse la redacción remitida, únicamente cabría exigir dicha aprobación o ratificación cuando así lo previera el Consejo de Gobierno mediante Decreto, no procediendo entonces su establecimiento a través de un Acuerdo del mismo.

**4.21.- Disposición Adicional Cuarta:** Se prevé el mantenimiento de las medidas en materia de retribuciones de altos cargos adoptadas a través de los apartados 4, 5 y 6 del artículo 6 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, a diferencia del ejercicio 2015, en el que la Ley de Presupuestos de Andalucía para el mismo declaraba la no aplicación de dichos apartados (Disposición Adicional Cuarta).

En estas circunstancias, debería quedar claro cuáles serían las retribuciones íntegras anuales cuyo importe se debería tomar como referencia para aplicar el porcentaje de reducción correspondiente. En cualquier caso, ha de comprobarse que las previsiones de tales apartados resulten compatibles con las retribuciones de altos cargos fijadas en el artículo 15.

**4.22.- Disposición Adicional Sexta:** Del tenor de la misma parece desprenderse el objetivo de recuperar la eficacia de lo dispuesto en el párrafo segundo del apartado primero de la Disposición adicional primera 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, cuya aplicación se negó para el ejercicio 2015 por la Disposición Adicional Sexta de la Ley de Presupuestos de Andalucía para tal ejercicio.

Por tanto, se recomienda hacer expresa remisión a aquella Disposición de la Ley 3/2012.

**4.23.- Disposición Adicional Undécima:** En el apartado 1 se incluye a las sociedades mercantiles entre las entidades a las que les resultaría de aplicación esta Disposición, al mismo tiempo que se añade la condición de clasificación de las mismas en el sector *"Administraciones Públicas"*, subsector *"Comunidades Autónomas"*, según el Sistema europeo de cuentas nacionales y regionales de la Comunidad. Sin embargo, debe tenerse en cuenta la definición del concepto de *"Comunidades Autónomas"* dada por el Reglamento (CE) 2223/1996, de 25 de junio, del Consejo, que establece dicho Sistema, en cuyo Anexo A se declara que *"está formado por las administraciones que constituyen unidades institucionales diferenciadas y que llevan a cabo algunas funciones de administración pública a un nivel inferior al de la administración central y superior al de las corporaciones locales, con excepción de las administraciones de seguridad social de las propias comunidades autónomas."*, incluyéndose *"las instituciones sin fines de lucro controladas y financiadas principalmente por las comunidades autónomas y cuya competencia abarca únicamente el territorio económico de éstas"*. Por tanto, parece que las sociedades mercantiles no responderían a esta definición, dada la finalidad lucrativa propia de las mismas.

Por otro lado, en cuanto al apartado 2 y los posibles pagos en formalización previstos, no queda claro a qué efectos se hace referencia a las Leyes de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Andalucía. De este modo, surge la duda acerca de su remisión lo sería en relación con las tres figuras de financiación indicadas, es decir, transferencias de financiación, encomiendas de gestión y subvenciones, o solo respecto a estas últimas. Además, ha de precisarse si el fin es el de admitir los pagos en formalización únicamente si la transferencia, encomienda o subvención estuvieran previstas de forma concreta en las Leyes de Presupuestos, y si por tanto, en cuanto a las subvenciones, deberían ser nominativas {artículo 22.1.a) Ley General de Subvenciones}.

Entendemos también que debería añadirse la invocación de aquellas circunstancias que permitieran tener en cuenta la naturaleza o finalidad de las transferencias, encomiendas o subvenciones para impedir la aplicación de la técnica de los pagos en formalización, dada la repercusión que sobre los objetivos o fines de esos gastos podría tener su falta de financiación efectiva por la Hacienda de la Junta de Andalucía.

En este sentido, podría establecerse la vinculación material entre los préstamos de las entidades instrumentales que se incluyan en el ámbito de esta Disposición y las transferencias, encomiendas o subvenciones de cuyo pago en formalización se trata, de modo que aquellos

operaciones financieras deban estar destinadas a la financiación de las actuaciones objeto de las transferencias, encomiendas o subvenciones.

**4.24.- Disposición Adicional Duodécima:** Queda la duda acerca de cómo se aplicarían los límites cuantitativos previstos en la Disposición Adicional Decimoséptima de la Ley del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para 2015. Es decir, no queda claro si resultarían de aplicación los mismos límites pero referidos al ejercicio 2015, por un lado, y al 2016, por otro, o bien, aquéllos regirían con carácter absoluto para ambos ejercicios conjuntamente considerados.

**4.25.- Disposición Adicional Decimosexta:** Téngase en cuenta lo dispuesto por el Estado con el carácter de legislación básica en el Real Decreto-ley 10/2015, de 11 de septiembre, que concede créditos extraordinarios y suplementos de crédito en el presupuesto del Estado y se adoptan otras medidas en materia de empleo público y de estímulo a la economía, en particular, en su artículo 1. apartados Uno y Tres, sobre recuperación de la paga extraordinaria y adicional del mes de diciembre de 2012 del personal del sector público.

En su caso, debe corregirse su redacción para que quede claro que los conceptos retributivos referidos serían los dejados de percibir por aplicación del Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de Medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad.

**4.26.- Disposición Adicional Decimoséptima:** Resulta indeterminado el concepto técnico jurídico de "*grupo de entidades*", en particular, teniendo en cuenta la confusión que la redacción propuesta genera acerca de si el mismo se emplea para referirse al personal directivo o a la persona que ostenta la máxima responsabilidad, resultando indeterminados, en cualquier caso, cuáles serían aquellos grupos de entidades que se han considerado al redactar el anteproyecto.

Se recomienda identificar el personal del sector público andaluz que resultaría afectado por esta Disposición.

**4.27.- Disposición Final Primera. Uno, que modifica el artículo 28 del Texto Refundido de la Ley General de la Hacienda Pública de la Junta de Andalucía, aprobado por el Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de marzo:** Se recomienda precisar cuál es el órgano administrativo concreto al que se trata de identificar con la referencia al "*órgano directivo con competencia en materia de Tesorería*", efectuada así en el apartado 2 del precepto de cuya modificación se trata.

Así, cabe preguntarse si la ejecución de las órdenes de retención se pretende atribuir al órgano integrado en la estructura de la Consejería o de la entidad de la que se trate con competencias en materia de tesorería, o bien, a la Tesorería General de la Junta de Andalucía, supuesto este último en el que habría que tener en cuenta el ámbito subjetivo limitado de la misma, según así se define en el artículo 72.1 del TRLGHP.

En cualquier caso, dado que en el proyecto solo se hace referencia a la Administración de la Junta de Andalucía, a las agencias administrativas y a las agencias de régimen especial, se advierte que no se especificaría el órgano competente para el ejercicio de esta misma función de retención cuando el deudor fuera otra entidad distinta del sector público andaluz.

**4.28.- Disposición Final Primera. Tres, que modifica el artículo 39 del TRLGHPJA:**

La modificación consistiría, esencialmente, en suprimir la especificación del grado de vinculación de los créditos contenida en el apartado 1 del actual 39 del TRLGHPJA, según el cual los créditos serán vinculantes *“de acuerdo con su clasificación orgánica, por programas y económica a nivel de artículo”*, pasándose ahora, a tenor del proyecto remitido, a comenzar declarando la regla general de la vinculación de los créditos, para posteriormente detallar el régimen específico de dicha vinculación según el sujeto del sector público andaluz del que se trate.

Por tanto, se recomienda matizar al inicio del artículo 39.2, en la redacción propuesta, el alcance de la declaración general de que *“Los créditos autorizados en los estados de gastos del Presupuesto tienen carácter limitativo y vinculante”*, advirtiéndose por tanto que el grado de vinculación no será absoluto, sino de acuerdo con las reglas específicas que se establezcan en los apartados siguientes del propio artículo.

Continuando con el examen pormenorizado del precepto proyectado, parece que en el apartado 5 del artículo 39 del TRLGHPJA se propone remitir a los Presupuestos de las Agencias de régimen especial para establecer la vinculación de créditos distintos de los previstos en dicho precepto o en un grado superior al indicado en el mismo. De este modo, debería especificarse el sentido concreto que se pretende atribuir a las remisiones a *“cuantas determinaciones específicas establezca la Ley del Presupuesto en cada ejercicio”* y a los *“créditos declarados específicamente como vinculantes”*, ya sea el que acabamos de exponer u otro.

