



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

DICTAMEN Nº 409/2019

OBJETO: Anteproyecto de Ley del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para 2019.

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  
Cifuentes Díez, Joaquín  
Escuredo Rodríguez, Rafael  
Gallardo Castillo, María Jesús  
Gorelli Hernández, Juan  
Jareño Rodríguez-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 28 de mayo de 2019, con asistencia de los miembros que al margen se expresan.

**ANTECEDENTES DE HECHO**

Con fecha 20 de mayo de 2019 tuvo entrada en este Consejo Consultivo solicitud de dictamen realizada por el Excmo. Sr.

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO	29/05/2019	PÁGINA 1/72
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jm824A7LXSQR2WFRpBdf00ojZLs	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

Consejero en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 17.2 y al amparo del artículo 22, párrafo primero, de la Ley 4/2005, de 8 de abril, del Consejo Consultivo de Andalucía.

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 7 de marzo de 2019 la Viceconsejera de Hacienda, Industria y Energía se dirige a los Centros Directivos de la Consejería de Hacienda, Industria y Energía 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 2019, 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:

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO	29/05/2019	PÁGINA 2/72
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jm824A7LXSQR2WFRpBdf00ojZLs	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

Consejería de Economía, Conocimiento, Empresas y Universidad (27 de marzo, 2 y 24 de abril de 2019); Consejería de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación (2 de abril de 2019); Consejería de Educación y Deporte (2 y 23 de abril de 2019); Consejería de Fomento, Infraestructuras y Ordenación del Territorio (4 de abril y 3 de mayo de 2019); Consejería de Empleo, Formación y Trabajo Autónomo (4 de abril de 2019); Consejería de la Presidencia, Administración Pública e Interior (4 de abril de 2019); Consejería de Turismo, Regeneración, Justicia y Administración Local (5 de abril de 2019); Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Desarrollo Sostenible (8 de abril de 2019); Consejería de Salud y Familias (11 de abril de 2019); Dirección General de Tributos, Financiación, Relaciones Financieras CCLL y Juego (29 de marzo y 25 de abril de 2019); Secretaría General Técnica de la consejería de Hacienda, Industria y Energía (29 de marzo de 2019); Intervención General (29 de marzo de 2019); Dirección General de Presupuestos (8 de abril de 2019); Dirección General de Tesorería y Deuda Pública (8 de abril de 2019); Dirección General de Patrimonio (8 de abril de 2019); Agencia Tributaria (17 de mayo de 2019), y Secretaría General de Hacienda (9 de abril de 2019).

La Consejería de Cultura y Patrimonio Histórico Comunica que no realiza propuestas (1 de abril de 2019).

**3.-** Figura a continuación informe de la Asesoría Jurídica en la Consejería de Empleo, Empresa y Comercio, de 1 de junio de 2018, relativo a la forma de proceder a efectos de corregir el error contenido en el Decreto Ley 4/2012, de 16 de octubre, sobre medidas urgentes y extraordinarias en materia de protec-

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO	29/05/2019	PÁGINA 3/72
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jm824A7LXSQR2WFRpBdf00ojZLs	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

ción sociolaboral (y su corrección de errores publicada en BOJA de 9 de noviembre de 2012) en la identificación de la póliza correspondiente al colectivo de trabajadores de Fertiberia S.A. de la aseguradora S.A. Nostra Seguros (art. 3.2 apartado PP).

4.- Con fecha 9 de abril de 2019 la Viceconsejera de Hacienda, Industria y Energía, 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 2019 al titular de la Consejería, quien con esta misma fecha acuerda que se inicie la tramitación del mismo.

5.- A continuación figura en el expediente el primer borrador del "Anteproyecto de Ley del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2019" (texto articulado), datado el 30 de abril de 2019.

6.- Este borrador fue remitido el 2 de mayo de 2019 al Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía, que lo informó con fecha 15 de mayo de 2019.

7.- Mediante oficio registrado de salida el 2 de mayo de 2019, la Viceconsejera 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.

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

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO	29/05/2019	PÁGINA 4/72
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jm824A7LXSQR2WFRpBdf00ojZLs	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

mayo 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.

**9.-** A continuación, el 14 de mayo de 2019, la Secretaría General para la Administración Pública de la Consejería de Presidencia, Administración Pública e Interior, emite informe de observaciones al texto antes de su estudio en la próxima sesión de la Comisión General de Viceconsejeros y Viceconsejeras.

**10.-** El 15 de mayo de 2019 se elabora el segundo borrador del Anteproyecto de Ley del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2019, que se remitió a la Consejería de Presidencia, Administración Pública e Interior para su traslado a las distintas Consejerías e inclusión en el orden del día de la Comisión General de Viceconsejeros y Viceconsejeras del 16 de mayo de 2019.

**11.-** Figura a continuación, 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 octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, emitida el 15 de mayo de 2019 por la Viceconsejería de Hacienda, Industria y Energía.

**12.-** Asimismo, se ha emitido informe de resultados preliminares de evaluación de impacto de género del presupuesto (IEIG) de la Comunidad Autónoma de Andalucía para 2019.

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO	29/05/2019	PÁGINA 5/72
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jm824A7LXSQR2WFRpBdf00ojZLs	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

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

**14.-** La Comisión General de Viceconsejeros y Viceconsejeras examinó el "Anteproyecto de Ley del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2019" en su sesión del 16 de mayo de 2019, acordando introducir determinadas modificaciones, así como solicitar dictamen al Consejo Consultivo de Andalucía.

**15.-** Consta Diligencia de la Coordinadora General de la Viceconsejería de Hacienda, Industria y Energía de fecha 17 de mayo de 2019, relativa a la 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.

**16.-** Asimismo, con fecha 20 de mayo de 2019, la Dirección General de Presupuestos emite memoria sobre la elaboración, estructura y contenido del Anteproyecto de Ley. Asimismo, 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, indicado el motivo de su aceptación o rechazo.

**17.-** La solicitud de dictamen tuvo entrada en este Consejo Consultivo con fecha 20 de mayo de 2019 y en ella se deja constancia de datos relativos al endeudamiento de la Comunidad

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO	29/05/2019	PÁGINA 6/72
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jm824A7LXSQR2WFRpBdf00ojZLs	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

Autónoma y a la carga financiera derivada de éste. Así, en cuanto a las observaciones realizadas en anteriores dictámenes de este Consejo respecto a que la ausencia de toda cuantificación en el Anteproyecto de Ley, no le permite pronunciarse sobre aspectos de legalidad estricta, la información que puede adelantarse es la siguiente:

«- Por lo que respecta al endeudamiento, a 31 de marzo de 2019 se eleva a 34.050,28 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 26.900,23 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 16,503%, 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

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO	29/05/2019	PÁGINA 7/72
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jm824A7LXSQR2WFRpBdf00ojZLs	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

en siete títulos, veinticuatro disposiciones adicionales, seis disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y quince disposiciones finales.

## 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 2019".

El Anteproyecto de Ley sometido a dictamen consta de cuarenta y cuatro artículos distribuidos en siete títulos, veinticuatro disposiciones adicionales, seis disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y quince 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.

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO	29/05/2019	PÁGINA 8/72
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jm824A7LXSQR2WFRpBdf00ojZLs	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

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 2019, 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 Consultivo de Andalucía en sus dictámenes sobre los Anteproyectos de Ley del Presupuesto de ejercicios anteriores”.

