

JUNTA DE ANDALUCÍA

GABINETE JURÍDICO

Servicios Centrales

S. ref.:
N. ref.: SSPI00026/19
Asunto: Rmdo. Informe SSPI00026/19

Consejería de Hacienda, Industria y Energía
Viceconsejería
C/ Juan Antonio de Vizarrón s/n Edificio Torretriana.
Isla de la Cartuja
41092 - Sevilla

S E V I L L A	JUNTA DE ANDALUCÍA
	CONSEJERÍA DE PRESIDENCIA, ACCIÓN SOCIAL E INTERIOR
	201996000009746 - 15/05/2019
	SEVILLA

Ilmo./a Sr./Sra.:

Adjunto remito a V.I. informe, bajo el número SSPI00026/19, emitido por este Gabinete Jurídico en relación con "BORRADOR DEL ANTEPROYECTO DE LEY DEL PRESUPUESTO DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA PARA EL AÑO 2019".

EL JEFE DEL GABINETE JURÍDICO.

Plaza de España, Puerta de Navarra, s/n 0 41013 Sevilla

Firmado por: JIMENEZ LOPEZ JESUS	15/05/2019 14:15	PÁGINA 1 / 1
VERIFICACIÓN	PzPpxDAZ\$PHmtYWkgUy7uL5gKYE&V5	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/

INFORME SSPI00026/19 ANTEPROYECTO DE LEY DEL PRESUPUESTO DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA PARA EL AÑO 2019.

Asunto: anteproyecto de Ley de Presupuesto de la Comunidad Autónoma para 2019.

Remitido por el Ilmo. Sr. Viceconsejero de Hacienda, Industria y Energía el anteproyecto de Ley de referencia para la emisión del informe preceptivo que contemplan el artículo 43.4 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, y el artículo 78.2.a) del Reglamento de Organización y Funciones del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía y del Cuerpo de Letrados de la Junta de Andalucía, aprobado por Decreto 450/2000, de 26 de diciembre, se formulan los siguientes

ANTECEDENTES

PRIMERO. El 30 de abril de 2019 se anticipa vía correo electrónico borrador del anteproyecto de Ley del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2019, a los efectos de la emisión de su informe.

SEGUNDO. Con fecha 3 de mayo de 2019 se remite oficialmente dicha petición de informe.

TERCERO. Verbalmente se nos comunica desde la Consejería de Hacienda, Industria y Energía la necesidad de disponer de nuestro informe para la próxima reunión de la Comisión General de Viceconsejeros en la que se trataría este asunto, por lo que el mismo se emite con carácter urgente.


CONSIDERACIONES JURÍDICAS

PRIMERA. RÉGIMEN NORMATIVO. ALCANCE, NATURALEZA Y LÍMITES DE LAS LEYES DE PRESUPUESTOS.

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

Como reiteradamente viene exponiendo el Consejo Consultivo de Andalucía en sus dictámenes sobre los sucesivos anteproyectos de ley del presupuesto de la Comunidad Autónoma, y por tomar

Plaza de España. Puerta de Navarra, s/n 0 41013 Sevilla

Código:	43Cve828YW0LYGr0sPJw/I3+1MenpD	Fecha	15/05/2019	
Firmado Por	ANTONIO LAMELA CABRERA ANA MARIA MEDEL GODOY JAIME VAILLO HERNANDEZ			
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	Página	1/41	

como referencia su Dictamen 678/2011, de 18 de octubre de 2011, sobre Anteproyecto de Ley del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2012:

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


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

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

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

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

Plaza de España. Puerta de Navarra, s/n 0 41013 Sevilla


Código:	43Cve828YWOLYGr0sPJw/I3+iMenpD	Fecha	15/05/2019	
Firmado Por	ANTONIO LAMELA CABRERA ANA MARIA MEDEL GODOY JAIME VAILLO HERNANDEZ			
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	Página	2/41	

»- El contenido esencial de la Ley del Presupuesto puede verse acompañado de otro circunstancial, de forma que dé cabida a disposiciones de carácter general en materias que sean propias de la Ley ordinaria, más allá del ámbito genuino que caracteriza a la institución presupuestaria. Ahora bien, la Ley del Presupuesto ha de estar presidida por una coherencia interna entre sus preceptos, lo cual plantea la necesidad de una relación entre el contenido eventual y su núcleo esencial, evitando que aparezca como una acumulación desarticulada de materias, que dificulte su conocimiento y comprensión. Estas razones obligan a contemplar el contenido eventual de la Ley del Presupuesto desde la óptica de la seguridad jurídica y de la certidumbre del Derecho, lo que se alza como obstáculo a la regulación indiscriminada de cualesquiera materias en la Ley de Presupuestos, ya que la inclusión del contenido eventual no debe conducir a una desvirtuación de la verdadera naturaleza de dicha Ley, ni a hacer posible una restricción en las facultades que corresponden al Parlamento.

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

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

Abundando en la doctrina expuesta, ha de traerse a colación, la sentencia del Tribunal Constitucional 3/2003, de 16 de enero (FJ 4), la cual subraya que las Cortes ejercen, mediante el examen, enmienda y aprobación de los Presupuestos Generales del Estado, una función específica y constitucionalmente definida, como ya expuso la citada sentencia del mismo Tribunal 76/1992, de 14 de mayo, (FJ 4). Por ello el Tribunal hace notar la triple función que cumplen estas leyes, al asegurar el control democrático de la actividad financiera, la participación en la actividad de dirección política y el

Código:	43Cve828YW0LYGr0sPJw/I3+iMenpD	Fecha:	15/05/2019	
Firmado Por:	ANTONIO LAMELA CABRERA			
	ANA MARIA MEDEL GODOY			
	JAIME VAILLO HERNANDEZ			
Url De Verificación:	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	Página:	3/41	

control en la asignación de los recursos públicos; constatación que le lleva a afirmar que "estamos ante una ley singular, de contenido constitucionalmente determinado, exponente máximo de la democracia parlamentaria, en cuyo seno concurren las tres funciones que expresamente atribuye a las Cortes el artículo 66.2 de la Constitución Española: es una ley dictada en el ejercicio de su potestad legislativa, por la que se aprueban los presupuestos y, además, a través de ella, se controla la acción del Gobierno" (FJ 4)."

Podemos destacar más recientemente la trascendente STC 122/18, de 31 de octubre, que sobre el contenido de las leyes de presupuestos concluye lo siguiente:


"Con el fin de abordar las impugnaciones objeto de esta controversia constitucional, debe dejarse constancia de que este Tribunal ha examinado ya la cuestión de los límites a las leyes de presupuestos contenidos en el artículo 134 CE en numerosas ocasiones y desde perspectivas diversas. En lo que constituye una doctrina ya consolidada, hemos reiterado que el contenido de las leyes de presupuestos está constitucionalmente determinado, a partir de su función como norma que ordena el gasto público (art. 134 CE). Esta doctrina se contiene, entre otras, en las siguientes sentencias, cuyo contenido se da aquí por reproducido: SSTC 3/2003, de 16 de enero, FJ 4; 202/2003, de 17 de noviembre, FJ 9; 34/2005, de 17 de febrero, FJ 4; 238/2007, de 21 de noviembre, FJ 4; 248/2007, de 13 de diciembre, FJ 4; 9/2013, de 28 de enero, FFJJ 3 y 4; 86/2013, de 11 de abril, FFJJ 4 y 5; 206/2013, de 5 de diciembre, FJ 2 b); 217/2013, de 19 de diciembre, FJ 5; 152/2014, de 25 de septiembre, FJ 4 a), y 123/2016, de 23 de junio, FJ 3.

De forma necesariamente sucinta, a los únicos efectos de resolver las cuestiones que en concreto se plantean aquí, conviene recordar algunas de las conclusiones de esta doctrina:

a) El punto de partida ha sido siempre que las leyes de presupuestos están reservadas a un contenido que les es propio, contenido que además está reservado a ellas. Dicho contenido esencial está integrado por la previsión de ingresos y la habilitación de gastos, así como por las normas que directamente desarrollan o aclaran las partidas presupuestarias en que el gasto público se concreta, esto es, el presupuesto en sí. Este contenido es esencial, porque conforma la identidad misma del presupuesto, por lo que no es disponible para el legislador.

b) Adicionalmente, cabe la posibilidad de que las leyes de presupuestos alberguen otras disposiciones no estrictamente presupuestarias, que hemos denominado "contenido eventual" o no imprescindible, si bien de forma limitada, lo que encuentra una justificación precisa en la Constitución y, en concreto, el propio principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE), esto es, en "la certeza del Derecho que exige que una Ley de contenido constitucionalmente definido, como es la Ley de Presupuestos Generales del Estado, no contenga más disposiciones que las que guardan correspondencia con su función constitucional (arts. 66.2 y 134.2 CE), debido a la incertidumbre que una regulación de este tipo indudablemente origina" (STC 32/2000, de 3 de febrero, FJ 5).

Plaza de España. Puerta de Navarra, s/n 0 41013 Sevilla

Código:	43CVe828YW0LYGr0sPJw/I3+iMenpD	Fecha:	15/05/2019	
Firmado Por:	ANTONIO LAMELA CABRERA ANA MARIA MEDEL GODOY JAIME VAILLO HERNANDEZ			
Url De Verificación:	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	Página:	4/41	

Dicho de otro modo, es la propia función que en la Constitución cumple la ley de presupuestos, con las consecuentes restricciones al debate parlamentario (apartados 1, 6 y 7 del artículo 134 CE), la que fundamenta en última instancia la limitación del contenido de las leyes de presupuestos (STC 9/2013, FJ 3).


c) Las controversias se han suscitado, fundamentalmente, en relación con cuáles sean exactamente los límites del citado "contenido eventual". A partir de la STC 76/1992, de 14 de mayo, FJ 4 a), se estableció que para que la inclusión en las leyes de presupuestos de materias que no constituyen su núcleo esencial, mínimo e indisponible fuera compatible con los límites constitucionales, debían cumplirse 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>>.

