

INFORME RELATIVO AL PROYECTO DE DECRETO SOBRE PRÓRROGA DEL PRESUPUESTO DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA PARA EL EJERCICIO 2019.

En relación con el citado proyecto de decreto, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 45.2 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, esta Secretaría General Técnica emite el siguiente informe:

I. CONSIDERACIONES GENERALES.

El proyecto de decreto que se informa tiene como objeto establecer determinadas normas sobre la prórroga del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía del año 2018 para el ejercicio de 2019. En virtud del Decreto de la Presidenta 8/2018, de 8 de octubre, se disuelve el Parlamento de Andalucía y se convocan elecciones, por lo que no es posible la aprobación y remisión del Presupuesto al Parlamento por el Consejo de Gobierno, tal como establece el 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.

De acuerdo con el artículo 190.5 del Estatuto de Autonomía para Andalucía, "si el presupuesto no estuviere aprobado el primer día del ejercicio económico correspondiente, se considerará automáticamente prorrogado el del ejercicio anterior hasta la aprobación del nuevo".

Por su parte, el artículo 37 del Texto Refundido de la Ley General de la Hacienda Pública de la Junta de Andalucía dispone:

"1. Si la Ley del Presupuesto no fuera aprobada por el Parlamento de Andalucía antes del primer día del ejercicio económico que haya de regir se considerará automáticamente prorrogado el del ejercicio inmediatamente anterior, con la estructura y aplicaciones contables del proyecto remitido, en su caso, hasta la aprobación y publicación del nuevo en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía.

2. La prórroga no afectará a las operaciones de capital y financieras, correspondientes a programas y servicios no incluidos en el Anexo de Inversiones del Presupuesto del ejercicio que se prorroga. Tampoco afectará a transferencias corrientes que no se relacionen con el funcionamiento de los servicios."

Conforme a dichos preceptos, la prórroga del Presupuesto tiene lugar de forma automática. Sin embargo, la regulación legal debe complementarse con un decreto en el que se establezcan determinadas reglas para la ejecución del presupuesto prorrogado, que proporcionen seguridad jurídica a los órganos competentes para dicha ejecución.

Asimismo, debe destacarse la necesidad de garantizar el cumplimiento de los compromisos asumidos por la Administración de la Junta de Andalucía y los entes de su sector público, de forma que en este decreto se establecen los mecanismos oportunos para que dichos compromisos tengan reflejo en todo caso en el Presupuesto prorrogado. Todo ello, con el límite del principio de legalidad presupuestaria, según el cual el Gobierno no puede aprobar previsiones materialmente presupuestarias que no tengan cobertura, al amparo de la prórroga, en la Ley de Presupuestos del ejercicio anterior o en su caso en los decretos-leyes que se puedan dictar (en este sentido se pronuncian la Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 3/2003, de 16 de enero, FJ 3º, y el dictamen del Consejo de Estado de 20 de diciembre de 2017, relativo al proyecto de Real Decreto sobre revalorización de pensiones de clases pasivas, de las pensiones del sistema de la Seguridad Social y de otras prestaciones sociales públicas para el ejercicio 2018, Consideración jurídica VI). El proyecto de decreto que se examina establece determinados preceptos para dar cumplimiento al principio de legalidad presupuestaria (así, en los artículos 4 y 6).

Por otra parte, en la situación de prórroga presupuestaria cabe destacar la necesidad de adecuar la actuación de la Administración a los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, de acuerdo con el artículo 135 de la Constitución y la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. A ello responden, en particular, el artículo 4.4, el último párrafo del artículo 5 y el artículo 8 del proyecto de decreto.

De acuerdo con la Sentencia del Tribunal Supremo 7501/1999, de 25 de noviembre, "la prórroga mecánica de los Presupuestos, contemplada en los artículos 134.4 de la Constitución y 56 del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria, tiene como finalidad impedir que las disfunciones en ese ejercicio conjunto de poder paralice el normal funcionamiento de los servicios públicos". Por tanto, el objeto de este Decreto es, como se indica en el artículo 1, regular los criterios de aplicación de la prórroga del Presupuesto de la Comunidad Autónoma para el año 2018 durante el ejercicio 2019; y ello para permitir el normal funcionamiento de la Administración y de los servicios públicos que presta por sí misma y a través de su sector público.