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

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO	29/05/2019	PÁGINA 9/72
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jm824A7LXSQR2WFRpBdf00ojZLs	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

tal y autonómica que enmarca la función y límites de las Leyes de Presupuestos. Siendo así, antes de analizar el procedimiento seguido por la Consejería de Hacienda y Administración Pública y de formular las observaciones sobre el Texto Articulado objeto de dictamen, reproducimos la doctrina de este Consejo Consultivo que aparece sintetizada en los dictámenes antes referidos del siguiente modo:

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

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO	29/05/2019	PÁGINA 10/72
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jm824A7LXSQR2WFRpBdf00ojZLs	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

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

Estos planteamientos se vieron confirmados en la sentencia del Tribunal Constitucional 203/1998, de 15 de octubre, que considera que la inclusión en las Leyes de Presupuestos de materias que no guarden conexión directa o no sean complemento necesario de éstos *«puede ser contraria a la Constitución por suponer una restricción ilegítima de las competencias del poder legislativo, al disminuir sus facultades de examen y enmienda sin base constitucional y por afectar al principio de seguridad jurídica, debido a la incertidumbre que una regulación de ese tipo origina»* (FJ 3).

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO	29/05/2019	PÁGINA 11/72
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jm824A7LXSQR2WFRpBdf00ojZLs	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

A esta misma doctrina se remite el Tribunal Constitucional en sus sentencias 234/1999, de 16 de diciembre; 180/2000, de 29 de junio y 274/2000, de 15 de noviembre, así como en su sentencia 32/2000, de 3 de febrero, en la que se precisa que, dentro de los límites del contenido posible o eventual de las Leyes de Presupuestos, el legislador goza de un margen de libre configuración que el Tribunal debe respetar (FJ 6). Idéntica doctrina se reitera en la sentencia 67/2002, de 27 de marzo. Por su parte, las sentencias 34/2005, de 17 de febrero (FJ 4) y 82/2005, de 6 de abril (FJ único), insisten en que la estrecha relación de una determinada norma con la previsión de ingresos para un ejercicio económico viene siendo considerada por el Tribunal Constitucional como una de las posibles conexiones que justifican la inclusión en el contenido eventual de la Ley de Presupuestos.

Abundando en 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*

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO	29/05/2019	PÁGINA 12/72
	MARIA ANGIUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jm824A7LXSQR2WFRpBdf00ojZLs	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

*concurrir 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 diciembre; 152/2014, de 25 de septiembre; 44/2015, de 5 de marzo, 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 conexas 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

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO	29/05/2019	PÁGINA 13/72
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jm824A7LXSQR2WFRpBdf00ojZLs	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

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.

**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

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO	29/05/2019	PÁGINA 14/72
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jm824A7LXSQR2WFRpBdf00ojZLs	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

cuando concorra una sustancial identidad entre las normas del bloque de constitucionalidad de una determinada Comunidad Autónoma y lo dispuesto, respecto del Estado, en el artículo 134.2 de la Constitución.

En este sentido, el Tribunal Constitucional ha precisado - con cita de su sentencia 116/1994- que para efectuar el análisis propuesto debe partirse de que *«la regulación aplicable a las instituciones autonómicas, en este caso, a sus fuentes normativas, desde la perspectiva constitucional... es la contenida únicamente en sus respectivos Estatutos de Autonomía, en las leyes estatales que, dentro del marco constitucional, se hubiesen dictado para delimitar las competencias del Estado y las Comunidades Autónomas y, por supuesto, en las reglas y principios constitucionales aplicables a todos los poderes públicos que conforman el Estado entendido en sentido amplio y, evidentemente, en las reglas y principios constitucionales específicamente dirigidos a las Comunidades Autónomas»* (STC 174/1998, de 23 de julio, FJ 6; 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).

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO	29/05/2019	PÁGINA 15/72
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jm824A7LXSQR2WFRpBdf00ojZLs	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

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 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

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO	29/05/2019	PÁGINA 16/72
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jm824A7LXSQR2WFRpBdf00ojZLs	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

con sus Estatutos, la elaboración, examen, aprobación y control de sus presupuestos.

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

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

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO	29/05/2019	PÁGINA 17/72
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jm824A7LXSQR2WFRpBdf00ojZLs	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

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 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,*

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO	29/05/2019	PÁGINA 18/72
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jm824A7LXSQR2WFRpBdf00ojZLs	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

*aprobación y control", añadiendo que "toda proposición o enmienda que suponga un aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios requerirá la conformidad del Consejo de Gobierno para su tramitación".*

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

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

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO	29/05/2019	PÁGINA 19/72
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jm824A7LXSQR2WFRpBdf00ojZLs	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

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 TRLGHPJA), aprobado mediante el Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de marzo, al disponer, en su actual redacción, que el Presupuesto de la Comunidad Autónoma *"constituye la expresión cifrada, conjunta y sistemática de las obligaciones que, como máximo, pueden reconocer la Junta de Andalucía, sus agencias administrativas y de régimen especial y sus instituciones, y de los derechos que prevean liquidar durante el correspondiente ejercicio, así como las estimaciones de gastos e ingresos a realizar por las agencias públicas empresariales, por las sociedades mercantiles del sector público andaluz, por los consorcios,*

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO	29/05/2019	PÁGINA 20/72
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jm824A7LXSQR2WFRpBdf00ojZLs	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

*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	29/05/2019	PÁGINA 21/72
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jm824A7LXSQR2WFRpBdf00ojZLs	<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, pues, como afirma el Supremo Intérprete de la Constitución, establece que los límites al contenido posible o eventual de la Ley de presupuestos derivados del art. 134.2 CE *«son de aplicación a las leyes de presupuestos de las Comunidades Autónomas siempre que haya una identidad sustancial en las normas que integren el bloque de la constitucionalidad aplicable a la Comunidad Autónoma, conclusión que en todos los supuestos examinados ha arrojado un resultado positivo.»*

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	29/05/2019	PÁGINA 22/72
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jm824A7LXSQR2WFRpBdf00ojZLs	<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.*

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO	29/05/2019	PÁGINA 23/72
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jm824A7LXSQR2WFRpBdf00ojZLs	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

*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 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 se subraya (con remisión a lo expuesto en el dictamen 475/2018 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.ª 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 TRLGHPJA, en los que se contiene

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO	29/05/2019	PÁGINA 24/72
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jm824A7LXSQR2WFRpBdf00ojZLs	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

un procedimiento específico para la elaboración del Presupuesto.

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

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

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO	29/05/2019	PÁGINA 25/72
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jm824A7LXSQR2WFRpBdf00ojZLs	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

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

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

«- Por lo que respecta al endeudamiento, a 31 de marzo de 2019 se eleva a 34.050,28 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 26.900,23 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 16,503%, 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

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO	29/05/2019	PÁGINA 26/72
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jm824A7LXSQR2WFRpBdf00ojZLs	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

del Texto Refundido de la Ley General de la Hacienda Pública de la Junta de Andalucía, aprobado por Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de marzo.»

Más allá de lo anterior, este Consejo carece de elementos que le permitan evaluar el cumplimiento de las demás prescripciones del TRLGHPJA, por lo que debe recordar la necesidad de adecuar su contenido y estructura a lo dispuesto en los artículos 33 y 34 de la citada norma, así como las obligaciones legales de la Comunidad Autónoma en la asignación de los créditos. Por 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).

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO	29/05/2019	PÁGINA 27/72
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jm824A7LXSQR2WFRpBdf00ojZLs	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

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 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.<sup>a</sup> de la Constitución), y la que se refiere a las bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos (149.1.18.<sup>a</sup> 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.

