



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

DICTAMEN N° 634/2019

OBJETO: Anteproyecto de Ley del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2020.

SOLICITANTE: Consejería de Hacienda, Industria y Energía.

**Presidente:**

Cano Bueso, Juan B.

**Consejeras y Consejeros:**

Álvarez Civantos, Begoña  
Blanco Argente del Castillo, Eva  
Cañizares Laso, Ana  
Escuredo Rodríguez, Rafael  
Gallardo Castillo, María Jesús  
Gorelli Hernández, Juan  
Jareño Ródriguez-Sánchez, José M.  
Jiménez López, Jesús  
López Cantal, Rafael  
López Fernandez, Soledad  
López-Sidro Gil, Joaquín José  
Moreno Ruiz, María del Mar  
Oya Amate, Vicente Alfonso  
Rodríguez-Vergara Díaz, Ángel  
Tárrago Ruíz, Ana  
Yélamos Navarro, Fernando

**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 3 de octubre de 2019, con asistencia de los miembros que al margen se expresan.

**ANTECEDENTES DE HECHO**

Con fecha 24 de septiembre de 2019 tuvo entrada en este Consejo Consultivo solicitud de dictamen realizada por el Excmo. Sr. Consejero en cumplimiento de lo dispuesto en el

|              |                                |   |             |
|--------------|--------------------------------|---|-------------|
| FIRMADO POR  | JUAN BAUTISTA CANO BUESO       | 04/10/2019  | PÁGINA 1/90 |
|              | MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS  |   |             |
| VERIFICACIÓN | Pk2jm7252JKIJJbCtCSQBbD3HWQoEZ | <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a> |             |



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, el plazo para su emisión es de quince días.

Del expediente remitido se desprenden los siguientes antecedentes fácticos:

1.- Con fecha 4 de junio de 2019, el Vicesonsejero de Hacienda, Industria y Energía se dirige a los Centros Directivos de dicha Consejería 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 2020, acompañadas de memoria explicativa y cuantificación, en su caso, de sus efectos sobre las cifras de ingresos o gastos que se han de presupuestar. En particular, se recuerda a los órganos proponentes 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 procedencia y fechas de recepción que seguidamente se indican: Consejería de Economía, Conocimiento, Empresas y Universidad (1 de julio y 18 de septiembre de 2019); Consejería de

|              |                                |   |             |
|--------------|--------------------------------|---|-------------|
| FIRMADO POR  | JUAN BAUTISTA CANO BUESO       | 04/10/2019  | PÁGINA 2/90 |
|              | MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS  |   |             |
| VERIFICACIÓN | Pk2jm7252JKIJJbCtCSQBbD3HWQoEZ | <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a> |             |



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

Educación y Deporte (1 de julio de 2019); Consejería de Salud y Familias (1 y 8 de julio de 2019); Consejería de Turismo, Regeneración, Justicia y Administración Local (3 de julio de 2019); Consejería de Fomento, Infraestructuras y Ordenación del Territorio (3 de julio y 5 de agosto de 2019); Consejería de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación (8 de julio de 2019); Consejería de Empleo, Formación y Trabajo Autónomo (15 de julio de 2019); Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Desarrollo Sostenible (17 y 18 de julio y 13 de septiembre de 2019); Consejería de la Presidencia, Administración Pública e Interior (30 de julio de 2019); Dirección General de Tributos, Financiación, Relaciones Financieras CCLL y Juego (28 de junio de 2019); Secretaría General Técnica de la Consejería de Hacienda, Industria y Energía (28 de junio de 2019); Dirección General de Presupuestos (28 de junio de 2019); Secretaría General de Hacienda (1 de julio y 18 de septiembre de 2019); Secretaría General de Industria, Energía y Minas (3 de septiembre de 2019); Dirección General de Tesorería y Deuda Pública (9 de septiembre de 2019) e Intervención General de la Junta de Andalucía (9 de septiembre de 2019).

La Consejería de Cultura y Patrimonio Histórico Comunica que no realiza propuestas (2 de julio de 2019).

**3.-** Con fecha 6 de septiembre de 2019 el Vicesonsejero de Hacienda, Industria y Energía, una vez examinada la propuesta de la Dirección General de Presupuestos, eleva el acuerdo de inicio de la tramitación del Anteproyecto de Ley del Presupuesto para el año 2020 al titular de la Consejería, quien con esta misma fecha acuerda que se inicie la tramitación del mismo.

|              |                                |   |             |
|--------------|--------------------------------|---|-------------|
| FIRMADO POR  | JUAN BAUTISTA CANO BUESO       | 04/10/2019  | PÁGINA 3/90 |
|              | MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS  |   |             |
| VERIFICACIÓN | Pk2jm7252JKIJJbCtCSQBbD3HWQoEZ | <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a> |             |



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

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 2020", datado el 12 de septiembre de 2019.

5.- Este borrador fue remitido el 12 de septiembre de 2019 al Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía, que lo informó con fecha 19 de septiembre de 2019.

6.- Mediante oficio registrado de salida el 12 de septiembre de 2019, el Vicesonsejero de Hacienda, Industria y Energía remite el texto al Consejo General del Poder Judicial, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 561.1.5ª de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

7.- La Secretaría General Técnica de la Consejería de Hacienda, Industria y Energía informó el Anteproyecto de Ley el 17 de septiembre de 2019, 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.

8.- A continuación, el 17 de septiembre de 2019, la Secretaría General para la Administración Pública de la Consejería de Presidencia, Administración Pública e Interior, emite informe de observaciones sobre el texto, antes de su estudio en la próxima sesión de la Comisión General de Viceconsejeros y Viceconsejeras.

9.- El 18 de septiembre de 2019 la Viceconsejería de Hacienda, Industria y Energía, emite memoria relativa al cumplimiento de los principios de buena regulación, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de

|              |                                |   |             |
|--------------|--------------------------------|---|-------------|
| FIRMADO POR  | JUAN BAUTISTA CANO BUESO       | 04/10/2019  | PÁGINA 4/90 |
|              | MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS  |   |             |
| VERIFICACIÓN | Pk2jm7252JKIJJbCtCSQBbD3HWQoEZ | <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a> |             |



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

**10.-** El 18 de septiembre de 2019 se elabora el segundo borrador del Anteproyecto de Ley del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2020, que se remitió a la Consejería de Presidencia, Administración Pública e Interior para su traslado a las distintas Consejerías, para inclusión en el orden del día de la Comisión General de Viceconsejeros y Viceconsejeras del 18 de septiembre de 2019.

**11.-** Asimismo se ha emitido, con fecha 20 de septiembre de 2019, informe de resultados preliminares de evaluación de impacto de género del presupuesto (IEIG) de la Comunidad Autónoma de Andalucía para 2020.

**12.-** También consta informe preliminar sobre la incidencia de los indicadores presupuestarios en el cambio climático, elaborado por la Dirección General de Presupuestos.

**13.-** La Dirección General de Tributos, Financiación, Relaciones Financieras con las Corporaciones Locales y Juego remite, con fecha 23 de septiembre de 2019, documento que sustituye al remitido el 13 de septiembre de 2019, relativo a las disposiciones en materia de tributos cedidos contenidas en el Anteproyecto de Ley del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2020, y elaborado en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 65.3.d) de la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía y se modifican determinadas normas tributarias.

|              |                                |   |             |
|--------------|--------------------------------|---|-------------|
| FIRMADO POR  | JUAN BAUTISTA CANO BUESO       | 04/10/2019  | PÁGINA 5/90 |
|              | MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS  |   |             |
| VERIFICACIÓN | Pk2jm7252JKIJJbCtCSQBbD3HWQoEZ | <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a> |             |



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

**14.-** Asimismo, con fecha 23 de septiembre de 2019, la Dirección General de Presupuestos emite memoria sobre la elaboración, estructura y contenido del Anteproyecto de Ley. En esta misma fecha emite informe valorativo de las propuestas de normas a incluir en el Anteproyecto de Ley, formuladas por las distintas Consejerías y por los centros Directivos de la Consejería de Hacienda, Industria y Energía, indicando el motivo de su aceptación o rechazo.

**15.-** La Comisión General de Viceconsejeros y Viceconsejeras examinó el "Anteproyecto de Ley del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2020" en su sesión del 19 de septiembre de 2019, acordando introducir determinadas modificaciones, así como solicitar dictamen al Consejo Consultivo de Andalucía.

**16.-** Consta Diligencia de la Coordinadora General de la Viceconsejería de Hacienda, Industria y Energía de fecha 24 de septiembre de 2019, relativa al cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa en la tramitación del procedimiento para la elaboración de la citada norma, de conformidad con el artículo 13 de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía.

**17.-** La solicitud de dictamen tuvo entrada en este Consejo Consultivo con fecha 24 de septiembre de 2019 y en ella se 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

|              |                                |   |             |
|--------------|--------------------------------|---|-------------|
| FIRMADO POR  | JUAN BAUTISTA CANO BUESO       | 04/10/2019  | PÁGINA 6/90 |
|              | MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS  |   |             |
| VERIFICACIÓN | Pk2jm7252JKIJJbCtCSQBbD3HWQoEZ | <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a> |             |



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

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 2019 se eleva a 34.592,26 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 27.074,03 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 2019 al 15,408%, 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.»

**18.-** El Anteproyecto de Ley sometido a dictamen consta de exposición de motivos, cuarenta y cuatro artículos distribuidos en siete títulos, veintidós disposiciones adicionales, tres disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y diez disposiciones finales.

|              |                                |   |             |
|--------------|--------------------------------|---|-------------|
| FIRMADO POR  | JUAN BAUTISTA CANO BUESO       | 04/10/2019  | PÁGINA 7/90 |
|              | MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS  |   |             |
| VERIFICACIÓN | Pk2jm7252JKIJJbCtCSQBbD3HWQoEZ | <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a> |             |



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

## FUNDAMENTOS JURÍDICOS

### I

La Consejería de Hacienda, Industria y Energía solicita dictamen sobre el "Anteproyecto de Ley del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2020".

El Anteproyecto de Ley sometido a dictamen consta de cuarenta y cuatro artículos distribuidos en siete títulos, veintidós disposiciones adicionales, tres disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y diez 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 2020, la Dirección General de Presupuestos afirma expresamente ("a los efectos de este informe") que sólo se han tenido en cuenta las que atañen a "materias estrictamente presupuestarias, de acuerdo con la tesis reiteradamente mantenida por el Consejo

|              |                                |   |             |
|--------------|--------------------------------|---|-------------|
| FIRMADO POR  | JUAN BAUTISTA CANO BUESO       | 04/10/2019  | PÁGINA 8/90 |
|              | MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS  |   |             |
| VERIFICACIÓN | Pk2jm7252JKIJJbCtCSQBbD3HWQoEZ | <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a> |             |



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

Consultivo de Andalucía en sus dictámenes sobre los Anteproyectos de Ley del Presupuesto de ejercicios anteriores".

Al respecto hay que recordar la doctrina mantenida por el Tribunal Constitucional y recogida por el Consejo Consultivo, que ha venido manifestando su preocupación por la inclusión en la Ley del Presupuesto de materias que le resultan ajenas o bien presentan una débil conexión con su contenido. Así, en concreto se pueden citar las sentencias 63, 95 y 146/1986; 96/1990; 13/1992 y 16/1996 y las consideraciones realizadas por este Consejo Consultivo en sus dictámenes (19/1994, 64/1995, 56 y 116/1996, 136/1997, 105/1998, 144/1999, 151/2000, 192/2001, 280/2002, 380/2003, 291/2004, 351/2005, 454/2006, 551/2007, 565/2008, 707/2009, 574/2010, 678/2011 825/2012, 692/2013, 685/2014, 631/2015, 672/2016, 554/2017 y 409/2019), 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, Industria y Energía 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:

|              |                                |   |             |
|--------------|--------------------------------|---|-------------|
| FIRMADO POR  | JUAN BAUTISTA CANO BUESO       | 04/10/2019  | PÁGINA 9/90 |
|              | MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS  |   |             |
| VERIFICACIÓN | Pk2jm7252JKIJJbCtCSQBbD3HWQoEZ | <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a> |             |



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

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

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

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

|              |                                |   |              |
|--------------|--------------------------------|---|--------------|
| FIRMADO POR  | JUAN BAUTISTA CANO BUESO       | 04/10/2019  | PÁGINA 10/90 |
|              | MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS  |   |              |
| VERIFICACIÓN | Pk2jm7252JKIJJbCtCSQBbD3HWQoEZ | <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a> |              |



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

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 desfigurarse 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. 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

|              |                                |   |              |
|--------------|--------------------------------|---|--------------|
| FIRMADO POR  | JUAN BAUTISTA CANO BUESO       | 04/10/2019  | PÁGINA 11/90 |
|              | MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS  |   |              |
| VERIFICACIÓN | Pk2jm7252JKIJJbCtCSQBbD3HWQoEZ | <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a> |              |



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

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 lo anterior, 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). Asimismo, la STC 136/2011, de 13 de septiembre (FJ IV), precisa el significado de la reserva de 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 en los últimos años en las SSTC 9/2013, de 28 de enero; 206/2013, de 5 de diciembre; 217/2013, de 19 de

|              |                                |   |              |
|--------------|--------------------------------|---|--------------|
| FIRMADO POR  | JUAN BAUTISTA CANO BUESO       | 04/10/2019  | PÁGINA 12/90 |
|              | MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS  |   |              |
| VERIFICACIÓN | Pk2jm7252JKIJJbCtCSQBbD3HWQoEZ | <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a> |              |



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

diciembre; 152/2014, de 25 de septiembre; 44/2015, de 5 de marzo, y 99/2016, de 25 de mayo, entre otras.

La doctrina sobre los límites a las leyes de presupuestos se sintetiza más recientemente en las SSTC 122/2018, de 31 de octubre, y 141/2018, de 20 de diciembre, la primera de las cuales reitera que la legitimidad constitucional de la inclusión de materias en el contenido eventual exige necesariamente *«dos condiciones: la conexión de la materia con el contenido propio de este tipo de leyes y la justificación de la inclusión de esa materia conexa en la ley que aprueba anualmente los Presupuestos Generales»* (FJ 3, con cita de la doctrina sentada en la STC 76/1992). La misma sentencia recuerda que el Tribunal Constitucional ha recalcado la importancia de que dicha conexión sea "inmediata y directa" y no sólo accidental y secundaria. En este sentido, la STC 122/2018 se remite a la sentencia 152/2014, de 25 de septiembre [FJ 4.a)] subrayando que el referido límite *«debe ser delimitado con particular precisión, pues rara vez habrá medidas que sean estrictamente neutrales en relación con los ingresos y gastos públicos, siendo evidente que toda medida legislativa es susceptible de tener un impacto en el gasto público o en la estimación de ingresos»*, de manera que el Tribunal Constitucional concluye que *«la clave radica en que la conexión con el objeto del presupuesto (habilitación de gastos y estimación de ingresos) sea directa, inmediata y querida por la norma»* [STC 122/2018, FJ 3.d)].

A la luz de la referida doctrina se formularán en el momento oportuno, las correspondientes observaciones.

|              |                                |   |              |
|--------------|--------------------------------|---|--------------|
| FIRMADO POR  | JUAN BAUTISTA CANO BUESO       | 04/10/2019  | PÁGINA 13/90 |
|              | MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS  |   |              |
| VERIFICACIÓN | Pk2jm7252JKIJJbCtCSQBbD3HWQoEZ | <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a> |              |



## II

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

En efecto, la doctrina del Tribunal Constitucional antes expuesta, formulada respecto de las Leyes de Presupuestos Generales del Estado, resulta aplicable al ámbito autonómico cuando 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*

|              |                                |   |              |
|--------------|--------------------------------|---|--------------|
| FIRMADO POR  | JUAN BAUTISTA CANO BUESO       | 04/10/2019  | PÁGINA 14/90 |
|              | MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS  |   |              |
| VERIFICACIÓN | Pk2jm7252JKIJJbCtCSQBbD3HWQoEZ | <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a> |              |



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

*reglas y principios constitucionales específicamente dirigidos a las Comunidades Autónomas»* (STC 174/1998, de 23 de julio, FJ 6; jurisprudencia reiterada en las SSTC 130/1999; 180 y 274/2000; 3/2003; 25 y 47/2007; 7/2010, 86/2013 y 215/2014). Más recientemente, en su sentencia 111/2016, de 9 de junio, el Tribunal Constitucional se remite a dicha doctrina, si bien lo hace para precisar que no existe una regla equivalente a la del artículo 134.2 de la Constitución en favor del pleno de las corporaciones locales, sin perjuicio de reconocer la conexión especial entre el presupuesto y la democracia y la relevancia que tiene el principio democrático como límite a la hora de distribuir competencias entre los órganos de gobierno de las corporaciones locales (FJ 8).