En relación con esta última previsión, se recomienda aclarar en la redacción del artículo 39 la vigencia de esta misma posibilidad respecto al estado de gastos de la Administración de la Junta de Andalucía, las instituciones y las agencias administrativas.

Por otro lado, entendemos que, al exigirse en el apartado 5 *in fine* el informe de la Dirección General competente en materia de Planificación para el supuesto de determinadas modificaciones presupuestarias que se previeran en el ámbito de las agencias de régimen especial cuando afectaran a inversiones, debería concretarse el ámbito específico al que se refiere dicha planificación.

En cuanto al que sería el apartado 6.Segunda del artículo 39 del TRLGHPJA, se emplea el concepto de *“fondo de financiación”*, el cual no se corresponde con la clasificación de la estructura de gastos establecida en la Orden de 3 de julio de 2012, por la que se establecen los códigos y las definiciones de la clasificación económica del estado de gastos, ni en la seguida en los Presupuestos vigentes para 2015. Por ello, aquel concepto resulta indeterminado.

Otro tanto cabe decir respecto a los conceptos de *“categoría de gasto o medida comunitaria”*, referidos en el apartado 6.Tercera del mismo artículo.

Respecto a este mismo subapartado debemos indicar que, dado que el FEAGA es un Fondo Europeo, no procede citarlo de forma separada, debiendo entenderse incluido, por tanto, en la referencia genérica a los Fondos Europeos.

**4.29.- Disposición Final Primera. Cuatro, que modifica el artículo 40.2.a) del TRLGHPJA:** Dado que en el apartado e) del artículo 40.2 del TRLGHPJA ya se mencionan las "subvenciones" sin distinción, no se comprende el alcance de la referencia específica que se haría a las subvenciones de capital.

**4.30.- Disposición Final Primera. Ocho, que modifica el artículo 47.1 del TRLGHPJA:** Resulta indeterminado el alcance de las modificaciones introducidas en su redacción, consistentes en sustituir la salvedad actualmente hecha de las competencias genéricas atribuidas en el artículo anterior – hay que entender que éste sería el actual artículo 45, al que se trasladó sustancialmente el contenido del anterior artículo 46, en virtud de la modificación operada por la Ley 6/2014, de 30 de diciembre, de Presupuesto de Andalucía para 2015 - , por la relativa a las competencias atribuidas, en concreto, en el apartado 6 de dicho artículo 45.

Debe trasladarse de forma clara y precisa, por tanto, a la redacción de este artículo 47.1 el objetivo propuesto.

**4.31.- Disposición Final Primera. Nueve, que modifica el artículo 52 del TRLGHPJA:** Con la regulación que se introduciría en el apartado 3 de este artículo parece que se pretende aclarar que, en los casos de extinción de deudas por compensación, aunque eso diera lugar a la retención de su pago, como así dispone el artículo 25.2 del TRLGHPJA, ello debería significar, no obstante y además, la imputación del gasto correspondiente a la Consejería, agencia administrativa o agencia de régimen especial deudora, debiendo tener lugar dicha imputación tanto desde el punto de vista presupuestario, como contable.

Precisamente, en relación con el reflejo contable de dicha imputación, en el último inciso de la redacción propuesta se permitiría que tuviera lugar, bien en el ejercicio en el que se acordara la compensación, bien en el siguiente. En este punto, entendemos que deberían indicarse las razones que permitirían, excepcionalmente, dicha contabilización en un ejercicio distinto de aquél en el que el gasto se habría realizado.

**4.32.- Disposición Final Primera. Catorce, que añade el apartado 4 en el artículo 93 del TRLGHPJA:** En primer lugar, se advierte que no se trataría de modificar el apartado 4 del artículo 93 del TRLGHPJA, como literalmente se expresa en el proyecto, sino de añadir el mismo.

Hecha esta observación formal, en cuanto al fondo, una vez que se alude al concepto técnico jurídico de "denegación de opinión", propio de la técnica auditora {artículo 5.1.e) de la Ley 22/2015, de 20 de julio, de Auditoría de Cuentas}, debemos plantearnos si el ámbito subjetivo en el que sería de aplicación esta disposición no se correspondería con el de todas las entidades sujetas a control

financiero, delimitado así en el párrafo primero, apartado 1, del mismo artículo 93 del TRLGHPJA, sino únicamente con el de las indicadas en el párrafo segundo del mismo precepto para que dicho control se lleve a cabo mediante procedimientos y técnicas de auditoría.

Debería precisarse, por tanto, el ámbito subjetivo de este apartado 4.

Por otro lado, no solo habría que aludir a las responsabilidades del artículo 108 del TRLGHPJA, sino a las de cualquier otra naturaleza que pudieran haberse derivado de los hechos en cuestión.

**4.33.- Disposición Final Primera. Quince, que añade el apartado 8 en el artículo 94 del TRLGHPJA:** Debería determinarse la incidencia que este nuevo apartado tendría sobre el actual 93.3 del TRLGHP, que ya prevé la misma regulación aunque solo para agencias públicas empresariales y sociedades mercantiles.

**4.34.- Disposición Final Primera. Dieciséis, que modifica el artículo 95 bis del TRLGHPJA:** La modificación propuesta consiste, fundamentalmente, en prever la posible discrepancia del órgano gestor con el criterio de la Intervención favorable a la procedencia de reintegrar una subvención y que así se haya expresado en un informe de control financiero, regulándose, en consecuencia, cómo tramitar y resolver tal discrepancia.

Sin embargo, parece que se elimina la posible discrepancia, no ya con la incoación del procedimiento de reintegro, sino con el criterio recogido en el informe que la Intervención emitiera una vez incoado ya el procedimiento correspondiente.

Así, en el apartado 7 del artículo 95 bis seguiría aludiéndose al supuesto en el que el órgano gestor no aceptara el criterio establecido en el informe de control financiero, como también se hace en la versión vigente; sin embargo, con ello parece que únicamente se está refiriendo a la posibilidad de discrepar sobre la procedencia de iniciar o no el procedimiento de reintegro, pero no estaría contemplando dicho trámite para un momento posterior al inicio y anterior a la propuesta de resolución. Tal conclusión la alcanzamos teniendo en cuenta que los únicos resultados posibles de la discrepancia que se promoviera entonces y que así se prevén en el proyecto consistirían, bien en el acuerdo de inicio del procedimiento de reintegro, o bien, en la tramitación del procedimiento de resolución de reparos.

En este sentido, tomando como referencia la normativa estatal en la materia, en concreto, el artículo 51 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, puede comprobarse como el mismo distingue claramente entre el informe de control financiero de la Intervención (apartado 1) y el informe sobre el procedimiento de reintegro ya iniciado, incluyendo las alegaciones de los interesados y el parecer del órgano gestor (apartado 3), diferenciándose por tanto también entre la discrepancia sobre la procedencia de iniciar o no el procedimiento, por un lado, y la discrepancia respecto al criterio de la Intervención expresado en el informe anterior a la propuesta de resolución.

En definitiva, debería clarificarse en la normativa autonómica el régimen de los informes de la Intervención en relación con los procedimientos de reintegro que pudieran iniciarse a raíz de su control financiero, explicitándose en consecuencia si la discrepancia del órgano gestor sería posible, no solo respecto a la procedencia de incoar el expediente de reintegro, sino también una vez iniciado ya el mismo.

**4.35.- Disposición Final Primera. Diecisiete, que modifica el artículo 96 del TRLGHPJA:** Dado que en el apartado 1 del artículo 96 proyectado se hace referencia a la contratación de auditorías sobre cualquier entidad de la Comunidad Autónoma de Andalucía, también estarían comprendidas en dicha fórmula todas las indicadas a continuación, tales como agencias administrativas, agencias de régimen especial, agencias públicas empresariales o sociedades mercantiles, o incluso, las referidas en el apartado 4, como son los consorcios y también los fondos, previéndose para todas ellas un régimen distinto según el tipo de entidad del que se trate. Por tanto, ha de clarificarse el régimen de contratación de auditorías establecido en este artículo, debiendo ordenarse en consecuencia la estructura de la que se dotaría a dicho precepto.