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO	29/05/2019	PÁGINA 28/72
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jm824A7LXSQR2WFRpBdf00ojZLs	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

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, 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

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO	29/05/2019	PÁGINA 29/72
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jm824A7LXSQR2WFRpBdf00ojZLs	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

de programación y presupuestación, atendiendo a la situación económica, a los objetivos de política económica y al cumplimiento de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

El artículo 11 de la citada Ley Orgánica, establece en su apartado 1 que *"la elaboración, aprobación y ejecución de los Presupuestos y demás actuaciones que afecten a los gastos o ingresos de las Administraciones Públicas y demás entidades que forman parte del sector público se someterá al principio de estabilidad presupuestaria"*. Por su parte, el artículo 15, al regular el establecimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública para el conjunto de Administraciones Públicas, dispone en su apartado 7 que *"aprobados los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública por las Cortes Generales, la elaboración de los proyectos de Presupuesto de las Administraciones Públicas habrán de acomodarse a dichos objetivos"*. A su vez, el artículo 16 regula la determinación de los objetivos de 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,

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO	29/05/2019	PÁGINA 30/72
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jm824A7LXSQR2WFRpBdf00ojZLs	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	

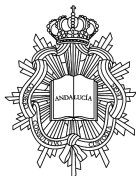


CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

antes del 1 de octubre de cada año, información sobre las líneas fundamentales que contendrán sus Presupuestos, a efectos de dar cumplimiento a los requerimientos de la normativa europea (art. 27.2). A su vez, el artículo 29.1 de la Ley Orgánica dispone que las Administraciones Públicas elaborarán un marco presupuestario a medio plazo (abarcará un periodo mínimo de tres años, según el apdo. 2) en el que se enmarcará la elaboración de sus Presupuestos anuales y a través del cual se garantizará una programación presupuestaria coherente con los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública.

Destaca igualmente el deber que impone el artículo 30.1 al disponer que el Estado, las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales aprobarán, en sus respectivos ámbitos, un límite máximo de gasto no financiero, coherente con el objetivo de estabilidad presupuestaria y la regla de gasto, que marcará el techo de asignación de recursos de sus Presupuestos; límite del que han de informar las Comunidades 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.

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO	29/05/2019	PÁGINA 31/72
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jm824A7LXSQR2WFRpBdf00ojZLs	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

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”*.

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

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO	29/05/2019	PÁGINA 32/72
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jm824A7LXSQR2WFRpBdf00ojZLs	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

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

En este mismo plano, al resolver el recurso de inconstitucionalidad 557/2013 frente a determinadas preceptos de la Ley Orgánica 2/2012, la STC 215/2014, de 18 diciembre, subraya que el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria corresponde a todas las Administraciones

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO	29/05/2019	PÁGINA 33/72
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jm824A7LXSQR2WFRpBdf00ojZLs	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

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 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

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO	29/05/2019	PÁGINA 34/72
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jm824A7LXSQR2WFRpBdf00ojZLs	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

*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 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 y Administración Pública.

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 TRLGHPJA.

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 TRLGHPJA.

Se ha solicitado y emitido el informe preceptivo del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía, en cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 43.4 de la citada Ley 6/2006 y

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO	29/05/2019	PÁGINA 35/72
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jm824A7LXSQR2WFRpBdf00ojZLs	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

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.

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.

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

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO	29/05/2019	PÁGINA 36/72
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jm824A7LXSQR2WFRpBdf00ojZLs	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

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 dos novedades con respecto a la tramitación de ejercicios anteriores. En primer lugar, la Dirección General de Presupuestos ha elaborado un informe de resultados preliminares de evaluación de impacto de género del presupuesto (IEIG) de la Comunidad Autónoma de Andalucía para 2019. 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

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO	29/05/2019	PÁGINA 37/72
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jm824A7LXSQR2WFRpBdf00ojZLs	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

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 TRLGHPJA], 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 anteproyectos con perspectiva de género en las diversas Consejerías.

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO	29/05/2019	PÁGINA 38/72
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jm824A7LXSQR2WFRpBdf00ojZLs	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

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 TRLGHPJA para acomodarlos a la realidad antes descrita, en esta ocasión hay que resaltar el esfuerzo realizado por la Dirección General de Presupuestos, ya que por primera vez se incorpora un informe de resultados preliminares sobre el informe de impacto de género, que expone que se están analizando 144 indicadores estadísticos, incorporando algunos más que en ejercicios anteriores para ampliar el conocimiento del impacto de género de las políticas presupuestarias en áreas como poder y representación, cultura, transporte, salud, vivienda, agricultura y medio ambiente. Asimismo, el informe analiza el cumplimiento de la integración de la perspectiva de género en el borrador del Anteproyecto del Presupuesto remitido por las Consejerías y entidades que se relacionan en dicho informe, de conformidad con lo dispuesto en la Orden de 27 de febrero de 2019, por la que se dictan normas para la elaboración del Presupuesto de la Junta de Andalucía para el año 2019.

La otra novedad a la que nos referimos 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

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO	29/05/2019	PÁGINA 39/72
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jm824A7LXSQR2WFRpBdf00ojZLs	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

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 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 en determinados aspectos es excesivamente parca o contiene peticiones de principio.

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

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO	29/05/2019	PÁGINA 40/72
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jm824A7LXSQR2WFRpBdf00ojZLs	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

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 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**

El examen del Anteproyecto de Ley del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2019 viene marcado, como el de anteriores 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. Esta característica del texto articulado permite que la tarea de este Consejo Consultivo se centre en el análisis de los preceptos que presentan un contenido innovador o que

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO	29/05/2019	PÁGINA 41/72
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jm824A7LXSQR2WFRpBdf00ojZLs	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

han sufrido modificaciones con respecto a anteriores ejercicios, que en esta ocasión son más abundantes.

*Prima facie*, el examen del Anteproyecto de Ley permite afirmar que 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 TRLGHPJA, entre otras disposiciones que resultan de aplicación. 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.

Entre los aspectos novedosos que se incluyen en el Anteproyecto de Ley en relación con los principios de transparencia, contabilización y adecuado control económico-financiero y de eficacia, previstos en el Estatuto de Autonomía (art. 189), cabe destacar que el texto examinado presta especial atención al régimen presupuestario de la sanidad, de la educación y del "sistema de atención social", profundizando en la regulación de anteriores ejercicios. En este sentido, hay que subrayar la regulación que se incorpora con la finalidad de evitar desviaciones presupuestarias y garantizar el cumplimiento del Presupuesto que se aprueba, sometiendo a informe favorable de la Consejería competente en materia de Hacienda los contratos programa del Servicio Andaluz de Salud; informe que se exige también sobre el límite mensual del gasto variable de personal y otros extremos de la contratación de personal en sanidad y

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO	29/05/2019	PÁGINA 42/72
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jm824A7LXSQR2WFRpBdf00ojZLs	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

educación, así como sobre nuevas altas de beneficiarios en el sistema de gestión relacionado con la atención social.

Del mismo modo, hay que hacer notar las novedades sobre la regulación del régimen presupuestario de las entidades instrumentales y consorcios del sector público andaluz. En la medida en que se postula un refuerzo del sistema de control presupuestario anteriormente establecido y el Anteproyecto de Ley pretende garantizar la eficiencia del sector público andaluz y la sostenibilidad financiera de la Administración de la Comunidad Autónoma, según se indica en el expediente, dicha regulación merece un juicio positivo a la luz de la Constitución y del Estatuto de Autonomía.

En el mismo plano, tales novedades se completan mediante la habilitación a la Consejería competente en materia de Hacienda para la implantación de un subsistema presupuestario, contable y financiero para las sociedades mercantiles y fundaciones del sector público andaluz. El Consejo Consultivo considera de especial importancia esta medida (insuficientemente destacada en la exposición de motivos), impulsada por la Dirección General de Presupuestos -siguiendo recomendaciones de la Cámara de Cuentas de Andalucía- para superar las disfunciones que en la actualidad se producen por la falta de integración de la gestión presupuestaria, contable y financiera de dichas entidades instrumentales en el sistema de información económico-financiera ya implantado por la Consejería competente en materia de Hacienda.