En el mismo fundamento se recordó la razón de ser de este límite, de modo que "[e]l cumplimiento de estas dos condiciones resulta, pues, necesario para justificar la restricción de las competencias del poder legislativo, propia de las Leyes de Presupuestos, y para salvaguardar la seguridad jurídica que garantiza el art. 9.3 C.E., esto es, la certeza del Derecho que exige que una ley de contenido constitucionalmente definido, como es la Ley de Presupuestos Generales, no contenga más disposiciones que las que corresponden a su función constitucional (arts. 66.2 y 134.2 CE)" [STC 76/1992, FJ 4 a)].

Precisamente la STC 76/1992 supuso una matización expresa de la doctrina, más flexible, existente hasta ese momento. Así se constata, entre otras, en la STC 237/1992, de 15 de diciembre, FJ 3, en la que se deja constancia de tal cambio doctrinal, consistente en que si bien se podrán establecer en las leyes de presupuestos <<otras disposiciones de carácter general en materias propias de la Ley ordinaria estatal ... que guarden directa relación con las previsiones de ingresos y las habilitaciones de gastos de los Presupuestos o con los criterios de política económica general en que se sustentan>>, precisamente esta regla o concepción <<ha sido matizada en el sentido de exigir una relación funcional directa de las normas del texto articulado con los estados de ingresos y gastos, como 'complemento necesario para la mayor inteligencia y para la mejor y más eficaz ejecución del presupuesto y, en general, de la política económica del Gobierno' (STC 76/1992)">>(STC 237/1992, FJ 3).

En la doctrina posterior se ha insistido en la necesidad de concurrencia de los dos requisitos <<necesarios para que la regulación por Ley de Presupuestos de una materia que no forma parte de su contenido necesario sea constitucionalmente legítima: de una parte, es preciso que la materia guarde relación directa con los ingresos y gastos que integran el Presupuesto y que su inclusión esté justificada por ser un complemento de los criterios de política económica de la que ese Presupuesto es el instrumento; y de otra, que 'sea un complemento necesario para la mayor inteligencia y para la mejor ejecución del Presupuesto y, en general, de la política económica del Gobierno' (STC 174/1998, de 23 de julio, FJ 6)>>. Como se recuerda en la STC 123/2016, de 23 de junio, <<si bien la ley de presupuestos puede ser un instrumento para una adaptación circunstancial de las distintas normas, no

Plaza de España. Puerta de Navarra, s/n 0 41013 Sevilla

Código:	43Cve828YW0LYGr0sPJw/I3+iMenpD	Fecha	15/05/2019	
Firmado Por	ANTONIO LAMELA CABRERA			
	ANA MARIA MEDEL GODOY			
	JAIME VAILLO HERNANDEZ			
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	Página	5/41	

tienen en ella cabida las modificaciones sustantivas del ordenamiento jurídico, a menos que éstas guarden la suficiente conexión económica (relación directa con los ingresos o gastos del Estado o vehículo director de la política económica del Gobierno) o presupuestaria (para una mayor inteligencia o mejor ejecución del presupuesto)">>(STC 123/2016, FJ 3; y 152/2014, de 25 de septiembre, FJ 4).


d) En particular y sobre el requisito de la vinculación necesaria del contenido eventual con los gastos e ingresos públicos, se ha recalcado la importancia de que dicha conexión sea "inmediata y directa". Esto significa que no pueden incluirse en las leyes de presupuestos normas <<cuya incidencia en la ordenación del programa anual de ingresos y gastos es sólo accidental y secundaria y por ende insuficiente para legitimar su inclusión en la Ley de Presupuestos>> [STC 152/2014, de 25 de septiembre, FJ 4 a)].

Este 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. Esta idea, la de que la mera reducción de gastos pretendida por una medida no puede sin más justificar su inclusión en el contenido eventual, se ha reiterado en numerosas ocasiones, insistiéndose en que son muchas las medidas normativas susceptibles de tener alguna incidencia en los ingresos o los gastos públicos, de manera que si esto fuera suficiente, <<los límites materiales que afectan a las leyes de presupuestos quedarían desnaturalizados; se diluirían hasta devenir prácticamente inoperantes>> (STC 9/2013, FJ 4). Así, el hecho de que se trate de una medida que, al menos potencialmente puede generar algún ahorro de gasto público ... no basta para entender que concurre la suficiente conexión" (STC 86/2013, de 11 de abril, FJ 5; 9/2013, de 28 de enero, FJ 4). Se ha hecho constar, en fin, que <<toda medida legislativa tendrá siempre algún efecto presupuestario, porque requerirá un incremento de gasto presupuestario o la dotación de una partida, o porque supondrá, por el contrario, una reducción del gasto o un incremento de los ingresos>> [STC 152/2014, FJ 4 a)]. En el mismo sentido, entre otras, SSTC 206/2013, de 5 de diciembre, FJ 2, y 123/2016, de 23 de junio, FJ 4.

Por ello, y dada la incidencia que cualquier medida puede tener en la estimación del ingreso o la determinación del gasto, 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".

También resaltamos la STS 99/2018, de 19 de septiembre, que expone lo siguiente:

"Los ya abundantes pronunciamientos constitucionales al respecto configuran un marco de doctrina en el que se establece que, por sus especiales características de tramitación y contenido, una ley de presupuestos no puede contener cualquier clase de normas sino sólo aquellas relativas a la ordenación de los ingresos y gastos del Estado o la Comunidad. Así en la STC 152/2014, de 25 de septiembre, FJ 4 a), se efectúa una recapitulación de nuestra doctrina sobre los límites de las leyes de presupuestos, partiendo de las SSTC 9/2013, de 28 de enero, FFJJ 3 y 4; 86/2013, de 11 de abril, FFJJ 4 y 5; 206/2013, de 5 de diciembre, FJ 2 b), y 217/2013, de 19 de diciembre, FJ 5. En ellas

Código:	43CvE828YW0LYGr0sPJw/I3+iMenpD	Fecha	15/05/2019	
Firmado Por	ANTONIO LAMELA CABRERA ANA MARIA MEDEL GODOY JAIME VAILLO HERNANDEZ			
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	Página	6/41	


hemos reiterado que el contenido de estas leyes puede ser de dos tipos: <<Por un lado y de forma principal, el contenido propio o 'núcleo esencial' del presupuesto, integrado por la previsión de ingresos y la habilitación de gastos para un ejercicio económico, así como por las normas que directamente desarrollan y aclaran los estados cifrados, esto es, las partidas presupuestarias propiamente dichas. Este contenido es esencial, porque conforma la identidad misma del presupuesto, por lo que no es disponible para el legislador. Adicionalmente, las leyes de presupuestos pueden albergar otras disposiciones. Lo que hemos denominado 'contenido eventual', o no necesario, está integrado por todas aquellas normas incluidas en la Ley de presupuestos que, sin constituir directamente una previsión de ingresos o habilitación de gastos, guardan 'una relación directa con los ingresos o gastos del Estado, responden a los criterios de política económica del Gobierno o, en fin, se dirigen a una mayor inteligencia o mejor ejecución del presupuesto' (por todas, con cita de anteriores, STC 248/2007, de 13 de diciembre, FJ 4)>>.

En definitiva, el contenido de una ley de presupuestos <<está constitucionalmente delimitado, en tanto que norma de ordenación jurídica del gasto público ex artículo 134 CE. La Constitución establece la reserva de un contenido de Ley de Presupuestos, lo que significa que la norma debe ceñirse a ese contenido y también que ese contenido sólo puede ser regulado por ella>> (STC 9/2013, FJ 3).

De lo anterior resulta que <<para determinar si [una norma] tiene cabida en una ley de presupuestos, por ser admisible como contenido eventual, 'es necesario que guarde una conexión económica —relación directa con los ingresos o gastos del Estado o vehículo director de la política económica del Gobierno— o presupuestaria —para una mayor inteligencia o mejor ejecución del presupuesto—' [STC 217/2013, de 19 de diciembre, FJ 5 a); con cita de las SSTC 274/2000, de 15 de noviembre, FJ 4; 109/2001, de 26 de abril, FJ 5; 238/2007, de 21 de noviembre, FJ 4; 248/2007, de 13 de diciembre, FJ 4; 74/2011, de 19 de mayo, FJ 3; 9/2013, de 28 de enero, FJ 3 b), y 206/2013, de 5 de diciembre, FJ 2 b)]. Sólo si se cumplen las citadas condiciones es posible justificar 'la restricción de las competencias del poder legislativo, propia de las leyes de presupuestos, y para salvaguardar la seguridad jurídica que garantiza el art. 9.3 CE, esto es, la certeza del Derecho que exige que una ley de contenido constitucionalmente definido, como es la ley de presupuestos generales, no contenga más disposiciones que las que corresponden a su función constitucional (arts. 66.2 y 134.2 CE)' [STC 76/1992, de 14 de mayo, FJ 4 a)]>> [STC 152/2014, de 25 de septiembre, FJ 4 a)].

Igualmente, <<si bien la ley de presupuestos puede ser un instrumento para una adaptación circunstancial de las distintas normas, no tienen en ella cabida las modificaciones sustantivas del ordenamiento jurídico, a menos que éstas guarden la suficiente conexión económica (relación directa con los ingresos o gastos del Estado o vehículo director de la política económica del Gobierno) o presupuestaria (para una mayor inteligencia o mejor ejecución del presupuesto." (STC 123/2016, de 23 de junio, FJ 3). Nótese como uno de los argumentos constitucionales para proscribir determinados contenidos de las leyes de presupuestos es el de que con ellas no se produzca una modificación del régimen sustantivo de determinada parcela del ordenamiento jurídico (STC 238/2007, FJ 4)>>.

Plaza de España. Puerta de Navarra, s/n 0 41013 Sevilla

Código:	43CvE828YW0LYGr0sPJw/I3+iMenpD	Fecha:	15/05/2019	
Firmado Por	ANTONIO LAMELA CABRERA			
	ANA MARIA MEDEL GODOY			
	JAIME VAILLO HERNANDEZ			
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	Página	7/41	


(...) Así, pueden incluirse en una ley de presupuestos: medidas que tengan como finalidad y consecuencia directa la reducción del gasto público (STC 65/1990, de 5 de abril, FJ 3, normas de incompatibilidad de percepción de haberes activos y de pensiones), o su aumento (STC 237/1992, de 15 de diciembre, relativa al incremento de retribuciones salariales para el personal al servicio de las Administraciones públicas), reglas de creación de complementos retributivos para determinados cargos públicos (STC 32/2000, de 3 de febrero), o, en fin, disposiciones que establecen la sujeción al derecho privado de la red comercial de una entidad pública empresarial como loterías y apuestas del Estado [STC 217/2013, FJ 5 e)].