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

Ahora bien, el artículo 21 de la LOFCA, sí contiene unas exigencias mínimas que deben cumplir los Presupuestos de las Comunidades Autónomas. A saber: el principio de anualidad presupuestaria (debiendo tener igual período que los del Estado) y la obligatoriedad de que aquéllos incluyan todos los gastos e ingresos de los Organismos y Entidades que integren la Comunidad de que se trate, atiendan al cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera (según la modificación introducida por la Ley Orgánica 6/2015, de 12 de junio, de modificación de la LOFCA y

|              |                                |   |              |
|--------------|--------------------------------|---|--------------|
| FIRMADO POR  | JUAN BAUTISTA CANO BUESO       | 04/10/2019  | PÁGINA 15/90 |
|              | MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS  |   |              |
| VERIFICACIÓN | Pk2jm7252JKIJJbCtCSQBbD3HWQoEZ | <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a> |              |



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

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 cabe 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*

|              |                                |   |              |
|--------------|--------------------------------|---|--------------|
| FIRMADO POR  | JUAN BAUTISTA CANO BUESO       | 04/10/2019  | PÁGINA 16/90 |
|              | MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS  |   |              |
| VERIFICACIÓN | Pk2jm7252JKIJJbCtCSQBbD3HWQoEZ | <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a> |              |



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

*Regional, desglosada de la genérica potestad legislativa... se traduce en las peculiaridades que presenta su tramitación parlamentaria... y que conllevan destacadas restricciones a las facultades del órgano legislativo en relación con la tramitación de otros proyectos o proposiciones de Ley, además de resultar una exigencia del principio de seguridad jurídica constitucionalmente garantizado (art. 9.3 CE)».*

Esta doctrina del Tribunal Constitucional sobre los límites materiales de las Leyes de Presupuestos autonómicas se reitera en su sentencia 74/2011, de 19 de mayo, (FJ 3) y más recientemente en la sentencia 86/2013, de 11 de abril, que sitúa el fundamento esencial de dichos límites más allá de las especialidades de la tramitación parlamentaria, poniendo especial énfasis en la función institucional que a dichas leyes les atribuye el bloque de la constitucionalidad, así como en la necesidad de respetar las exigencias del principio de seguridad jurídica (FFJJ 6 y 4 de dichas sentencias, respectivamente).

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

En efecto, precisamente porque la Constitución, la LOFCA y los propios Estatutos omiten materias fundamentales en la ordenación jurídica de los gastos e ingresos públicos de las

|              |                                |   |              |
|--------------|--------------------------------|---|--------------|
| FIRMADO POR  | JUAN BAUTISTA CANO BUESO       | 04/10/2019  | PÁGINA 17/90 |
|              | MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS  |   |              |
| VERIFICACIÓN | Pk2jm7252JKIJJbCtCSQBbD3HWQoEZ | <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a> |              |



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

Comunidades Autónomas, debe subrayarse en este apartado la importancia que tiene la nueva regulación contenida en el Estatuto de Autonomía para Andalucía y, en particular, su artículo 190. Su apartado 1º dispone que *"corresponde al Consejo de Gobierno la elaboración y ejecución del presupuesto de la Comunidad Autónoma y al Parlamento su examen, enmienda, aprobación y control"*, añadiendo que *"toda proposición o enmienda que suponga un aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios requerirá la conformidad del Consejo de Gobierno para su tramitación"*.

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

|              |                                |   |              |
|--------------|--------------------------------|---|--------------|
| FIRMADO POR  | JUAN BAUTISTA CANO BUESO       | 04/10/2019  | PÁGINA 18/90 |
|              | MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS  |   |              |
| VERIFICACIÓN | Pk2jm7252JKIJJbCtCSQBbD3HWQoEZ | <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a> |              |



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

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 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 TRLGHP), 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*

|              |                                |   |              |
|--------------|--------------------------------|---|--------------|
| FIRMADO POR  | JUAN BAUTISTA CANO BUESO       | 04/10/2019  | PÁGINA 19/90 |
|              | MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS  |   |              |
| VERIFICACIÓN | Pk2jm7252JKIJJbCtCSQBbD3HWQoEZ | <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a> |              |



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

*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 necesario para la mayor inteligencia y para la mejor y más eficaz ejecución del Presupuesto" (STC 174/1998, FJ 6).

Por otra parte, como se verá después, 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; 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.

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

|              |                                |   |              |
|--------------|--------------------------------|---|--------------|
| FIRMADO POR  | JUAN BAUTISTA CANO BUESO       | 04/10/2019  | PÁGINA 20/90 |
|              | MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS  |   |              |
| VERIFICACIÓN | Pk2jm7252JKIJJbCtCSQBbD3HWQoEZ | <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a> |              |



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

Efectivamente, la citada sentencia (FJ 3) destaca que en los procesos constitucionales en los que resultaba controvertido el contenido posible de una Ley de Presupuestos autonómica, el Tribunal Constitucional ha concluido que de las normas que integran el bloque de la constitucionalidad aplicable a la institución presupuestaria de la Comunidad Autónoma en cuestión (STC 174/1998, de 23 de julio, FJ 6; 130/1999, de 1 de julio, FJ 5; 180/2000, de 29 de junio, FJ 5; 274/2000, de 15 de noviembre, FJ 6; 3/2003, de 16 de enero, FJ 6; 202/2003, de 17 de noviembre, FJ 10; 74/2011, de 19 de mayo, FJ 3; 7/2010, de 27 de abril, FJ 4, y 86/2013, de 11 de abril, FFJJ 3 y 4) se desprende *«un principio general de que el contenido de la Ley de Presupuestos autonómica se adecúe a la función institucional que le es propia»*. Esta jurisprudencia constitucional, 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.»*

En el mismo sentido se pronuncia el Tribunal Constitucional en sus sentencias 99/2018, de 19 de septiembre (FJ 5) y 141/2018, de 20 de diciembre (FJ 4).

|              |                                |   |              |
|--------------|--------------------------------|---|--------------|
| FIRMADO POR  | JUAN BAUTISTA CANO BUESO       | 04/10/2019  | PÁGINA 21/90 |
|              | MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS  |   |              |
| VERIFICACIÓN | Pk2jm7252JKIJJbCtCSQBbD3HWQoEZ | <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a> |              |



### 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 carácter general, en la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, y que en el caso de las Leyes de Presupuestos aparece singularmente reflejada, como se ha visto, en el artículo 17.a) de la LOFCA.

Dicha competencia se confirma en la STC 55/2018, de 24 de mayo, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña en relación con diversos preceptos de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, en cuyo fundamento jurídico 7 se declara lo siguiente: *«Los artículos 129 (salvo el apartado cuarto, párrafos segundo y tercero, cuya impugnación ya hemos examinado), 130, 132 y 133 de la Ley 39/2015 se refieren al ejercicio, por parte de los gobiernos nacional y autonómico, tanto de la potestad reglamentaria como de la iniciativa legislativa. Se aplican, por tanto, a las iniciativas de rango legal de las Comunidades Autónomas. Invaden por ello las competencias que estas tienen estatutariamente atribuidas en orden a organizarse y regular la elaboración de sus leyes. Procede, pues, estimar el recurso en este punto y declarar en consecuencia la invasión competencial que denuncia el Gobierno de Cataluña [...] para remediar la invasión competencial*

|              |                                |   |              |
|--------------|--------------------------------|---|--------------|
| FIRMADO POR  | JUAN BAUTISTA CANO BUESO       | 04/10/2019  | PÁGINA 22/90 |
|              | MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS  |   |              |
| VERIFICACIÓN | Pk2jm7252JKIJJbCtCSQBbD3HWQoEZ | <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a> |              |



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

*señalada, basta declarar que estos preceptos son contrarios al orden constitucional de competencias y que, en consecuencia, no son aplicables a las iniciativas legislativas de las Comunidades Autónomas (STC 50/1999, FFJJ 7 y 8)».*

En relación con los anteproyectos de leyes, en el dictamen 194/2019 de este Consejo Consultivo (siguiendo lo expuesto en el dictamen 475/2018) se subraya que la STC 55/2018 reconoce la invasión competencial antes referida [FJ 7.b)], al razonar que «el ejercicio de la iniciativa legislativa por parte de las Comunidades Autónomas, en general, y la elaboración de anteproyectos de ley, en particular, quedan por completo al margen del artículo 149.1.18.<sup>a</sup> de la Constitución, en lo que se refiere tanto a las bases de régimen jurídico de las Administraciones Públicas” como al procedimiento administrativo común”». No obstante, el dictamen 194/2019 recuerda que este Consejo Consultivo viene destacando que la importancia de los principios de buena regulación justifica la elaboración de una memoria específica, con reflejo en la exposición de motivos, dado que los principios de necesidad, eficacia, seguridad, jurídica, transparencia y proporcionalidad entroncan directamente con los postulados constitucionales y estatutarios.

Fruto de la regulación propia a la que nos hemos referido son los artículos 35 y 36 del TRLGHP, 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

|              |                                |   |              |
|--------------|--------------------------------|---|--------------|
| FIRMADO POR  | JUAN BAUTISTA CANO BUESO       | 04/10/2019  | PÁGINA 23/90 |
|              | MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS  |   |              |
| VERIFICACIÓN | Pk2jm7252JKIJJbCtCSQBbD3HWQoEZ | <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a> |              |



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

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

La solicitud de dictamen justifica la ausencia, entre la documentación remitida, de los estados de gastos e ingresos, y la falta de cuantificación del Texto Articulado, por razones conectadas con los plazos de elaboración tanto de la propia Ley del Presupuesto objeto de dictamen, como de la Ley de Presupuestos Generales del Estado. Siendo así, como viene observando este Órgano, su tarea consultiva ha de acomodarse a esta realidad. No obstante, la Constitución y el Estatuto de Autonomía proporcionan parámetros jurídicos que han de servir de base para imponer instrumentos y fines. En este sentido, entre otras novedades derivadas del Estatuto de Autonomía, cabe apuntar, a título de ejemplo, que el apartado 7 del artículo 190 dispone que *"la Ley del Presupuesto establecerá anualmente instrumentos orientados a corregir los desequilibrios territoriales y nivelar los servicios e infraestructuras"*.

Asimismo, el Estatuto de Autonomía fija concretos límites al endeudamiento, disponiendo el artículo 187.5, junto a otras normas sobre deuda pública y operaciones de crédito, que la Comunidad Autónoma podrá realizar también operaciones de crédito por plazo superior a un año, cualquiera que sea la forma como se documenten, siempre que el importe total del

|              |                                |   |              |
|--------------|--------------------------------|---|--------------|
| FIRMADO POR  | JUAN BAUTISTA CANO BUESO       | 04/10/2019  | PÁGINA 24/90 |
|              | MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS  |   |              |
| VERIFICACIÓN | Pk2jm7252JKIJJbCtCSQBbD3HWQoEZ | <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a> |              |



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

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 2019 se eleva a 34.592,26 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 27.074,03 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 2019 al 15,408%, 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 TRLGHP, por lo que debe recordar la necesidad de adecuar su contenido y estructura a lo dispuesto

|              |                                |   |              |
|--------------|--------------------------------|---|--------------|
| FIRMADO POR  | JUAN BAUTISTA CANO BUESO       | 04/10/2019  | PÁGINA 25/90 |
|              | MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS  |   |              |
| VERIFICACIÓN | Pk2jm7252JKIJJbCtCSQBbD3HWQoEZ | <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a> |              |



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

en los artículos 33 y 34 de la citada norma, así como las obligaciones legales de la Comunidad Autónoma en la asignación de los créditos. Por consiguiente, el Consejo Consultivo no puede sino insistir en que el Presupuesto debe conformarse, también en la fase de elaboración, atendiendo a dichas obligaciones.

Por la propia dinámica de la tramitación, el texto sometido a dictamen no permite sino presumir el cumplimiento de dichas obligaciones y resoluciones. En este plano, entre otros ejemplos, resulta ilustrativo el del cumplimiento de la obligación legal prevista en el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal (art. setenta y dos, apartado tres). Sobre dicha obligación, la Memoria de la Fiscalía de la Comunidad Autónoma de Andalucía correspondiente a 2017 recuerda que el Parlamento de Andalucía aprobó, de forma unánime, una proposición no de ley en la que -considerando lo dispuesto en dicho precepto- insta al Consejo de Gobierno a "singularizar los créditos presupuestarios destinados a la Fiscalía Superior de Andalucía a partir del Presupuesto de 2017" (proposición no de ley 10-16/PNLC-000140, relativa a la dignificación de los medios del Ministerio Fiscal en Andalucía, aprobada por la Comisión de Justicia e Interior en sesión celebrada el 19 de mayo de 2016).

Reiterando lo dicho, subrayamos que el texto remitido por la Consejería consultante es exclusivamente un texto articulado no cifrado, por lo que a dicho contenido se ceñirá el presente dictamen.

En este orden de ideas, como se advierte en anteriores dictámenes de este Consejo Consultivo (por todos, 554/2017) a

|              |                                |   |              |
|--------------|--------------------------------|---|--------------|
| FIRMADO POR  | JUAN BAUTISTA CANO BUESO       | 04/10/2019  | PÁGINA 26/90 |
|              | MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS  |   |              |
| VERIFICACIÓN | Pk2jm7252JKIJJbCtCSQBbD3HWQoEZ | <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a> |              |



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

la hora de definir el contenido del Anteproyecto de Ley objeto de dictamen, hay que recordar que éste debe configurarse respetando las normas estatutarias y las que el Estado pudiera incluir en la Ley de Presupuestos Generales del Estado en ejercicio de sus competencias. En particular, la competencia exclusiva en materia de bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13.ª de la Constitución), y la que se refiere a las bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos (149.1.18.ª de la Constitución), incluyendo aspectos como los relativos a derechos y deberes de los funcionarios públicos, adoptados con carácter estructural y permanente (STC 99/2016, de 25 de mayo, entre las más recientes, referida a la fijación de una jornada mínima en la Ley 2/2012, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para 2012; cuya doctrina se reitera en la STC 43/2017, de 27 de abril).

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 contemplan en la Ley de Presupuestos Generales del Estado.

En este mismo contexto y en la línea ya apuntada, hay que destacar las exigencias 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 Orgánica 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,*

|              |                                |   |              |
|--------------|--------------------------------|---|--------------|
| FIRMADO POR  | JUAN BAUTISTA CANO BUESO       | 04/10/2019  | PÁGINA 27/90 |
|              | MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS  |   |              |
| VERIFICACIÓN | Pk2jm7252JKIJJbCtCSQBbD3HWQoEZ | <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a> |              |



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

*compatible con el principio de anualidad por el que se rigen la aprobación y ejecución de los Presupuestos, de conformidad con la normativa europea".*

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

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

|              |                                |   |              |
|--------------|--------------------------------|---|--------------|
| FIRMADO POR  | JUAN BAUTISTA CANO BUESO       | 04/10/2019  | PÁGINA 28/90 |
|              | MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS  |   |              |
| VERIFICACIÓN | Pk2jm7252JKIJJbCtCSQBbD3HWQoEZ | <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a> |              |



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

Administraciones Públicas, dispone en su apartado 7 que *"aprobados los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública por las Cortes Generales, la elaboración de los proyectos de Presupuesto de las Administraciones Públicas* habrán de acomodarse a dichos objetivos". A su vez, el artículo 16 regula la determinación de los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública de cada una de las Comunidades Autónomas.

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

|              |                                |   |              |
|--------------|--------------------------------|---|--------------|
| FIRMADO POR  | JUAN BAUTISTA CANO BUESO       | 04/10/2019  | PÁGINA 29/90 |
|              | MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS  |   |              |
| VERIFICACIÓN | Pk2jm7252JKIJJbCtCSQBbD3HWQoEZ | <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a> |              |



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

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

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

|              |                                |   |              |
|--------------|--------------------------------|---|--------------|
| FIRMADO POR  | JUAN BAUTISTA CANO BUESO       | 04/10/2019  | PÁGINA 30/90 |
|              | MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS  |   |              |
| VERIFICACIÓN | Pk2jm7252JKIJJbCtCSQBbD3HWQoEZ | <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a> |              |

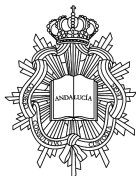


CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

Sin dejar de señalar que el Tribunal Constitucional declaró en su sentencia 134/2011, de 20 de julio, que la normativa estatal de estabilidad presupuestaria aprobada en 2001 (Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria y de la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria a la Ley General de Estabilidad Presupuestaria) no lesiona la autonomía política y financiera (arts. 137 y 156) y resulta acorde con los títulos competenciales atribuidos por la Constitución al Estado en el artículo 149.1. 13.<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 de diciembre y 56/2014, de 10 de abril), es importante destacar que la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera se aprueba en desarrollo del artículo 135 de la Constitución.

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

|              |                                |   |              |
|--------------|--------------------------------|---|--------------|
| FIRMADO POR  | JUAN BAUTISTA CANO BUESO       | 04/10/2019  | PÁGINA 31/90 |
|              | MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS  |   |              |
| VERIFICACIÓN | Pk2jm7252JKIJJbCtCSQBbD3HWQoEZ | <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a> |              |



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

*efectos no pueden ser considerados inconstitucionales, ni antes ni después de la reforma del artículo 135 de la Constitución».*

En este mismo plano, al resolver el recurso de inconstitucionalidad 557/2013 frente a determinados 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 135 de la Constitución Española consagra el principio de

|              |                                |   |              |
|--------------|--------------------------------|---|--------------|
| FIRMADO POR  | JUAN BAUTISTA CANO BUESO       | 04/10/2019  | PÁGINA 32/90 |
|              | MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS  |   |              |
| VERIFICACIÓN | Pk2jm7252JKIJJbCtCSQBbD3HWQoEZ | <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a> |              |



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

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, la Ley del Presupuesto de la Comunidad Autónoma debe ajustarse a los principios y normas antes expuestos, sobre cuyo cumplimiento no puede pronunciarse este Consejo en este momento por las circunstancias ya citadas, 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, Industria y Energía.