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO	29/05/2019	PÁGINA 43/72
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jm824A7LXSQR2WFRpBdf00ojZLs	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

En esta línea reviste suma importancia la modificación del régimen presupuestario de los consorcios adscritos a la Administración de la Junta de Andalucía y de las agencias públicas empresariales 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. Como indica la exposición de motivos del Anteproyecto de Ley, la gestión económica de estas agencias, previstas en el artículo 68.1.b) de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía, presenta similitud con la de las agencias administrativas y de régimen especial, por lo que el legislador considera justificada esa importante innovación.

Esta constatación, acertada a juicio de este Consejo Consultivo, 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

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO	29/05/2019	PÁGINA 44/72
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jm824A7LXSQR2WFRpBdf00ojZLs	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	

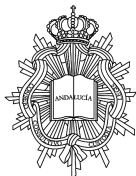


CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

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 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.

Por otro lado, en lo que respecta a la regulación de los créditos de personal y a la oferta de empleo público, el examen del Anteproyecto permite apreciar que se atiende a la normativa básica. Así, en lo que respecta a las retribuciones de personal, se comprueba que el Anteproyecto de Ley se ha redactado en atención a lo dispuesto en el Real Decreto-ley 24/2018, de 21 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes en materia de retribuciones en el ámbito del sector público. Dicho precepto se completa con lo previsto en las disposiciones adicionales cuarta y decimoctava. La remisión a la normativa básica estatal que pueda aprobarse evita una colisión de la Ley del Presupuesto con las normas dictadas por el Estado en el ámbito de sus competencias. La misma técnica se emplea en lo que respecta a la incorporación de nuevo personal al sector público andaluz.

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO	29/05/2019	PÁGINA 45/72
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jm824A7LXSQR2WFRpBdf00ojZLs	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

Hay que señalar que la Dirección General de Presupuestos, tras examinar las propuestas de normas a incluir en el Anteproyecto de Ley del Presupuesto para el año 2019, ha descartado la inclusión de algunas de ellas, por no guardar relación con los estados de gastos e ingresos y no poder integrarse en el contenido eventual de la Ley del Presupuesto, y ello de conformidad con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y la doctrina que este Consejo Consultivo ha venido exponiendo al respecto. No obstante lo anterior, el Consejo Consultivo abordará después la problemática que suscita el empleo del Anteproyecto de Ley como vehículo de modificación del ordenamiento jurídico.

Expuesto lo anterior, se formulan las siguientes observaciones:

**1.- Sobre la redacción del Anteproyecto de Ley.** En este plano formulamos diversas consideraciones. En anteriores dictámenes sobre el Anteproyecto de Ley del Presupuesto hemos venido destacando el esfuerzo realizado por la Consejería consultante para la mejora de 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.

En el dictamen 631/2015 señalamos que esta tarea es de especial importancia para que el Presupuesto de la Comunidad Autónoma sea más accesible a los ciudadanos y para alcanzar mayores cotas de transparencia, satisfaciendo deberes de

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO	29/05/2019	PÁGINA 46/72
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jm824A7LXSQR2WFRpBdf00ojZLs	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

publicidad activa como los que, a este respecto, se contemplan en el artículo 8 de la Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, y en el artículo 16 de la Ley de Transparencia Pública de Andalucía. En este orden de ideas, subrayamos la relevancia que tiene una esmerada redacción de la disposición para facilitar el conocimiento y comprensión de la norma. En el mismo orden de ideas, formulamos las observaciones que seguidamente se exponen.

**A)** 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 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, 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)** El Consejo Consultivo recomienda efectuar una revisión del Anteproyecto de Ley desde el punto de vista gramatical. En lo que atañe a los aspectos ortográficos, dejamos señalado que no

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO	29/05/2019	PÁGINA 47/72
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jm824A7LXSQR2WFRpBdf00ojZLs	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

siempre se utiliza un mismo criterio en el uso de mayúsculas iniciales. Así, a título de ejemplo, generalmente se escribe "Consejerías", pero en ocasiones el texto examinado alude a las "consejerías". Lo mismo sucede con otras expresiones como Haciendas Locales, Derecho Público, Derecho Privado, Administraciones Públicas, Corporaciones Locales, Entidades Locales, etc., correctamente escritas con mayúscula inicial en ambos términos, mientras que en otras ocasiones se escriben con minúscula. En el mismo caso se encuentran otros términos como "Plan de Ajuste", Estatutos...

La disposición adicional vigesimocuarta debería aludir, como se hace en otros casos, a "esta Ley" (con mayúscula inicial) y no a "esta ley". En consecuencia, debe adoptarse un criterio uniforme para evitar que los mismos términos se encuentren escritos de diferente modo (a veces en el mismo precepto).

Debería revisarse el empleo de la tilde en algunas palabras. Así, a título de ejemplo, en la disposición adicional octava, el monosílabo "de" ("soporte") debe llevar tilde, al tratarse de una forma del verbo dar.

El porcentaje del "2.25 por ciento" al que se refiere el artículo 12.2, debería expresarse con coma y no con punto.

La redacción del artículo 15.2 presenta un problema de coordinación, al emplear consecutivamente la locución adverbial "así como".

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO	29/05/2019	PÁGINA 48/72
	MARIA ANGIUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jm824A7LXSQR2WFRpBdf00ojZLs	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

La rúbrica del artículo 30 debería redactarse en cursiva y sin emplear negrita. Asimismo, la rúbrica del artículo 44 así como la de la disposición adicional decimosexta debería redactarse en cursiva.

**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.**

Sin perjuicio de las observaciones que se formulan sobre concretas disposiciones por razón de la falta de conexión directa de su contenido con la Ley del Presupuesto, por las mismas razones que se indican en el dictamen 554/2017, debe considerarse la tramitación de una iniciativa legislativa separada en la que se contemplen las modificaciones que se introducen en el TRLGHPJA, a través de la disposición final primera del Anteproyecto de Ley del Presupuesto.

Por otro lado, si se tienen en cuenta las diversas modificaciones introducidas además de en la citada disposición final, en el resto de las disposiciones finales, tal iniciativa legislativa podría comprender globalmente a todas ellas. En efecto, el Consejo Consultivo constata que la relevancia de las modificaciones que se introducen en el TRLGHPJA y otras normas justifica la tramitación de una iniciativa legislativa distinta y separada de la Ley del Presupuesto. En este sentido, hay que resaltar que las modificaciones aludidas afectan, entre otras materias, al concepto, contenido y tramitación del Presupuesto, al régimen

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO	29/05/2019	PÁGINA 49/72
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jm824A7LXSQR2WFRpBdf00ojZLs	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

presupuestario de los consorcios y agencias públicas empresariales, al control previo y al control financiero permanente; todo ello en concurrencia con las modificaciones que se introducen en materia de tributos y otras materias.

En concreto, las modificaciones previstas en las disposiciones finales del Anteproyecto de Ley afectan a las siguientes disposiciones:

- Texto Refundido de Ley General de la Hacienda Pública de la Junta de Andalucía, aprobado por Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de marzo.

- 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.

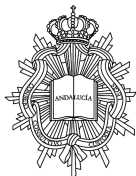
- Ley 4/1988, de 5 de julio, de Tasas y Precios públicos de la Comunidad Autónoma.

- Ley 11/2010, de 3 de diciembre, de medidas fiscales para la reducción del déficit público y para la sostenibilidad.

- Ley 18/2003, de 29 de diciembre, por la que se aprueban medidas fiscales y administrativas.

- Ley 8/2001, de 8 de octubre, de medidas frente al cambio climático y para la transición hacia un nuevo modelo energético en Andalucía.