No cabe, en cambio, incluir en una ley de presupuestos medidas relativas a los procedimientos de acceso de los funcionarios sanitarios locales interinos a la categoría de funcionarios de carrera (STC 174/1998, de 23 de julio, FFJJ 6 y 7), y a los de provisión de puestos de trabajo del personal sanitario (STC 203/1998, de 15 de octubre, FFJJ 3 a 5), o referidas a la edad de pase a la situación de segunda actividad de los funcionarios del Cuerpo Nacional de Policía (STC 234/1999, de 16 de diciembre, FFJJ 4 y 5) o a los requisitos de titulación necesaria para acceder al Cuerpo Superior de Auditores del Tribunal de Cuentas (STC 9/2013, FJ 3), así como en general las normas típicas del derecho codificado u otras previsiones de carácter general en las que no concurra la necesaria vinculación presupuestaria (STC 86/2013, FJ 4; con cita de las SSTC 248/2007, de 13 de diciembre, FJ 4; 74/2011, de 19 de mayo, FJ 3, y 9/2013, FJ 3). Tampoco son materias incluíbles en las leyes de presupuestos la exclusión de los requisitos para obtener la condición de beneficiario o entidad colaboradora en materia de subvenciones [STC 152/2014, FJ 6 e)] o la regulación de los requisitos generales para el ingreso en los centros docentes militares de formación [STC 152/2014, FJ 6 f)], así como las condiciones para la concesión del subsidio de desempleo a los liberados de prisión condenados por la comisión de delitos de terrorismo. (STC 123/2016, FJ 3)".

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

En este sentido, el Tribunal Constitucional ha precisado -con cita de su sentencia 116/1994- que para efectuar el análisis propuesto debe partirse de que "la regulación aplicable a las instituciones autonómicas, en este caso, a sus fuentes normativas, desde la perspectiva constitucional..., es la contenida únicamente en sus respectivos Estatutos de Autonomía, en las leyes estatales que, dentro del marco constitucional, se hubiesen dictado para delimitar las competencias del Estado y las Comunidades Autónomas y, por supuesto, en las reglas y principios constitucionales aplicables a todos los poderes públicos que conforman el Estado entendido en sentido amplio y, evidentemente, en las reglas y principios constitucionales específicamente dirigidos a las Comunidades Autónomas" (STC 174/1998, de 23 de julio, FJ 6; doctrina reiterada en las SSTC 130/1999; 180 y 274/2000; 3/2003; 25 y 47/2007 y más recientemente en STC 7/2010).

Plaza de España. Puerta de Navarra, s/n 0 41013 Sevilla

Código:	43Cve828YW0LYGr0sPJw/I3+iMenpD	Fecha:	15/05/2019	
Firmado Por:	ANTONIO LAMELA CABRERA			
	ANA MARIA MEDEL GODOY			
	JAIME VAILLO HERNANDEZ			
Url De Verificación:	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	Página:	8/41	

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


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

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

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

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

Esta doctrina del Tribunal Constitucional sobre los límites materiales de las leyes de presupuestos autonómicas se reitera en su sentencia 74/2011, de 19 de mayo de 2011 (FJ 3), que sitúa el fundamento esencial de dichos límites más allá de las especialidades de la tramitación

Código:	43CvE828YW0LYGr0sPJw/I3+1MenpD	Fecha:	15/05/2019	
Firmado Por:	ANTONIO LAMELA CABRERA ANA MARIA MEDEL GODOY JAIME VAILLO HERNANDEZ			
Url De Verificación:	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	Página:	9/41	

parlamentaria, poniendo especial énfasis en la función institucional que a dichas leyes les atribuye el bloque de la constitucionalidad, así como en la necesidad de respetar las exigencias del principio de seguridad jurídica (FJ 6 de dicha sentencia).


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

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

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

No se detiene aquí el artículo 190 del Estatuto de Autonomía, sino que prevé el supuesto de prórroga automática si el Presupuesto no estuviere aprobado el primer día del ejercicio económico correspondiente (apdo. 5) y tercia definitivamente en el problema de los límites materiales de la Ley del Presupuesto con dos importantes normas. La primera establece que, además de los correspondientes estados de gastos e ingresos y de las normas precisas para su adecuada inteligencia y ejecución, la Ley del Presupuesto sólo podrá contener aquellas normas que resulten necesarias para implementar la política económica del Gobierno (apdo. 3). La segunda dispone que la Ley del Presupuesto no puede crear tributos. Podrá modificarlos cuando una ley tributaria sustantiva así lo prevea (art. 190.6), habilitación contemplada en el artículo 8 de la Ley 11/2010, de 3 de diciembre, de medidas fiscales para la reducción del déficit público y para la sostenibilidad. 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.

Plaza de España. Puerta de Navarra, s/n 0 41013 Sevilla

Código:	43Cve828YW0LYGr0sPJw/I3+iMenpD	Fecha:	15/05/2019	
Firmado Por:	ANTONIO LAMELA CABRERA ANA MARIA MEDEL GODOY JAIME VAILLO HERNANDEZ			
Url De Verificación:	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	Página:	10/41	

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

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


Por tanto, hay que reiterar que el contenido de la Ley del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía debe adecuarse *"a la función institucional que le es propia, sin que puedan incluirse en ella normas que no guarden relación directa con el programa de ingresos y de gastos o con los criterios de la política económica en que se sustentan, o que no sean un complemento necesario para la mayor inteligencia y para la mejor y más eficaz ejecución del Presupuesto"* (STC 174/1998, FJ 6).

Así mismo, desde un punto de vista formal, el presupuesto autonómico ha de ser coherente con los Presupuestos Generales del Estado, de manera que en consonancia con lo previsto en el artículo 21.3 LOFCA, el artículo 190.2 del Estatuto de Autonomía dispone que *"El presupuesto será único y se elaborará con criterios técnicos, homogéneos con los del Estado"*.

Sobre el contenido sustantivo, el Consejo Consultivo en Dictamen 672/2016, de 24 de octubre, expone la necesidad de que los Presupuestos de la Comunidad Autónoma se adecuen a los del Estado:

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

Plaza de España. Puerta de Navarra, s/n 0 41013 Sevilla

Código:	43Cve828YW0LYGr0sPJw/I3+iMenpD	Fecha	15/05/2019
Firmado Por	ANTONIO LAMELA CABRERA ANA MARIA MEDEL GODOY JAIME VAILLO HERNANDEZ		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma		
	Página		

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

O como dice la STC 171/1996, de 30 de octubre de 1996:

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


Es por ello por lo que, en la tramitación del anteproyecto de Ley del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2019, deberán tenerse en cuenta las previsiones que contenga el anteproyecto correspondiente a los Presupuestos Generales del Estado para el mismo año, en su caso, en cuanto tuvieran incidencia sobre el contenido del primero.

TERCERA.- CUESTIONES SOBRE TRAMITACIÓN

Desde el punto de vista procedimental, la iniciativa legislativa se encuentra regulada en el artículo 43 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, y el Acuerdo de 22 de octubre de 2002, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueban instrucciones sobre el procedimiento para la elaboración de anteproyectos de ley y disposiciones reglamentarias competencia del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía. Junto a ello debe considerarse en particular respeto a la elaboración del presupuesto, los trámites contenidos en el artículo 35 del TRLGHP.

3.1.- Dado que, de aprobarse el anteproyecto remitido, la Comunidad Autónoma procedería al ejercicio de las competencias normativas en materia de tributos cedidos por el Estado que así se resultan atribuidas, habría que completar el expediente con la cumplimentación del trámite exigido en el artículo 2.2 de la Ley 18/2010, de 16 de julio, del régimen de cesión de tributos del Estado a la Comunidad Autónoma de Andalucía. Así, según este precepto, *“De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 150.1 de la Constitución y conforme a lo previsto en el artículo 19.2 de la Ley Orgánica*

Plaza de España. Puerta de Navarra, s/n 0 41013 Sevilla

Código:	43CVe828Yw0LYGr0sPJw/I3+iMenpD	Fecha:	15/05/2019	
Firmado Por	ANTONIO LAMELA CABRERA ANA MARIA MEDEL GODOY JAIME VAILLO HERNANDEZ			
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	Página	12/41	

8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas, se atribuye a la Comunidad Autónoma de Andalucía la facultad de dictar para sí misma normas legislativas, en los casos y condiciones previstos en la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía y se modifican determinadas normas tributarias", añadiéndose que "La Comunidad Autónoma de Andalucía remitirá a la Comisión General de las Comunidades Autónomas del Senado los proyectos de normas elaborados como consecuencia de lo establecido en este apartado, antes de la aprobación de las mismas". Por tanto, concurriendo dichas circunstancias, debería practicarse la remisión aquí prevista.

3.2.- Respecto al dictamen del Consejo Consultivo, el artículo 17.2 de la Ley 4/2005, de 8 de abril, que regula dicho órgano, establece que será consultado preceptivamente en los "anteproyectos de leyes". A tenor de ello, consideramos que procede el dictamen preceptivo del Consejo Consultivo.


3.3.- Se recomienda solicitar el informe preceptivo del Consejo Andaluz de Universidades sobre el contenido de los apartados 2 y 3 del artículo 22 y artículo 35.7 del Anteproyecto de la Ley remitido, de acuerdo con el artículo 80.b) del Texto Refundido de la Ley Andaluza de Universidades, aprobado por el Decreto Legislativo 1/2013, de 8 de enero.

3.4.- En el Anteproyecto remitido – Disposición Final Duodécima. Dos, Tres y Cuatro - se propone modificar las obras a cuya financiación estarían afectados los ingresos procedentes del canon de mejora en su modalidad autonómica. Así, se pretende sustituir como tal a las infraestructuras de depuración declaradas de interés de la Comunidad Autónoma de Andalucía por las infraestructuras hidráulicas que sean, igualmente, de interés de la Comunidad Autónoma. Ello debería significar que se hiciera el correspondiente análisis económico financiero, en orden a acreditar la relación que debe existir entre la cuantía establecida para este canon y los costes de los servicios relacionados con el agua de cuyo gravamen se trata. Todo ello de acuerdo con el artículo 9 y Anexo III Directiva 2000/60, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2000, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas, artículo 111 bis del Texto Refundido Ley de Aguas, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas, artículo 64 de la Ley 9/2010, de 30 de julio, de Aguas de Andalucía, artículo 8.1 Ley 4/1988, de 5 de julio, de Tasas y Precios Públicos de la Comunidad Autónoma de Andalucía, y con el artículo 20 Ley estatal 8/1989, de 13 de abril, de Tasas y Precios Públicos.