Sin perjuicio de lo anterior, y a la luz del expediente examinado, cabe afirmar que, en términos generales, la tramitación seguida por el Anteproyecto de Ley del Presupuesto se ajusta a lo establecido en el TRLGHP.

A este respecto, consta que la iniciación del procedimiento fue acordada por el Excmo. Sr. Consejero de Hacienda, Industria y Energía. El Texto Articulado del Anteproyecto de Ley del Presupuesto se acompaña de una memoria sobre su contenido, de conformidad con lo establecido en el artículo 43.2 de la Ley 6/2006, y en el artículo 35.6 del TRLGHP.

|              |                                |   |              |
|--------------|--------------------------------|---|--------------|
| FIRMADO POR  | JUAN BAUTISTA CANO BUESO       | 04/10/2019  | PÁGINA 33/90 |
|              | MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS  |   |              |
| VERIFICACIÓN | Pk2jm7252JKIJJbCtCSQBbD3HWQoEZ | <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a> |              |



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

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, dado su concreto objeto, como se indica en dictámenes anteriores, en sucesivas ocasiones debería adelantarse la solicitud de dicho informe.

En este plano de análisis hay que recordar que en función del contenido eventual de la Ley del Presupuesto pueden resultar exigibles determinados trámites requeridos por la normativa sectorial. A este respecto se deja señalado que la Comunidad Autónoma de Andalucía ha de remitir a la Comisión General de las Comunidades Autónomas del Senado los proyectos de normas sobre esta materia antes de la aprobación de las mismas, de conformidad con lo previsto en el artículo 2.2 de la Ley 18/2010, de 16 de julio, del régimen de cesión de tributos del Estado a la Comunidad Autónoma de Andalucía y de fijación del alcance y condiciones de dicha cesión. Asimismo, al incluir el Anteproyecto de Ley determinadas modificaciones de la normativa autonómica en materia de tributos cedidos, consta solicitud de informe al Consejo Superior para la Dirección y Coordinación de la Gestión Tributaria, al que

|              |                                |   |              |
|--------------|--------------------------------|---|--------------|
| FIRMADO POR  | JUAN BAUTISTA CANO BUESO       | 04/10/2019  | PÁGINA 34/90 |
|              | MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS  |   |              |
| VERIFICACIÓN | Pk2jm7252JKIJJbCtCSQBbD3HWQoEZ | <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a> |              |



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

competente analizar e informar los anteproyectos normativos de rango legal que deban ser sometidos a la aprobación del Gobierno o Consejo de Gobierno respectivo y que modifiquen la regulación de los tributos cedidos, de conformidad con lo previsto en el artículo 65.1.d) de la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía y se modifican determinadas normas tributarias.

Por otra parte, en la medida que se contemplan distintas disposiciones que afectan a las Universidades de Andalucía, se ha solicitado informe al Consejo Andaluz de Universidades, al que compete, según el artículo 80.b) del Texto Refundido de la Ley Andaluza de Universidades, aprobado por Decreto Legislativo 1/2013, de 8 de enero, informar, a petición del órgano competente de la Comunidad Autónoma en materia de Universidades, de los anteproyectos de ley, proyectos de reglamentos y normas, en general, que puedan afectar al sistema universitario andaluz.

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 reitera que debe considerarse la utilidad que podría tener un informe de estas características en la elaboración de la Ley del Presupuesto.

|              |                                |   |              |
|--------------|--------------------------------|---|--------------|
| FIRMADO POR  | JUAN BAUTISTA CANO BUESO       | 04/10/2019  | PÁGINA 35/90 |
|              | MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS  |   |              |
| VERIFICACIÓN | Pk2jm7252JKIJJbCtCSQBbD3HWQoEZ | <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a> |              |



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

Por otra parte, hay que destacar que, al igual que en ejercicios anteriores, 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 consultante, lo que permite conocer el proceso de gestación del Texto Articulado. Asimismo, en relación con las previsiones relativas a los créditos de personal figura informe emitido por la Secretaría General para la Administración Pública.

Del mismo modo, hay que destacar el informe elaborado por la Dirección General de Presupuestos 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. No obstante lo anterior, en algunos casos hubiera sido conveniente explicar con mayor detalle la respuesta que se ofrece a las distintas propuestas y observaciones.

Precisado lo anterior, este Órgano Consultivo debe destacar positivamente las consolidación de dos novedades con respecto a la tramitación de ejercicios anteriores. En primer lugar, la Dirección General de Presupuestos ha elaborado un

|              |                                |   |              |
|--------------|--------------------------------|---|--------------|
| FIRMADO POR  | JUAN BAUTISTA CANO BUESO       | 04/10/2019  | PÁGINA 36/90 |
|              | MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS  |   |              |
| VERIFICACIÓN | Pk2jm7252JKIJJbCtCSQBbD3HWQoEZ | <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a> |              |



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

informe de resultados preliminares de evaluación de impacto de género del presupuesto (IEIG) de la Comunidad Autónoma de Andalucía para 2020. En anteriores dictámenes sobre la Ley del Presupuesto, el Consejo Consultivo hace notar la omisión del informe de evaluación de impacto de género, subrayando su relevancia en una disposición de estas características. La Consejería competente en materia de Hacienda ha venido refiriéndose a la imposibilidad material de completar dicho informe porque en el momento de solicitar el dictamen del Consejo Consultivo, el Anteproyecto de Ley 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. A este respecto, el Consejo Consultivo ha venido exponiendo determinadas consideraciones 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 TRLGHP], recordando que 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, los dictámenes de este Consejo Consultivo subrayan que, a lo largo del procedimiento legislativo, se ha de cumplir puntualmente la exigencia del artículo 8.2 de la Ley 12/2007, de 26 de noviembre, para la promoción de la igualdad de género en Andalucía, del que deriva que la Comisión de Impacto de Género en los Presupuestos impulsará y fomentará la preparación de

|              |                                |   |              |
|--------------|--------------------------------|---|--------------|
| FIRMADO POR  | JUAN BAUTISTA CANO BUESO       | 04/10/2019  | PÁGINA 37/90 |
|              | MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS  |   |              |
| VERIFICACIÓN | Pk2jm7252JKIJJbCtCSQBbD3HWQoEZ | <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a> |              |



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

anteproyectos con perspectiva de género en las diversas Consejerías.

Sin perjuicio de que las dificultades apuntadas puedan justificar una futura modificación normativa del artículo 8.2 de la Ley 12/2007 y del artículo 35.f) del TRLGHP para acomodarlos a la realidad antes descrita, en esta ocasión se vuelve a resaltar el esfuerzo realizado por la Dirección General de Presupuestos, ya que incorpora un informe de resultados preliminares sobre el informe de impacto de género.

La segunda novedad que se consolida viene dada por el informe preliminar sobre la incidencia de los indicadores presupuestarios en el cambio climático, elaborado por la Dirección General de Presupuestos. En este punto, el artículo 31 de la Ley 8/2018, de 8 de octubre, de medidas frente al cambio climático y para la transición hacia un nuevo modelo energético en Andalucía, dispone que en el Proyecto de Ley de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Andalucía se incorporará un informe sobre la incidencia de los indicadores presupuestarios en el cambio climático. Aunque dicha norma se refiere al Proyecto de Ley del Presupuesto y no al Anteproyecto, la remisión del referido informe preliminar al Consejo Consultivo resulta plausible, pues la propia Ley citada contempla un seguimiento presupuestario de las actuaciones de la Junta de Andalucía en materia de cambio climático mediante la elaboración de un informe anual (art. 32) y dicha información podría proporcionar, en su caso, elementos de juicio para que el Consejo Consultivo valore la adecuación del Anteproyecto de Ley del Presupuesto a los principios y objetivos que sobre la protección del medio ambiente y la lucha frente al cambio climático derivan de la

|              |                                |   |              |
|--------------|--------------------------------|---|--------------|
| FIRMADO POR  | JUAN BAUTISTA CANO BUESO       | 04/10/2019  | PÁGINA 38/90 |
|              | MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS  |   |              |
| VERIFICACIÓN | Pk2jm7252JKIJJbCtCSQBbD3HWQoEZ | <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a> |              |



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

Constitución, del Estatuto de Autonomía y de la propia Ley 8/2018.

En relación con lo ya expuesto sobre los principios de buena regulación, consta en el expediente una memoria relativa al cumplimiento de dichos principios, aunque resulta excesivamente genérico.

Por otra parte, en cuanto a la publicidad activa relativa a la iniciativa legislativa, el Consejo Consultivo viene señalando que el Centro Directivo responsable de la tramitación debe dejar constancia expresa en el expediente del cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa previstas en el artículo 13 de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía, y en el artículo 7 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, sobre la publicación de información de relevancia jurídica. Sobre este particular, figura en el expediente una diligencia para hacer constar que el Centro Directivo responsable de la tramitación ha solicitado la publicación del Anteproyecto de Ley que se somete al Consejo Consultivo junto con los informes del Gabinete Jurídico, de la Secretaría General Técnica de la Consejería Consultante y de la Secretaría General para la Administración Pública.

Este Consejo Consultivo ha verificado que el Anteproyecto de Ley del Presupuesto que le ha sido remitido se halla publicado en el Portal de Transparencia de la Junta de Andalucía, junto con los informes antes mencionados. No obstante, se recuerda que entre la información adicional prevista en el artículo 13.1 de la Ley 1/2014 y en el artículo

|              |                                |   |              |
|--------------|--------------------------------|---|--------------|
| FIRMADO POR  | JUAN BAUTISTA CANO BUESO       | 04/10/2019  | PÁGINA 39/90 |
|              | MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS  |   |              |
| VERIFICACIÓN | Pk2jm7252JKIJJbCtCSQBbD3HWQoEZ | <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a> |              |



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

7 de la Ley 19/2013, se encuentran también las memorias relativas a la disposición que se elabora. Asimismo, se recuerda la obligación de publicar el Proyecto de Ley tras su aprobación por el Consejo de Gobierno [art. 13.1.b) de la Ley 1/2014].

**IV**

Al examinar el Anteproyecto de Ley del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para 2020, reiteramos que su contenido viene marcado, como en pasados ejercicios, por la propia naturaleza y singularidad de este tipo de leyes, siendo así que buena parte del mismo resulta similar a los anteproyectos anteriores.

El Consejo Consultivo viene resaltando que esta característica del texto articulado permite centrar su tarea en el análisis de los preceptos que presentan un contenido innovador o que han sufrido modificaciones con respecto a anteriores ejercicios, sin que ello obste a la formulación de nuevas observaciones principalmente motivadas por razones de técnica normativa.

El Anteproyecto de Ley objeto de examen presenta además la particularidad de haberse recibido tres meses después de la emisión del dictamen sobre el Anteproyecto de Ley del Presupuesto para 2019 (dictamen 409/2019), cuya regulación se ha plasmado en la Ley 3/2019, de 22 de julio, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2019. La proximidad en el tiempo entre ambos textos hace que el escenario de partida sea sustancialmente el mismo, sin que se

|              |                                |   |              |
|--------------|--------------------------------|---|--------------|
| FIRMADO POR  | JUAN BAUTISTA CANO BUESO       | 04/10/2019  | PÁGINA 40/90 |
|              | MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS  |   |              |
| VERIFICACIÓN | Pk2jm7252JKIJJbCtCSQBbD3HWQoEZ | <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a> |              |



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

hayan producido cambios significativos o novedades legislativas o jurisprudenciales que justifiquen una reformulación de las normas "estructurales" del texto articulado del Anteproyecto de Ley del Presupuesto para 2020. En general, cabe afirmar que ese bloque de normas permanece con un contenido idéntico o sufre ligeras variaciones con respecto al texto informado en el dictamen 409/2019, con las salvedades que se destacan en la exposición de motivos del Anteproyecto de Ley que ahora centra nuestra atención.

En efecto, el Anteproyecto de Ley incorpora un conjunto de disposiciones de indudable relevancia en la línea ya iniciada con la Ley del Presupuesto para 2019. En este sentido, hay que hacer notar que, según el texto objeto de dictamen, en el Presupuesto de la Comunidad Autónoma para 2020 quedarán integrados no sólo los estados de gastos e ingresos de la Junta de Andalucía y sus instituciones, así como de las agencias administrativas y de régimen especial, sino también los de los consorcios adscritos a la Administración de la Junta de Andalucía.

Tal y como se indica en la parte expositiva del Anteproyecto de Ley, dichos consorcios presentarán sus estado de gastos e ingresos bajo un modelo de contabilidad presupuestaria, abandonando el modelo de presupuesto estimativo de explotación y capital, y realizarán su gestión bajo los mismos principios del resto de entidades con presupuesto limitativo y vinculante. Dicha novedad concuerda con lo previsto en los artículos 120 y 122.1 de la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público y en el artículo 12.3 de la Ley de la Administración de la Junta de Andalucía.

|              |                                |   |              |
|--------------|--------------------------------|---|--------------|
| FIRMADO POR  | JUAN BAUTISTA CANO BUESO       | 04/10/2019  | PÁGINA 41/90 |
|              | MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS  |   |              |
| VERIFICACIÓN | Pk2jm7252JKIJJbCtCSQBbD3HWQoEZ | <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a> |              |



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

El Anteproyecto de Ley afianza las novedades que ya se destacaron en el dictamen 409/2019 sobre el régimen presupuestario de la sanidad, de la educación y del "sistema de atención social". Asimismo, la regulación profundiza en aspectos que contribuyen a la observancia de los principios de transparencia, contabilización y adecuado control económico-financiero y de eficacia, previstos en el Estatuto de Autonomía (art. 189).

En términos generales, el Anteproyecto de Ley responde a los principios y reglas que se contienen en el Estatuto de Autonomía sobre Presupuesto y gasto público, así como a lo previsto en el TRLGHP, entre otras disposiciones que resultan de aplicación. Además, *prima facie*, cabe afirmar que el texto examinado resulta acorde con la regulación contenida en la Constitución Española, en la LOFCA y en la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, así como con las restantes disposiciones estatales con incidencia sobre la materia, dictadas al amparo de lo previsto en el artículo 149.1.13.<sup>a</sup>, 14.<sup>a</sup> y 18.<sup>a</sup> de la Constitución.

Como ya expuso este Consejo Consultivo en su dictamen 409/2019, en la medida en que se refuerza el sistema de control y se tratan de evitar las desviaciones presupuestarias, garantizando una mayor eficiencia del sector público andaluz y la sostenibilidad financiera de la Administración de la Comunidad Autónoma, la regulación examinada merece un juicio positivo a la luz de la Constitución y del Estatuto de Autonomía.

Sin perjuicio de lo anterior se formulan las siguientes observaciones que seguidamente se insertan.

|              |                                |   |              |
|--------------|--------------------------------|---|--------------|
| FIRMADO POR  | JUAN BAUTISTA CANO BUESO       | 04/10/2019  | PÁGINA 42/90 |
|              | MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS  |   |              |
| VERIFICACIÓN | Pk2jm7252JKIJJbCtCSQBbD3HWQoEZ | <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a> |              |



**1.- Sobre la redacción del Anteproyecto de Ley.** El Consejo Consultivo debe subrayar, una vez más, el meritorio esfuerzo realizado por la Consejería consultante para mejorar la calidad de la redacción de la Ley del Presupuesto, de por sí compleja por su contenido y terminología, especialmente para la generalidad de los ciudadanos que no son especialistas en la materia. Por ello hemos venido destacando la relevancia de vencer las dificultades para lograr una esmerada redacción de la Ley del Presupuesto, en el convencimiento de que resulta posible facilitar su conocimiento y comprensión, evitando su conversión en un arcano jurídico. En este sentido, el dictamen 631/2015 se refiere a la especial importancia de esta tarea para que el Presupuesto de la Comunidad Autónoma sea más accesible a los ciudadanos, alcanzando así mayores cotas de transparencia sobre cómo se aplican los tributos de los ciudadanos y los recursos públicos en general a la satisfacción de las necesidades colectivas.

A este respecto, cabe afirmar que el texto examinado responde en buena medida a las recomendaciones que ha venido efectuando el Consejo Consultivo. No obstante se realizan varias consideraciones que podrían contribuir a lograr los objetivos antedichos.

**A)** Tal y como se expuso en el dictamen 409/2019, dado que en los últimos años se viene acentuando la inclusión de términos provenientes de ámbitos económicos o contables en la Ley del Presupuesto, no siempre bien acotados o de significado inequívoco, reiteramos que pro futuro debería valorarse la posibilidad de incluir en la documentación que acompaña a la Ley una relación de definiciones que ayudaran en el propósito

|              |                                |   |              |
|--------------|--------------------------------|---|--------------|
| FIRMADO POR  | JUAN BAUTISTA CANO BUESO       | 04/10/2019  | PÁGINA 43/90 |
|              | MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS  |   |              |
| VERIFICACIÓN | Pk2jm7252JKIJJbCtCSQBbD3HWQoEZ | <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a> |              |



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

de que el articulado de la Ley del Presupuesto y los estados de gastos e ingresos sean verdaderamente inteligibles, no sólo para los operadores jurídicos, sino también para los ciudadanos que aspiran a participar en la elaboración, ejecución y control de una Ley tan determinante para la satisfacción de los derechos y el bienestar social.