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO	29/05/2019	PÁGINA 50/72
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jm824A7LXSQR2WFRpBdf00ojZLs	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

- Ley 21/2007, de 18 de diciembre, de Régimen Jurídico y Económico de los Puertos de Andalucía.

- Ley 6/2010, de 11 de junio, reguladora de la participación de las entidades locales en los tributos de las Comunidades Autónomas.

- Decreto Ley 1/2018, de 27 de mayo, de medidas para la gestión de los instrumentos financieros del Programa operativo FEDER Andalucía 2014-2020 y de otras de carácter financiero.

- Ley 6/1985, de 28 de noviembre, de Ordenación de la Función Pública de la Junta de Andalucía.

- Decreto-Ley 4/2012, de 16 de octubre, de medidas extraordinarias y urgentes en materia de protección sociolaboral a extrabajadores y extrabajadoras andaluces afectados por procesos de reestructuración de empresas y sectores en crisis.

- Ley 9/2010, de 30 de de julio, de Aguas de Andalucía.

A este respecto, damos por reproducida la doctrina ya expuesta sobre la idoneidad de la Ley del Presupuesto como vehículo de modificación del ordenamiento jurídico. Ciertamente, sigue observándose una labor de contención en la conformación del contenido eventual de la Ley del Presupuesto, y en este punto debe destacarse la labor de la Dirección General de Presupuestos al exigir que las propuestas de inclusión de nuevos preceptos en el Anteproyecto de Ley del

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO	29/05/2019	PÁGINA 51/72
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jm824A7LXSQR2WFRpBdf00ojZLs	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

Presupuesto vengan acompañadas por una memoria explicativa y respondan a los principios de coherencia, unidad y sistematicidad. Tal y como afirmamos en el dictamen 554/2017 (referido como se ha dicho al Anteproyecto de Ley del Presupuesto para 2018), también en esta ocasión puede señalarse que el Anteproyecto de Ley del Presupuesto para 2019 no constituye un conglomerado de materias ajenas al contenido de dicha Ley, sin coherencia entre sí, como sucedía antaño con las denominadas "leyes de medidas".

Como se indica en el dictamen 554/2017, un problema menor que quedaría resuelto con la iniciativa legislativa separada, también relacionado con la certidumbre jurídica, es el que se refiere al cumplimiento de lo previsto en el artículo 9 de la Ley General Tributaria. En concreto, como bien expone el Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía en su informe, del apartado 1 de dicho artículo 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.

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO	29/05/2019	PÁGINA 52/72
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jm824A7LXSQR2WFRpBdf00ojZLs	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



**3.- Exposición de motivos.** Ante todo, desde el punto de vista de la técnica normativa, hay que recordar que 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 con espíritu de simplificación distinguiendo lo primordial de lo accesorio.

En la línea que se acaba de exponer se recomienda una revisión de la exposición de motivos, considerando que algunas de las afirmaciones que se realizan son excesivamente genéricas y no ligadas de manera precisa al contenido del Presupuesto para 2019. Lo habitual es que dicha revisión se lleve a cabo porque una parte sustancial del Presupuesto está por definir, al no haber finalizado el proceso de asignación de recursos; peculiaridad que se refleja en el Anteproyecto de Ley examinado por este Consejo.

Debe decirse 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 siguientes:

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO	29/05/2019	PÁGINA 53/72
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jm824A7LXSQR2WFRpBdf00ojZLs	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

**A)** En el párrafo primero del expositivo I debería aludirse al Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2019, suprimiendo el adjetivo "presente". En este mismo párrafo la expresión "Producto Interior Bruto" no está necesitada de mayúscula inicial. Por otro lado en dicho párrafo se afirma que "se estiman tasas de crecimiento del empleo", sin adjetivar dichas tasas (la estimación es inconcreta y ni siquiera se indica si se prevén tasas moderadas o elevadas).

En el párrafo vigésimo del expositivo segundo se aconseja sustituir la expresión "se propone dar una nueva redacción" (se refiere al artículo 24) por otra más directa como "se da nueva redacción".

En el párrafo vigesimoquinto del mismo expositivo se sugiere clarificar la idea que se trata de transmitir mejorando la expresión "así como hace extensivo el procedimiento de autorización del mismo".

En el párrafo vigesimosexto del expositivo II se afirma que "el importe de las tasas de cuantía fija será el que resulte de la aplicación del coeficiente 1 a las cantidades exigibles en 2018". Ciertamente, la referencia a la actualización concuerda con lo previsto en la ley 4/1988, de 5 de julio, de Tasas y Precios Públicos de la Comunidad Autónoma de Andalucía, sin embargo, al menos en la parte expositiva, podría expresarse de modo más sencillo que durante 2019 se mantiene el mismo importe de las tasas de cuantía fija exigido en 2018, pues a dicho resultado conduce la aplicación de un

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO	29/05/2019	PÁGINA 54/72
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jm824A7LXSQR2WFRpBdf00ojZLs	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

coeficiente multiplicador 1, que en realidad no supone ninguna actualización sino el mantenimiento de las cuantías de 2018.

En el párrafo trigésimo octavo del expositivo II se da cuenta de la "modificación del régimen presuestario de los consorcios y de las agencias públicas empresariales". Dada la relevancia de dicha modificación, su alcance debería explicitarse con mayor detalle, ya que no se trata simplemente del "tránsito de una contabilidad no presupuestaria a una presupuestaria", como se indica en dicho párrafo.

En el párrafo quincuagésimo primero del mismo expositivo, se emplea la expresión "ampliar la afectación del tributo". Quizá sería más llano referirse a la ampliación del destino de los ingresos afectados.

El último párrafo de la exposición de motivos se redacta del siguiente modo: "Por ello, el contenido de la Ley da cumplimiento a la función institucional que le es propia, recogiendo normas que guardan relación directa con el programa de ingresos y de gastos, así como con los criterios de la política económica, siendo complemento necesario para la mayor inteligencia y para la mejor y más eficaz ejecución del Presupuesto. De este modo, se da cumplimiento al principio de seguridad jurídica y se posibilita la transparencia en el funcionamiento de los poderes públicos. Asimismo, siendo su contenido proporcionado a la finalidad perseguida, se da satisfacción a los principios de eficiencia y proporcionalidad".

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO	29/05/2019	PÁGINA 55/72
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jm824A7LXSQR2WFRpBdf00ojZLs	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

En la redacción transcrita se mezclan cuestiones diversas. Por un lado, en la primera parte del citado párrafo se trata de motivar el cumplimiento de la doctrina del Tribunal Constitucional sobre el contenido esencial y eventual de la Ley del Presupuesto, aunque tal afirmación no deja de ser una petición de principio, ya que no desciende a detalle, explicando la conexión directa e inmediata de las normas del Anteproyecto de Ley que, sin formar parte del contenido necesario del Presupuesto, integrarían el contenido eventual del mismo. Como ya se ha dicho el Consejo Consultivo echa en falta dicha motivación, por lo demás dudosa en las normas a las que nos hemos referido, al señalar la necesidad de una iniciativa legislativa separada.

Por otro lado, la parte final del párrafo transcrito se refiere al cumplimiento de los principios de buena regulación, pero nuevamente se incurre en una petición de principio, como se evidencia al señalar que "siendo su contenido proporcionado a la finalidad perseguida se da satisfacción a los principios de eficiencia y proporcionalidad".

**B)** Finalmente, como bien indica el informe del Gabinete Jurídico, debe incorporarse una motivación relativa a la conexión entre las disposiciones que se modifican y el Presupuesto; modificación que también debe figurar en la correspondiente memoria.