3.5.- Por otro lado, también debe someterse el proyecto al informe del Consejo Superior para la Dirección y Coordinación de la Gestión Tributaria, previsto con carácter preceptivo en el artículo 65.3.d) de la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, de regulación del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas.

CUARTA.-ESTRUCTURA DEL ANTEPROYECTO

Plaza de España. Puerta de Navarra, s/n 0 41013 Sevilla

Código:	43Cve828YW0LYGr0sPJw/I3+iMenpD	Fecha	15/05/2019	
Firmado Por	ANTONIO LAMELA CABRERA			
	ANA MARIA MEDEL GODOY			
	JAIME VAILLO HERNANDEZ			
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	Página	13/41	

En cuanto a la estructura, que razonamos correcta, el Anteproyecto consta de 45 artículos, veintitrés disposiciones adicionales, cinco disposiciones transitorias, una disposición derogatoria, y quince disposiciones finales.

QUINTA.- OBSERVACIONES GENÉRICAS AL TEXTO

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

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


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

Es preciso destacar de un lado, que aunque se introducen numerosas novedades, la estructura y contenido del Anteproyecto siguen en buena parte las previsiones de la vigente Ley 5/2017, de 5 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2018, y de otro, que también se prevé la modificación de diversas disposiciones legales. En consecuencia, las observaciones que a continuación se realizan se centrarán esencialmente en las innovaciones que el texto sometido a nuestra consideración presenta en relación con la vigente Ley del Presupuesto, así como respecto de las otras normas legales.

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

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

5.1.- En consonancia con la jurisprudencia constitucional antes expuesta debe desarrollarse, tanto en la Exposición de Motivos del Anteproyecto de Ley, como en el expediente, el juicio concreto que corresponda a la relación directa e inmediata que ha de apreciarse entre el contenido esencial de toda Ley del Presupuesto y el contenido eventual previsto para este Anteproyecto, es decir, entre el estado de ingresos y de gastos o las normas necesarias para implementar la política económica del Gobierno, por un lado, y las normas especiales y las modificaciones legales sustantivas previstas, por otro, de manera que la inserción de estas últimas quede justificada para lograr una mayor inteligencia y una mejor y más eficaz ejecución de aquel contenido esencial.

Código:	43Cve828YWOLYGr0sPJw/I3+iMenpD	Fecha:	15/05/2019	
Firmado Por:	ANTONIO LAMELA CABRERA			
	ANA MARIA MEDEL GODOY			
	JAIME VAILLO HERNANDEZ			
Url De Verificación:	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	Página:	14/41	

Al hilo de lo anterior, doctrina del Tribunal Constitucional sobre el contenido que deben o pueden tener las leyes de presupuestos, que se ha reproducido *ut supra*, consideramos que las Disposiciones Adicionales Decimosexta y Vigésimo tercera, así como la Disposición Final Décima, Disposición Final Undécima, y Disposición Final Duodécima. Uno, excederían del contenido no presupuestario o eventual en los términos enunciados por dicha jurisprudencia, reiterando una vez más que *"la mera reducción de gastos pretendida por una medida no puede sin más justificar su inclusión en el contenido eventual (...) insistiéndose en que son muchas las medidas normativas susceptibles de tener alguna incidencia en los ingresos o los gastos públicos (...) 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 99/2018).

5.3.- Téngase en cuenta, en su caso, que según el artículo 9.1 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, *"Las leyes y los reglamentos que contengan normas tributarias deberán mencionarlo expresamente en su título y en la rubrica de los artículos correspondientes"*, siendo así que el Anteproyecto remitido las contendría.

5.4.- Con carácter general sugerimos que la supresión de apartados, párrafos o previsiones respecto a la anterior Ley 5/2017, de 5 de diciembre, se motive debidamente en el expediente.

5.5.- Varios preceptos y disposiciones del Anteproyecto regulan la emisión de una *"autorización conjunta"*, *"informe conjunto"* o *"informe favorable conjunto"* de dos o más Consejerías. Se plantean las dificultades que ello pudiera generar a la hora de su realización, así como en particular, la necesidad de expresar cómo tendrá reflejo documental la eventual postura discrepante de una de las Consejerías.

5.6.- En las remisiones a preceptos de otras normas que se modifiquen por el Anteproyecto, ha de verificarse que el contenido de dichos preceptos sigue siendo coherente con la remisión efectuada.


SEXTA. ANÁLISIS ESPECÍFICO DEL ARTICULADO.

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

6.1.- **Artículo 8.** En el párrafo cuarto del apartado 1 entendemos que *"la propuesta"* a la que se está aludiendo se refiere a los *"contratos programa"*.

6.2.- **Artículo 11.** En el apartado 1 debería explicitarse por qué se ha precisado como novedad, que el Plan de Ajuste individualizado habrá de efectuarse por las Consejerías para cada una de las entidades instrumentales *"con contabilidad no presupuestaria"*, puesto que ello tiene gran relevancia a la hora de excluir a ciertas de esas entidades, como ocurre con las agencias de régimen especial.

Plaza de España. Puerta de Navarra, s/n 0 41013 Sevilla

Código:	43CVe828YW0LYGr0sPJw/I3+iMenpD	Fecha:	15/05/2019	
Firmado Por:	ANTONIO LAMELA CABRERA ANA MARIA MEDEL GODOY JAIME VAILLO HERNANDEZ			
Url De Verificación:	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	Página:	15/41	

Así mismo, en la remisión al artículo 12.1, advertimos que dicho precepto se remite a su vez al artículo 5 del TRLGHP, el cual se modifica en el apartado Dos de la Disposición Final Primera del Anteproyecto. Esta modificación implica que el régimen de los consorcios se encuentre ahora regulado en el artículo 4 de dicho Texto Refundido. Por tanto, téngase en cuenta que cualquier alusión a los "consorcios" en el resto del Anteproyecto, se hace en consideración a lo dispuesto en el mentado artículo 4.

6.3.- **Artículo 12.** En el apartado 2, además del incremento del 2.25 por ciento, entendemos que al albur de la Disposición Adicional Cuarta, resulta de aplicación lo establecido en el artículo 3.Dos del 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, según el cual "*Además de lo anterior, si el incremento del Producto Interior Bruto (PIB) a precios constantes en 2018 alcanzara o superase el 2,5 por ciento se añadiría, con efectos de 1 de julio de 2019, otro 0,25 por ciento de incremento salarial. Para un crecimiento inferior al 2,5 por ciento señalado, el incremento disminuirá proporcionalmente en función de la reducción que se haya producido sobre dicho 2,5 por ciento (...)*".

Por tanto, sería conveniente que se incluyera dicha previsión. Sin embargo, en caso de que no se pretendiera la aplicación de la misma, debido al tenor de la citada Disposición Adicional Cuarta del Anteproyecto que nos ocupa, debería excluirse de manera expresa.


6.4.- **Artículo 13.** Interpretamos que la remisión a la legislación básica estatal sobre incorporación de nuevo personal y la supresión de las previsiones específicas sobre la tasa de reposición, se fundan en la inexistencia de una ley de presupuestos generales del Estado para el año 2019.

En los párrafos primero y tercero del apartado 1, existe una dicotomía pues mientras que aquél se refiere al "*máximo que se establezca por la legislación básica estatal*", éste lo hace a la "*establecida por la legislación básica del Estado*", el cual habría de modificarse para tener la misma dicción.

En el último inciso del apartado 3, tendría que especificarse cómo se tramitarán los procedimientos de autorización de forma electrónica por todos los intervinientes.

6.5.- **Artículo 15.** Advertimos que en el apartado 2 los "*otros fondos de carácter finalista*", deben reunir el requisito de ejecutar programas de carácter temporal.

6.6.- **Artículo 16.** En el apartado 4 se introduce como supuesto de exclusión para el cómputo de máximo de las retribuciones de las personas asimiladas a alto cargo y personas a las que corresponda el ejercicio de funciones ejecutivas de máximo nivel, "*las retribuciones en especie percibidas por el seguro de vida y accidentes para los altos cargos de la Junta e Andalucía, de sus agencias y demás entidades instrumentales*", lo que debería motivarse, dado que ya no se incluyen

Código:	43CVe828YW0LYGr0sPJw/I3+iMenpD	Fecha	15/05/2019	
Firmado Por	ANTONIO LAMELA CABRERA			
	ANA MARIA MEDEL GODOY			
	JAIME VAILLO HERNANDEZ			
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	Página	16/41	

expresamente dentro del citado cómputo. Esta circunstancia se reitera para el resto del articulado donde se vuelva a incluir esta previsión sobre retribuciones en especie.

No obstante y sobre esta exclusión referida a dicho personal, que está sometido a la normativa laboral, habrá que estar a las disposiciones contenidas en la ley de presupuestos generales del Estado correspondiente.

6.7.- **Artículo 20.** En el apartado 5 suponemos que el complemento de carrera profesional es que se encuentra contemplado en la Ley 55/2003, de 16 de diciembre, del Estatuto Marco del personal estatutario de los servicios de salud, que en su artículo 43.c) lo define el complemento de carrera profesional como el "*destinado a retribuir el grado alcanzado en la carrera profesional cuando tal sistema de desarrollo profesional se haya implantado en la correspondiente categoría*". De ser así, recomendamos realizar una remisión a dicha Ley.

6.8.- **Artículo 25.** En el apartado 3 la exclusión que se contempla sobre el límite máximo de las retribuciones se refiere a los "*altos cargos*", cuando el precepto alude al "*personal directivo*", lo que debería subsanarse.


6.9.- **Artículo 26.** En el último párrafo del apartado 2, respecto a la anterior redacción, se han excluido las modificaciones de la plantilla presupuestaria, para el cómputo del límite máximo del coste económico de la plantilla presupuestaria, por lo que dichas modificaciones ya no computarían como tal dentro del citado límite.