**B)** Por otro lado, reiteramos que resulta altamente conveniente que el Anteproyecto de Ley vaya acompañado de un índice, dada su extensión y las numerosas disposiciones legales que se modifican a través del mismo.

**C)** Por último, debería realizarse una nueva revisión del Anteproyecto de Ley desde el punto de vista gramatical. Así, como se expuso en el dictamen 409/2019, dejamos señalado que no siempre se utiliza un mismo criterio en el uso de mayúsculas iniciales. A título de ejemplo, en el articulado se escribe "Derecho Público", pero en la exposición de motivos se alude al "derecho público". Asimismo, generalmente se escribe "Consejería", correctamente, pero a veces se omite la mayúscula inicial y se escribe "consejería". Lo mismo sucede con la denominación "Dirección General", que figura escrita con minúscula en la disposición final décima, cuando en el resto del texto se escribe con mayúscula inicial en sus dos términos (lo cual resulta correcto por las razones que viene señalando este Consejo Consultivo aunque en el lenguaje coloquial o periodístico se tiende a escribirla sin emplear letras mayúsculas). Otro tanto puede afirmarse en relación con la expresión "Universidades públicas" que se emplea en la exposición de motivos y en los artículos 22.2 y 30.2 del Anteproyecto de Ley, entre otros. Siguiendo con los ejemplos que pueden ponerse al respecto, hay que señalar que en la

|              |                                |   |              |
|--------------|--------------------------------|---|--------------|
| FIRMADO POR  | JUAN BAUTISTA CANO BUESO       | 04/10/2019  | PÁGINA 44/90 |
|              | MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS  |   |              |
| VERIFICACIÓN | Pk2jm7252JKIJJbCtCSQBbD3HWQoEZ | <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a> |              |



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

parte expositiva (octavo párrafo del expositivo) se escribe "administración" sin emplear, como es debido, la mayúscula inicial. El artículo 21.1 alude a los "cuerpos y escalas de médicos forenses, de secretarios de Justicia de Paz, de Gestión Procesal y Administrativa, de Tramitación Procesal y Administrativa y de auxilio Judicial". Sin embargo, debería sustituir las minúsculas iniciales por mayúsculas, empleando así la denominación contenida en la Ley Orgánica del Poder Judicial.

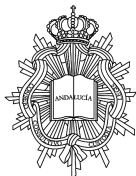
También deberían corregirse las discordancias de número y género. Así, en la disposición derogatoria debería sustituirse el pronombre "lo" (lo contradigan) por "la" (la contradigan).

Debería revisarse el empleo de la tilde en algunas palabras. A título de ejemplo, debería eliminarse cuando se alude a la disposición adicional "vigésimoprimera", ya que en los ordinales compuestos se elimina el acento gráfico que por separado correspondería al primer término.

Asimismo debería corregirse la omisión de algunos elementos de enlace (así, en la parte expositiva falta la preposición "por" en el inciso que figura entre paréntesis en el párrafo tercero del expositivo I).

Por otro lado, en la redacción dada por la disposición final quinta del Anteproyecto de Ley al apartado 5 del artículo 89 del Texto Refundido de la Ley Andaluza de Universidades, debería corregirse la expresión "velando, en todo caso, porque la necesidad de financiación", en la que resulta incorrecto el empleo de la conjunción causal "porque",

|              |                                |   |              |
|--------------|--------------------------------|---|--------------|
| FIRMADO POR  | JUAN BAUTISTA CANO BUESO       | 04/10/2019  | PÁGINA 45/90 |
|              | MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS  |   |              |
| VERIFICACIÓN | Pk2jm7252JKIJJbCtCSQBbD3HWQoEZ | <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a> |              |



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

considerando que en este caso no se expresa razón o causa y, por tanto, debe escribirse la secuencia "por que".

**2.- Sobre la tramitación de una iniciativa legislativa separada que comprenda las importantes modificaciones que se introducen en las disposiciones finales del Anteproyecto de Ley.**

Del mismo modo que indicamos en los dictámenes 409/2019 y 554/2017, al constatar que se postula el empleo de la Ley del Presupuesto como vehículo de modificación no circunstancial del ordenamiento jurídico, el Consejo Consultivo considera que procede la tramitación de una iniciativa legislativa separada en la que se contemplen las modificaciones que se introducen en el Texto Refundido de la Ley General de la Hacienda Pública de la Junta de Andalucía (TRLGHP), junto con las que afectan a las siguientes disposiciones: Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía; Decreto-ley 3/2017, de 19 de diciembre, por el que se regula la Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía; Ley 2/2003, de 12 de mayo, de Ordenación de los Transportes Urbanos y Metropolitanos de Viajeros en Andalucía; Texto Refundido de la Ley Andaluza de Universidades, aprobado por Decreto Legislativo 1/2013, de 8 de enero, y Texto Refundido de las disposiciones dictadas por la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de tributos cedidos, aprobado por Decreto Legislativo 1/2018, de 19 de junio.

A este respecto, hay que hacer notar que, aun estando superada la vieja polémica sobre el carácter formal o material de las leyes del Presupuesto y siendo indiscutible su potencialidad para modificar otras disposiciones legales, el

|              |                                |   |              |
|--------------|--------------------------------|---|--------------|
| FIRMADO POR  | JUAN BAUTISTA CANO BUESO       | 04/10/2019  | PÁGINA 46/90 |
|              | MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS  |   |              |
| VERIFICACIÓN | Pk2jm7252JKIJJbCtCSQBbD3HWQoEZ | <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a> |              |



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

Consejo Consultivo ha venido llamando la atención sobre la necesidad de evitar el empleo abusivo de las leyes del Presupuesto (clave del parlamentarismo y con contenido constitucional o estatutariamente reservado) para la introducción de reformas sustanciales del ordenamiento jurídico. Así lo hemos venido proclamando de conformidad con la jurisprudencia constitucional ampliamente expuesta en este dictamen, precisando que dicho abuso se produce de modo especial si las leyes del Presupuesto se utilizan como vehículo para reformar normas codificadas en otros cuerpos legales, tal y como se indica en el primer fundamento jurídico de este dictamen.

A la vista del contenido de las modificaciones objeto de dictamen, en términos generales cabe afirmar que no estamos ante normas extravagantes o intrusas por su propia naturaleza, a las que no pueda atribuirse, en modo alguno, incidencia sobre los gastos autorizados o las estimaciones de ingresos propias del Presupuesto. Empleando las palabras del dictamen 554/2017, resulta claro que el Anteproyecto de Ley del Presupuesto para 2020 no constituye, en modo alguno, un conglomerado de materias ajenas al contenido de dicha Ley. Ahora bien, reiteradamente venimos subrayando que no basta con que las normas en cuestión presenten una conexión accidental, remota o secundaria con las autorizaciones de gastos y previsiones de ingresos que concentran la genuina función del Presupuesto, tal y como ha venido señalando el Tribunal Constitucional.

En este plano, coincidiendo con el vigésimo quinto aniversario de la creación del Consejo Consultivo, resulta cuando menos obligado referirse al importante control

|              |                                |   |              |
|--------------|--------------------------------|---|--------------|
| FIRMADO POR  | JUAN BAUTISTA CANO BUESO       | 04/10/2019  | PÁGINA 47/90 |
|              | MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS  |   |              |
| VERIFICACIÓN | Pk2jm7252JKIJJbCtCSQBbD3HWQoEZ | <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a> |              |



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

preventivo que ha desempeñado su doctrina sobre el contenido eventual de la Ley del Presupuesto de la Comunidad Autónoma, sentada antes de que el Tribunal Constitucional se pronunciara en su sentencia 116/1994, de 18 de abril, sobre la aplicación de límites al contenido eventual de la leyes de Presupuestos de las Comunidades Autónomas -a la luz de la función y regulación estatutaria de tales leyes- semejantes a los deducidos del artículo 134 de la Constitución. No está de más recordarlo en este momento por la virtualidad que ha tenido la doctrina sentada por este Órgano en contra de las posiciones doctrinales que se inclinaban por considerar que la jurisprudencia constitucional sobre los límites materiales de las Leyes de Presupuestos Generales del Estado no resulta trasladable a las Comunidades Autónomas, a pesar de lo dispuesto sobre el Presupuesto de las Comunidades Autónomas en la LOFCA y en los respectivos Estatutos de Autonomía. La enérgica doctrina del Consejo Consultivo en esta materia ha evitado en nuestra Comunidad Autónoma una práctica anómala que ha dado lugar a que el Tribunal Constitucional haya estimado distintos recursos y cuestiones de inconstitucionalidad referidos a normas de otras Comunidades Autónomas incluidas en sus leyes del Presupuesto, con la consiguiente declaración de inconstitucionalidad y nulidad de los preceptos controvertidos. Tal ha sido el desenlace de los procedimientos que han afectado a las Comunidades Autónomas de Aragón (STC 174/1998, de 23 de julio), Cantabria (STC 130/1999, de 1 de julio), La Rioja (STC 180/2000, de 29 de junio), Islas Canarias (STC 274/2000, de 15 de noviembre), Castilla-La Mancha (STC 74/2011, de 19 de mayo) y Comunidad Valenciana (SSTC 7/2010, de 27 de abril, y 86/2013, de 11 de abril).

|              |                                |   |              |
|--------------|--------------------------------|---|--------------|
| FIRMADO POR  | JUAN BAUTISTA CANO BUESO       | 04/10/2019  | PÁGINA 48/90 |
|              | MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS  |   |              |
| VERIFICACIÓN | Pk2jm7252JKIJJbCtCSQBbD3HWQoEZ | <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a> |              |



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

La eficacia del control preventivo del Consejo Consultivo sobre las leyes del Presupuesto se ha visto favorecida desde hace muchos años por la inestimable labor desempeñada por la Dirección General de Presupuestos como Centro Directivo encargado de la tramitación de la Ley del Presupuesto de la Comunidad Autónoma, ya que, al acoger de buen grado la doctrina del Consejo Consultivo, ha ejercido una prudente contención frente a la tendencia expansiva de formulación de propuestas de inclusión de normas en el Anteproyecto de Ley del Presupuesto que desbordarían, si no fuesen rechazadas, el contenido que se le asigna en el bloque de la constitucionalidad. Esa labor se ha vuelto a realizar con acierto al descartar la inclusión de determinadas propuestas en el texto objeto de dictamen. Sin embargo, no parece justificada la inclusión de algunas de las propuestas normativas que actualmente se reflejan en el Anteproyecto de Ley. Se trata de un elenco de normas que no pertenecen al núcleo de la institución presupuestaria ni guardan una conexión directa e inmediata con el Presupuesto de 2020; conexión que ha de quedar establecida de manera directa y no remota, como recuerda la STC 180/2000, de 29 de junio (FJ 6), ya que *«cuando aquélla no es lo suficientemente relevante no podrá formar parte del contenido accidental de la Ley de Presupuestos (SSTC 76/1992, FJ 4; 178/1994, FJ 5, y 195/1995, FJ 3)»*; siendo así que dicha conexión no puede justificarse en términos posibilísticos, futuribles o hipotéticos.

En efecto, mientras que las modificaciones del TRLGHP relacionadas con el nuevo régimen presupuestario, económico-financiero, de contabilidad y control de consorcios sí presentan dicha conexión y entrarían en vigor el 1 de enero de 2020, las que atañen a las agencias públicas empresariales del

|              |                                |   |              |
|--------------|--------------------------------|---|--------------|
| FIRMADO POR  | JUAN BAUTISTA CANO BUESO       | 04/10/2019  | PÁGINA 49/90 |
|              | MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS  |   |              |
| VERIFICACIÓN | Pk2jm7252JKIJJbCtCSQBbD3HWQoEZ | <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a> |              |



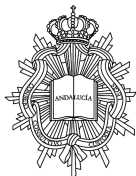
CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

artículo 68.1.b) de la Ley 9/2007 no entrarían en vigor hasta 2021. En este sentido, la disposición final décima, apartado a), del Anteproyecto de Ley establece que las modificaciones del citado TRLGHP relativas a dichas agencias entrarán en vigor el 1 de enero de 2021. Se trata de un dato significativo aunque el criterio temporal no conduzca en la generalidad de los casos a la automática negación de la conexión exigida por la jurisprudencia constitucional.

Ningún reparo de fondo puede efectuarse a dicha regulación, ya que, como subrayamos en el dictamen 409/2019, ese nuevo régimen se basa en la apreciación de que estamos ante agencias públicas empresariales que presentan similitud con las agencias administrativas y de régimen especial, en la medida en que tienen por objeto, en ejecución de competencias propias o de programas específicos de una o varias Consejerías, y en el marco de la planificación y dirección de estas, la realización de actividades de promoción pública, prestacionales, de gestión de servicios o de producción de bienes de interés público, sean o no susceptibles de contraprestación, sin actuar en régimen de libre mercado. Sin embargo, las importantes modificaciones legales que se introducirían a partir de 2021 con perspectiva de estabilidad justifican la tramitación de dichas innovaciones del TRLGHP junto con las restantes en la antedicha iniciativa legal separada.

Por otro lado, es especialmente relevante la introducción en el TRLGHP de un nuevo capítulo (III) dentro del título V sobre el control interno y la contabilidad pública, denominado "Supervisión continua". Como se precisa en la exposición de motivos del Anteproyecto de Ley, este nuevo capítulo

|              |                                |   |              |
|--------------|--------------------------------|---|--------------|
| FIRMADO POR  | JUAN BAUTISTA CANO BUESO       | 04/10/2019  | PÁGINA 50/90 |
|              | MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS  |   |              |
| VERIFICACIÓN | Pk2jm7252JKIJJbCtCSQBbD3HWQoEZ | <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a> |              |



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

(integrado por los artículos 96 bis y 96 ter), regula el ámbito de aplicación, la finalidad y los principios orientadores de la "supervisión continua", así como su procedimiento; un sistema que desarrolla el artículo 81.2 de la 40/2015 y al que nos referiremos después más ampliamente. La trascendencia de dicho sistema es evidente y a su función se ha venido refiriendo el Consejo Consultivo -antes incluso de su implantación con la denominación referida en la Ley 40/2015- por estar en la lógica de las normas y de las instituciones y en la idea de perfeccionamiento contínuo del ordenamiento jurídico como una realidad viva y no petrificada que evoluciona con los cambios sociales. Ya en el anterior dictamen sobre el Anteproyecto de Ley del Presupuesto para 2019 se significó lo siguiente sobre la revisión del papel de las entidades instrumentales:

*«Esta constatación... sumada a la evolución normativa y doctrinal en materias como la contratación administrativa de dichas entidades instrumentales, controles de legalidad y de eficacia, responsabilidad patrimonial, etc., justificarían una profunda reflexión sobre las especialidades de estas entidades, con el objetivo de mejorar su configuración y clarificar su régimen jurídico. En algunos casos, la evolución mencionada debe conjugarse con las posibilidades de introducir nuevas técnicas de gestión y de selección de personal y provisión de puestos de trabajo en el seno de la Administración Pública, desde el punto de vista de la eficacia de la acción administrativa (art. 103 de la Constitución y 133 del Estatuto de Autonomía). En ese contexto, la doctrina valora las distintas posibilidades de reorganización del sector público, exigiendo una especial justificación sobre la creación de entidades instrumentales, especialmente cuando su*

|              |                                |   |              |
|--------------|--------------------------------|---|--------------|
| FIRMADO POR  | JUAN BAUTISTA CANO BUESO       | 04/10/2019  | PÁGINA 51/90 |
|              | MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS  |   |              |
| VERIFICACIÓN | Pk2jm7252JKIJJbCtCSQBbD3HWQoEZ | <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a> |              |



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

*objeto no es la producción de bienes y servicios en régimen de libre mercado, ya que las disposiciones del bloque de la constitucionalidad obligan a la mejora continua en la gestión de los recursos públicos, que ha de estar presidida por la eficacia, la eficiencia, la racionalización del gasto y la calidad de los servicios que se prestan a los ciudadanos. El desarrollo del propio Estatuto de Autonomía para Andalucía permite alcanzar altas cotas de eficacia en el seno de la Administración, en cumplimiento, entre otros, de los principios de eficacia, eficiencia, racionalidad organizativa, mérito y capacidad».*