**4.36.- Disposición Final Primera. Dieciocho, que añade el apartado 3 en el artículo 129 del TRLGHPJA:** Resulta indeterminado el objetivo perseguido con dicha modificación, y por tanto, el alcance de la misma. Así, no queda claro si lo que se pretende es establecer un nuevo tipo infractor respecto a los definidos con carácter básico en la normativa estatal, en concreto, una nueva infracción administrativa leve distinta a las catalogadas en el artículo 56 de la Ley General de Subvenciones, o bien, se trataría únicamente de destacar una de estas infracciones que pudiera cometerse por los auditores de cuentas en relación con la justificación de subvenciones.

Es decir, podría entenderse que, con la redacción propuesta, únicamente se persigue mencionar específicamente el encuadre posible, en alguna de las infracciones leves establecidas en la norma estatal, de la conducta de los auditores consistente en que su informe no se ajuste al alcance determinado en las bases reguladoras y no cumpla lo dispuesto en la normativa general para la correcta justificación. En este caso, parece que los auditores solo podrían ser responsables frente a la Administración de acuerdo con el artículo 53.d) de la Ley General de Subvenciones; por tanto, solo en cuanto no cumplieran su obligación de prestar colaboración y facilitar cuanta documentación sea requerida en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 46 de esta Ley, como terceros relacionados con la justificación de la subvención.

En cualquier caso, ténganse en cuenta los criterios sentados por el Tribunal Constitucional en su Sentencia 130/2013, de 4 de junio, al pronunciarse sobre la impugnación del artículo 56 de la Ley General de Subvenciones, delimitando así las competencias autonómicas respecto al régimen sancionador sustantivo en materia de subvenciones. El supremo intérprete de la Constitución parte de que el precepto en cuestión dispone que *"constituyen infracciones leves los incumplimientos de las obligaciones recogidas en la esta Ley y en las bases reguladoras de subvenciones"*, sin hacer referencia alguna a la posible existencia de legislación autonómica de desarrollo; pero sostiene que, *"Ahora bien, la mera ausencia de esta referencia expresa no implica que el precepto pretenda vedar ese desarrollo autonómico; nada impide que las Comunidades Autónomas, en ejercicio de sus*

*competencias y siempre que no introduzcan divergencias irrazonables o desproporcionadas, puedan proceder también a regular las infracciones introduciendo nuevos tipos o concretando los que la Ley estatal establece”.*

**4.37.- Disposición Final Primera. Diecinueve, que añade la disposición adicional tercera del TRLGHPJA:** Esta disposición, bajo la rúbrica “Acceso a bases de datos”, dispone que la Consejería de Hacienda y Administración pública pueda tener acceso a las bases de datos, plataformas tecnológicas y sistemas de información de la Administración de la Junta de Andalucía así como de sus entes instrumentales, para el adecuado desempeño de sus funciones.

Esta disposición plantea diversas dudas sobre su legalidad desde distintas perspectivas.

Por una parte no puede reconocerse esa posibilidad de acceso a información de una Administración Territorial a sus entes instrumentales de forma ilimitada debido a que éstos cuentan con personalidad jurídica propia y tienen una naturaleza y características particulares por las que han sido creados (art. 50 Ley 9/2007, de 22 de octubre, de Administración de la Junta de Andalucía). Ello no implica que en determinados casos, atendiendo a razones justificadas de carácter técnico, económico o financiero, puedan articularse los mecanismos adecuados de suministro de información de unos entes instrumentales hacia la administración de la que dependen, e incluso la posibilidad de acceder a bases de datos, pero justificando en todo momento el supuesto, la necesidad técnica, la no vulneración de otras normas y mediante el instrumento normativo adecuado.

Ello nos lleva a la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de protección de datos, cuyos preceptos pueden considerarse infringidos con carácter general por la regulación tan genérica de esta disposición.

Ha de tenerse en cuenta que esta disposición habilita para acceder a datos de todo tipo, sin distinción alguna, debiendo considerarse la afección tan importante que puede llegar a tener sobre el derecho a la intimidad de las personas reconocido en el artículo 18 de la Constitución Española, desarrollado por la Ley Orgánica de protección de datos citada, puesto que en el ámbito de esta administración y sus entes instrumentales obra información sensible de los ciudadanos necesaria para el ejercicio de competencias tales como salud, farmacia, menores, dependencia, por citar tan sólo algunos ámbitos.

Finalmente, y respecto del acceso a las bases de datos y sistemas de información del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía, no cabría en ningún caso un acceso pleno e indiscriminado, por conculcarse en ese caso el deber de secreto profesional previsto en el artículo 542.3 de la Ley

Orgánica del Poder Judicial, que garantizaría el derecho a la tutela judicial efectiva de la Administración.

Incluso, podemos reproducir las observaciones que el Consejo Consultivo de Andalucía desarrolló en su Dictamen 0685/2014, de 21 de octubre de 2014, sobre la que aparecía como Disposición Final Decimocuarta en el proyecto de la Ley del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para 2015, cuyo contenido era muy similar a la ahora estudiada. El superior órgano consultivo de la Junta de Andalucía decía así lo siguiente:

*“Aun contando con la referencia a los límites de la normativa de protección de datos, el alcance de esta norma, puesto de manifiesto en su informe por el Gabinete Jurídico, debe llevar a reconsiderar su formulación, pues independientemente de que el acceso que se regula esté ligado a las importantes funciones públicas que se describen, podría ponerse en peligro la tutela de derechos constitucionales y en cualquier caso no se ha justificado la proporcionalidad de una medida de estas características, ni se justifica que no se pueda llegar a lograr el objetivo pretendido mediante información acopiada por captación o suministro, estableciendo deberes de colaboración acordes con dicha finalidad, sin el peligro que entraña una norma transversal que el acceso a bases de datos de un modo tan eficaz como potencialmente dañino en casos de uso abusivo que no siempre son fáciles de controlar.”*

Además, en el proyecto remitido, a diferencia del correspondiente al año anterior, resulta aún más confusa la delimitación de los fines que justificarían el acceso a los sistemas de información en cuestión, pues, mientras que la Disposición Adicional Tercera del TRLGHPJA que se propone comenzaría señalando el fin de garantizar el principio constitucional de estabilidad presupuestaria y el cumplimiento de las obligaciones relativas al suministro de toda la información necesaria para el cumplimiento de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, en el párrafo siguiente, de forma más amplia, se termina haciendo referencia a otros ámbitos de competencia de la Consejería de Hacienda y Administración Pública distintos de aquél, como podría ser incluso la política digital.

En este sentido y en relación con los objetivos señalados en relación con la Ley Orgánica 2/2012, podría interpretarse que únicamente las bases de datos de aquellos órganos y entidades incluidos en su ámbito de aplicación estarían sometidos al régimen de acceso previsto.

Por todo ello es por lo que se recomienda la supresión de este apartado de la Disposición Final Primera.

**4.38.- Disposición Final Segunda, que añade el apartado 12 en el artículo 106 de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de Administración de la Junta de Andalucía:** Se recomienda precisar cuál sería la información sobre el coste de realización material de las encomiendas que debería contenerse en las memorias de las cuentas anuales para ser considerada como detallada y, por tanto, suficiente a los efectos del cumplimiento de esta previsión.

Así, cabe plantearse si bastaría con que dicha información se correspondiera con la prevista antes en el apartado 6 del mismo precepto para la acreditación de los costes reales de la realización de las actuaciones encomendadas.

**4.39.- Disposición Final Cuarta, que modifica el artículo 7.9 de la Ley 11/2010, de 3 de diciembre, de medidas fiscales para la reducción del déficit público y para la sostenibilidad:** No se aprecia en el proyecto remitido cambio alguno en la redacción propuesta para este artículo respecto a la actualmente vigente. Por tanto, debería suprimirse, en su caso, el contenido de esta Disposición Final.

**4.40.- Disposición Final Sexta, que modifica la Ley 8/1997, de 23 de diciembre, de medidas en materia tributaria, presupuestaria, de empresas de la Junta de Andalucía y otras entidades, de recaudación, de contratación administrativa, de función pública y de fianzas de arrendamientos y suministros:** Se modificarían los artículos 6 y siguientes de la misma, sobre creación de la Tasa 00.42 por derechos de examen para la obtención de la habilitación para el ejercicio de la actividad de guía de turismo de Andalucía y por expedición de credencial, para pasar a ser sustituida la misma por la Tasa por tramitación de solicitudes para la obtención de la habilitación de guía de turismo de Andalucía, así como por inscripción en el Registro de Turismo de Andalucía (RTVA) y por la expedición, renovación y duplicado de carné o credencial.