En consecuencia, la finalidad de este decreto no es desarrollar (para toda prórroga) el artículo 37 del Texto Refundido de la Ley General de la Hacienda Pública, sino contemplar determinados efectos derivados de la prórroga automática del Presupuesto del ejercicio 2018 para el año 2019. Este decreto tiene carácter provisional, pues sus efectos se limitan al periodo concreto de prórroga presupuestaria y finalizarán con la aprobación y entrada en vigor del próximo Presupuesto.

En relación con las disposiciones de la Ley 5/2017, de 5 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2018, que se prorrogan, el artículo 2.2 del proyecto de

decreto dispone que serán de aplicación las disposiciones de la Ley, salvo aquellas que pudieran resultar inaplicables por su naturaleza. En cuanto a la doctrina jurisprudencial al respecto, en la Sentencia del Tribunal Supremo de 30 de junio de 1986 se declara que: “el ámbito material de esta prórroga, su extensión en suma se constriñe al contenido propio e intrínseco del presupuesto, como documento contable que constituye tanto una autorización como un límite para el gasto público y su correlativa asignación o distribución, según el artículo 48 [de la Ley General Presupuestaria]. No entran en la prórroga automática el conjunto de medidas de variado talante que suelen acompañar al presupuesto, salvo aquellas normas económicas, tributarias o financieras que ofrezcan una relación inescindible con créditos presupuestarios específicos.” Esta doctrina se recoge, entre otras, en la sentencia del Tribunal Supremo 7501/1999, de 25 de noviembre.

El Dictamen 24/1995, del Consejo Consultivo de Andalucía, de 30 de marzo de 1995, relativo al Anteproyecto de Ley por el que se deroga el número dos de la disposición transitoria segunda de la Ley 9/1993, de 30 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para 1994, trayendo a colación la doctrina sentada por la Sentencia del Tribunal Supremo de 30 de junio de 1986, considera que:

- “En la legislación vigente no existe una referencia concreta en cuanto a si la prórroga afecta o no a aquellas normas complementarias que, guardando un grado de vinculación mayor o menor con el presupuesto prorrogado, estaban incluidas en el mismo. Por consiguiente, cualquier conclusión en este terreno, debe obtenerse a partir de la propia norma afectada.”
- “Puede estimarse que la disposición afectada está comprendida en el ámbito material de la prórroga por apreciarse una relación necesaria con los presupuestos prorrogados. Ciertamente, el apartado segundo de la Disposición Transitoria tiene conexión con tal Presupuesto (...). Es evidente que se trataba de una medida tendente a evitar un crecimiento del gasto corriente, y en concreto de los denominados "gastos de personal". Del mismo modo, no puede negarse que, tanto esta prohibición como la previsión de que en el año 1994 no se aprobase oferta de empleo público para ingreso de nuevo personal funcionario, estatutario y laboral al servicio de la Comunidad Autónoma de Andalucía, así como la excepción contenida en el apartado tercero, tenían una correlación con la expresión cifrada de los gastos del Capítulo I.”
- “Por tanto, dado que la prórroga de la Ley de Presupuestos para 1994 implica inequívocamente la del citado Capítulo I han de entenderse también prorrogadas aquellas disposiciones que configuraban su contenido.”

La redacción del artículo 2.2 del proyecto de Decreto se considera coherente con la doctrina citada y con el dictamen del Consejo Consultivo antes referido, de 30 de marzo de 1995. En este sentido, los artículos y disposiciones de la parte final se entenderían incluidos en la prórroga, siempre que configuren el contenido de los estados de ingresos y gastos del Presupuesto, y que dicha prórroga no sea incompatible con la naturaleza del precepto. Cabe resaltar que en el dictamen del Consejo Consultivo sobre el anteproyecto de Ley del Presupuesto de la Comunidad Autónoma para el año 2018, se ha destacado que “en el informe valorativo de las diferentes propuestas de inclusión de normas en el Anteproyecto de Ley del Presupuesto para 2018, 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». 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”.

En todo caso, cualquier conclusión sobre la aplicación o no de un artículo o disposición concreta, debe obtenerse a partir de la propia norma afectada, y debe moverse en el marco de las directrices establecidas por el Estado para el período de prórroga presupuestaria (en este sentido se manifiesta el Dictamen del Consejo Consultivo de 30 de marzo de 1995).