Las modificaciones que se introducen en la Ley de Ordenación de los Transportes Urbanos y Metropolitanos de Viajeros en Andalucía no están absolutamente desconectadas de la materia presupuestaria, ya que están ligadas al nuevo régimen de los consorcios, pero se conciben, lógicamente, con vigencia indefinida, regulando la elaboración de los estados de gastos e ingresos y las aportaciones de la Junta de Andalucía a su financiación. Aunque la atribución de vigencia indefinida a una determinada norma no es un dato por sí solo determinante para concluir que dicha norma no presenta la conexión exigida por el Tribunal Constitucional con el concreto Presupuesto que se pretende aprobar, la prudencia aconseja la utilización estricta de la Ley del Presupuesto como vehículo de modificación circunstancial del ordenamiento jurídico si no se justifica en términos de necesidad, ya sea por su directa relación con los estados de gastos e ingresos o por la función que dicha norma ha de cubrir al servicio de la mayor inteligencia o mejor ejecución del presupuesto que se pretende aprobar.

|              |                                |   |              |
|--------------|--------------------------------|---|--------------|
| FIRMADO POR  | JUAN BAUTISTA CANO BUESO       | 04/10/2019  | PÁGINA 52/90 |
|              | MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS  |   |              |
| VERIFICACIÓN | Pk2jm7252JKIJJbCtCSQBbD3HWQoEZ | <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a> |              |



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

Dicho juicio de necesidad evita la inclusión indiscriminada en la Ley del Presupuesto de normas que pueden aprobarse a través de una iniciativa legislativa separada, reconduciendo las reformas legislativas a su cauce natural, no sólo por razones de técnica normativa sino también y sobre todo porque si se admitiera la proliferación de normas en el contenido eventual de la Ley del Presupuesto se desvirtuaría su función constitucional y estatutaria, dando pie a intrusiones ilegítimas viciadas de inconstitucionalidad. A dichos argumentos se añaden a menudo los de la ilegítima restricción de las competencias del poder legislativo, aunque esta afirmación haya de matizarse teniendo en cuenta los tiempos, la especialización del trabajo parlamentario y las especiales características de su tramitación de estas leyes. Más allá de lo anterior, en la hipótesis de que no se produjera dicha restricción y el procedimiento para la tramitación de la Ley del Presupuesto fuese igual o más garantista que el procedimiento ordinario, conviene recordar que la STC 74/2011, de 19 de mayo (FJ 6) descarta que ese sea un criterio determinante de la constitucionalidad o no de los preceptos incluidos como contenido posible o eventual de las leyes de Presupuestos, recordando que: *«en los casos en los que se plantea la inconstitucionalidad de disposiciones contenidas en las leyes de presupuestos, precisamente por su falta de relación con los ingresos y gastos públicos, no suele resultar particularmente relevante la existencia o no de restricciones específicas a las facultades parlamentarias, pensadas, en la mayoría de los casos, para aquellas enmiendas de contenido netamente presupuestario al objeto de evitar el desequilibrio en las cuentas globales que integran el Presupuesto (STC 27/1981, FJ 2; 65/1987, FF JJ 4 y 5)» [STC 274/2000, de 15 de noviembre, FJ 7]».*

|              |                                |   |              |
|--------------|--------------------------------|---|--------------|
| FIRMADO POR  | JUAN BAUTISTA CANO BUESO       | 04/10/2019  | PÁGINA 53/90 |
|              | MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS  |   |              |
| VERIFICACIÓN | Pk2jm7252JKIJJbCtCSQBbD3HWQoEZ | <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a> |              |



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

En cuanto a las modificaciones del Texto Refundido de las disposiciones dictadas por la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de tributos cedidos, no cabe negar la legitimidad de su inserción en el contenido de la Ley del Presupuesto para 2020, en la medida en que guardan directa relación con las previsiones de ingresos y con criterios de política económica general, aunque su eficacia no sólo se proyecte sobre el Presupuesto de 2020, sino sobre los de sucesivos ejercicios, al concebirse tales modificaciones con vigencia indefinida. Efectivamente, recordamos con la STC 7/2010, de 27 de abril (FJ 5) que cuando las normas en cuestión presentan estas características puede incluirse en las leyes del Presupuesto *«sin extralimitar el contenido material de este tipo de leyes»*, dado que *«la modificación de tributos no puede considerarse materia ajena a la previsión de ingresos de la Comunidad»* (STC 116/1994, de 18 de abril, FJ 8).

Por otro lado, comoquiera que las normas examinadas vienen a rebajar el tipo de gravamen aplicable a las transmisiones patrimoniales onerosas de inmuebles cuando estos vayan a constituir la vivienda habitual del adquirente (con la pretensión de facilitar el acceso a la vivienda y dinamizar el mercado inmobiliario, tanto de obra nueva como usada) y se reducen los tipos impositivos de dicho tributo cuando en los negocios jurídicos gravados intervienen las sociedades de garantía recíproca (con la finalidad de "dinamizar la actividad de estas entidades" y así "facilitar el acceso al crédito de las pequeñas y medianas empresas"), también resulta claro que tales modificaciones pueden entenderse como *«instrumento de su política económica sobre un determinado sector»*, el inmobiliario, lo cual *«se adecua a la concepción*

|              |                                |   |              |
|--------------|--------------------------------|---|--------------|
| FIRMADO POR  | JUAN BAUTISTA CANO BUESO       | 04/10/2019  | PÁGINA 54/90 |
|              | MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS  |   |              |
| VERIFICACIÓN | Pk2jm7252JKIJJbCtCSQBbD3HWQoEZ | <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a> |              |



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

*del presupuesto como "vehículo de dirección y orientación de la política económica" (SSTC 27/1981, de 20 de julio, FJ 2; 65/1987, de 21 de mayo, FJ 6; 76/1992, de 14 de mayo, FJ 4; y 274/2000, de 15 de noviembre, FJ 4, entre otras muchas)».*

No obstante lo anterior, el Consejo Consultivo recomienda la inclusión de dichas normas tributarias en la iniciativa legislativa separada a la que nos hemos referido, que permitiría una tramitación parlamentaria centrada en las modificaciones con vigencia indefinida que se pretenden introducir en materia tributaria y de Hacienda Pública, algunas de notable calado. Así se expuso también en el dictamen 554/2017 de este Consejo Consultivo, en el que se señala igualmente un problema menor que quedaría resuelto con dicha iniciativa, también relacionado con la certidumbre jurídica. Se trata del cumplimiento de lo previsto en el artículo 9.1 de la Ley General Tributaria, del que se desprende que las leyes y los reglamentos que contengan normas tributarias deberán mencionarlo expresamente no sólo en la rúbrica de los artículos correspondientes, sino también en su título. Dicha exigencia, de "identificación" en el título de contenidos tributarios, se concibe como una garantía de los contribuyentes. Sin embargo, por razones concernientes a la naturaleza del Presupuesto y a la propia identificación de una ley que cumple una función específica, el legislador se resiste a advertir en el título de la Ley del Presupuesto la presencia de normas tributarias. Ese inconveniente se salvaría también con la tramitación separada a la que nos referimos.

En lo que respecta a las modificaciones que se introducen en el Decreto-ley 3/2017, de 19 de diciembre, por el que se regula la Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía, en la

|              |                                |   |              |
|--------------|--------------------------------|---|--------------|
| FIRMADO POR  | JUAN BAUTISTA CANO BUESO       | 04/10/2019  | PÁGINA 55/90 |
|              | MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS  |   |              |
| VERIFICACIÓN | Pk2jm7252JKIJJbCtCSQBbD3HWQoEZ | <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a> |              |



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

Ley 2/2003, de 12 de mayo, de Ordenación de los Transportes Urbanos y Metropolitanos de Viajeros de Andalucía, y en el Texto Refundido de la Ley Andaluza de Universidades (cuya conexión directa con la Ley del Presupuesto para 2020 tendría que haberse argumentado con suficiencia en el expediente), el Consejo Consultivo considera igualmente procedente la inclusión de dichas modificaciones en la iniciativa legislativa separada a la que venimos aludiendo.

En claro contraste con lo que sucede con las normas tributarias arriba referidas, el Consejo Consultivo considera que la disposición final séptima no puede formar parte del contenido eventual de la Ley del Presupuesto para 2020 y debe reconducirse, en su caso, a la referida iniciativa legislativa separada. En efecto, dicha disposición contiene un mandato para que el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía impulse "las modificaciones normativas necesarias que clarifiquen el ejercicio de las potestades públicas y que garanticen que la realización de las mismas corresponda exclusivamente al personal funcionario, de acuerdo con el artículo 9.2 del texto refundido del Estatuto Básico del Empleado Público". Es cierto que la norma no opera por sí sola ninguna modificación sustantiva en la materia, pero su contenido no presenta relación directa e inmediata con los estados de gastos e ingresos del Presupuesto para 2020, ni puede considerarse como una norma para la mayor inteligencia o mejor ejecución de dicho Presupuesto, como tampoco constituye una norma al servicio de la dirección de la política económica o presupuestaria del Gobierno, sino un mandato dirigido a la producción normativa que, a lo sumo, podría tener una conexión indirecta o remota con futuras leyes del Presupuesto.

|              |                                |   |              |
|--------------|--------------------------------|---|--------------|
| FIRMADO POR  | JUAN BAUTISTA CANO BUESO       | 04/10/2019  | PÁGINA 56/90 |
|              | MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS  |   |              |
| VERIFICACIÓN | Pk2jm7252JKIJJbCtCSQBbD3HWQoEZ | <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a> |              |



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

En lo que atañe a la modificación del artículo 60 de la Ley de la Administración de la Junta de Andalucía, recogida en la disposición final segunda, que viene a concretar el régimen jurídico de la disolución, liquidación y extinción, no se considera justificada la existencia de una conexión directa, inmediata y relevante sobre los gastos autorizados en el Presupuesto de 2020, con independencia de la incidencia futura que pudiera tener dicha regulación sobre el gasto público. Por ello y considerando la importancia de dicha modificación se considera asimismo que debe integrarse en la iniciativa legislativa tantas veces referida.

Esta observación debe culminar señalando que el Consejo Consultivo no pretende resucitar las llamadas leyes omnibus o leyes de medidas, censuradas en su doctrina por las razones que aquí se dan por reproducidas. Este órgano no prejuzga la clase de tramitación que deba dar respuesta a la problemática planteada por los límites al contenido eventual de las leyes del Presupuesto, ni el número de iniciativas legislativas y momento de ejercicio para dar respuesta a la necesidad de aprobar determinadas disposiciones con celeridad en paralelo con la Ley del Presupuesto (frecuentemente para que entren en vigor el mismo día). Se trata de un problema que puede y debe solucionarse en sede legislativa.

**3.- Exposición de motivos.** Ante todo, reiteramos la doctrina sentada en anteriores dictámenes para subrayar que desde el punto de vista de la técnica normativa, la exposición de motivos tiene como misión principal concretar el objeto y alcance de la disposición legal, describiendo sumariamente su contenido y los fines perseguidos; tarea que debe realizarse

|              |                                |   |              |
|--------------|--------------------------------|---|--------------|
| FIRMADO POR  | JUAN BAUTISTA CANO BUESO       | 04/10/2019  | PÁGINA 57/90 |
|              | MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS  |   |              |
| VERIFICACIÓN | Pk2jm7252JKIJJbCtCSQBbD3HWQoEZ | <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a> |              |



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

con espíritu de simplificación distinguiendo lo primordial de lo accesorio.

Por otra parte, desde el punto de vista de la transparencia y comprensión de sus contenidos, volvemos a señalar que en una Ley como la del Presupuesto, que se ha de aprobar con carácter anual, es necesario poner especial empeño en que los ciudadanos comprendan los principales objetivos que se plasman en los estados de gasto y las previsiones en materia de ingresos, así como las novedades que presenta el texto articulado y las eventuales modificaciones que se incorporen en la disposiciones finales.

Sin perjuicio de lo anterior se realizan las concretas observaciones que seguidamente se exponen según el expositivo al que corresponden.

**A) Observaciones referidas al expositivo I.**

En primer lugar nos detenemos en el párrafo primero para señalar que quizá sería más preciso emplear la expresión "incremento de la producción industrial" en vez de "incremento de la industria".

Tal y como aconsejan las reglas de técnica legislativa, en el párrafo tercero debería prescindirse de la valoración que se realiza entre paréntesis ("ocasionados la política proteccionista de Estados Unidos y las represalias de los países contra los que va dirigida").

|              |                                |   |              |
|--------------|--------------------------------|---|--------------|
| FIRMADO POR  | JUAN BAUTISTA CANO BUESO       | 04/10/2019  | PÁGINA 58/90 |
|              | MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS  |   |              |
| VERIFICACIÓN | Pk2jm7252JKIJJbCtCSQBbD3HWQoEZ | <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a> |              |



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

En el párrafo cuarto sería preferible escribir los números con letra ("entre quinientos y mil doscientos millones de euros...").

En el párrafo sexto se afirma que el Presupuesto para 2020 es "el primero que se configura bajo la premisa de alcanzar el equilibrio presupuestario". Debería corregirse la expresión entrecomillada, ya que no estamos exactamente ante una premisa, sino ante una obligación que se plasma en el objetivo de estabilidad presupuestaria aprobado por el Gobierno al amparo de lo dispuesto en el artículo 15 de la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

En el párrafo octavo debería revisarse la expresión "para incrementar los organismos sometidos a la disciplina presupuestaria", pues podría dar a entender que anteriormente no estaban sometidos a ninguna disciplina presupuestaria (entendida en sentido lato), cuando en realidad se trata de indicar (como más adelante se hace) que aumenta el número de organismos que abandonan el régimen de presupuesto estimativo de explotación y capital para pasar a un régimen de contabilidad presupuestaria.

En el párrafo noveno debería revisarse la exactitud de la afirmación "a partir de ahora" en relación con la expresión "consolidarán sus cuentas...", teniendo en cuenta el significado equívoco que pudiera atribuirse a la misma. En este aspecto, la novedad radica en que se aprueban los estados de gastos e ingresos de los consorcios a los que se refiere el párrafo comentado, en vez de aprobar los presupuestos de explotación y

|              |                                |   |              |
|--------------|--------------------------------|---|--------------|
| FIRMADO POR  | JUAN BAUTISTA CANO BUESO       | 04/10/2019  | PÁGINA 59/90 |
|              | MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS  |   |              |
| VERIFICACIÓN | Pk2jm7252JKIJJbCtCSQBbD3HWQoEZ | <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a> |              |



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

de capital de dichos consorcios, como se hizo en la Ley 3/2019, de 22 de julio, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2019. Dicha novedad resulta acorde con el nuevo régimen presupuestario, de contabilidad y control de los consorcios. Sin perjuicio de lo anterior, la expresión "consolidarán a partir de ahora", aun referida a la novedad antes destacada, podría malinterpretarse, teniendo en cuenta la evolución del régimen de adscripción de los consorcios que se detalla en el propio expediente remitido al Consejo Consultivo; evolución que se produjo a partir de la normativa básica plasmada en la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, y posteriormente ha sido incorporada a la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público. La normativa básica mentada obligó a modificar el artículo 12.3 de la Ley de la Administración de la Junta de Andalucía (modificación que se llevó a cabo por la Ley 10/2016, de 27 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2017) para establecer que los consorcios que resulten adscritos a la Administración de la Junta de Andalucía, de acuerdo con los criterios de prioridad establecidos en la Ley 40/2015, estarán sujetos al régimen de presupuestación, contabilidad y control establecido en el texto refundido de la Ley General de la Hacienda Pública de la Junta de Andalucía. La obligatoriedad de determinar el régimen de adscripción ha llevado a la modificación de los estatutos de los consorcios que se mencionan en el párrafo de la exposición de motivos comentado, previa autorización del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, que forman parte del sector público andaluz, cuya deuda consolida con la de la Comunidad Autónoma, como se indica en la Ley del Presupuesto vigente. En consecuencia debería utilizarse una expresión más precisa para

|              |                                |   |              |
|--------------|--------------------------------|---|--------------|
| FIRMADO POR  | JUAN BAUTISTA CANO BUESO       | 04/10/2019  | PÁGINA 60/90 |
|              | MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS  |   |              |
| VERIFICACIÓN | Pk2jm7252JKIJJbCtCSQBbD3HWQoEZ | <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a> |              |



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

describir la novedad de la que trata de dar cuenta el párrafo examinado.

Asimismo se considera que la expresión "regularización presupuestaria del sector instrumental", empleada en el párrafo décimo, debería sustituirse por otra más precisa, ya que aunque la acción de regularizar pueda entenderse en el sentido de "ajustar o poner en orden", también podría interpretarse que se trata de legalizar o adecuar a Derecho una situación irregular.

**B) Observaciones sobre el expositivo II.**

En el párrafo tercero de este expositivo debería corregirse la afirmación de que el artículo 2 "aprueba los créditos de los estados consolidados de gastos e ingresos", pues lo que se aprueban son los estados consolidados de gastos e ingresos, siendo así que la autorización de créditos sólo es predicable de los estados de gastos, pero no de los estados de ingresos, que constituyen mera estimación. Por otro lado, debería revisarse si en este mismo párrafo no existe una cierta reiteración al aludir a la novedad que representa el nuevo régimen presupuestario de los consorcios adscritos, a la que ya se refirió el párrafo noveno del expositivo I.