En el primer párrafo del apartado 3 se desconoce cuáles serán los supuestos de modificación de la plantilla presupuestaria, más allá de los que acontezcan "*con carácter general*".

En el apartado 4 interpretamos que las "*secciones afectadas*" serán los órganos gestores correspondientes, por lo que debería indicarse de dicho modo.

6.10.- **Artículo 29.** Suponemos que en el primer inciso del apartado 1, la supresión de "*en el marco del calendario de pagos aprobado*", responde a lo dispuesto en el artículo 78.2 del Texto Refundido del TRLGHP, que regula dicho calendario como una mera posibilidad, y no como una obligación.

En el último inciso del apartado 1, ponemos de relieve que la excepción que se regula sólo sería de aplicación a las subvenciones que mediante convocatoria pública, pero no a las que se otorguen mediante otro procedimiento distinto, como pudieran ser por ejemplo las subvenciones nominativas o excepcionales, en los términos establecidos en el artículo 120 del TRLGHP, y el Reglamento de los Procedimientos de Concesión de Subvenciones de la Administración de la Junta de Andalucía, aprobado por Decreto 282/2010, de 4 de mayo.

Código:	43CVe828YWOLYGr0sPJw/I3+iMenpD	Fecha:	15/05/2019	
Firmado Por	ANTONIO LAMELA CABRERA			
	ANA MARIA MEDEL GODOY			
	JAIME VAILLO HERNANDEZ			
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	Página:	17/41	

En el apartado 4 nos remitimos a las consideraciones que se realicen sobre el apartado Treinta y Ocho de la Disposición Final Primera.


6.11.- **Artículo 34:** *En materia de avales, en los apartados iniciales, 1 a 3 del artículo 34 de Anteproyecto vendrían a contemplarse diversas previsiones en relación con los avales a prestar por la Junta de Andalucía (artículo 79 del Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de marzo, Texto Refundido de la Ley de Hacienda Pública de la Junta de Andalucía). Indicándose, en el apartado 4 de este artículo que "fuera de los supuestos anteriores, durante el ejercicio 2019, solo se podrán prestar avales a empresas con cargo al Fondo Público Andaluz para la Financiación Empresarial y el Desarrollo Económico".*

Sobre el particular habríamos de advertir cómo se desconoce si con ello se pretende limitar la posibilidad de otorgamiento de garantías a otros destinatarios finales, distintos de las empresas (por ejemplo, las Corporaciones Locales), lo que pudiera entrar en contradicción con la nueva redacción del artículo 1.1, en sus dos últimos párrafos, del Decreto-ley 1/2018, de 27 de marzo, de Medidas para la gestión de los instrumentos financieros del Programa Operativo FEDER Andalucía 2014-2020 y otras de carácter financiero que resultaría de la Disposición Final Novena del Anteproyecto de Ley que se informa.

Por otra parte, la nueva previsión del artículo 34.4 del Anteproyecto de Ley vendría a sustituir a las prescripciones de la Ley 5/2017, de 5 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2018, que establecían límites máximos en cuanto al importe de los avales a conceder, en particular, por la Agencia de Innovación y Desarrollo de Andalucía, en dicho ejercicio, entendemos que conforme a lo prevenido en el artículo 83 del Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de marzo, que aprueba el Texto Refundido de la Ley de Hacienda Pública de Andalucía. A su vez, la mencionada Agencia de Innovación y Desarrollo de Andalucía ostenta la condición de agente financiero del Fondo Público Andaluz para la Financiación Empresarial y el Desarrollo Económico (artículo 4.4 del Decreto-ley 1/2018, de 27 de marzo y Acuerdos Quinto y Sexto de la Orden de 30 de abril de 2018, de la Consejería de Hacienda y Administración Pública por la que se dictan actos de ejecución del Decreto-ley 1/2018, de 27 de marzo, a que venimos haciendo referencia). Por ello se recomienda que se analice y justifique en el expediente la necesidad o no de establecimiento de dichos límites para el presente ejercicio en este artículo del Anteproyecto teniendo en cuenta que, a los efectos del límite máximo de los avales a conceder con cargo al Fondo, la normativa reguladora del mismo incorporaría previsión específica, así habría de estarse a lo dispuesto en el artículo 3.4 del Decreto-Ley 1/2018, de 27 de marzo, de Medidas para la Gestión de los instrumentos financieros del Programa Operativo FEDER Andalucía 2014-2020 y otras de carácter financiero, conforme al cual: "4 . *El importe máximo de las operaciones financieras que podrán ser realizadas en cada ejercicio presupuestario con cargo al Fondo , será el que se establezca en los correspondientes presupuestos y programas de actuación , inversión y financiación .*"

Siendo así que actualmente tal normativa se encontraría en un momento transitorio ya que, de acuerdo con la Disposición Transitoria Única del Decreto-Ley 1/2018, de 27 de marzo, recientemente citado, en su segundo párrafo, en relación con el precedente:

Plaza de España. Puerta de Navarra, s/n 0 41013 Sevilla

Código:	43CVe828YW0LYGr0sPJw/I3+iMenpD	Fecha	15/05/2019		
Firmado Por	ANTONIO LAMELA CABRERA ANA MARIA MEDEL GODOY JAIME VAILLO HERNANDEZ				
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma		Página		18/41

"Disposición transitoria única. Régimen transitorio.

1. Hasta que tenga lugar la extinción de los fondos conforme a lo dispuesto en el artículo 2, la gestión de los mismos seguirá realizándose por las entidades que la tuvieran atribuida y conforme a la disposición adicional decimotercera de la Ley 7/2013, de 23 de diciembre (LAN 2013, 382), del Presupuesto de la Comunidad Autónoma para el año 2014 y demás normativa vigente a la fecha de entrada en vigor de este Decreto-ley.


2. Hasta que entre en vigor la Orden a que se refiere la disposición final primera, las operaciones que se realicen con cargo al Fondo se registrarán por la normativa a que se refiere el apartado anterior y se gestionarán por las entidades que tengan atribuidas funciones de gestión conforme a lo dispuesto en el artículo 4. 4."

Elo al no haberse aprobado aún la Orden contemplada en la Disposición Final Primera de dicho Decreto-ley, que aparece rubricada en alusión al *"Régimen Jurídico de las operaciones financieras"*, sin que se deduzca de la documentación remitida al Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía para la evacuación del presente informe cuál sea el estado de tramitación de dicho Orden o el calendario previsto para su aprobación.

De hecho, en relación con diversas cuestiones que plantea dicho régimen transitorio, por la Secretaría General de Hacienda, Finanzas y Contabilidad se habría solicitado informe a la Asesoría Jurídica de la Consejería de Hacienda y Administración Pública, que se encuentra pendiente de evacuación (HEPI00111/18 F.-Sobre diversas cuestiones relacionadas con las operaciones a realizar con cargo al "Fondo Público Andaluz para la Financiación Empresarial y el Desarrollo Económico", durante el periodo transitorio").

Igualmente a estos efectos habría de tenerse en cuenta la previsión que, por mor del Anteproyecto de ley que se informa (Disposición Final Primera, apartado 19), se incorporaría al artículo 60 un apartado 3, conforme al cual: *"Cuando el patrimonio de los fondos carentes de personalidad jurídica, sea por variaciones en el importe del mismo o por otras circunstancias, permita incrementar el volumen de operaciones financieras previstas en sus presupuestos y programas, dicho incremento requerirá la previa modificación de éstos, que será aprobada por el órgano al que corresponda la aprobación del anteproyecto de los presupuestos y programas del fondo de que se trate con comunicación a la Consejería competente en materia de Hacienda"*. De que parece deducirse, en la línea del mencionado artículo 3.4 del Decreto-Ley 1/2018, de 27 de marzo, anteriormente transcrito, que el límite o importe máximo de las operaciones a realizar por los Fondos sería el que se establezca en sus presupuestos y programas.

6.12.- **Artículo 35:** El artículo 35.1 aludiría a las deudas tributarias y otras de derecho público de la *"Administración de la Junta de Andalucía"*, expresión que entenderíamos alusiva a la

Código:	43CVe828YWOLYGr0sPJw/I3+iMenpD	Fecha:	15/05/2019	
Firmado Por	ANTONIO LAMELA CABRERA			
	ANA MARIA MEDEL GODOY			
	JAIME VAILLO HERNANDEZ			
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	Página:	19/41	

Administración territorial de la Junta de Andalucía sin comprender a las restantes entidades instrumentales, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 1 del TRLGHP.

En el artículo 35.5, en su segundo párrafo, cuando se indica que *"la Consejería competente en materia de Hacienda efectuará dicha imputación, realizando cuantas operaciones sean necesarias en ejecución del presupuesto de la Consejería que haya incumplido la anterior obligación"* parece que habría de indicarse más bien que la *"Consejería competente en materia de Hacienda efectuará dicha imputación, realizando cuantas operaciones sean necesarias en ejecución del presupuesto de la Consejería o entidad de derecho público que haya incumplido la anterior obligación."* Ello de acuerdo con lo indicado en el párrafo precedente del propio artículo 35.5 del Anteproyecto de Ley de Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2019.


En el artículo 35.7 el significado o alcance de la nueva expresión utilizada cuando se indica que el incumplimiento de determinadas obligaciones por parte de las Universidades Públicas Andaluzas dará lugar a una retención *"de los créditos destinados a su financiación"* resulta imprecisa sin que se atisbe cual sería el sentido de la misma por comparación con la utilizada en la Ley 5/2017, de 5 de diciembre, de Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2018, más genérica y comprensiva de *"aquellos pagos que hubieran de efectuarse a la Universidad en cuestión por parte de la Junta de Andalucía"*, por lo que se recomienda la aclaración de tal expresión por razones de seguridad jurídica.

6.13.- Artículo 39: En su apartado 2, Como inciso final, cabría añadir que las operaciones de endeudamiento deberán ser autorizadas con carácter previo a su formalización por la persona titular de la Consejería competente en materia de Hacienda *"previo informe de la Dirección General competente en materia de Presupuestos"* a fin de que el Anteproyecto de Ley de Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2019 guarde adecuada coherencia interna, ello teniendo en cuenta la nueva redacción dada al artículo 71.1 del TRLGHP, dada por la Disposición Final Primera, apartado Veinte, de dicho Anteproyecto de Ley.