Dadas las restricciones impuestas en materia tributaria a las leyes anuales de presupuestos en el artículo 190.6 del Estatuto de Autonomía de Andalucía, debemos comprobar si las mismas se respetarían o no con la modificación normativa proyectada.

Así, la norma estatutaria declara que *“La ley del presupuesto no puede crear tributo. Podrá modificarlos cuando una ley tributaria sustantiva así lo prevea”*. Al amparo así de este último inciso, la Ley 11/2010, de 3 de diciembre, de medidas fiscales para la reducción del déficit público y para la sostenibilidad, vino a permitir modificar tanto los tributos cedidos como los propios por la Ley del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía (artículo 8).

Se convierte en determinante de este modo calificar el supuesto concreto ante el que nos encontramos como de creación o de modificación de un tributo, en este caso, una tasa.

Desde el punto de vista teórico, para delimitar el concepto técnico jurídico de creación de tributos podríamos acudir, a nuestro juicio, al criterio sentado por el Tribunal Constitucional para definir la potestad de establecer y exigir tributos como el ámbito propio del principio de reserva de ley en materia tributaria, consagrado en los artículos 31.3 y 133.1 y 2 de la Constitución. De esta manera, en su Sentencia 233/1999 de 13 diciembre, aludió a que el mismo *“exige que la creación ex novo de un tributo y la determinación de los elementos esenciales o configuradores del mismo» debe llevarse a cabo mediante ley”*.

En el presente caso, resulta determinante de la introducción de la nueva tasa el cambio producido en el régimen de habilitación como guía de turismo en Andalucía a raíz del Decreto 8/2015, de 20 de enero, ya que antes, conforme al derogado Decreto 214/2002, de 30 de julio, había que superar necesariamente unas pruebas de aptitud para obtener dicha habilitación, mientras que en el sistema vigente, se permite también el acceso general tras la acreditación de una serie de requisitos de nacionalidad, cualificación profesional y competencias lingüísticas, así como mediante el reconocimiento de las cualificaciones profesionales obtenidas en otros Estados Miembros de la Unión Europea.

Por ello, junto a los hechos impositivos anteriores, como eran los relativos a la inscripción para la realización de los exámenes correspondientes o la expedición de la credencial o duplicado, ahora también se devengaría la tasa cuando se solicitara la habilitación a través de los otros dos procedimientos que no conllevan pruebas de aptitud.

Consideramos que se estarían determinando con ello, de forma sustancial, los elementos esenciales de la misma, estableciéndose ex novo dicha tasa sobre las actuaciones citadas, regulación que, conforme al criterio interpretativo por el que nos hemos decantado, no sería procedente introducirla mediante la Ley del Presupuesto de la Comunidad Autónoma.

Sin perjuicio de esta observación principal, debemos entrar en el examen particular del régimen jurídico previsto para la nueva tasa.

**4.41.- Disposición Final Sexta. Dos, Tres y Seis, que modifican, respectivamente, los artículos 6, 7 y 10 de la Ley 8/1997, y Disposición Final Sexta. Siete, que añade el artículo 10 bis en la Ley 8/1997:** Parece que contemplan la inscripción de los guías de turismo en el Registro de Turismo de Andalucía como hecho imponible individualmente considerado. Sin embargo, de la regulación establecida sobre la tasa, se deduce que la tasa no se devengaría por la inscripción de forma separada respecto a la solicitud de la habilitación. Es decir, la sola solicitud de habilitación es causa de exigencia de la tasa, independientemente de que se obtenga o no la misma.

Por tanto, debería suprimirse la referencia a la inscripción registral como hecho imponible.

En cualquier caso, no procede el empleo de siglas para identificar el Registro de Turismo de Andalucía.

**4.42.- Disposición Final Sexta. Sexta. Seis, que modifica el artículo 10 de la Ley 8/1997:** En cuanto a la fijación de la cuota para el supuesto de inscripción en las pruebas de aptitud, se advierte que, al identificarse como objeto de las mismas los dos idiomas extranjeros, parece que se estaría excluyendo del ámbito del hecho imponible las pruebas relativas a la cualificación profesional, así previstas en el artículo 16.3.a) y b) del Decreto 8/2015.

**QUINTA.** Desde el punto de vista técnico normativo, podemos recomendar las siguientes mejoras:

**5.1.- Artículo 2:** Por razones de claridad parece conveniente que la referencia a los entes regulados en el correspondiente artículo no se haga mediante la alusión a las letras del artículo 1 sino que se recoja en la rúbrica del artículo la denominación de las entidades a las que se refiere en concreto como hasta ahora venían haciendo las leyes de Presupuestos. Habría que repetir esta misma recomendación para el artículo 3.

**5.2.- Artículos 8.3 y 9.1:** Se recomienda indicar las normas que regulan el régimen jurídico del Comité de Análisis del Régimen Presupuestario de la Sanidad Andaluza y del Comité de Análisis del Régimen Presupuestario de la Educación Andaluza, a los efectos de facilitar la identificación de los mismos.

**5.3.- Artículos siguientes al 9:** Ha de numerarse el inmediatamente posterior, sobre Régimen presupuestario de atención a la dependencia, lo que determinaría el cambio de numeración del resto que sigue a continuación.

**5.4.- Disposición Adicional Sexta:** Debe evitarse el empleo de la fracción "1/3" para determinar el importe de cuyo abono se trata, sustituyéndose mejor por su expresión literal o porcentual.

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 16 de septiembre de 2015

El Letrado de la Junta de Andalucía.



Antonio Lamela Cabrera.



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

S A L I D A	JUNTA DE ANDALUCÍA	
	Consejo Consultivo de Andalucía	
	201531600001629	02/10/2015
	Registro General Servicios Centrales Granada	HORA 09:00:42

**ASUNTO:** Anteproyecto de Ley del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2016.

Se remite dictamen aprobado por unanimidad por el Pleno de este Consejo Consultivo.

El presente dictamen fue solicitado por oficio de fecha 22 de septiembre de 2015 (recibido en el Consejo el 22 de septiembre de 2015) al amparo de lo previsto en el artículo 17.2 de la Ley 4/2005, de 8 de abril, del Consejo Consultivo de Andalucía.



Granada, 29 de septiembre de 2015  
EL PRESIDENTE

Fdo.: Juan B. Cano Bueso

EXCMA. SRA. CONSEJERA DE HACIENDA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.- SE-VILLA



## CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

DICTAMEN N° 631/2015

OBJETO: Anteproyecto de Ley del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2016.

SOLICITANTE: Consejería de Hacienda y Administración Pública.

**Presidente:**

Cano Bueso, Juan B.

**Consejeras y Consejeros:**

Álvarez Civantos, Begoña  
Balaguer Callejón, María Luisa  
Escuredo Rodríguez, Rafael  
García Calderón, Jesús María  
Gutiérrez Melgarejo, Marcos J.  
Gutiérrez Rodríguez Francisco J.  
Jiménez López, Jesús  
Lasarte Álvarez, Javier  
Martínez Pérez, María Dolores  
Niñoles Ferrández, Isabel  
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 29 de septiembre de 2015, con asistencia de los miembros que al margen se expresan.

### ANTECEDENTES DE HECHO

Con fecha 22 de septiembre de 2015 tuvo entrada en este Consejo Consultivo solicitud de dictamen realizada por la Excm. Sra. Consejera, en cumplimiento de lo dispuesto en el



## CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

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.

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 25 de junio de 2015, 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 2016, 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.

2.- A continuación, figuran en el expediente diferentes propuestas para su inclusión en el Anteproyecto de Ley con la



## CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

procedencia y fechas de recepción que seguidamente se indican: Secretaría General Técnica de la Consejería de Hacienda y Administración Pública (30 de junio de 2015); Dirección General de Financiación, Tributos y Juego (30 de junio de 2015); Dirección General de Relaciones Financieras con las Corporaciones Locales (6 de julio de 2015); Dirección General de Política Digital (17 de julio de 2015); Secretaría General para la Administración Pública (1 de septiembre de 2015); Dirección General de Presupuestos (1 de septiembre de 2015); Dirección General de Tesorería y Deuda Pública (1 de septiembre de 2015); Secretaría General de Finanzas y Sostenibilidad (4 de septiembre de 2015); Intervención General (7 de septiembre de 2015); Consejería de Salud (1 de julio de 2015); Consejería de Salud (2 de julio de 2015); Consejería de Justicia e Interior (3 de julio de 2015); Consejería de Empleo, Empresa y Comercio (3 de julio de 2015); Consejería de Economía y Conocimiento (3 de julio de 2015); Consejería de Agricultura, Pesca y Desarrollo Rural (8 de julio de 2015); Consejería de Turismo y Deporte (14 de julio de 2015), y Consejería de Educación (16 de julio de 2015).