En el párrafo decimoquinto debería modificarse la redacción para hacerla más inteligible, dada la confusión que puede generar el inciso "y sólo se recogen aquellos créditos". Bastaría con señalar que "los créditos ampliables para 2020 incluyen los que tienen tal carácter por indicarse así en una ley y los que corresponden a prestaciones garantizadas ex lege".

|              |                                |   |              |
|--------------|--------------------------------|---|--------------|
| FIRMADO POR  | JUAN BAUTISTA CANO BUESO       | 04/10/2019  | PÁGINA 61/90 |
|              | MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS  |   |              |
| VERIFICACIÓN | Pk2jm7252JKIJJbCtCSQBbD3HWQoEZ | <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a> |              |



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

Al final del párrafo cuadragésimo octavo, inmediatamente antes del punto y seguido, el inciso "según la disposición final de entrada en vigor" debería añadir "de esta Ley".

Por último, sin perjuicio de lo dicho al señalar la necesidad de que determinadas disposiciones se tramiten en iniciativa legislativa separada, el Consejo Consultivo debe reiterar que cuando se emplea la Ley del Presupuesto como vehículo de modificación del ordenamiento jurídico, debería figurar en la exposición de motivos una justificación siquiera sea somera, de la conexión entre las disposiciones que se pretenden modificar con el Presupuesto. Todo ello independientemente de que tal justificación deba figurar en la correspondiente memoria. Por otro lado, aunque en la parte expositiva se incorpora una mención al cumplimiento de los principios de buena regulación, cabe señalar que resulta demasiado genérica y apodíctica en algunos casos.

**4.- Artículo 9, párrafo tercero.** La norma comentada dispone lo siguiente:

*"La cobertura de las plantillas presupuestarias, el límite mensual del gasto variable de personal, el límite mensual para el nombramiento de sustitutos y eventuales, y el resto de gasto de personal se someterán, de forma previa, a informe favorable de la Consejería competente en materia de Hacienda sobre la distribución mensual de los importes del Presupuesto, de acuerdo con las magnitudes propuestas por la Consejería competente en materia de Educación, garantizando así las previsiones de cumplimiento del Presupuesto".*

|              |                                |   |              |
|--------------|--------------------------------|---|--------------|
| FIRMADO POR  | JUAN BAUTISTA CANO BUESO       | 04/10/2019  | PÁGINA 62/90 |
|              | MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS  |   |              |
| VERIFICACIÓN | Pk2jm7252JKIJJbCtCSQBbD3HWQoEZ | <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a> |              |



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

La utilización del gerundio "garantizando" da a entender la consecución de forma efectiva de la finalidad a la que hace referencia. Por ello se propone sustituir dicha forma verbal por una expresión alusiva a la finalidad perseguida pero sin asegurar el resultado ("a fin de garantizar").

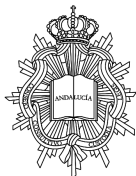
En cuanto a la referencia al informe favorable de la Consejería, se propone el empleo de una expresión abreviada de similar significado, cual es "previo informe favorable de la Consejería...". De este modo se indica, además, la función que cumple dicho informe como presupuesto de validez de la aprobación, lo que puede quedar reflejado con la siguiente redacción:

*"A fin de garantizar las previsiones de cumplimiento del Presupuesto, la cobertura de las plantillas presupuestarias, el límite mensual del gasto variable de personal, el límite mensual para el nombramiento de sustitutos y eventuales y el resto de gasto de personal requerirán para su aprobación al previo informe favorable de la Consejería competente en materia de Hacienda sobre la distribución mensual de los importes del Presupuesto, de acuerdo con las magnitudes propuestas por la Consejería competente en materia de Educación".*

**5.- Artículo 13, apartado 1, párrafo segundo.** Dispone esta norma que:

*"En las agencias de régimen especial, agencias públicas empresariales, sociedades mercantiles, consorcios, fundaciones y demás entidades a que se refiere el artículo 5 del texto refundido de la Ley General de la Hacienda Pública de la Junta de Andalucía, la tasa de reposición del personal laboral no*

|              |                                |   |              |
|--------------|--------------------------------|---|--------------|
| FIRMADO POR  | JUAN BAUTISTA CANO BUESO       | 04/10/2019  | PÁGINA 63/90 |
|              | MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS  |   |              |
| VERIFICACIÓN | Pk2jm7252JKIJJbCtCSQBbD3HWQoEZ | <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a> |              |



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

*incluido en el VI Convenio Colectivo del personal laboral de la Administración de la Junta de Andalucía será la establecida con carácter máximo por la legislación básica del Estado, siempre que quede justificada la necesidad de la tasa para la adecuada prestación del servicio o para la realización de la actividad."*

Dada la indeterminación que encierra el término "necesidad" y para facilitar su aplicación por parte de los operadores jurídicos, se recomienda añadir la forma en que ha de justificarse dicha necesidad.

**6.- Artículo 14, apartado 2.** Este precepto establece en su inicio lo siguiente:

*"Las contrataciones, así como las prórrogas, en su caso, que se efectuarán con cargo a los créditos del Capítulo I del presupuesto de gastos de la Junta de Andalucía, requerirán autorización..."*

Quizá quedaría más clara la redacción alterando el orden de los términos en el siguiente sentido:

*"Las contrataciones y, en su caso, las prórrogas, se efectuarán con cargo a los créditos del Capítulo I del presupuesto de gastos de la Junta de Andalucía y requerirán autorización..."*

**7.- Artículo 18, apartados 2, 3 y 4.** Dividimos las observaciones que se realizan sobre este artículo según los apartados a los que cada una de ellas se refieren.

|              |                                |   |              |
|--------------|--------------------------------|---|--------------|
| FIRMADO POR  | JUAN BAUTISTA CANO BUESO       | 04/10/2019  | PÁGINA 64/90 |
|              | MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS  |   |              |
| VERIFICACIÓN | Pk2jm7252JKIJJbCtCSQBbD3HWQoEZ | <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a> |              |



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

**A)** Al definir qué se entiende por "masa salarial", el **apartado 2** emplea la recurrente expresión "a los efectos de esta Ley". La expresión puede producir cierta confusión puesto que puede inducir a interpretar que el concepto es cambiante o que en esta ley se introduce alguna matización o variación respecto del significado de este concepto. Sin embargo, no parece que así sea por lo que, al no añadir nada y producir cierta confusión, se propone su supresión.

**B)** En lo que respecta al **apartado 3**, por iguales razones de indeterminación que se apuntaban con relación al artículo 13.1, se sugiere la utilización de una expresión más precisa que sustituya a la que utiliza el precepto: "excepto circunstancias especiales por motivos de interés público".

No quiere indicar este Consejo Consultivo que no sea posible e incluso imprescindible el uso de los conceptos jurídicos indeterminados. La propia jurisprudencia entiende que su utilización «*es inevitable y constitucionalmente lícita*» (STS de 5 de octubre de 1990), ya que como ha declarado el Tribunal Constitucional en reiteradas ocasiones (STC 62/1982, de 15 de octubre y ATC 703/1985, de 16 de octubre, entre otras resoluciones), los conceptos legales "no pueden alcanzar, por impedirlo la propia naturaleza de las cosas, una claridad y precisión absolutas, por lo que es necesario en ocasiones un margen de indeterminación" pero siempre y cuanto ello no aboque a una inseguridad jurídica insuperable con arreglo a los criterios interpretativos antes enunciados» (STC 69/1989, de 20 de abril). Para evitar este efecto, la jurisprudencia viene exigiendo, de una parte, que su interpretación no dé lugar a la elección de varias soluciones que todas ellas sean justas y posibles y, de otra,

|              |                                |   |              |
|--------------|--------------------------------|---|--------------|
| FIRMADO POR  | JUAN BAUTISTA CANO BUESO       | 04/10/2019  | PÁGINA 65/90 |
|              | MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS  |   |              |
| VERIFICACIÓN | Pk2jm7252JKIJJbCtCSQBbD3HWQoEZ | <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a> |              |



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

que se evite recurrir indiscriminadamente al empleo de estos conceptos, ya que tan sólo resultan constitucionalmente admisibles cuando exista una fuerte necesidad de tutela, desde la perspectiva constitucional, y sea imposible otorgarla adecuadamente en términos más precisos" (STC 151/1997, de 29 de septiembre)».

C) En lo que concierne a las causas de nulidad que en él se contemplan, en el **apartado 4** presenta actualmente la siguiente redacción: *"... Serán nulos de pleno derecho los acuerdos adoptados o los contratos suscritos en esta materia en contra de un informe desfavorable o con omisión de la solicitud del mismo, así como los pactos que impliquen crecimientos salariales para ejercicios sucesivos contrarios a los que determinen las futuras Leyes del Presupuesto..."*

Dada la extensión de este apartado y la diferenciación de las causas de nulidad de pleno derecho que en él se regulan, el Consejo Consultivo considera que la redacción podría mejorar al regular dos supuestos de nulidad de pleno derecho de modo igual o similar al siguiente:

*"... Serán nulos de pleno derecho los acuerdos adoptados o los contratos suscritos en esta materia en contra de un informe desfavorable o con omisión de la solicitud del mismo. Son también nulos de pleno derecho los pactos que impliquen crecimientos salariales para ejercicios sucesivos contrarios a los que determinen las futuras Leyes del Presupuesto..."*

**8.- Artículo 23, apartados 2 y 4.** La lectura de este artículo lleva a realizar dos observaciones diferentes, una referida al apartado 2 y otra al 4.

|              |                                |   |              |
|--------------|--------------------------------|---|--------------|
| FIRMADO POR  | JUAN BAUTISTA CANO BUESO       | 04/10/2019  | PÁGINA 66/90 |
|              | MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS  |   |              |
| VERIFICACIÓN | Pk2jm7252JKIJJbCtCSQBbD3HWQoEZ | <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a> |              |



**A) El apartado 2** aparece redactado como sigue:

*“En los casos en los que organizativamente sea necesario, y para facilitar una adecuada utilización de los recursos sanitarios y educativos en materia de personal, la Consejería competente en materia de Salud y la Consejería competente en materia de Educación, en los nombramientos de personal interino y sustituto, podrán fijar horarios de trabajo inferiores a los establecidos con carácter general. En estos supuestos, las retribuciones, tanto básicas como complementarias, se reducirán proporcionalmente.”*

Por las mismas razones ya apuntadas al referirnos a los artículos 13.1 y 18.3, sobre la indeterminación de los conceptos empleados, y para facilitar la lectura y comprensión del precepto, así como para evitar disparidad de criterios en su aplicación por parte de los operadores jurídicos, se sugiere que se adopte la siguiente o similar redacción:

*“Con objeto de facilitar una adecuada utilización de los recursos sanitarios y educativos en materia de personal, la Consejería competente en materia de Salud y la Consejería competente en materia de Educación, en los nombramientos de personal interino y sustituto, podrán fijar horarios de trabajo inferiores a los establecidos con carácter general en los casos en los que organizativamente sea necesario. En estos supuestos, las retribuciones, tanto básicas como complementarias, se reducirán proporcionalmente.”.*

**B) Por lo que respecta al último párrafo del apartado 4,** puede afirmarse que en él se recoge una remisión en blanco a

|              |                                |   |              |
|--------------|--------------------------------|---|--------------|
| FIRMADO POR  | JUAN BAUTISTA CANO BUESO       | 04/10/2019  | PÁGINA 67/90 |
|              | MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS  |   |              |
| VERIFICACIÓN | Pk2jm7252JKIJJbCtCSQBbD3HWQoEZ | <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a> |              |



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

favor de la Consejería competente en materia de Administración Pública, apoyándose nuevamente en el concepto jurídico indeterminado "especial naturaleza": "La Consejería competente en materia de Administración Pública podrá determinar los supuestos que, por su especial naturaleza, deban ser excluidos del criterio expuesto en el párrafo anterior".

Aunque la posibilidad que se contempla no es limitativa de derechos, por razones de seguridad jurídica debe realizarse un esfuerzo de concreción para acotar el presupuesto fáctico al que se supedita la posibilidad de "exclusión" de lo previsto en el párrafo anterior del mismo apartado.

**9.- Artículo 24, apartados 1, 3, párrafo d), y 4.** Sobre los apartados referidos realizamos diversas observaciones, ordenadas del modo que sigue.

**A) El apartado 1** presenta la siguiente redacción:

*"La determinación o modificación de las retribuciones y demás condiciones de trabajo del personal a que se refieren los siguientes párrafos estará sometida a los siguientes informes previos favorables."*

Vuelve a reiterarse la observación realizada sobre el artículo 9 respecto de los informes favorables a que hace referencia.

**B) Respecto del apartado 3,** realizamos las dos siguientes observaciones:

|              |                                |   |              |
|--------------|--------------------------------|---|--------------|
| FIRMADO POR  | JUAN BAUTISTA CANO BUESO       | 04/10/2019  | PÁGINA 68/90 |
|              | MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS  |   |              |
| VERIFICACIÓN | Pk2jm7252JKIJJbCtCSQBbD3HWQoEZ | <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a> |              |



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

**a) Sobre la referencia al empleo de medios electrónicos.**

El artículo 24.3 establece que *"Los informes a que se refiere el presente artículo serán emitidos a través de medios electrónicos..."*

Este tipo de previsiones dejan de tener sentido a la luz de la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público, cuyo artículo 3 establece que *"Las Administraciones Públicas se relacionarán entre sí y con sus órganos, organismos públicos y entidades vinculados o dependientes a través de medios electrónicos, que aseguren la interoperabilidad y seguridad de los sistemas y soluciones adoptadas por cada una de ellas..."* No parece, por tanto, necesario señalar que el informe preceptivo deba emitirse "por medios electrónicos".

En efecto, como ha manifestado el Consejo Consultivo en reiterados dictámenes(68/2017 y 947/2017, entre otros) la tramitación electrónica se ha convertido en la forma de gestión de los procedimientos y deja de ser una opción o especialidad del procedimiento. En este contexto, la Administración está llamada a actuar de modo completamente diferente asumiendo el deber de adoptar las medidas oportunas con la finalidad de que la tramitación electrónica de los procedimientos sea real y efectiva, no de cualquier manera, sino obsequiando las exigencias que el propio legislador impone. En este sentido lo único que cabe esperar es que los procedimientos se acomoden a esta realidad y se multipliquen los medios materiales y personales para hacer efectiva la tramitación electrónica, que no es un desiderátum del legislador básico.

|              |                                |   |              |
|--------------|--------------------------------|---|--------------|
| FIRMADO POR  | JUAN BAUTISTA CANO BUESO       | 04/10/2019  | PÁGINA 69/90 |
|              | MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS  |   |              |
| VERIFICACIÓN | Pk2jm7252JKIJJbCtCSQBbD3HWQoEZ | <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a> |              |



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

Así pues, siendo obligada la tramitación electrónica, no tiene sentido que se establezca la exigencia comentada, como si la Comunidad Autónoma tuviera facultad de disposición sobre lo que el legislador ha establecido de manera unitaria para todas las Administraciones Públicas.

Es más, si se mantuvieran los preceptos que expresamente establecen que determinados informes se emitan electrónicamente, surgiría la duda sobre si en los restantes preceptos del Anteproyecto en los que se establece la necesidad de solicitar informes (arts. 18.2 y 22.2, entre otros), cabe que la Administración elija el modo en que emite dichos informes, cuando el empleo de medios electrónicos es la única alternativa posible. Por las razones apuntadas procede la supresión de las referencia a la tramitación electrónica en el artículo 24.3. **Esta observación se extiende al artículo 25.2 del Anteproyecto de Ley y a las demás disposiciones del Anteproyecto de Ley que contemplen la utilización de medios o procedimientos electrónicos por la Administración.**

**b) En lo que atañe al párrafo d) del apartado 3** se propone la sustitución del término "versarán" (que se utiliza dos veces) por "se pronunciarán" (más preciso en el ámbito jurídico).

**C)** Por otro lado, en lo que atañe al **apartado 4** se sugiere la sustitución del término "expediente" por el de "procedimiento" (observación que se hace extensiva al artículo 25.5 *in fine*).

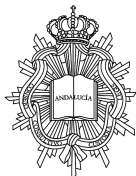
|              |                                |   |              |
|--------------|--------------------------------|---|--------------|
| FIRMADO POR  | JUAN BAUTISTA CANO BUESO       | 04/10/2019  | PÁGINA 70/90 |
|              | MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS  |   |              |
| VERIFICACIÓN | Pk2jm7252JKIJJbCtCSQBbD3HWQoEZ | <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a> |              |



**10.- Artículo 25, apartado 1, párrafo tercero.** Aunque esta norma se refiera al personal directivo de las agencias, fundaciones sociedades mercantiles y consorcios del sector público, conviene recordar que la selección de personal es una materia de especial conflictividad (afirmación que puede trasladarse al personal directivo). Por dicho motivo se llama la atención sobre la necesidad de concretar con mayor precisión el nivel académico y profesional de los miembros de los comités (o comisiones) de calificación. El precepto sólo viene a exigir que pertenezcan a "la Consejería de adscripción". Ello sólo garantiza que no provengan de otro ámbito pero no se incide en lo que resulta más relevante, al no establecer exigencias que garanticen la idoneidad para proceder a la evaluación según criterios de mérito y capacidad del personal directivo profesional.