Los artículos y disposiciones de la ley se entenderán prorrogados sin perjuicio de que algunos podrán estar afectados por normativa básica estatal o por normas con rango de Ley de la Comunidad Autónoma que se hayan dictado con posterioridad a la Ley 5/2017, de 5 de diciembre (así, el Decreto-ley 1/2018, de 27 de marzo, de medidas para la gestión de los instrumentos financieros del Programa Operativo FEDER Andalucía 2014-2020 y otras de carácter financiero). Por otra parte, no se entienden comprendidas en la prórroga las disposiciones de vigencia indefinida de dicha ley, de acuerdo con su disposición final undécima. Por último, se entiende que no son aplicables por su naturaleza en el ejercicio 2019 aquellas disposiciones que se dictaron para el año 2018 y que se hayan agotado con su cumplimiento.

II. TRAMITACIÓN.

En cuanto a la tramitación del proyecto de decreto, obra en el expediente la documentación inicial exigida en el artículo 45 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, y demás normativa de aplicación. El procedimiento se inició mediante acuerdo del Consejero de Economía, Hacienda y Administración Pública de fecha 7 de noviembre de 2018.

Se han emitido los informes preceptivos de la Unidad de Igualdad de Género y de la Dirección General de Planificación y Evaluación. Asimismo, se han solicitado los informes preceptivos de la Dirección General de Presupuestos, Secretaría General para la Administración Pública y Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía.

III. OBSERVACIONES SOBRE EL PROYECTO DE DECRETO.

Título. Se propone completar el título del proyecto de decreto de acuerdo con su objeto definido en el artículo 1, que es regular los criterios de aplicación de la prórroga del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2018 durante el ejercicio 2019. En consecuencia, se sugiere el siguiente título: “Decreto (...) por el que se establecen las condiciones específicas a las que debe ajustarse la prórroga del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el ejercicio 2019.”

Preámbulo.

En el primer párrafo se propone, como modificación de carácter formal, que donde se dice: “para 2019”, se indique: “para el ejercicio 2019” o “para el año 2019”.

En el cuarto párrafo, tercera línea, se propone añadir lo siguiente: “para el ejercicio 2019”.

Por otra parte, se propone completar la justificación sobre la necesidad de dictar este decreto en el actual contexto; así como añadir que la ejecución del Presupuesto prorrogado ha de conciliarse con los principios contemplados en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

En relación con el párrafo séptimo, con carácter general, se sugiere que se modifique su redacción a fin de aportar mayor claridad. En particular, donde se dice: “estos compromisos financieros constituyen la base del presupuesto anual, para evitar incurrir en penalizaciones por incumplimiento de las reglas de certificación y por tanto, pérdida de la financiación acordada”, se sugiere añadir lo subrayado: “constituyen la base del presupuesto anual y deben considerarse incluidos para evitar incurrir en penalizaciones...” .

Igualmente, se propone completar el párrafo séptimo del siguiente modo: “sino que la presupuestación debe estar ajustada (...)”. De otro lado, se propone modificar el texto para evitar la reiteración, cuando se dice: “del total del gasto público total comprometido” así como en la expresión “en el escenario de prórroga no resulta adecuado reproducir el escenario financiero (...)”.

Al principio del párrafo octavo se sugiere sustituir: “por cuanto” por la expresión “en cuanto” o “en relación con”. Lo mismo se indica respecto al párrafo decimotercero.

En el párrafo noveno se sugiere la siguiente modificación: “esto es, se prorrogarán aquellas transferencias (...)”.

En el párrafo undécimo se propone añadir al final: “Provinciales”.

Respecto al párrafo duodécimo, se establece: “Todo ello sin perjuicio de la presupuestación de aquellos créditos necesarios para la cobertura de compromisos adoptados en ejercicios anteriores”. Se sugiere que se revise la expresión “presupuestación” dado que se considera un mecanismo automático, pues los compromisos adquiridos en ejercicios anteriores habrá que cumplirlos con cargo a los créditos vigentes.

En el párrafo decimoquinto, se propone que la expresión “el presente decreto” figure con minúscula, de conformidad con las Directrices de técnica normativa aprobadas por Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005 (BOE núm. 180, de 29-07-2005), apartado V Apéndices a) 2º, según las cuales no se escribirá con inicial mayúscula cuando en el texto de la disposición se haga referencia a la propia norma o a una clase genérica de disposición. Esta observación se hace extensiva al artículo 2.1.