**3.-** Con fecha 1 de septiembre de 2015 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 2016.

**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 2016" (texto articulado), datado el 7 de septiembre de 2015, que se remitió ese mismo día a in-



## CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

forme del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía. Dicho informe fue emitido con fecha 16 de septiembre de 2015.

5.- La Secretaría General Técnica de la Consejería de Hacienda y Administración Pública informó el Anteproyecto de Ley el 10 de septiembre de 2015, 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.- A continuación, se incorporan al expediente diversas observaciones con la siguiente procedencia: Dirección General de Infraestructuras (15 de septiembre de 2015); Agencia Pública de Puertos de Andalucía (11 de septiembre de 2015).

7.- El 16 de septiembre de 2015 se elabora el segundo borrador del Anteproyecto de Ley del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2016, que se remitió a la Consejería de la Presidencia para su traslado a las distintas Consejerías.

8.- Con posterioridad, consta que han formulado observaciones los siguientes Centros Directivos y Consejerías: Consejería de Fomento y Vivienda (17 y 21 de septiembre de 2015); Consejería de Justicia e Interior (17 de septiembre de 2015); Consejería de Educación (18 de septiembre de 2015), y Consejería de la Presidencia y Administración Local (22 de septiembre de 2015).

9.- El 22 de septiembre de 2015 la Dirección General de Presupuestos de la Consejería de Hacienda y Administración Pública elabora una memoria sobre el contenido y procedimiento de ela-



## CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

boración 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.

**10.-** La Comisión General de Viceconsejeros y Viceconsejeras examinó el "Anteproyecto de Ley del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2016" los días 17, 18 y 21 de septiembre de 2015, acordando introducir determinadas modificaciones, así como solicitar dictamen al Consejo Consultivo de Andalucía.

**11.-** Mediante oficio registrado de salida el 22 de septiembre de 2015, 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.

**12.-** El Anteproyecto de Ley sometido a dictamen consta de una parte expositiva, cuarenta y cinco artículos distribuidos en siete títulos, dieciocho disposiciones adicionales, tres disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y ocho disposiciones finales.

**13.-** Interesa destacar que la solicitud de dictamen formulada por la Excm. Sra. Consejera de Hacienda y Administración Pú-



## CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

blica 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 2015 se eleva a 28.791,35 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 18.592,49 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 2015 al 10,54%, 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 Excm. Sra. Consejera de Hacienda y Administración Pública solicita dictamen sobre el Anteproyecto de Ley del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2016.

Este Consejo Consultivo viene subrayando en relación con los Anteproyectos de la Ley del Presupuesto de ejercicios anteriores (por todos cabe citar el dictamen 685/2014), 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 2016.

Como se indica en el dictamen 685/2014, 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 cinco artículos, distribuidos en siete títulos, que se completan en su parte final con dieciocho disposiciones adicionales, tres disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y ocho disposiciones 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 2016, 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 y 685/2014), 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:

«- Las Leyes de Presupuestos constituyen un instrumento al servicio de la política económica del Gobierno (FJ 2 de la STC



## CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

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 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



## CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

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 doctrina se reitera en la sentencia 67/2002, de 27 de marzo.



## CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

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 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, y 44/2015, de 5 de marzo de 2015, 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 de Financiación de las Comunidades Autónomas.

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 concurra 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; doctrina reiterada en las SSTC 130/1999; 180 y 274/2000; 3/2003; 25 y 47/2007; STC 7/2010 y más recientemente STC 86/2013).

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, sí contiene unas exigencias mínimas que deben cumplir los Presupuestos de las Comunidades Autónomas. A



## CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

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 Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (en adelante 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 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*



## CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

*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) 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 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 y 4, respectivamente, de dichas sentencias).



## CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

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 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 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 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*



## CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

*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 que dicho precepto ha venido a cubrir las lagunas



## CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

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 TRLGHPCA), 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"*

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*



## CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

*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, recientemente 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 desde hace dieciséis años encuentra pleno respaldo en la jurisprudencia constitucional, como se aprecia en sus más recientes pronunciamientos. Así, 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.

En este sentido, la 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

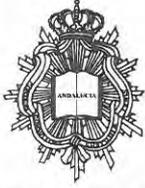


## CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

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 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



## CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

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 Ley Orgánica 8/1980, de Financiación de las Comunidades Autónomas.

Fruto de la regulación a la que se refiere este precepto son los artículos 35 y 36 del TRLGHPCA, 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 de la Excm. Sra. Consejera de Hacienda y Administración Pública 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 Presupuestos Generales del Estado. Siendo así, como viene observando este Órgano, su tarea consultiva ha de



## CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

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 vigente 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 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 2015, se eleva a 28.791,35 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



## CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

liquidación para la Financiación de los Pagos a Proveedores de Comunidades Autónomas), que asciende a 18.592,49 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 2015 al 10,54%, 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 TRLGHPCA, 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 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.

En este orden de ideas, como se advierte en anteriores dictámenes de este Consejo Consultivo (por todos, 685/2014) a la hora de definir el contenido del Anteproyecto de Ley objeto



## CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

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, especialmente de la competencia exclusiva en materia de bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13.<sup>a</sup> de la Constitución). 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 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*



## CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

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 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



## CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

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 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



## CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

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 vigente 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 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



## CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

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.<sup>a</sup> y 14.<sup>a</sup>, por un lado, y 11.<sup>a</sup> y 18.<sup>a</sup>, 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 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 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*



## CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

*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 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



## CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

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 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 TRLGHPCA.

Así, la iniciación del procedimiento fue autorizada por el Ilmo. Sr. Viceconsejero de Hacienda y Administración Pública,



## CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

a propuesta del Ilma. Sra. Directora 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 TRLGHPCA.

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 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.



## CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

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 22 de septiembre de 2015, 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 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



## CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

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 y 685/2014) sobre la fundamentación jurídica de dicho informe y la relevancia que se le otorga en el propio procedimiento de elaboración del Presupuesto [art. 35.6.f) del TRLGHPCA], 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 puntual-



## CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

mente la exigencia del artículo 8.2 de la Ley 12/2007, de 27 de noviembre, 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

En cuanto al texto examinado, su contenido viene 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. Esta característica del texto articulado permite 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.

En esta ocasión el Anteproyecto de Ley incorpora novedades significativas, algunas de las cuales vienen motivadas por una amplia modificación del TRLGHPCA, que se introduciría a través de los veinte apartados modificativos de los que consta la disposición final primera del Anteproyecto de Ley.

Al definir el ámbito del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía se produce una mejora técnica en lo que atañe a la definición de las sociedades mercantiles del sector público andaluz; novedad reflejada en el apartado d) del artículo 1, congruentemente con la definición que se da en el ar-



## CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

título 4 del Texto Refundido de la Ley General de la Hacienda Pública.

En esta línea, cabe destacar las modificaciones referidas a las agencias de régimen especial, coherentes con su integración en el Presupuesto consolidado. A este respecto, la exposición de motivos subraya que se modifica la relación de entidades que perciben transferencias de financiación con cargo al Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía, contenida en el artículo 4 del Anteproyecto de Ley. Así, mientras que la Ley del Presupuesto vigente contempla que las agencias de régimen especial pueden ser receptoras de estas transferencias, en el Anteproyecto de Ley no sucede así, al considerarse que en el caso de las agencias administrativas y de régimen especial deben configurarse como "transferencias internas", propias de un régimen de contabilidad presupuestaria. El Consejo Consultivo constata que dicha modificación es acorde con la recomendación efectuada 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), además de ser acorde con la paralela modificación que el Anteproyecto de Ley del Presupuesto pretende introducir en el TRLGHPCA, suprimiendo el artículo 63 y modificando el artículo 39, en el que se inserta la regulación de la vinculación de los créditos del Presupuesto de gastos de dichas agencias.

En este orden de ideas, la exposición de motivos destaca, asimismo, que la Ley recoge ex novo de forma expresa los créditos "declarados específicamente como vinculantes" [expresión



## CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

prevista en el artículo 45.6.b) del TRLGHPCA al regular las transferencias de crédito].