**4.- Artículo 3, párrafo primero.** La expresión "referidas en los apartados d), e) y f) del artículo 1" debería sustituirse por "referidas en los párrafos d), e) y f) del artículo 1 de

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO	29/05/2019	PÁGINA 56/72
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jm824A7LXSQR2WFRpBdf00ojZLs	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

la presente Ley", adoptando así el mismo término empleado en el artículo 2, apartados 2 y 3 (párrafos y no apartados). Por otro lado, las reglas de técnica normativa aconsejan prescindir del adjetivo presente ("presente Ley") cuando la cita no da lugar a confusión. **Esta observación se hace extensiva a los numerosos preceptos en los que se utiliza.**

**5.- Artículo 7, párrafo h).** Esta norma dispone lo siguiente: «Las subvenciones o ayudas correspondientes a la Renta Mínima de Inserción Social, regulada mediante Decreto-ley 3/2017, de 19 de diciembre, a nivel de sección, servicio y subconcepto 484.00 "Renta Mínima de Inserción Social"».

En sede de ampliación de créditos no parece tener sentido la totalidad del inciso «a nivel de sección, servicio y subconcepto 484.00 "Renta Mínima de Inserción Social"». Sí lo tiene en sede de vinculación de créditos. De hecho el artículo 6.3.a), referido al carácter específicamente vinculante de determinados créditos del capítulo IV de la clasificación económica del estado de gastos, alude precisamente a los destinados al financiar la Renta Mínima de Inserción Social con el detalle antes expresado, esto es, "a nivel de sección, servicio y subconcepto 484.00".

Entendemos que lo que se pretende es limitar el carácter de crédito ampliable únicamente a las subvenciones o ayudas incardinables en el subconcepto 484.00, dando por supuesto que existirán otros subconceptos no susceptibles de ampliación, aunque estén comprendidos dentro del concepto "Renta Mínima de Inserción Social". Siendo así, el artículo 7.h) comentado cum-

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO	29/05/2019	PÁGINA 57/72
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jm824A7LXSQR2WFRpBdf00ojZLs	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

pliría su finalidad modificando el inciso final para quedar con la siguiente redacción: *"Las subvenciones o ayudas correspondientes a la Renta Mínima de Inserción Social, regulada mediante Decreto-ley 3/2017, de 19 de diciembre, correspondientes al subconcepto 484.00 de la clasificación económica del estado de gastos"*.

**6.- Artículo 8, apartado 2.** El inciso "Con el objeto de agilizar el procedimiento para la emisión del presente informe", es más propio de la parte expositiva de la disposición.

**7.- Artículo 8, apartado 3.** La obligación que se impone a la Consejería competente en materia de Salud, al disponer la norma que "deberá dar cuenta a la Consejería competente en materia de Hacienda... del nivel de ejecución de los créditos distribuidos" se traduce en un informe mensual, como se comprueba después en este mismo apartado. Por ello sería deseable que la expresión entrecomillada se sustituya por otra igual o similar a la siguiente: "La Consejería competente en materia de Salud informará a la Consejería competente en materia de Hacienda...".

**8.- Artículo 10, párrafo segundo.** Debe adoptarse una redacción más precisa, teniendo en cuenta que el adjetivo demostrativo que se emplea en la expresión "dichas variables" presupone que anteriormente se han enunciado e identificado tales variables con esa denominación, lo cual no sucede en este párrafo ni en los dos restantes de este artículo. Como consecuencia de ello no queda claro cuál es el objeto del informe y el alcance de

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO	29/05/2019	PÁGINA 58/72
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jm824A7LXSQR2WFRpBdf00ojZLs	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

un informe que se califica como vinculante, aunque presumiblemente versa sobre la incidencia presupuestaria de las nuevas altas de beneficiarios en el "sistema de atención social". La novedad que representa la introducción del párrafo segundo en el artículo comentado hace necesario precisar el comienzo del párrafo posterior, cuyo presupuesto de hecho se refiere al caso "en que se produzcan desviaciones", mientras que los dos artículos anteriores aluden, más claramente, a las "desviaciones en relación con los créditos disponibles".

Dada la trascendencia del informe (vinculante, como ya se ha dicho) resulta necesario que queden claros dichos extremos y se contemple un breve plazo de emisión del mismo. En este sentido, hay que señalar que en los dos artículos anteriores, referidos al régimen presupuestario de la sanidad y la educación, se prevé un plazo de emisión de cinco días, así como los efectos del transcurso del plazo sin emisión del informe.

**9.- Artículo 11, apartado 5.** Dada la relevancia de las medidas que puede adoptar la persona titular de la Consejería competente en materia de Hacienda al amparo de este precepto, debería concretarse de manera más precisa el presupuesto fáctico del que se parte, actualmente referido, de modo genérico, al "caso de incumplimiento de lo dispuesto en el presente artículo". Sería preferible que el precepto se refiera al incumplimiento de los objetivos del Plan de Ajuste y de las medidas adicionales adoptadas, en su caso, que son los extremos a los que presumiblemente alude el apartado comentado. Por otra parte, en el inciso final se contempla la

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO	29/05/2019	PÁGINA 59/72
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jm824A7LXSQR2WFRpBdf00ojZLs	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

"propuesta de otras medidas que garanticen el cumplimiento del objetivo aprobado, de las que dará cuenta al Consejo de Gobierno". Mientras que en la primera parte de este apartado se prevén medidas que se adoptan directamente en virtud de la autorización que en él se contiene, la propuesta de otras medidas -para que sea en puridad una propuesta- debe trasladarse a otro órgano para que la acepte o la confirme. Sin embargo, al disponerse inmediatamente después que de tales medidas se dará cuenta al Consejo de Gobierno, surge la duda sobre el órgano al que se realiza la propuesta.

**10.- Artículo 15.** Para la adecuada comprensión e inteligencia del precepto y, en concreto, la vinculación de los fondos de carácter finalista con programas de carácter temporal, debería añadirse la preposición "de" antes de "otros fondos de carácter finalista".

**11.- Artículo 18, apartado 3.** Al igual que se hace en artículos anteriores, debería concretarse el plazo de emisión del informe vinculante al que alude el precepto comentado.

**12.- Artículo 26, apartados 3 y 5.** El apartado 3 de ese precepto dispone que "con carácter general" corresponde a las personas titulares de las Consejerías, agencias administrativas y, en su caso, agencias de régimen especial aprobar los expedientes de modificación de sus plantillas presupuestarias que se instrumentarán mediante dotaciones y desdotaciones, asegurando el equilibrio presupuestario de dicha operación en términos anuales, y previo informe favorable de la Consejería competente en materia de Administración Pública.

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO	29/05/2019	PÁGINA 60/72
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jm824A7LXSQR2WFRpBdf00ojZLs	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

Dado que no se conoce excepción alguna a tal competencia, el inciso "con carácter general" debería suprimirse pues induce a confusión al generar la duda acerca de la existencia de excepciones a tal regla.

El apartado 5 no supone una excepción a tal regla, pues se refiere a un supuesto distinto, como reconoce el informe del Director General de Presupuestos de 20 de mayo de 2019, y si eso es así también la expresión "con carácter excepcional" debería suprimirse, pues no se excepciona nada.

La supresión de tales incisos no afecta a la economía del precepto y evita confusiones.