Por otra parte, en el párrafo decimoquinto se sugiere la siguiente modificación: “para el año 2018 durante el ejercicio 2019”.

Parte dispositiva.

Artículo 1. Se propone la siguiente modificación de carácter formal: “(...) para el año 2018 durante el ejercicio 2019 (...)”.

Artículo 3. Se sugiere la siguiente redacción en concordancia con la primera parte de este artículo: “al Decreto 107/2018 (...)”, “al Decreto 108/2018 (...)”.

Artículo 4. Respecto a la titulación de este artículo, se indica que los créditos que se prorrogan están determinados por el artículo 37 del Texto Refundido de la Ley General de la Hacienda Pública de la Junta de Andalucía. Por lo que parece más apropiado el siguiente título: “Créditos prorrogados”.

Al haberse citado en el artículo 2.2 el nombre completo de la Ley 5/2017, de 5 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2018, se propone abreviar su cita del siguiente modo: “Ley 5/2017, de 5 de diciembre”. Todo ello, conforme a las Directrices de técnica normativa antes referidas (regla núm. 80).

Por otra parte, se observa que la denominación de los capítulos del Presupuesto figura en algunos apartados mientras que en otros se indica solamente el número del capítulo. Por razones de claridad, se propone que se incluya la denominación de los capítulos en todos aquellos apartados de

este artículo en los que se citen.

Respecto a los apartados 3 y 5, teniendo en cuenta que la prórroga del presupuesto es automática de acuerdo con los artículos 190.5 del Estatuto de Autonomía para Andalucía y 37 del Texto Refundido de la Ley General de la Hacienda Pública de la Junta de Andalucía, y no se está adoptando en el decreto, se propone sustituir la expresión “se prorrogan”, por: “se entenderán prorrogados” u otra similar.

En el apartado 4, por razones formales se propone la siguiente redacción: “(...) atenderán a los compromisos debidamente adquiridos, de conformidad con el artículo 135 de la Constitución Española. En el mismo sentido se operará respecto de los compromisos ~~debidamente~~ adquiridos con tal finalidad (...)”

Por otra parte, en el párrafo cuarto del apartado 6, en relación con la certificación que deba emitirse en las agencias administrativas y de régimen especial, se propone precisar la redacción del siguiente modo o en términos similares: “y la persona titular del órgano que corresponda”.

Respecto al apartado 7, se establece que “La prórroga no afectará a las operaciones de capital y financieras, correspondientes a programas y servicios no incluidos en el Anexo de Inversiones del Presupuesto 2018 que se prorroga”. Se sugiere suprimir la expresión “que se prorroga”, puesto que ya está implícita al hacer referencia al Presupuesto de 2018, así como añadir: “para el año 2018”.

Artículo 5. Se propone dividir este artículo en apartados numerados, conforme a las Directrices de técnica normativa antes citadas, regla núm. 31.

En relación con el último párrafo, se sugiere que se concrete que la decisión corresponderá a la Consejería competente en materia de Hacienda, ya que el motivo de esta retención sería que el volumen de ingresos estimados resultase inferior al prorrogado.

Artículo 6. Se propone modificar el último inciso del apartado 1 del siguiente modo: “serán los aprobados para el ejercicio 2018”, en concordancia con la primera parte de este apartado.

En el último párrafo del apartado 2, se propone sustituir: “de esta ley” por “del Texto Refundido de la Ley General de la Hacienda Pública de la Junta de Andalucía”.

Artículo 9. En relación con el apartado 2, se propone completar la redacción en el siguiente sentido: “mediante la minoración de otros créditos del Presupuesto que se encuentren disponibles y cuya reducción ocasione menos trastornos para el servicio público”.

Respecto al último párrafo, cabe plantearse si sería oportuno precisar que la Consejería competente en materia de Hacienda velará por el cumplimiento de lo establecido en este decreto en su totalidad; en cuyo caso, este precepto podría situarse en la disposición final primera.

Es cuanto cabe informar, salvo mejor criterio fundado en Derecho, o criterio técnico especializado por razón de la materia.

Sevilla, 15 de noviembre de 2018

El Jefe del Servicio de Legislación



Fdo: Miguel Ángel Dabán Castro

VºBº
LA SECRETARIA GENERAL TÉCNICA

Fdo: María del Mar Clavero Herrera