6.14.- Disposición Adicional Quinta: En relación con su párrafo inicial, en cuanto a la no aplicación del artículo 14 de la Ley 3/2012, de 21 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas, Laborales y en materia de Hacienda Pública para el reequilibrio económico-financiero de la Junta de Andalucía, la referencia habría de hacerse más bien al Acuerdo de 17 de julio de 2018 del Consejo de Gobierno por el que se aprueba el Acuerdo Marco de 13 de julio de 2018 de la Mesa General de Negociación Común del Personal Funcionario, Estatutario y Laboral de la Administración de la Junta de Andalucía para la mejora de la calidad del empleo público y de las condiciones de trabajo del personal del sector público andaluz.

6.15.- Disposición Adicional Decimotercera: En relación con la previsión de adaptación de los contratos a lo dispuesto en el artículo 25.4 *"siempre antes de la finalización del presente ejercicio"*, habríamos de advertir acerca de que tal previsión no garantice la oportuna adaptación, en el curso del ejercicio 2019 al que iría referido el ámbito temporal de vigencia del Anteproyecto de Ley del

Plaza de España. Puerta de Navarra, s/n 0 41013 Sevilla

Código:	43Cve828YW0LYGr@sPJw/I3+iMenpD	Fecha:	15/05/2019	
Firmado Por	ANTONIO LAMELA CABRERA			
	ANA MARIA MEDEL GODOY			
	JAIME VAILLO HERNANDEZ			
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	Página	20/41	

Presupuesto y, en tal sentido, la correspondiente previsión incorporada al artículo 25.4 del Anteproyecto de Ley del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para 2019, pues sería posible la extinción del contrato durante dicho período sin que el mismo se hubiera adaptado a tal previsión.

6.16.- Disposición Adicional Decimoquinta: En relación con el ámbito de los posibles destinatarios de las ayudas reguladas no se indicaría si el mismo quedaría limitado al ámbito del censo definitivo de afectados que, en su día, fue aprobado en aplicación de la normativa estatal reguladora de las correspondientes ayudas (artículo 80 de la Ley 55/1999, de 29 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social y Ley 14/2002, de 5 de junio, que establece ayudas sociales a las personas con hemofilia u otras coagulopatías congénitas que hayan desarrollado hepatitis C como consecuencia de haber recibido tratamiento con concentrados de factores de coagulación en el ámbito del sistema sanitario público, y otras normas tributarias).


Por otra parte, tampoco se determinaría en el Anteproyecto de Ley la compatibilidad o incompatibilidad-opción ésta última que parece resultaría la adecuada- del acceso a la ayuda económica con la circunstancia de haber obtenido una sentencia condenatoria contra cualesquiera Administraciones públicas sanitarias y centros vinculados al Sistema Nacional de Salud por contagio del virus de la hepatitis C, como hizo en su día el artículo 3.7 de la Ley 14/2002, de 5 de junio recientemente citada, siendo así que razones de seguridad jurídica abonarían tal previsión.

Finalmente, en cuanto a la calificación o no como subvenciones de las ayudas reguladas en este artículo, recordaremos que efectuar tal calificación excedería del ámbito de competencia de la Comunidad Autónoma al aparecer perfilado tal concepto en normativa estatal de carácter básico. No obstante resultaría admisible tal previsión por considerarse aplicación de lo establecido en dicha normativa estatal básica en relación con las ayudas reguladas en la Ley 14/2002, de 5 de junio, a que venimos haciendo referencia (artículo 2.4 d) de la Ley 38/2003, de 17 de Noviembre, Ley General de Subvenciones), ello de forma analógica por existir identidad de razón en relación con las ayudas ahora reguladas por la Comunidad Autónoma.

6.17.- Disposición Adicional Decimosexta: Conforme al artículo 57.5 del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, que aprueba el Texto Refundido del Estatuto Básico del Empleado Público, la exención del requisito de la nacionalidad habría de estar fundado en "*razones de interés general*" que, en tal sentido, habrían de aparecer suficientemente motivadas en el expediente concerniente a la elaboración del Anteproyecto de Ley del Presupuesto que nos ocupa.

6.18.- Disposición Adicional Decimonovena: En el párrafo inicial "*in fine*" no se entiende la referencia incluida de "*según el procedimiento previsto en este contrato*".

En cuanto a la posible adhesión "*a la póliza de seguro existente*" que se contempla en el inciso precedente del Anteproyecto de Ley que se informa, recordaremos la necesidad de que la misma estuviera adecuadamente prevista en la documentación que delimite las obligaciones de las partes en el correspondiente contrato (fundamentalmente pliegos de cláusulas administrativas particulares y

Código:	43Cve828YW0LYGr0sPJw/I3+iMenpD	Fecha:	15/05/2019	
Firmado Por:	ANTONIO LAMELA CABRERA			
	ANA MARIA MEDEL GODOY			
	JAIME VAILLO HERNANDEZ			
Url De Verificación:	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	Página:	21/41	

prescripciones técnicas y documento de formalización del contrato) resultando en cuanto a dicha adhesión adecuadamente cumplimentadas las prescripciones de la normativa de contratación pública.

6.19.- Disposición Adicional Vigésimo primera: Se recomienda indicar que el personal interino con cargo al canon de mejora a contratar lo sería para la ejecución de un programa de carácter temporal para dar cumplimiento a los procedimientos sancionadores correspondientes de la Comisión Europea mediante la "ejecución de infraestructuras hidráulicas declaradas de interés de la Comunidad Autónoma" de acuerdo con la afectación que, para los ingresos procedentes del canon de mejora, determinaría su normativa reguladora (artículo 80 de la Ley 9/2010, de 30 de julio, de Aguas de Andalucía, en redacción dada por la Disposición Final Duodécima del Anteproyecto de Ley de Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2019, objeto del presente informe).

6.20.- Disposición Adicional Vigésimo tercera: En relación con la declaración de interés general de actuaciones de modernización y mejora de caminos rurales, habríamos de poner de manifiesto la parquedad de la regulación establecida.

En este sentido no se precisaría si las obras a que se alude serían obras a realizar en o en relación con caminos de titularidad pública o privada, ni si tales obras tendrían que tener alguna finalidad determinada para ser consideradas de interés general (por ejemplo, mejora accesibilidad de explotaciones agrícolas o forestales), tampoco si en orden a la ejecución de tales actuaciones se va a emplear o no alguna fórmula voluntaria de colaboración con los propietarios, en qué condiciones podría producirse el acceso a propiedades privadas, en su caso; tampoco la trascendencia que la declaración de interés general pudiera tener en materia urbanística o a efectos de expropiación forzosa. Imprecisiones que harían difícil concretar nuestro análisis acerca del alcance de la medida propuesta y su eventual adecuación al ordenamiento y así al necesario respeto a los derechos de terceros sean particulares o Administraciones Públicas y , en tal sentido, por ejemplo, a la autonomía local etc.

En cualquier caso, daremos aquí por reproducidas las consideraciones incorporadas en su día por el Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía al Informe SSPI00061/18 Proyecto de Decreto-ley por el que se declaran de interés general las obras de reparación de los caminos rurales en los casos de fenómenos meteorológicos adversos, desastres naturales y otras catástrofes acaecidas en la Comunidad Autónoma de Andalucía y se adoptan medidas urgentes para la ejecución de los Fondos Europeos Agrarios, evacuado por los servicios centrales del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía a instancia del Secretario General Técnico de la Consejería de Agricultura, Pesca y Desarrollo Rural con fecha 30 de octubre de 2018,. Al Decreto-ley objeto de dicho informe se incorporaba también una declaración de interés general de las obras a realizar en los caminos rurales que comportaría la habilitación para su realización por la Consejería competente en materia agraria. Conforme a dicho informe:

"5.3.- Artículo 3: En el proyecto no se especifica la naturaleza de la relación jurídica que se establecería entre la Administración autonómica y el titular del camino rural, este último en cuanto beneficiario de la obra ejecutada por la primera, aunque los titulares de cualquier

Código:	43Cve828Yw0LYGr0sPJw/I3+iMenpD	Fecha	15/05/2019
Firmado Por	ANTONIO LAMELA CABRERA		
	ANA MARIA MEDEL GODOY		
	JAIME VAILLO HERNANDEZ		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	Página	22/41




derecho sobre las explotaciones agrarias y ganaderas conectadas con el camino respectivo, pudieran considerarse también como tales beneficiarios en un sentido amplio y no en rigor técnico jurídico. La resolución de esta cuestión podría depender de si sólo pudieran acogerse a esta fórmula los caminos públicos o también los privados, además de la relación que se estableciera entre el Decreto-ley y la regulación general de las ayudas en especie establecida en la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (Disposición adicional quinta, que no constituye legislación estatal básica, según deriva de su Disposición final primera.1), en el Real Decreto 887/2006, de 21 de julio, que aprueba el Reglamento de la Ley General de Subvenciones (artículo 3, que tampoco constituye legislación básica, según la Disposición final primera.1), o en la Disposición adicional única del Decreto 282/2010, de 4 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de los Procedimientos de Concesión de Subvenciones de la Administración de la Junta de Andalucía.

En cualquier caso, entendemos que habría que respetar una serie de principios al diseñar el esquema a seguir para poner en práctica las medidas previstas en el proyecto en relación con los caminos rurales. De este modo, debe garantizarse que, en la tramitación del procedimiento correspondiente, se estará a las exigencias propias de los principios de publicidad y de concurrencia, y todo ello en condiciones de igualdad, debiendo establecerse en el Decreto-ley las condiciones procedimentales y sustantivas con las que se harían efectivas tales exigencias, entre ellas, las relativas a los criterios determinantes de la prioridad en el acceso al plan de actuación en el caso de que las disponibilidades presupuestarias no permitieran atender todas las solicitudes. En relación con este último inciso y teniendo en cuenta que la condición para acogerse a esta medida sería la de que el camino rural sirviera de vía de comunicación con una explotación agraria o ganadera, podría introducirse alguna condición que sirviera para acreditar un determinado "potencial productivo" en la explotación respectiva, cuyo mantenimiento justificara la aplicación de la medida (artículo 2 del proyecto).