El artículo 70.1 de la Ley de la Administración de la Junta de Andalucía simplemente determina que el personal directivo será seleccionado mediante convocatoria pública en medios oficiales, basada en los principios de igualdad, mérito y capacidad; norma que concuerda con lo que establece el artículo 13.2 del Texto Refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre. Asimismo, en la medida en que la regulación a la que venimos aludiendo concierne también a entidades no comprendidas en el ámbito de aplicación del citado Estatuto, hay que recordar que su disposición adicional primera dispone que los principios contenidos en los artículos 52, 53, 54, 55 y 59 del Estatuto serán de aplicación en las entidades del sector público estatal, autonómico y local que no estén incluidas en el artículo 2 del propio

|              |                                |   |              |
|--------------|--------------------------------|---|--------------|
| FIRMADO POR  | JUAN BAUTISTA CANO BUESO       | 04/10/2019  | PÁGINA 71/90 |
|              | MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS  |   |              |
| VERIFICACIÓN | Pk2jm7252JKIJJbCtCSQBbD3HWQoEZ | <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a> |              |



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

Estatuto y que estén definidas así en su normativa específica. Entre dichos principios se encuentran los de imparcialidad y profesionalidad de los miembros de los órganos de selección, así como los de "independencia y discrecionalidad técnica".

En suma, el precepto comentado resulta insuficiente para garantizar que la selección del personal directivo de las entidades instrumentales se realiza de acuerdo con el principio de profesionalidad e idoneidad de los órganos de selección, de manera que el prudente uso de la discrecionalidad técnica responda únicamente a criterios de mérito y capacidad de los aspirantes.

Por otro lado, el apartado comentado utiliza el término "discernimiento" para expresar la acción de seleccionar a los aspirantes más idóneos. Para la mejor comprensión del texto por quienes no son especialistas en la materia resulta aconsejable emplear una término más común y al mismo tiempo preciso como "valoración".

**11.- Artículo 26, apartado 2.** La redacción examinada dispone lo que sigue:

*"La plantilla presupuestaria para el ejercicio 2020 contemplará exclusivamente las vacantes imprescindibles para la prestación de servicios esenciales, garantizar su homogeneización y la movilidad indispensable en la reorganización de las actividades y funciones atribuidas a los diferentes programas presupuestarios, todo ello en el marco de la Oferta de Empleo Público, como instrumento de planificación en el ámbito de la potestad de autoorganización que tiene la Administración al amparo de lo establecido en el artículo 70.3*

|              |                                |   |              |
|--------------|--------------------------------|---|--------------|
| FIRMADO POR  | JUAN BAUTISTA CANO BUESO       | 04/10/2019  | PÁGINA 72/90 |
|              | MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS  |   |              |
| VERIFICACIÓN | Pk2jm7252JKIJJbCtCSQBbD3HWQoEZ | <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a> |              |



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

*del texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público."*

La norma se halla redactada de forma confusa, por lo que se sugiere su revisión dada la falta de coherencia entre el verbo expresado en futuro ("contemplará") y el infinitivo que le sigue en el siguiente enunciado ("garantizar"). Tal y como está redactado este apartado no se comprende si trata de describir un objetivo (en cuyo caso falta la expresión "a fin de" garantizar) o bien continúa con la exigencia que se expresa con el verbo "contemplará", en cuyo caso debería emplearse el mismo tiempo verbal ("garantizará su homogeneización").

**12.- Artículo 28, apartado 4.** La dicción literal de este párrafo puede provocar confusión al emplear la expresión "el Consejo de Gobierno deberá autorizar". Si hubiéramos de atenernos al tenor literal sólo habría una opción: autorizar. Se requiere de la lectura completa del párrafo para deducir otra posible interpretación, cual es que para celebrar los contratos y otras operaciones se requiere la previa autorización del Consejo de Gobierno (no que el Consejo de Gobierno esté obligado en cualquier caso a autorizarlos). Por ello quizá sería necesario revisar la redacción.

**13.- Artículo 31.** Para evitar la reiterativa utilización de los términos "alumno y alumna" y "alumnos y alumnas", podría sustituirse en ambos casos por el término "estudiantes".

**14.- Artículo 35.** En lugar de "Universidad en cuestión" podría utilizarse la expresión "Universidad correspondiente".

|              |                                |   |              |
|--------------|--------------------------------|---|--------------|
| FIRMADO POR  | JUAN BAUTISTA CANO BUESO       | 04/10/2019  | PÁGINA 73/90 |
|              | MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS  |   |              |
| VERIFICACIÓN | Pk2jm7252JKIJJbCtCSQBbD3HWQoEZ | <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a> |              |



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

**15.- Disposición adicional octava, apartados 1, 3 y 5.** Se refiere esta norma a la creación de una prestación patrimonial de carácter público no tributario por el servicio de depósito y almacenamiento de efectos judiciales en los depósitos judiciales de la Junta de Andalucía y de sus entidades instrumentales gestionados de forma indirecta.

Sin entrar en las consideraciones que se realizan en el expediente sobre la naturaleza jurídica y régimen jurídico de esta figura, amparada en la disposición adicional primera de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre (Ley General Tributaria), en la redacción dada, con efectos de 9 de marzo de 2018, por la disposición final undécima de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, el Consejo Consultivo, formula varias observaciones sobre los apartados 1, 3 y 5, párrafo segundo. Antes debe indicarse que la referida disposición de la Ley General Tributaria establece que *"En particular se considerarán prestaciones patrimoniales de carácter público no tributarias aquellas que teniendo tal consideración se exijan por prestación de un servicio gestionado de forma directa mediante personificación privada o mediante gestión indirecta"*.

**A)** En lo que respecta al **apartado 1**, hay que señalar que en él se emplea el término prestación en dos ocasiones, muy seguidamente, con significados diferentes (prestación como prestación patrimonial y prestación con significado genérico de prestación de servicios). Para la adecuada comprensión e inteligencia del precepto, evitando la confusión que podría crearse por anfibología, debería modificarse la redacción, quizá aludiendo directamente a la gestión del servicio de depósito.

|              |                                |   |              |
|--------------|--------------------------------|---|--------------|
| FIRMADO POR  | JUAN BAUTISTA CANO BUESO       | 04/10/2019  | PÁGINA 74/90 |
|              | MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS  |   |              |
| VERIFICACIÓN | Pk2jm7252JKIJJbCtCSQBbD3HWQoEZ | <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a> |              |



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

**B)** La primera observación, referida al **apartado 3**, se realiza para señalar que la Ley del Presupuesto de la Comunidad Autónoma debe limitarse a satisfacer la reserva legal. Más concretamente, en lo que atañe al apartado que se comenta, debe ceñirse a regular la cuantificación de la prestación dentro de su círculo de competencias. En este sentido, hay que subrayar que se observa que en dicho apartado 2 se fija la tarifa correspondiente por día de depósito, según el tipo de vehículo u objeto depositado; cantidad a la que se suma el Impuesto sobre el Valor Añadido, calculado aplicando el tipo impositivo del 21% sobre dicha tarifa, para finalmente determinar el importe total por día que debe satisfacer el obligado al pago. Aunque resulta evidente que no hay ninguna pretensión de la Comunidad Autónoma de arrogarse competencias que corresponden al Estado, hay que hacer notar que la creación de la prestación referida se anuda a la competencia de la Comunidad Autónoma sobre medios materiales de la Administración de Justicia en Andalucía (artículo 148 del Estatuto de Autonomía para Andalucía). En cambio, resulta indisponible para la Comunidad Autónoma la relación jurídico-tributaria que se entabla entre la Administración y el empresario que presta el servicio (sujeto pasivo), y entre éste y el usuario para quien se realice la operación gravada (sujeto repercutido), obligado a soportar el IVA, cualesquiera que fueran las estipulaciones existentes entre ellos. La determinación del hecho imponible, exenciones, devengo, base imponible, tipo impositivo, etc., vienen gobernadas por la Ley 37/1992, de 28 de diciembre, del Impuesto sobre el Valor Añadido; un Impuesto de titularidad estatal, aunque se encuentre cedido a la Comunidad Autónoma el 50 por ciento del rendimiento producido en su territorio, sin que se hayan

|              |                                |   |              |
|--------------|--------------------------------|---|--------------|
| FIRMADO POR  | JUAN BAUTISTA CANO BUESO       | 04/10/2019  | PÁGINA 75/90 |
|              | MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS  |   |              |
| VERIFICACIÓN | Pk2jm7252JKIJJbCtCSQBbD3HWQoEZ | <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a> |              |



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

cedido las competencias normativas y de gestión, como resulta de la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía y se modifican determinadas normas tributarias. En consecuencia con lo anterior, procede suprimir las referencias al tipo impositivo del IVA y a la cantidad que resulta de su aplicación sobre la tarifa, debiendo limitarse el apartado examinado a cuantificar el importe de la prestación patrimonial no tributaria. A lo sumo podría incluirse un inciso -innecesario- para señalar que la tarifa se exige sin perjuicio de lo dispuesto en la normativa reguladora del Impuesto sobre el Valor Añadido.

**C)** Por otro lado, **el apartado 5, párrafo segundo**, dispone que *"El pago se efectuará utilizando el modelo oficial de documento de ingreso aprobado por la Consejería con competencias en materia de Hacienda para el ingreso de tasas, precios públicos, sanciones y otros ingresos"*.

Precisamente porque se trata de una prestación patrimonial no tributaria y la gestión y recaudación de esta prestación patrimonial se realiza por el gestor del servicio se generaría confusión si se exigiera la autoliquidación empleando el mismo modelo que se emplea para el pago de tasas, precios públicos y otros ingresos. Por ello se recomienda la aprobación de un modelo distinto.

**16.- Disposición final primera, apartados treinta y cuatro y cuarenta y uno.**

|              |                                |   |              |
|--------------|--------------------------------|---|--------------|
| FIRMADO POR  | JUAN BAUTISTA CANO BUESO       | 04/10/2019  | PÁGINA 76/90 |
|              | MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS  |   |              |
| VERIFICACIÓN | Pk2jm7252JKIJJbCtCSQBbD3HWQoEZ | <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a> |              |



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

**A)** Por medio del **apartado treinta y cuatro** de esta norma se añade un nuevo capítulo III en el título V del TRLGHP. La observación se centra en el artículo 96 bis, que vendría a regular el ámbito de aplicación, finalidad y principios orientadores del sistema de supervisión continua al que ya nos hemos referido en este dictamen. Su apartado 2 expresa que *"tiene como finalidad verificar la subsistencia de las circunstancias que justificaron la creación de las entidades y fondos contemplados en el apartado anterior, su sostenibilidad financiera y la concurrencia de las causas que justifiquen su permanencia como el medio más idóneo para lograr los fines que tengan asignados"*. Según se desprende del apartado 1, dicho sistema se extiende a las entidades instrumentales contempladas en los artículos 2, 4 y 5, y a los fondos carentes de personalidad jurídica referidos el artículo 5.5, todos ellos del propio TRLGHP. También se aplica a las instituciones contempladas en el artículo 3, que estarán sujetas al sistema de supervisión continua *"en cuanto sea compatible con su naturaleza y autonomía, con su ley de creación, sus estatutos y la legislación especial que les resulte de aplicación"*.

La exposición de motivos destaca que la regulación viene a dar cumplimiento y desarrollo legal básico respecto a la obligación establecida en el artículo 81.2 de la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público, según el cual *"Todas las Administraciones Públicas deberán establecer un sistema de supervisión continua de sus entidades dependientes, con el objeto de comprobar la subsistencia de los motivos que justificaron su creación y su sostenibilidad financiera, y que deberá incluir la formulación expresa de propuestas de mantenimiento, transformación o extinción"*. Hay que hacer

|              |                                |   |              |
|--------------|--------------------------------|---|--------------|
| FIRMADO POR  | JUAN BAUTISTA CANO BUESO       | 04/10/2019  | PÁGINA 77/90 |
|              | MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS  |   |              |
| VERIFICACIÓN | Pk2jm7252JKIJJbCtCSQBbD3HWQoEZ | <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a> |              |



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

notar que dicha Ley concreta más adelante la aplicación de dicho sistema al sector público institucional estatal, incluyendo a las llamadas autoridades independientes, en cuanto sea compatible con su naturaleza y autonomía. En general cabe apreciar que el sistema de referencia surge en origen como un mecanismo para verificar las razones que justifican la subsistencia de las entidades instrumentales de la Administración que han protagonizado el fenómeno de "huida del Derecho Administrativo". Sólo en ese contexto adquiere sentido la referencia a "órganos de vinculación, dependencia, tutela o adscripción".

El concepto mismo de "entidades dependientes" de las Administraciones públicas llevaría a excluir del ámbito de aplicación del sistema a determinadas instituciones del artículo 3 del TRLGHP. La Ley 9/2007 se refiere en su disposición adicional segunda a "las entidades públicas vinculadas con personalidad jurídica propia a las que se les reconozca expresamente por ley independencia funcional o un especial régimen de autonomía respecto de la Administración de la Junta de Andalucía". A ellas parece aludir el artículo ahora comentado, cuando condiciona la aplicación a las instituciones del sistema de supervisión continua a que "sea compatible con su naturaleza y autonomía". Sin embargo, las "entidades públicas vinculadas" no se identifican con la totalidad de las instituciones a las que se refiere el artículo 3 del TRLGHP y, desde luego, no cabe en modo alguno dicha identificación, ni a nivel estatal ni a nivel autonómico, en el caso de instituciones de relevancia constitucional o estatutaria que, por su propia naturaleza, no pueden ser objeto de un sistema administrativo de supervisión continua con el fin de determinar la concurrencia de las

|              |                                |   |              |
|--------------|--------------------------------|---|--------------|
| FIRMADO POR  | JUAN BAUTISTA CANO BUESO       | 04/10/2019  | PÁGINA 78/90 |
|              | MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS  |   |              |
| VERIFICACIÓN | Pk2jm7252JKIJJbCtCSQBbD3HWQoEZ | <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a> |              |



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

causas que justifiquen su permanencia, sin perjuicio de que la reforma de tales instituciones e incluso su supresión resulte posible mediante los mecanismos de reforma constitucional y estatutaria.

En este sentido, nos remitimos a lo expuesto por el Consejo de Estado en su dictamen 274/2015 sobre el Anteproyecto de Ley de Régimen Jurídico del Sector Público, en el que se recuerda la posición institucional de los órganos constitucionales y de relevancia constitucional, subrayando que su autonomía orgánica y funcional "impide la genérica e indiscriminada aplicación, también a título supletorio, de las normas diseñadas para los órganos administrativos previstas en el anteproyecto, y, en particular, de un mecanismo de supervisión externa de su actividad como el que se contempla para estos últimos". A este respecto, hace notar el Consejo de Estado que la autonomía orgánica y funcional de los órganos constitucionales y de relevancia constitucional exige que las remisiones a la legislación administrativa general en materia de organización y funcionamiento se realicen desde sus propias normas específicas, así como que las lagunas u omisiones que ofrezcan tales normas sean subsanadas mediante el correspondiente proceso de autointegración, en el marco de los principios dimanantes del ordenamiento general constitucional y administrativo. No sólo eso, sino que la normativa básica a la que apela la exposición de motivos en este punto para justificar el desarrollo del sistema de supervisión continua no puede alcanzar a las instituciones de relevancia estatutaria. En efecto, junto a lo anteriormente expuesto, el dictamen del Consejo de Estado concluye lo siguiente:

|              |                                |   |              |
|--------------|--------------------------------|---|--------------|
| FIRMADO POR  | JUAN BAUTISTA CANO BUESO       | 04/10/2019  | PÁGINA 79/90 |
|              | MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS  |   |              |
| VERIFICACIÓN | Pk2jm7252JKIJJbCtCSQBbD3HWQoEZ | <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a> |              |



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

«Las consideraciones realizadas son igualmente pertinentes en el supuesto de "las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas y las instituciones análogas al Tribunal de Cuentas, el Consejo de Estado y el Defensor del Pueblo", también contempladas en el artículo 2.3 del anteproyecto. Pero en estos casos se añade, además, una cuestión de orden competencial, dado que la decisión de aplicar el anteproyecto de Ley de Régimen Jurídico del Sector Público a estas instituciones autonómicas excede de la competencia del Estado para la fijación de las "bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas" prevista en el artículo 149.1.18ª de la Constitución. El artículo 148.1 de la Constitución dispone que las Comunidades Autónomas "podrán asumir competencias" en diversas materias, entre las que se encuentra -como primera de ellas- la "organización de las instituciones de autogobierno". No resulta necesario un detenido estudio de los Estatutos de Autonomía para poder afirmar que todas ellas, sin excepción, han asumido tal competencia. Por otra parte, el Tribunal Constitucional, en su temprana Sentencia 32/1981, de 28 de julio, sostuvo que "manifiestamente la potestad (de las Comunidades Autónomas) para organizar las propias instituciones de autogobierno no podría verse afectada en modo alguno" por la aplicación de dicho título competencial (FJ 5º). Las locuciones "manifiestamente" y "en modo alguno" no dejan lugar a duda acerca de la correcta interpretación que debe darse al texto constitucional en este ámbito. En tales circunstancias, el artículo 2.3 del anteproyecto tampoco se ajusta al orden constitucional de competencias».