**13.- Artículo 29, apartado 4.** Este precepto establece que las subvenciones previstas en el apartado 1 "podrán" quedar exoneradas de la obligación de acreditar el cumplimiento de las obligaciones contempladas en el artículo 116.2 del Texto Refundido de la Ley General de la Hacienda Pública de la Junta de Andalucía. El vocablo "podrán" podría generar dudas sobre cuándo quedarán exceptuadas y cuándo no. Lógicamente, la facultad de exoneración no puede quedar al albur del órgano concedente y tal interpretación nada tiene que ver con el propósito de la norma comentada. Sin embargo, para evitar la duda que pudieran surgir de la lectura aislada de este precepto, debe disponerse que dichas subvenciones pueden quedar exoneradas de la obligación de acreditar el cumplimiento de las obligaciones contempladas en el artículo 116.2 del citado Texto Refundido cuando así lo establezca la normativa reguladora de

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO	29/05/2019	PÁGINA 61/72
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jm824A7LXSQR2WFRpBdf00ojZLs	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



cada subvención, en atención a la naturaleza de la misma (justamente lo que indica el párrafo final del artículo 116.2 del Texto Refundido y lo que se desprende del artículo 13.2 de la Ley General de Subvenciones).

**14.- Disposición adicional decimotercera.** La finalidad de esta norma es precisar que lo dispuesto en el artículo 25.4 es de aplicación a los contratos de alta dirección celebrados con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley. Aunque seguidamente se establezca también la necesidad de adaptar el contenido de dichos contratos antes de finalizar 2019, puede afirmarse que el contenido del precepto comentado es más propio de una disposición transitoria.

**15.- Disposición adicional décimosexta.** Respecto a esta disposición, referida a los nombramientos de extranjeros extracomunitarios como personal estatutario del Servicio Andaluz de Salud, no se aprecia con nitidez su conexión directa (se da por supuesta en el expediente) con la Ley del Presupuesto para 2019. Ello lleva a recordar que el Tribunal Constitucional ha precisado que si bien dicha Ley puede ser un instrumento para una adaptación circunstancial de las distintas normas, en ella no tienen cabida las modificaciones sustantivas del ordenamiento jurídico, a menos que éstas guarden relación directa con los ingresos o gastos o sean vehículo director de la política económica del Gobierno. Como deriva de la STC 123/2016, de 23 de junio, la jurisprudencia constitucional condiciona la legitimidad de tales modificaciones a la exigencia de dicha conexión económica directa o bien a la existencia de una conexión presupuestaria

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO	29/05/2019	PÁGINA 62/72
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jm824A7LXSQR2WFRpBdf00ojZLs	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

(normas dictadas para la mayor inteligencia o mejor ejecución del presupuesto).

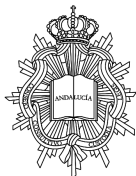
Pues bien, esa conexión directa e inmediata no se explicita en este caso.

La observación es extensible a las siguientes disposiciones: **disposición adicional vigesimotercera** (declaración de interés general de actuaciones de modernización y mejora de caminos rurales), sin perjuicio de la observación 16; **disposición final décima** (modificación de la Ley 6/1985, de 28 de noviembre, de Ordenación de la Función Pública, en lo que atañe a la duración del nombramiento de personal interino para la ejecución de determinados programas) y **disposición final duodécima** (modificación de la Ley 9/2010, de 30 de julio, de Aguas de Andalucía).

**16.- Disposición adicional vigesimoprimera.** En relación con esta norma, hay que hacer notar que el personal funcionario interino no puede ser contratado, sino seleccionado y nombrado, por lo que debe modificarse la rúbrica y el contenido de tal disposición en ese sentido.

Por otro lado, debería mejorarse la redacción del precepto, ya que el mismo alude al "cumplimiento de los procedimientos sancionadores impuestos por la Comisión Europea", cuando en puridad debiera referirse a cumplimiento de lo acordado por la Comisión Europea en dichos procedimientos sancionadores.

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO	29/05/2019	PÁGINA 63/72
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jm824A7LXSQR2WFRpBdf00ojZLs	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



**17.- Disposición adicional vigesimotercera.** Esta disposición adicional ("Declaración de interés general de actuaciones de modernización y mejora de caminos rurales") establece lo siguiente:

«1. Se declaran de interés general de la Comunidad Autónoma las actuaciones realizadas o que puedan realizarse por la Consejería competente en materia de agricultura, y sus entes instrumentales para la modernización y mejora de caminos rurales financiadas con cargo al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural del Programa de Desarrollo Rural de Andalucía 2014-2020, durante todo el periodo de vigencia de este.

»2. Esta declaración habilita a la Consejería competente en materia de agricultura, para ordenar y ejecutar, por sí o a través de sus entidades instrumentales, las obras y otras actuaciones necesarias para la modernización y mejora de caminos rurales, de titularidad pública. Todo ello, sin perjuicio del cumplimiento de los requisitos contenidos en la normativa europea aplicable.

»En el ejercicio de las competencias atribuidas por esta disposición se garantizará su adecuación a los principios de igualdad, publicidad y concurrencia y el respeto de la autonomía local, así como el cumplimiento de la restante normativa de aplicación.

»3. La persona titular de la Consejería competente en materia de agricultura establecerá las disposiciones necesarias para el desarrollo y ejecución de la presente disposición, en

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO	29/05/2019	PÁGINA 64/72
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jm824A7LXSQR2WFRpBdf00ojZLs	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

*las que se garantice la adecuación de los procedimientos a los principios de igualdad, publicidad y concurrencia y se establezcan los requisitos de los caminos que puedan acogerse a esta disposición, los criterios determinantes de la prioridad para su ejecución, las obligaciones de las personas físicas o jurídicas beneficiarias y el control de su cumplimiento.*

*»4. La declaración de las actuaciones de interés general no impedirá el tratamiento de estas actuaciones como ayudas en especie».*

El problema de este precepto es que aunque parece que también se comprenden los caminos rurales de titularidad privada, no queda clara la regulación aplicable a los mismos. El apartado 2 claramente alude a los caminos rurales de titularidad pública, y el apartado 3 parece contemplar los caminos rurales de titularidad privada cuando se alude a "personas físicas o jurídicas beneficiarias", pero la redacción no resulta todo lo clara que sería deseable, aparte de que el apartado 3 contempla la atribución a la Consejería competente en materia de agricultura de la competencia para aprobar (término más correcto que "establecer") las disposiciones necesarias para el desarrollo y ejecución de la disposición, y que las personas jurídicas beneficiarias también pueden ser Administraciones Públicas. Por otro lado, en vez de aludir a "los caminos que puedan acogerse a esta disposición", la norma debería referirse a los caminos que "puedan ser objeto de dicha declaración".

**18.- Disposición transitoria segunda.** Aunque en ocasiones se ha utilizado una disposición transitoria para precisar la sub-

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO	29/05/2019	PÁGINA 65/72
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jm824A7LXSQR2WFRpBdf00ojZLs	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



sistencia de disposiciones reglamentarias compatibles con las nuevas disposiciones legales (e incluso un apartado específico de una disposición derogatoria), resulta más correcto desde el punto de vista de la técnica normativa que el contenido de la norma examinada (cuya razón de ser es declarar que se mantienen en vigor determinadas disposiciones reglamentarias, en cuanto no se opongan a las disposiciones legales que se dictan y hasta tanto sean sustituidas por las correspondientes normas reglamentarias de desarrollo) se refleje en una disposición final.

**19.- Disposición transitoria tercera.** Esta norma establece lo siguiente: "Las deudas tributarias u otras de derecho público que se encuentren pendientes de pago en periodo ejecutivo a la fecha de entrada en vigor de la presente Ley se satisfarán, salvo que se encuentren suspendidas, de acuerdo al mismo procedimiento previsto en el párrafo c) del apartado 1 del artículo 53.bis del texto refundido de la Ley General de la Hacienda Pública de la Junta de Andalucía, en su redacción dada por la Ley del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2019, sin perjuicio de otras formas de extinción y de los recursos, reclamaciones o solicitudes que, en cada caso, procedan".