También destacan las novedades en materia de créditos de personal. El Consejo Consultivo observa que la regulación se atiene a la normativa básica dictada por el Estado, debiendo acomodarse la regulación de la Ley del Presupuesto a las modificaciones que se pudieran producir en dichas normas, dado que el Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2016 se tramita en estos momentos en el Senado. A este respecto se recuerda que el Tribunal Constitucional ha reiterado recientemente (STC 143/2015, de 22 de junio) la doctrina sentada en las SSTC 219/2013, de 20 de mayo, 5/2014, de 16 de enero, 207/2014, de 15 de diciembre, y 81/2015, de 30 de abril, en el sentido de que el Estado puede establecer estas normas de contención del gasto público en materia de personal al amparo de lo previsto en los artículos 149.1.13.<sup>a</sup> de la Constitución y del principio de coordinación con la Hacienda Estatal, previsto en el artículo 156.1 de nuestra Carta Magna.

En este ámbito, el artículo 13 del Anteproyecto de Ley contempla novedosamente la necesidad de solicitar autorización de la Consejería de Hacienda y Administración Pública con carácter previo a la aplicación del porcentaje correspondiente de la tasa de reposición, y ello con el propósito de mantener la necesaria coordinación en cuanto al control y seguimiento de los gastos de personal y evolución de sus plantillas.

Es importante señalar también las novedades que se introducen en materia de "gestión presupuestaria de las subvencio-



## CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

nes", y en este sentido la exposición de motivos resalta que con los nuevos apartados 5 y 6 del artículo 29 se modifica el procedimiento seguido para la "gestión presupuestaria de las subvenciones". En este sentido, se hace notar la necesidad de tramitar el correspondiente expediente de gasto público con anterioridad a la convocatoria de las subvenciones, dotando así de mayor rigor y prudencia en la gestión presupuestaria del gasto subvencional.

De la densidad del Anteproyecto de Ley dan idea las dieciocho disposiciones adicionales que en él se contienen, junto con tres disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y ocho disposiciones finales. De estas últimas, reviste particular importancia la amplia reforma del TRLGHPCA que se llevaría a cabo, como se anticipó, por la disposición final primera del Anteproyecto de Ley, que consta de veinte apartados que modifican, respectivamente, los siguientes preceptos del TRLGHPCA: artículo 28; párrafo d) del apartado 2 del artículo 33; artículo 39; párrafo a) del apartado 2 del artículo 40; apartado 7 del artículo 40; se añade un apartado 12 al artículo 40; párrafo a) del apartado 6 del artículo 45; párrafo h) del apartado 3 del artículo 46; apartado 1 del artículo 47; se modifica el artículo 52; se modifica la denominación del capítulo IV del título II; apartado 3 del artículo 58; apartado 2 del artículo 64; apartado 2 del artículo 71; apartado 3 del artículo 93; se añade un nuevo apartado 8 al artículo 94; artículo 95 bis; artículo 96; apartado 2 del artículo 125; y se añade un apartado 3 al artículo 129. Se trata de una reforma que afecta como se dijo a los presupuestos de las agencias de régimen especial, cuya regulación específica sobre vincula-



## CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

ción de créditos y modificaciones presupuestarias se refleja en los artículos 39 y 40. Al mismo tiempo se precisan las reglas sobre vinculación de créditos, y las fuentes de financiación de las ampliaciones de crédito (al contemplarse los ingresos que superen los previstos en dicho Presupuesto). También se modifica el artículo 40 en materia de gastos plurianuales, contemplándose el supuesto de las subvenciones de capital.



Por otra parte, se refuerza el deber de colaboración con la Intervención General de la Junta de Andalucía en las tareas de control financiero mediante técnicas de auditoría, y se prevé la posibilidad de extender el régimen de informe previo suspensivo a todas aquellas entidades sometidas al control financiero permanente. La modificación proyectada alcanza también a los informes de control financiero en materia de subvenciones y al procedimiento de reintegro. Asimismo se precisan determinados extremos sobre la contratación de auditorías por parte de entidades del sector público de la Junta de Andalucía. También se modifica el artículo 129 del TRLGHPCA (régimen sancionador en materia de subvenciones), contemplando la responsabilidad de los auditores de cuentas cuando emitan un informe que no se ajuste a la realidad de la justificación de la subvención.

Las medidas descritas anteriormente concuerdan con los principios rectores de la actividad económico-financiera y en buena lógica pueden contribuir a una mejor presupuestación y gestión del gasto público, así como al buen empleo de los fon-



## CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

dos públicos. Sin perjuicio de lo anterior, se formulan las siguientes observaciones

**1.- Observación sobre la redacción del Texto Articulado.** Como se viene observando en anteriores dictámenes, también en este hay que hacer notar que se ha realizado un notable esfuerzo para que una disposición compleja y difícilmente asequible para los ciudadanos, presente en general una redacción correcta y comprensible, sin perjuicio de que contenga abundantemente terminología técnica, propia de las disposiciones presupuestarias.

Se ha de 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.

Por lo que respecta a los aspectos gramaticales, resulta aconsejable realizar una revisión del texto para mejorar la sintaxis de algunos párrafos, corrigiendo algunos errores de escritura y defectos de concordancia que se aprecian. Así, en la exposición de motivos (párrafo décimo del expositivo I) existe una discordancia gramatical de número en la expresión "compromiso adquiridos".



## CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

También debería utilizarse una regla uniforme en el uso de mayúsculas iniciales. Así, a título de ejemplo, unas veces se escribe Texto Refundido de la Ley General de la Hacienda Pública, y otras texto refundido de la Ley General de la Hacienda Pública (v.gr. en la parte expositiva, párrafo 8 del expositivo II).

**2.- Sobre la posibilidad de tramitar una iniciativa legislativa separada en relación con las modificaciones que se introducen en el TRLGHPCA.**

Ya se ha dicho que en la disposición final primera se contienen veinte apartados modificativos del TRLGHPCA. El Consejo Consultivo se ha manifestado en diferentes ocasiones sobre el contenido eventual de la Ley del Presupuesto, de conformidad con la jurisprudencia constitucional que se expone en este dictamen, señalando las limitaciones de dicha Ley como vehículo de modificación del ordenamiento jurídico.

En este caso no puede afirmarse en modo alguno que las modificaciones referidas puedan acarrear un vicio de nulidad por desvirtuar el contenido de la Ley del Presupuesto o utilizarla como vehículo de reformas sin conexión directa con dicha Ley. Su contenido, referido a cuestiones tales como el cumplimiento de resoluciones judiciales y administrativas, especialidad cualitativa y cuantitativa de los créditos, gastos plurianuales, control financiero, operaciones de endeudamiento, control financiero y reintegro de subvenciones, entre otras, puede justificar la opción que se materializa en el Anteproyecto de Ley del Presupuesto para 2016, aunque deba



## CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

significarse que la modificación del artículo 58.3 del TRLGHPCA entraría en vigor en 2017.

No obstante lo anterior, desde el punto de vista de la técnica legislativa, sería aconsejable 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 2016.

En esa misma disposición legal podrían tener cabida el resto de modificaciones que se contemplan, pues todas ellas tienen en común el hecho de que se refieren a la materia financiera.

**3.- Exposición de motivos.** Aunque examinada en su conjunto evidencia una mejora de técnica legislativa en comparación con la exposición de motivos de anteriores leyes del Presupuesto, reiteramos que la parte expositiva de las normas debería buscar la economía de redacción, ciñéndose a presentar los aspectos más relevantes de su contenido, las razones que justifican la regulación y la finalidad pretendida, pues de otro modo se corre el riesgo de que los ciudadanos rehuyan su lectura. Asimismo, la exposición de motivos debería redactarse en términos sencillos, cuando sea posible, y evitar consideraciones innecesarias, accesorias, o controvertidas.

En este sentido, podrían simplificarse algunos párrafos del expositivo I, evitando expresiones como "los principales organismos internacionales claman...", entre otras.



## CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

El párrafo tercero del primer expositivo señala que la evolución que se describe "permite afrontar con optimismo las previsiones para lo que resta de 2015". Esta referencia temporal no parece tener sentido en la exposición de motivos de una Ley que entrará en vigor el 1 de enero de 2016.