Igualmente, tratándose de comprometer fondos públicos, ha de procurarse que las obras de cuya ejecución se trata con cargo a los mismos, se destinaran al fin de interés público o general que justificaría su empleo, como sería la viabilidad del empleo del camino rural en cuestión como vía de comunicación con una explotación agraria o ganadera, estableciéndose cómo se procedería al control de su cumplimiento y su trascendencia sobre la relación que se estableciera entre la Administración autonómica y el titular del camino."

Por otra parte habríamos de advertir que en el apartado inicial se declaran de interés general de la Comunidad Autónoma las "actuaciones realizadas" por la Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Desarrollo Sostenible y sus entes instrumentales siendo así que en el segundo párrafo se determina que tal declaración habilitaría a la mencionada Consejería para ordenar y ejecutar las "obras" necesarias para la modernización y mejora de caminos rurales. Ello suscita dudas acerca de qué hubiera de entenderse por aquella expresión que parece más amplia de "actuaciones", cuyo significado o alcance se haría preciso concretar por razones de seguridad jurídica. Por otra parte, también suscita dudas la expresión "realizadas" pues parece que con la misma se estaría aludiendo a

Código:	43Cve828Yw0LYGr0sPJw/I3+iMenpD	Fecha:	15/05/2019	
Firmado Por:	ANTONIO LAMELA CABRERA			
	ANA MARIA MEDEL GODOY			
	JAIME VAILLO HERNANDEZ			
Url De Verificación:	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	Página:	23/41	

actuaciones que, desde un punto de vista, temporal se hubieran efectuado por la Consejería con anterioridad a la entrada en vigor del Anteproyecto de Ley desconociéndose si es la intención de la mencionada Disposición Adicional Vigésimo Tercera acotar temporalmente su ámbito en tal sentido, lo que habría de aclararse igualmente por razones de seguridad jurídica.

6.21.- Disposición Transitoria Primera: En su inciso final parece que habría de aludirse, también o junto a las Disposiciones Adicionales Cuarta y Decimoctava, a lo dispuesto, en cuanto a los incrementos retributivos, en el artículo 12 y, en particular, en el apartado 12.2 del propio Anteproyecto de Ley del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2019.


6.22.- Disposición Transitoria Segunda: Se somete a su consideración la ampliación de la previsión incorporada a esta Disposición Transitoria a las disposiciones reglamentarias relativas a las materias incluidas en los restantes artículos del TRLGHP, que resultarían modificados en la Disposición Final Primera del Anteproyecto de Ley de Presupuesto que se informa.

6.23.- Disposición Transitoria Tercera: A los efectos de redactar esta Disposición y de diseñar, por tanto, el régimen de control de los consorcios, téngase en cuenta el criterio que finalmente se adopte al determinar la aplicación en el tiempo del nuevo régimen presupuestario de los consorcios, según las consideraciones que desarrollaremos posteriormente sobre la Disposición Final Decimoquinta.

6.24.- Disposición Transitoria Quinta: En el último párrafo de esta Disposición se seguiría la regla general establecida en la Disposición Transitoria Tercera.a) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, según la cual, "*A los procedimientos ya iniciados antes de la entrada en vigor de la Ley no les será de aplicación la misma, rigiéndose por la normativa anterior.*" Siendo ésta la regla general, se recomienda, por tanto, que se sitúa al inicio de la Disposición y no al final.

Como excepción, en el caso de los procedimientos de concesión de subvenciones iniciados con posterioridad a la entrada en vigor de la Ley cuyo anteproyecto se somete a informe, no siempre quedarían sometidos a la misma, sino que se distingue según se tratara de procedimientos iniciados durante el periodo de dos meses siguientes a dicha entrada en vigor o no. Y ello, teniendo en cuenta que éste sería el plazo que se fijaría para que se procediera a la adaptación de la normativa reguladora de subvenciones ya vigente a las previsiones de esta Ley, de manera que, si el procedimiento de concesión respectivo se hubiera iniciado durante el curso de esos dos meses, en principio, se regiría por la normativa anterior, "*salvo que haya entrado en vigor la normativa de adecuación correspondiente*". En cuanto a este último inciso, entendemos que se exactamente se estaría contemplando la circunstancia de que el procedimiento de concesión en cuestión, habiéndose iniciado durante los dos meses aludidos, lo hubiera hecho después de que hubiera entrado en vigor la normativa de adecuación referida. Sea éste u otro el sentido del que se pretende dotar a dicha locución, se recomienda su precisión literal.

Plaza de España. Puerta de Navarra, s/n 0 41013 Sevilla

Código:	43Cve828YW0LYGr0sPJw/I3+iMenpD	Fecha:	15/05/2019	
Firmado Por:	ANTONIO LAMELA CABRERA			
	ANA MARIA MEDEL GODOY			
	JAIME VAILLO HERNANDEZ			
Url De Verificación:	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	Página:	24/41	

Por otra parte, se advierte que la normativa reguladora de subvenciones, entendiendo como tales a las bases reguladoras, podría encontrarse, no sólo en instrumentos con naturaleza normativa, sino también en actos administrativos. Así, téngase en cuenta el criterio sentado por la jurisprudencia (Tribunal Supremo, Sentencia de 15 de noviembre de 2005), según el cual, cuando las bases reguladoras de unas subvenciones concretas se aprobaran para su aplicación durante un periodo determinado y limitado en el tiempo, a aquéllas se les podría atribuir un carácter híbrido, entre norma y acto dirigido a una pluralidad indeterminada de sujetos. Es por eso por lo que debería hacerse referencia genérica a la necesaria adaptación de las bases reguladoras de las ayudas en cuestión.

Además, debería especificarse si la obligación de adaptación se proyectaría sólo sobre las bases reguladoras de los procedimientos de concesión de subvenciones en régimen de concurrencia competitiva o no competitiva y para su aplicación a procedimientos no iniciados antes de la Ley del Presupuesto.

6.25.- Disposición Derogatoria Única. a): Se recomienda determinar las consecuencias jurídicas, económicas, laborales y cualesquiera otra que tendría, en su caso, la extinción del Instituto Andaluz de Finanzas, sobre todo, en lo que se refiere a las relaciones jurídicas de las que actualmente fuera parte esta entidad.

6.26.- Disposición Final Primera. Dos, que modifica el artículo 5 del TRLGHP: Entendemos que, suprimiéndose la referencia expresa que actualmente se hace a los consorcios, los mismos no serían susceptibles de quedar comprendidos en el ámbito de este precepto.

6.27.- Disposición Final Primera. Cinco, que modifica el artículo 31 del TRLGHP: Al delimitarse el ámbito subjetivo del Presupuesto de la Junta de Andalucía, en cuanto expresión cifrada de derechos y obligaciones, se hace referencia genérica a los consorcios, sin precisar cuáles de éstos se estarían incluyendo en dicho ámbito. De acuerdo con lo previsto en los apartados anteriores de esta misma Disposición Final, serían los consorcios adscritos a la Administración de la Junta de Andalucía y así identificados en el artículo 12.3 de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía (en adelante LAJA), los que pasarían a estar incluidos en el mismo, como así se deduciría del nuevo artículo 4 del Texto Refundido (Disposición Final Primera. Uno del anteproyecto de Ley). Por tanto, se recomienda que en este artículo 31 se haga remisión al artículo 4 también del Texto Refundido o al artículo 12.3 de la LAJA.

6.28.- Disposición Final Primera. Seis, que modifica el artículo 33.2 del TRLGHP: Se recomienda emplear el concepto de "consorcios adscritos a la Administración de la Junta de Andalucía", en lugar del de "*consorcios adscritos al sector público andaluz*", en orden a coincidir con la terminología empleada en el artículo 12.3 de la LAJA.

6.29.- Disposición Final Primera. Siete, que modifica los apartados 2, 4 y 5 del artículo 35 del TRLGHP: Se recomienda identificar a los consorcios de referencia mediante la cita del artículo 4 del propio Texto Refundido o del artículo 12.3 de la LAJA.

Plaza de España. Puerta de Navarra, s/n 0 41013 Sevilla

Código:	43CvE828Yw0LYGr0sPJw/I3+iMenpD	Fecha	15/05/2019
Firmado Por	ANTONIO LAMELA CABRERA ANA MARIA MEDEL GODOY JAIME VAILLO HERNANDEZ		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	Página	25/41



6.30.- Disposición Final Primera. Nueve, que modifica el artículo 45.6 del TRLGHP:


Hemos de preguntarnos por qué este apartado, sobre transferencias de créditos, no resultaría de aplicación a las agencias públicas empresariales y a los consorcios cuyos estados de ingresos y de gastos pasarían a quedar incluidos en el Presupuesto de la Junta de Andalucía, como novedad destacada de la modificación del TRLGHP que operaría en virtud del anteproyecto de Ley del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2019. En este sentido, destacan otros apartados del TRLGHP cuya versión modificada por este anteproyecto no se aplicaría, en cambio, a estas entidades, como sería el caso del artículo 52.4 (Disposición Final Primera. Catorce del anteproyecto), relativo a la contratación centralizada, o del artículo 58 ter (Disposición Final Primera. Dieciocho del anteproyecto), sobre limitación de los compromisos de gastos de agencias públicas empresariales y sociedades mercantiles según PAIF y presupuestos de explotación y capital, al margen de aquellos otros contenidos del TRLGHP cuya modificación no se prevea, pero que, sin embargo, puedan no resultar coherentes con el nuevo régimen presupuestario establecido para dichas entidades.

La razón para ello pudiera encontrarse en la Disposición Transitoria Decimoquinta. Así, según ésta última, las modificaciones del TRLGHP que se dirigen a incluir a dichas entidades en el ámbito del régimen presupuestario ordinario de la Administración de la Junta de Andalucía no entrarían en vigor hasta 2020, en el caso de los consorcios, y hasta 2021, en el de las agencias públicas empresariales del artículo 68.1.b) LAJA.

Sin embargo, no nos parece ésta una técnica normativa adecuada, pues si el fin último fuera el de que las reglas de dicho régimen presupuestario fuera de aplicación también a tales entidades, así habría de perverse en la norma, sin perjuicio de que se estableciera igualmente el aplazamiento de su eficacia de forma coherente con el calendario al que acabamos de referirnos, junto al diseño del régimen transitorio que durante ese periodo correspondiera.