Debería mejorarse la redacción del precepto. En primer lugar integrándolo con el presupuesto del que se parte para su mejor comprensión (se trata de deudas a cargo de la Administración de la Junta de Andalucía que no han sido satisfechas en período voluntario). En segundo lugar, el inciso "en su redacción dada por la Ley del Presupuesto de la Comunidad Autó-

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO	29/05/2019	PÁGINA 66/72
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jm824A7LXSQR2WFRpBdf00ojZLs	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



noma de Andalucía para el año 2019" transmite una idea de ajenidad y sólo sería explicable si tal mención se hiciera en una norma externa a la Ley del Presupuesto para 2019, pero la disposición transitoria comentada forma parte de la misma. Por ello, el inciso debería concretarse así: "... en la redacción dada por esta Ley".

**20.- Disposición transitoria quinta.** Debería mejorarse la redacción de esta disposición y en particular de su apartado 2, en el que se utiliza una expresión demasiado vaga ("las modificaciones... que no considerándose incluidas").

**21.- Disposición transitoria sexta.** Esta disposición ("Régimen transitorio de subvenciones") establece lo siguiente:

«1. En el plazo de tres meses a partir de la entrada en vigor de esta ley se procederá a la adecuación de la normativa reguladora de las subvenciones al régimen jurídico establecido en la misma.

»Los procedimientos iniciados durante el plazo de adecuación contemplado en esta disposición se regirán por lo dispuesto en la normativa anterior que les sea de aplicación, salvo que haya entrado en vigor la normativa de adecuación correspondiente.

»A los procedimientos de concesión de subvenciones ya iniciado en el momento de la entrada en vigor de la presente ley les será de aplicación la normativa vigente en el momento de su inicio.

»2. La solicitud de intereses de demora prevista en el apartado 1 del artículo 124 del Texto Refundido de la Ley General de la Hacienda Pública de la Junta de Andalucía, será de

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO	29/05/2019	PÁGINA 67/72
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jm824A7LXSQR2WFRpBdf00ojZLs	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

aplicación a las subvenciones cuya convocatoria se produzca a partir de la entrada en vigor de la presente ley».

En primer lugar, el primer párrafo del apartado 1 contiene un mandato dirigido a la adecuación de la normativa en la materia que debería reflejarse en una disposición final y no en una transitoria.

Los dos siguientes párrafos del apartado 1 y el apartado 2 sí contienen reglas de derecho transitorio que pueden resultar más claras adoptando otra sistemática e introduciendo alguna modificación en la redacción. En este sentido se propone una redacción igual o similar a la siguiente:

«1. Los procedimientos de concesión de subvenciones iniciados con anterioridad a la entrada en vigor de la presente ley se someterán a la normativa vigente en el momento de su inicio

»2. Los procedimientos iniciados estando en vigor la normativa de adecuación a la que se refiere la disposición final XX se regirán por dicha normativa.

«3. La solicitud de intereses de demora prevista en el apartado 1 del artículo 124 del Texto Refundido de la Ley General de la Hacienda Pública de la Junta de Andalucía, será de aplicación a las subvenciones cuya convocatoria se produzca a partir de la entrada en vigor de la presente Ley».

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO	29/05/2019	PÁGINA 68/72
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jm824A7LXSQR2WFRpBdf00ojZLs	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



**22.- Disposición final primera, apartados uno, dos y trece.** En lo que respecta al enunciado de los **apartados modificativos uno y dos**, quizá sería más apropiado el siguiente: "Se da nueva redacción al artículo..."

Aunque no deja de ser una modificación, hay que resaltar que, en ambos casos, se opera una permuta en el contenido de los artículos 4 y 5 (el que se ocupaba de los consorcios regula ahora las sociedades mercantiles y viceversa). Así pues, la modificación afecta al objeto de regulación y por ello es más apropiado el enunciado que se propone.

Por otra parte, en lo que atañe al **apartado trece** (en la modificación relativa al artículo 52.4, último párrafo, del Texto Refundido de la Ley General de la Hacienda Pública de la Junta de Andalucía) la redacción debería modificarse por razones de seguridad jurídica. Este párrafo dispone que "el Consejo de Gobierno podrá establecer limitaciones a la delegación de competencias en relación con el reconocimiento de la obligación en los contratos que se hayan declarado de contratación centralizada".

Se desconoce en qué pueden consistir las limitaciones a la delegación. El propuesto apartado 3 del artículo 52 establece que las facultades a que se refieren los apartados anteriores de ese precepto podrán delegarse, pero exceptúa de ello lo establecido en el apartado 4 del que forma parte el párrafo en cuestión. Por tanto, estamos ante una excepción a las facultades de delegación, lo que nos llevaría a afirmar, como hace el informe del Director General de Presupuestos de 20 de mayo de

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO	29/05/2019	PÁGINA 69/72
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jm824A7LXSQR2WFRpBdf00ojZLs	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

2019, que en tal caso no es posible la delegación. Sin embargo, no es eso lo que dispone el párrafo comentado, en el que se expresa que se podrán establecer limitaciones a la delegación, o sea, que esta es posible pero con limitaciones, sin que se precise en qué pueden consistir tales "limitaciones".

Por tanto, la redacción debe corregirse en el sentido, bien de concretar tales limitaciones, o bien exceptuar dicho supuesto de la delegación, si es eso lo que se pretende.

### 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 del Anteproyecto de Ley se ajusta, en términos generales, a las normas legalmente previstas, sin perjuicio de lo que se expone en el **fundamento jurídico III**.

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

**A)** Por razones de seguridad jurídica deben atenderse las siguientes observaciones:

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO	29/05/2019	PÁGINA 70/72
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jm824A7LXSQR2WFRpBdf00ojZLs	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

**(1) Artículo 11, apartado 5 (Observación IV.9). (2) Disposición final primera, apartado trece (Observación IV.22).**

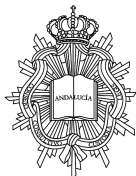
**B) Por las razones que se indican, deben atenderse las siguientes objeciones de técnica legislativa:**

**(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) Exposición de Motivos (Observación IV.3.B). (3) Artículo 10, párrafo segundo (Observación IV.8) (4) Artículo 29, apartado 4 (Observación IV.13). (5) Disposición adicional décimosexta (Observación IV.15). (6) Disposición adicional vigesimotercera (Observación IV.15). (7) Disposición final décima (Observación IV.15). (8) Disposición final duodécima (Observación IV.15). (9) Disposición adicional vigesimoprimera (Observación IV.16).**

**C) Por las razones expuestas en cada una de ellas se hacen 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.A). (3) Artículo 3, párrafo primero (Observación IV.4). (4) Artículo 7, párrafo h) (Observación IV.5). (5) Artículo 8, apartado 2 (Observación IV.6). (6) Artículo 8, apartado 3 (Observación IV.7). (7) Artículo 15 (Observación IV.10). (8) Artículo 18, apartado 3 (Observación IV.11). (9) Artículo 26, apartados 3 y 5 (Observación**

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO	29/05/2019	PÁGINA 71/72
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jm824A7LXSQR2WFRpBdf00ojZLs	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

IV.12). (10) Disposición adicional decimotercera (Observación IV.14). (11) Disposición adicional vigesimoprimera (Observación IV.16, párrafo 2º). (12) Disposición adicional vigesimotercera (Observación IV.17). (13) Disposición transitoria segunda (Observación IV.18) (14) Disposición transitoria tercera (Observación IV.19). (15) Disposición transitoria quinta (Observación IV.20). (16) Disposición transitoria sexta (Observación IV.21). (17) Disposición final primera, apartados uno y dos (Observación IV.22).

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 HACIENDA, INDUSTRIA Y ENERGÍA.- SEVILLA**

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO	29/05/2019	PÁGINA 72/72
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jm824A7LXSQR2WFRpBdf00ojZLs	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	