La expresión cincuenta por cien (párrafo decimocuarto del expositivo II) es incorrecta. Según la Real Academia Española, en la expresión de los porcentajes ha de utilizarse siempre la fórmula por ciento; no se considera correcto, en estos casos, el uso de la forma apocopada cien. Sólo cuando el porcentaje expresa totalidad son igualmente válidas las expresiones ciento por ciento (preferida en América), cien por ciento y cien por cien (preferida en España).

Según el párrafo trigésimo sexto del expositivo II, "de acuerdo con la disposición adicional decimocuarta, las funcionarias en estado de gestación disfrutarán de un permiso retribuido desde la entrada en vigor de esta Ley, permiso que, a través de la negociación colectiva, puede extenderse al personal laboral". La redacción es confusa porque la disposición adicional decimocuarta no se refiere a un permiso configurado por el propio legislador andaluz, que es lo que podría desprenderse de la lectura de este párrafo de la exposición de motivos, sino que contempla la aplicación a partir de la entrada en vigor de la Ley del Presupuesto para 2016 del "permiso de las funcionarias en estado de gestación regulado en la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público". Por lo tanto dicha remisión debería tenerse en cuenta, igualmente, en la exposición de motivos,



## CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

sin perjuicio de lo que después se dirá al comentar la mencionada disposición adicional, dado que se trata de una norma todavía no contemplada en el EBEP.

**4.- Artículo 6.** Se refiere esta norma a la vinculación de los créditos. Paralelamente, la disposición final primera, apartado 3, del Anteproyecto de Ley viene a modificar el artículo 39 del TRLGHPCA. Como ya se ha dicho, la exposición de motivos señala el propósito de recoger "ex novo" de forma expresa los créditos "declarados específicamente como vinculantes". 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 TRLGHPCA y la Ley del Presupuesto de cada ejercicio.

Así, a título de ejemplo, el artículo 6 del Anteproyecto de Ley dispone lo siguiente: *"En el ejercicio 2016, además de las reglas de vinculación señaladas en el artículo 39 del texto refundido de la Ley General de la Hacienda Pública de la Junta de Andalucía, 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."*



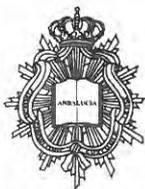
## CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

De este modo, la norma vendría a responder a la finalidad expuesta de recoger expresamente el nivel de vinculación de determinados créditos, es decir, a fijar las "determinaciones específicas" en esta materia para el correspondiente ejercicio (según la redacción proyectada por el propio Anteproyecto de Ley del Presupuesto para el art. 39.2 del TRLGHPCA). 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 es la expresión utilizada en el vigente artículo 39 del TRLGHPCA.

En todo caso, tratándose 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, el Consejo Consultivo considera que en la nueva técnica empleada debe cuidarse especialmente la redacción de manera que resulte diáfano el nivel de vinculación, no sólo para quienes tienen encomendada la ejecución del Presupuesto.

En este sentido, el Consejo Consultivo llama la atención sobre la mayor claridad que presenta el apartado 2 del artículo 6, al establecer, por ejemplo, que en el capítulo II de la clasificación económica del estado de gastos tendrán "carácter de específicamente vinculantes" los siguientes



## CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

créditos: a) Información, divulgación y publicidad a nivel de sección, servicio, programa y subconcepto 226.02. (...)

Con todo, la expresión que entrecomillamos, "carácter específicamente vinculante", no es quizá la más adecuada. 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 ejercicio, pero debe hacerlo de modo preciso y diáfano.

Por eso debería mejorarse la redacción del apartado 1, párrafos a) y b), del artículo 6, no sólo porque aluden a "grupos de créditos" (término sin correspondencia en la propia clasificación económica del capítulo I del presupuesto de gastos), sino porque una persona no experta podría entender que el inciso "que comprenden, a nivel de sección y servicio" se refiere al contenido de tales "grupos de créditos", cuando en realidad se quiere expresar que los créditos que se mencionan vinculan a nivel de sección, servicio y concepto.

**5.- Artículo 13, apartado 4.** Esta norma, ubicada en el artículo que regula la oferta de empleo público y concreta la tasa de reposición de efectivos, dispone lo siguiente: "El Consejo de Gobierno podrá autorizar, a propuesta de la Consejería de Hacienda y Administración Pública y a iniciativa de la Consejería o, en su caso, de la agencia administrativa a la que esté adscrita o de la que dependa la entidad, excepciones a la limitación establecida en el apartado 1 con motivo de la priorización o asignación de nuevas funciones que



## CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

*se califiquen como imprescindibles para atender servicios de carácter esencial".*

Tal y como está redactado este apartado, en la medida en que se refiere sin mayor precisión a las "excepciones a la limitación establecida en el apartado 1", podría propiciar una lectura contraria a la normativa básica, ya que el párrafo primero del apartado contempla "la incorporación de nuevo personal en el sector público andaluz, hasta un máximo del cien por cien de la tasa de reposición, en los sectores y Administraciones determinados en la legislación básica del Estado". Por tal motivo, el apartado 4 comentado debe referirse a la limitación establecida en el párrafo segundo del apartado 1.

**6.- Título del artículo 36.** 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.



## CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

7.- **Artículo 45.2.a).** La referencia que en él se realiza al "artículo 39.5 de la presente Ley" resulta incorrecta, ya que debe realizarse al artículo 39.6.

8.- **Disposición adicional decimocuarta.** Se refiere esta norma al permiso de las funcionarias en estado de gestación regulado en la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, estableciendo que será de aplicación a partir de la entrada en vigor de esta Ley (apdo. 1). Asimismo, el apartado 2 dispone que dicho permiso podrá extenderse al personal laboral al servicio del sector público andaluz, en el marco de la negociación con las organizaciones sindicales.

Hay que hacer notar que dicho permiso no está regulado aún en el EBEP, aunque en el Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2016 se contempla una modificación en este sentido; concretamente la disposición final sexta de dicho Proyecto de Ley prevé la adición al EBEP de una nueva disposición adicional decimocuarta, en virtud de la cual *"cada Administración Pública, en su ámbito, podrá establecer a las funcionarias en estado de gestación, un permiso retribuido, a partir del día primero de la semana 37 de embarazo, hasta la fecha del parto. En el supuesto de gestación múltiple, este permiso podrá iniciarse el primer día de la semana 35 de embarazo, hasta la fecha de parto"*.

Comoquiera que se trata de una norma en curso de aprobación (el texto aprobado por el Congreso de los Diputados se halla en estos momentos en el Senado), debería realizarse un seguimiento de la tramitación de la Ley de Presupuestos



## CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

Generales del Estado, para que la norma autonómica se acomode a la disposición que, en su caso, pueda finalmente aprobarse sobre el referido permiso retribuido.

**9.- Disposición adicional decimoquinta.** Se refiere esta norma a la recuperación de la paga extraordinaria y adicional, o importes equivalentes del mes de diciembre de 2012, indicándose que "se establece de conformidad con lo dispuesto en la disposición adicional décima segunda de la Ley 36/2014, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2015".

A este respecto, se hace notar que la referencia debería efectuarse a la disposición que se contempla en el Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2016 (en estos momentos disposición adicional duodécima del texto que se tramita en el Senado), que se refiere a la posibilidad de aprobar dicha recuperación, dentro del ejercicio de 2016, como "retribución de carácter extraordinario". Por ello, al igual que se ha indicado en la anterior observación, procedería que se hiciese un seguimiento de la tramitación de la Ley de Presupuestos Generales del Estado, para que la norma autonómica se acomode a la disposición estatal que finalmente se apruebe.

**10.- Disposición transitoria tercera, párrafo segundo.** Según se desprende de esta norma, desde que se implante el Sistema de Gestión Integral de Recursos Organizativos, denominado Sistema GIRO, por Orden de la Consejería competente en materia de Hacienda, hasta que se modifique el Reglamento General de



## CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

Tesorería y Ordenación de Pagos, aprobado por el Decreto 46/1986, de 5 de marzo, la Tesorería General de la Junta de Andalucía realizará el pago material de los documentos contables ordenados "por las tesorerías de todas las agencias administrativas y de régimen especial que estén incluidas dentro del perímetro de consolidación de la Comunidad Autónoma de Andalucía de acuerdo con la metodología de la contabilidad nacional".

Tratándose de agencias administrativas y de régimen especial, el ámbito de operatividad de la norma podría precisarse de una manera más directa, en vez de apelar a la expresión "perímetro de consolidación", independientemente de que ésta no resulte desconocida por haberse utilizado en otras disposiciones.