En consecuencia con lo expuesto, debe quedar claramente establecido que el sistema de supervisión continua es de

|              |                                |   |              |
|--------------|--------------------------------|---|--------------|
| FIRMADO POR  | JUAN BAUTISTA CANO BUESO       | 04/10/2019  | PÁGINA 80/90 |
|              | MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS  |   |              |
| VERIFICACIÓN | Pk2jm7252JKIJJbCtCSQBbD3HWQoEZ | <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a> |              |



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

aplicación a las entidades que conforman el sector institucional de la Administración, incluyendo en su caso a las autoridades independientes, según la definición que se ofrece en el propio artículo 2.3 de la Ley 40/2015, pero no a las instituciones que se regulan separadamente de ella en el Estatuto de Autonomía para Andalucía como "otras instituciones de autogobierno" (capítulo VI del título IV).

**B)** Por su parte, **el apartado cuarenta y uno de la disposición final primera**, modifica el apartado 1 del artículo 108 del TRLHP, el cual queda redactado como sigue:

*"Las autoridades y el personal funcionario y laboral al servicio de la Administración de la Junta de Andalucía y de sus agencias, instituciones, consorcios, sociedades mercantiles y fundaciones del sector público andaluz, así como el de las demás entidades referidas en el artículo 5, que, por dolo, culpa o negligencia graves, ocasionen menoscabo en los fondos públicos a consecuencia de acciones u omisiones contrarias a las disposiciones de esta Ley o de las leyes reguladoras del régimen presupuestario, económico-financiero, de contabilidad y de control aplicables, estarán obligados a la indemnización de daños y perjuicios, con independencia de la responsabilidad penal o disciplinaria que les pueda corresponder.*

La responsabilidad de quienes hayan participado en la resolución o en el acto será mancomunada, excepto en los casos de dolo, que será solidaria."

En la nueva redacción se añade al ámbito subjetivo del precepto al personal de las fundaciones. Siendo así, y considerando que ni dichas fundaciones ni las sociedades

|              |                                |   |              |
|--------------|--------------------------------|---|--------------|
| FIRMADO POR  | JUAN BAUTISTA CANO BUESO       | 04/10/2019  | PÁGINA 81/90 |
|              | MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS  |   |              |
| VERIFICACIÓN | Pk2jm7252JKIJJbCtCSQBbD3HWQoEZ | <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a> |              |



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

mercantiles cuentan con personal funcionario, debería redactarse el precepto en otros términos, de manera que no pueda deducirse que el personal al servicio de las entidades que se enumeran puede estar integrado por laborales y funcionarios en todo caso.

**17.- Disposición final segunda,** en la modificación dada al artículo 60 de la Ley 9/2007.

Por un lado, si bien es cierto que el precepto mejora la redacción prevista en la Ley 40/2015 para los organismos estatales, consideramos que debe realizarse un esfuerzo para concretar en el propio precepto modificado qué se entiende por situación de desequilibrio financiero estructural, en vez de remitir dicho concepto a lo que dispongan las Leyes anuales del Presupuesto. En este sentido, llama la atención que la regulación prevista para la disolución de los organismos del Estado sí defina la situación de desequilibrio financiero; cosa que se hace refiriéndola a su necesidad de financiación, en términos del Sistema Europeo de Cuentas, para los entes que tengan la consideración de Administración Pública a efectos del Sistema Europeo de Cuentas, mientras que para los demás entes se entenderá como la situación de desequilibrio financiero manifestada en la existencia de resultados brutos negativos de explotación en dos ejercicios contables consecutivos [art. 96.1.e) de la Ley 40/2015]. No parece suficientemente justificada una solución como la que se adopta en la redacción postulada, que podría resultar mudable en función de circunstancias que se desconocen a priori; esa volatilidad generaría inseguridad jurídica en una decisión de estas características con repercusión en diferentes relaciones jurídicas, más allá de los aspectos autoorganizativos.

|              |                                |   |              |
|--------------|--------------------------------|---|--------------|
| FIRMADO POR  | JUAN BAUTISTA CANO BUESO       | 04/10/2019  | PÁGINA 82/90 |
|              | MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS  |   |              |
| VERIFICACIÓN | Pk2jm7252JKIJJbCtCSQBbD3HWQoEZ | <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a> |              |



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

**18.- Disposición final quinta, en la redacción dada al artículo 89, apartado 5 del Texto Refundido de la Ley Andaluza de Universidades.**

La redacción dada al artículo 89.5 del Texto Refundido de la Ley Andaluza de Universidades es la siguiente:

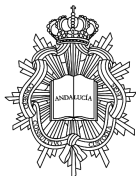
*“El presupuesto de las Universidades andaluzas contendrá, además de su estado de ingresos y gastos, los siguientes aspectos e indicadores:*

*a) Los remanentes de tesorería y cualquier otro ingreso. A estos efectos, previa presentación, por cada Universidad, de un plan de carácter plurianual para la generación de remanentes de tesorería, o para la inclusión, en su caso, de estos remanentes en la previsión inicial de ingresos del presupuesto, la Consejería competente en materia de Hacienda podrá exceptuar los gastos financiados por dichos remanentes de tesorería a efectos de cumplimiento del equilibrio presupuestario, velando, en todo caso, porque la necesidad de financiación de las Universidades públicas andaluzas sea compatible con el cumplimiento de las reglas fiscales del conjunto de la Comunidad Autónoma.*

*b) El producto de las operaciones de crédito que concierten, debiendo ser compensado para la consecución del necesario equilibrio presupuestario de la Comunidad Autónoma, que, en todo caso, deberá autorizar cualquier operación de endeudamiento.*

*c) La evolución del indicador de equilibrio presupuestario, deuda pública y periodo medio de pago a*

|              |                                |   |              |
|--------------|--------------------------------|---|--------------|
| FIRMADO POR  | JUAN BAUTISTA CANO BUESO       | 04/10/2019  | PÁGINA 83/90 |
|              | MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS  |   |              |
| VERIFICACIÓN | Pk2jm7252JKIJJbCtCSQBbD3HWQoEZ | <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a> |              |



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

*proveedores conforme a lo determinado por la Consejería competente en materia de Hacienda, y su análisis argumentado."*

La exposición de motivos del Anteproyecto de Ley señala que se modifica dicho apartado "para contemplar la posibilidad de que la Consejería competente en materia de Hacienda pueda exceptuar, previa presentación de un plan de carácter plurianual, los gastos financiados con remanentes de tesorería a efectos de cumplimiento del equilibrio presupuestario, siempre que ello sea compatible con el cumplimiento de las reglas fiscales del conjunto de la Comunidad Autónoma". De esta manera, se dice en la exposición de motivos, "**los citados remanentes pasarían a incorporarse como fuente de financiación adicional de las universidades** a la par que se asegura el equilibrio presupuestario de las mismas en la disposición de estos fondos adicionales".

Ante todo llama la atención que los remanentes de tesorería se conciban como fuente de financiación "adicional". Ciertamente, el artículo 81.3 de la Ley Orgánica de Universidades (LOU) dispone que el Presupuesto de las Universidades contendrá en su estado de ingresos "*los remanentes de tesorería y cualquier otro ingreso*". Dejando a un lado los remanentes de tesorería afectados a una específica finalidad, los remanentes positivos de tesorería de ejercicios anteriores han venido empleándose habitualmente como mecanismo de financiación de gastos inicialmente no previstos en el presupuesto corriente, dando cobertura a determinadas modificaciones presupuestarias. En la norma comentada estos remanentes podrían figurar en un plan para su incorporación a la previsión inicial de ingresos del Presupuesto, a los efectos que después se dirán.

|              |                                |   |              |
|--------------|--------------------------------|---|--------------|
| FIRMADO POR  | JUAN BAUTISTA CANO BUESO       | 04/10/2019  | PÁGINA 84/90 |
|              | MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS  |   |              |
| VERIFICACIÓN | Pk2jm7252JKIJJbCtCSQBbD3HWQoEZ | <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a> |              |



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

Según lo dicho, cabría la calificación de los remanentes de tesorería como "fuente de financiación" o "ingreso", como se hace en el artículo 81.3 de la LOU y en el artículo 89.5 del Texto Refundido de la Ley Andaluza de Universidades, aunque dicha calificación no sea del todo precisa, como tampoco lo es el contenido de dichos preceptos, que no son ejemplo de perfección técnica, en la medida en que confunden recursos e ingresos.

Más que una fuente de financiación en el sentido clásico del término, el remanente de tesorería es el saldo a 31 de diciembre de la suma de los fondos líquidos y los derechos pendientes de cobro menos las obligaciones pendientes de pago.

El remanente de tesorería positivo representa un "ahorro", fruto de un superávit, cuya generación puede obedecer a distintas situaciones, no siempre relacionadas con la buena programación y gestión de gastos e ingresos. En este sentido, hay que hacer notar que en la nueva redacción que se pretende dar al artículo 89.5.a) del Texto Refundido de la Ley Andaluza de Universidades no se concreta si se analizará o no el origen de dichos remanentes y la fidelidad de su imagen con la realidad (analizando las variables de obligaciones pendientes de pago e ingresos pendiente de cobro). Únicamente se desprende del precepto que la decisión de la Consejería competente en materia de Hacienda se adoptará previa presentación, por cada Universidad, de un "plan de carácter plurianual para la generación de remanentes de tesorería" o "para la inclusión, en su caso, de estos remanentes en la previsión inicial de ingresos del presupuesto". Por otro lado, lo que técnicamente pudiera configurarse como una autorización

|              |                                |   |              |
|--------------|--------------------------------|---|--------------|
| FIRMADO POR  | JUAN BAUTISTA CANO BUESO       | 04/10/2019  | PÁGINA 85/90 |
|              | MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS  |   |              |
| VERIFICACIÓN | Pk2jm7252JKIJJbCtCSQBbD3HWQoEZ | <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a> |              |



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

se describe como una acción: la de *"exceptuar los gastos financiados por dichos remanentes de tesorería a efectos de cumplimiento del equilibrio presupuestario, velando, en todo caso, porque la necesidad de financiación de las Universidades públicas andaluzas sea compatible con el cumplimiento de las reglas fiscales del conjunto de la Comunidad Autónoma"*.

No resulta discutible que la regulación examinada se mueve dentro de la esfera competencial de la Comunidad Autónoma; sin embargo resulta dudoso que el precepto, así configurado, haya contemplado desde todos los ángulos el cumplimiento de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF), y se haya redactado en los términos más respetuosos posibles para la autonomía universitaria, que exigiría una mayor predeterminación legal y una mejor configuración técnica.

Dando por reproducido lo dispuesto en el artículo 81 de la LOU y en el artículo 90 del Texto Refundido de la Ley Andaluza de Universidades, desde el prisma de la Ley LOEPSF cabe señalar que la norma comentada parece únicamente centrada en la salvaguarda del "cumplimiento de las reglas fiscales del conjunto de la Comunidad Autónoma" (como se desprende del expediente las Universidades Públicas consolidan con la Comunidad Autónoma integrándose en el subsector «Administración Regional» del sector «Administraciones Públicas» de la Comunidad Autónoma de Andalucía, de acuerdo con los criterios del Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales de la Unión Europea). Sin embargo no parece haber tenido en cuenta que la aplicación de los remanentes de tesorería, en el sentido previsto por la norma, puede dar

|              |                                |   |              |
|--------------|--------------------------------|---|--------------|
| FIRMADO POR  | JUAN BAUTISTA CANO BUESO       | 04/10/2019  | PÁGINA 86/90 |
|              | MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS  |   |              |
| VERIFICACIÓN | Pk2jm7252JKIJJbCtCSQBbD3HWQoEZ | <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a> |              |



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

lugar a la apreciación de un desequilibrio financiero. En este sentido se recuerda que el artículo 32.1 de la LOEPSF dispone que el *"en el supuesto de que la liquidación presupuestaria se sitúe en superávit, este se destinará, en el caso del Estado, Comunidades Autónomas, y Corporaciones Locales, a reducir el nivel de endeudamiento neto siempre con el límite del volumen de endeudamiento si éste fuera inferior al importe del superávit a destinar a la reducción de deuda"*. Excepcionalmente, en el supuesto de las Entidades Locales, se ha contemplado un posible destino de dichos remanentes a inversiones financieras sostenibles, en los términos y condiciones previstos en la disposición adicional sexta de la de la LOEPSF.

El único desarrollo legal en esta materia viene dado por la Ley 7/2017, de 21 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para 2018, en cuya disposición adicional decimocuarta, apartado 4, se establece que *"En el caso en el que las universidades de titularidad pública de Castilla-La Mancha liquiden sus presupuestos con remanente de tesorería positivo no afectado, lo destinarán íntegramente a la reducción de su nivel de endeudamiento"*. No obstante, el mismo apartado permite que *"la persona titular de la consejería competente en materia de Hacienda, previo informe de la consejería competente en materia de educación y de la dirección general competente en materia de presupuestos, podrá autorizar el destino de dichos excedentes presupuestarios a inversiones que tengan que ver con actuaciones financieramente sostenibles y que cumplan los requisitos que reglamentariamente se establezcan"*. Y ello *"siempre que no hayan sobrepasado los límites de deuda que tengan autorizados"*.

|              |                                |   |              |
|--------------|--------------------------------|---|--------------|
| FIRMADO POR  | JUAN BAUTISTA CANO BUESO       | 04/10/2019  | PÁGINA 87/90 |
|              | MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS  |   |              |
| VERIFICACIÓN | Pk2jm7252JKIJJbCtCSQBbD3HWQoEZ | <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a> |              |



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

Por las razones apuntadas el Consejo Consultivo considera que debe procederse a una nueva redacción del apartado comentado, concretando su alcance de forma claramente respetuosa con la LOEPSF.

### CONCLUSIONES

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

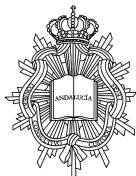
**II.-** El procedimiento de elaboración de la norma se ajusta a las disposiciones aplicables, sin perjuicio de lo considerado en el fundamento jurídico II y III.

**III.-** En relación con la norma propuesta, **se formulan las siguientes observaciones (FJ IV):**

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

**(1) Disposición adicional octava, apartado 3** [(Observación IV.15, letra B)]. **(2) Disposición final primera, apartado treinta y cuatro** [(Observación IV.16, letra A)].

|              |                                |   |              |
|--------------|--------------------------------|---|--------------|
| FIRMADO POR  | JUAN BAUTISTA CANO BUESO       | 04/10/2019  | PÁGINA 88/90 |
|              | MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS  |   |              |
| VERIFICACIÓN | Pk2jm7252JKIJJbCtCSQBbD3HWQoEZ | <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a> |              |



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

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

(1) Sobre la tramitación de una iniciativa legislativa separada que comprenda las importantes modificaciones que se introducen en las disposiciones finales del Anteproyecto de Ley (Observación IV.2). (2) Artículo 24, apartado 3, [(Observación IV.9, letra B.a)]. (3) Disposición final quinta, en la redacción dada al artículo 89, apartado 5 del Texto Refundido de la Ley Andaluza de Universidades (Observación IV.18).

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

(1) Sobre la redacción del Anteproyecto de Ley (Observación IV.1). (2) Exposición de motivos (Observación IV.3). (3) Artículo 9, párrafo 3 (Observación IV.4). (4) Artículo 13, apartado 1, párrafo segundo (Observación IV.5). (5) Artículo 14, apartado 2 (Observación IV.6). (6) Artículo 18, apartados 2, 3 y 4 (Observación IV.7). (7) Artículo 23, apartados 2 y 4 (Observación IV.8). (8) Artículo 24, apartado 1, 3, párrafo d) y 4 [(Observación IV.9, apartados A, B.b) y C)]. (9) Artículo 25, apartado 1, párrafo tercero (Observación IV.10). (10) Artículo 26, apartados 2 (Observación IV.11). (11) Artículo 28, apartado 4 (Observación III.12). (12) Artículo 31 (Observación IV.13). (13) Artículo 35 (Observación IV.14). (14) Disposición adicional octava, apartados 1

|              |                                |   |              |
|--------------|--------------------------------|---|--------------|
| FIRMADO POR  | JUAN BAUTISTA CANO BUESO       | 04/10/2019  | PÁGINA 89/90 |
|              | MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS  |   |              |
| VERIFICACIÓN | Pk2jm7252JKIJJbCtCSQBbD3HWQoEZ | <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a> |              |



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

**y 5** [(Observación IV.15, letra A) y C)]. (15)  
**Disposición final primera, apartado cuarenta y uno**  
[(Observación IV.16, letra B)]. (16) **Disposición final**  
**segunda** [(Observación IV.17)].

Es cuanto el Consejo Consultivo de Andalucía dictamina.

EL PRESIDENTE

LA SECRETARIA GENERAL

Fdo.: Juan B. Cano Bueso

Fdo.: María A. Linares Rojas

**EXCMO. SR. CONSEJERO DE HACIENDA, INDUSTRIA Y ENERGÍA.-**  
**SEVILLA**

|              |                                |   |              |
|--------------|--------------------------------|---|--------------|
| FIRMADO POR  | JUAN BAUTISTA CANO BUESO       | 04/10/2019  | PÁGINA 90/90 |
| VERIFICACIÓN | PK2jm7252JKIJJbCtCSQBbD3HWQoEZ | <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a> |              |