**11.- Disposición final primera.** Su lectura justifica las observaciones que seguidamente se detallan.

**A) Observación general sobre las divisiones y enunciados del texto marco.** La disposición final examinada se divide en veinte apartados en los que se contienen las modificaciones que se introducen en el TRLGHPCA. A este respecto, como este Consejo Consultivo ha destacado en anteriores dictámenes, cabe afirmar que no es usual que se destine un apartado del texto marco por cada apartado del artículo modificado, como sucede en este caso con los apartados cuatro, cinco y seis de la disposición final primera, todos ellos referidos a diversas modificaciones que se introducen en el artículo 40 del TRLGHPCA.



## CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

Por dicha razón los tres apartados que se modifican deberían figurar en un solo apartado del artículo modificador (en este caso sería el cuatro, renumerando los siguientes), empleando el texto marco que sigue a continuación, u otro similar:

*Cuatro. Se modifica la redacción del artículo 40, apartados 2.a) y 7, y se añade un apartado 12, en los términos que siguen: ...*

**B) Sobre el apartado 3, en la redacción que da al artículo 39 del TRLGHPCA.** Como se indica en la observación que se formula al artículo 6, y aun teniendo presente que al regular las transferencias de créditos (en el artículo 58 del TRLGHPCA) se emplea la expresión "específicamente como vinculantes", el Consejo Consultivo considera que la mención que se hace en la nueva redacción del artículo 39 del TRLGHPCA no es la más adecuada. En realidad, el precepto viene a referirse en este punto no tanto a créditos "específicamente vinculantes" (repárese en el significado de los principios de especialidad cualitativa y cuantitativa de los créditos, inherentes al Presupuesto, y en el reconocimiento del carácter vinculante de dichos créditos que se efectúa en el propio artículo 39 del TRLGHPCA), sino a créditos con un nivel específico de vinculación con respecto a la regla general establecida en el artículo 39 del TRLGHPCA.

**C) Apartado diez, en la redacción dada al artículo 52 del TRLGHPCA.** En primer lugar, debería mejorarse la redacción que pretende darse al apartado 2 del artículo 52, en el que se



## CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

dispone que *"compete a las personas titulares de la Presidencia o Dirección de las agencias administrativas e instituciones, tanto la disposición de los gastos como la ordenación de los pagos relativos a las mismas"*. Para que guarden correspondencia con los términos empleados, debería invertirse el orden, mencionando primero a las instituciones y después a las agencias administrativas.

Por otro lado, en la nueva redacción dada al artículo 52 del TRLGHPCA, el apartado 4 dispone que *"las facultades a que se refieren los anteriores apartados podrán delegarse en los términos establecidos reglamentariamente"*. Esta misma norma figuraba como apartado 3 en la redacción vigente, inmediatamente después de los apartados que regulan las facultades que podrán ser objeto de delegación (*"las facultades a las que se refieren los apartados anteriores"*).

En principio, no parece que el apartado 4 pretenda referirse también a la competencia de la Consejería de Hacienda para imputar al presupuesto de gastos del órgano o entidad correspondiente las obligaciones de pago no atendidas que hubieren dado lugar a compensación o minoración de ingresos, pero al intercalarse este precepto como apartado 3, y ser, por tanto, uno de los *"apartados anteriores"* a los que se refiere la norma comentada, podría surgir duda al respecto. Por tanto, debería aclararse esta cuestión, y en caso de que el apartado 4 únicamente pretenda referirse a las facultades previstas en los apartados 1 y 2, debería hacer una referencia precisa a los mismos. También cabría reubicar dicho apartado como 3, pasando el apartado 3 propuesto a ser apartado 4.



## CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

**D) Apartado 18, en la redacción dada al artículo 96, apartado 4, del TRLGHPCA.** Tras aludir el apartado 4 a la auditoría que realizará la Intervención General de la Junta de Andalucía sobre las cuentas anuales de las fundaciones del sector público andaluz obligadas a auditarse por su normativa específica y de los fondos carentes de personalidad jurídica a los que se refiere el artículo 5.3 del TRLGHPCA, el segundo párrafo de este apartado dispone lo siguiente: *"No obstante, estas entidades deberán recabar de la Intervención General informe con carácter previo a la contratación de auditorías distintas a las de cuentas anuales"*. Debería revisarse si la locución "no obstante" es apropiada para plasmar la finalidad de la norma, teniendo en cuenta que ésta se refiere a auditorías externas, distintas de las reguladas en el párrafo anterior.

**E) Apartado diecinueve, en la redacción dada al apartado 2 del artículo 125 del TRLGHPCA.**

La nueva redacción que adopta el apartado 2 del artículo 125 establece lo siguiente:

*"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.*



## CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

*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."*

Como puede apreciarse, se establece un tipo de interés menor (solamente el interés legal) si la entidad beneficiaria de la subvención es 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, mientras que si el beneficiario es un particular o una entidad que no sea Administración Pública tendrá que abonar el interés legal del dinero, incrementado en un 25%.

En principio podría pensarse que existe base suficiente para establecer una distinta consecuencia jurídica 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 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



## CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

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 reprobables y lesivos para los fondos públicos de la Administración concedente y, por extensión, para los ciudadanos obligados a contribuir al sostenimiento de las cargas públicas.

En suma, a la luz de la doctrina sobre el principio de igualdad ante la ley (*mutatis mutandis* pueden traerse a



## CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

colación las SSTC 69/1996, de 18 de abril, 110/1996, de 24 de junio, y 81/2003, de 30 abril, entre otras), considerando 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.

**F) Apartado veinte, en lo que respecta al apartado 3 que añade al artículo 129 del TRLGHPCA.**

El nuevo apartado de este artículo dispone lo siguiente:  
"3. Los auditores de cuentas serán responsables cuando el informe que incorporen a la cuenta justificativa de conformidad con el artículo 74 de Real Decreto 887/2006, de 21 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley General de Subvenciones, no se ajuste al alcance que se determine en las bases reguladoras de la subvención y no se cumpla lo dispuesto en la normativa general que sea de aplicación para la correcta justificación. **En este caso, constituye una infracción leve y en cuanto al régimen sancionador se estará a lo previsto en el Título IV de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre**".

El último inciso del texto transcrito, que destacamos en negrita, supone una defectuosa redacción de una infracción administrativa y su correspondiente sanción. Dando por reproducida la doctrina de este Consejo Consultivo sobre el



## CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

exquisito cuidado que el legislador debe observar al tipificar las infracciones administrativas y establecer las sanciones que les corresponden, procede al menos que la norma examinada se redacte adoptando una formulación expresa en los siguientes o similares términos: *"Los auditores de cuentas incurrirán en infracción administrativa leve, sancionable de conformidad con lo previsto en el título IV de la Ley 38/2003, cuando el informe que incorporen a la cuenta justificativa..."*

### 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 que el Consejo Consultivo se pronuncia sobre un texto articulado no cifrado, se formulan las siguientes observaciones, en las que se distingue:

**A) Debe modificarse la disposición que se relaciona, en la medida en que puede contravenir el ordenamiento jurídico: Disposición final primera [(IV.11, letra E)].**



## CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

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

**(1) Artículo 13, apartado 4** (*Observación IV.5*). **(2) Disposición final primera** [*Observación IV.11, letra F*].

**C)** Por las razones expuestas en cada una de ellas **se hacen 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 TRLGHPCA** (*Observación IV.2*). **(3) Exposición de motivos** (*Observación IV.3*). **(4) Artículo 6** (*Observación IV.4*). **(5) Título del artículo 36** (*Observación IV.6*). **(6) Artículo 45.2.a)** (*Observación IV.7*). **(7) Disposición adicional decimocuarta** (*Observación IV.8*). **(8) Disposición adicional decimoquinta** (*Observación IV.9*). **(9) Disposición transitoria tercera, párrafo segundo** (*Observación IV.10*). **(10) Disposición final primera, cuya lectura justifica las observaciones** [*Observación IV.11, letras A), B), C), y D)*].



**CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA**

Es cuanto el Consejo Consultivo de Andalucía dictamina.

En Granada, a veintinueve de septiembre de dos mil quin-  
ce.

EL PRESIDENTE

Fdo.: Juan B. Cano Bueso



LA SECRETARIA

Fdo.: M<sup>a</sup> Angustias Linares Rojas

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