6.31.- Disposición Final Primera. Diez, que modifica el artículo 46 del TRLGHP: Se introduce la referencia al Programa de Pagarés de la Junta de Andalucía, entre aquellos conceptos cuyos ingresos podrían dar a generaciones de créditos. Hemos de recomendar la identificación precisa de dicho Programa, citándose, en su caso, la normativa actual que regule dicho Programa. En este sentido, nos planteamos para su verificación por el órgano competente, si el mismo no sería el establecido en el Decreto 157/1997, de 17 de junio, que diseña el Programa de Emisión de Pagarés por importe de hasta sesenta mil millones de pesetas, cuya duración se había previsto hasta el 29 de mayo del año 2001(artículo Primero.e)), pero que resultó ampliada hasta el 27 de mayo de 2016, por medio de Orden de la Consejería de Economía y Hacienda de 1 de diciembre de 2009.

Por otra parte, en el apartado 8.segundo párrafo, de este artículo 46 del Texto Refundido, se recomienda sustituir "que sean aplicables a estos ingresos" por "en cuanto sean aplicables a estos ingresos".

Código:	43CVe828YW0LYGr0sPJw/I3+iMenpD	Fecha:	15/05/2019	
Firmado Por	ANTONIO LAMELA CABRERA			
	ANA MARIA MEDEL GODOY			
	JAIME VAILLO HERNANDEZ			
Uri De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	Página:	26/41	

Disposición Final Primera. Catorce, que modifica el artículo 52 del TRLGHP: Nos llama la atención cómo en el apartado 2 de este artículo 52, cuya modificación no se prevé, continuaría haciéndose referencia a las siguientes actuaciones como las integrantes del proceso de gestión de los gastos:

- a) Aprobación del gasto.
- b) Autorización del compromiso de gasto.
- c) Autorización de la liquidación del gasto.
- d) Interesar de la Consejería competente en materia de Hacienda la ordenación del pago.

Sin embargo, en el apartado 3, según la redacción prevista en el anteproyecto objeto del presente informe, se mencionaría la fase de reconocimiento de la obligación y, en concreto, de los contratos que se hubieran declarado de contratación centralizada, para su calificación como indelegable.

En el apartado 4, también de este artículo 52, se aludiría a las actuaciones de aprobar los gastos y de autorizar su compromiso.


Por su parte, en el artículo 90.2 del TRLGHP, cuya modificación tampoco estaría prevista, se identifican de otro modo las fases de los expedientes de gastos a los efectos de establecer su fiscalización previa:

- a) La autorización del gasto.
- b) El compromiso o disposición de gasto.
- c) El reconocimiento de la obligación.
- d) La justificación de los pagos a justificación posterior.

Estas últimas denominaciones son también las referidas en los apartados siguientes de este artículo 90.

Por tanto, puede apreciarse cómo no se emplea la misma terminología para referirse a dichas actuaciones, siendo recomendable, por el contrario, que se haga uso de los mismos conceptos en los diferentes apartados del TRLGHP en los que se aluda a tales fases de los expedientes de gasto, en orden a evitar el riesgo de confusión, siendo así que lo idóneo sería que, a los efectos de guardar el debido orden sistemático de los contenidos del TRLGHP, dichas fases se determinaran y describieran en el Capítulo III del Título II, por referirse a la ejecución del Presupuesto, antes de su cita en el Título V, sobre el control interno y la contabilidad pública. Así, además, se recomendó ya por el Gabinete Jurídico en nuestro Informe SSPI050/2017, sobre el anteproyecto de Ley del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2018.

Plaza de España, Puerta de Navarra, s/n 0 41013 Sevilla

Código:	43Cve828YW0LYGr0sPJw/13+iMenpD	Fecha:	15/05/2019	
Firmado Por:	ANTONIO LAMELA CABRERA ANA MARIA MEDEL GODOY JAIME VAILLO HERNANDEZ			
Url De Verificación:	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	Página:	27/41	

Por otro lado, cabe plantearse el sentido de la remisión a las limitaciones que se adopten mediante Acuerdo del Consejo de Gobierno en relación con la contratación centralizada, teniendo en cuenta que no consta norma alguna en el ordenamiento autonómico andaluz en la que se le atribuya expresamente ninguna competencia al respecto al máximo órgano ejecutivo de la Comunidad Autónoma.


En cualquier caso, entendemos que con contratación centralizada se estaría haciendo referencia a las centrales de contratación, reguladas en los artículos 227 y siguientes de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público.

6.32.- Disposición Final Primera. Veintitrés, que modifica el artículo 86 del TRLGHP: Se advierte que, según la redacción prevista en la Disposición Final Primera. Treinta para el artículo 94 del TRLGHP, los consorcios también podrían quedar sometidos a control financiero permanente, si así se acordara por el Consejo de Gobierno. Sin embargo, en el artículo 86 ahora analizado no se incluyen a los consorcios entre los que podrían contar con unidades de control interno. Y ello siempre que se interprete el apartado 4 de este artículo 86 en el sentido de que sólo podrían disponer de dichas unidades las agencias públicas empresariales y las sociedades mercantiles sometidas a control financiero permanente – en las que sería obligatoria la presencia de estas unidades -, por un lado, y por otro, las entidades no sometidas a control financiero permanente que se determinaran por la Intervención – en las que sería, por tanto, potestativa -.

6.33.- Disposición Final Primera. Veinticinco, que modifica el artículo 89 del TRLGHP: En cuanto a la redacción prevista para el apartado 3 de este último artículo, se advierte que, la previsión de que el régimen de control previo únicamente pueda ser excepcionado en el propio TRLGHP o en sus reglamentos de desarrollo, introduciría, en nuestra opinión, un excesivo rigor formal para la introducción de dicha dispensa, al margen de la procedencia de la misma, pues bastaría con que la norma correspondiente tuviera rango igual al TRLGHP, es decir, legal, para que pudiera establecerse el no sometimiento a este tipo de control.

6.34.- Disposición Final Primera. Veintiséis, que modifica el artículo 90 del TRLGHP: Estableciéndose que los extremos a comprobar por la Intervención General en el acto de fiscalización previa puedan determinarse por el Consejo de Gobierno mediante Acuerdo, estaría predeterminándose la naturaleza no normativa de estas decisiones, algo que no puede resolverse a priori, sino que dependerá del contenido del que finalmente se dotara a las mismas, de acuerdo con el artículo 46 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía. Por tanto, se recomienda no especificar la forma de estas decisiones del Consejo de Gobierno.

Por otro lado, resulta indeterminado el alcance de la previsión del que sería el subapartado d) del artículo 90.3 del TRLGHP, pues, se estaría previendo que el Consejo de Gobierno pudiera establecer como extremos a comprobar por la Intervención en la fiscalización previa, aquellos que se determinaran

Código:	43Cve828YWOLYGr0sPJw/I3+iMenpD	Fecha:	15/05/2019	
Firmado Por:	ANTONIO LAMELA CABRERA			
	ANA MARIA MEDEL GODOY			
	JAIME VAILLO HERNANDEZ			
Url De Verificación:	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	Página:	28/41	

por el mismo a propuesta de la persona titular de la Consejería competente en materia de Hacienda y previo informe de la Intervención General, y ello al mismo tiempo que antes se estableciera que el previsto como Acuerdo del Consejo de Gobierno se adoptara a propuesta de la Intervención General. Por tanto, ha de corregirse la confusa redacción de este artículo en lo que se refiere a este subapartado, para dejar claro si estos otros extremos a comprobar deberían especificarse en la decisión de referencia del Consejo de Gobierno, además de cuál sería el procedimiento a seguir para su inclusión en la misma.

En cuanto al apartado 4 de este artículo 90 del TRLGHP, debemos hacer varias observaciones. La primera se refiere al primero de sus párrafos, en el que se hace remisión al procedimiento previsto en el apartado siguiente para la resolución, se supone, de las discrepancias entre el órgano gestor del gasto y la Intervención. Sin embargo, en el texto remitido no aparece el apartado 5 de este precepto, sino que se pasa al 6, siendo así que el artículo 90.5 actual del TRLGHP sí regula dicho procedimiento.


También cabe apreciar en el segundo párrafo de este artículo 90.4 cómo parece que, con la previsión de que la función interventora se desarrolle en el régimen previsto en el apartado 3, se está pretendiendo identificar el supuesto en el que se hubiera aprobado el previsto como Acuerdo del Consejo de Gobierno para determinar los extremos a comprobar en la fiscalización previa. Sea éste u otro el sentido de la fórmula empleada, se recomienda ser más explícitos para delimitar el supuesto de aplicación de este párrafo. En cualquier caso, presumimos que, de concurrir el mismo, los reparos de la Intervención tendrían los efectos previstos en el párrafo primero de este apartado 4, debiendo mejorarse la redacción del precepto para facilitar su interpretación.

Respecto a la atribución a la Intervención de la facultad para hacer constar otras observaciones complementarias, entendemos que lo serían respecto a las tasadas en este apartado para el supuesto que se identifique siguiendo lo que acabamos de recomendar. En ese caso, no alcanzamos a comprender qué pretende significarse con la alusión a que dichas observaciones se puedan formular "*dentro del alcance de comprobación en cada caso establecido*", teniendo en cuenta que, como hemos indicado, presumimos que la circunstancia determinante de la aplicación del segundo párrafo del apartado 4 sería que el Consejo de Gobierno no hubiera establecido los extremos a comprobar.

Continuando con el análisis de las modificaciones proyectadas del artículo 90 del TRLGHP, hemos de advertir que resulta imprecisa la referencia hecha en el apartado 6. a) del mismo a los contratos asimilados a los contratos menores en virtud de la legislación contractual.

Igualmente, también sería necesario mayor rigor en el apartado 6.b), debiéndose identificar de forma más exacta a qué Capítulo II se estaría haciendo referencia, además de que se aclare si la posibilidad de que se señalara reglamentariamente un importe determinado, para que los gastos menores al mismo no estuvieran sometidos a fiscalización previa, estaría prevista sólo para cuando se tratara de gastos del Capítulo II o cualquiera que fuera su naturaleza.

Plaza de España. Puerta de Navarra, s/n 0 41013 Sevilla

Código:	43CVe828YW0LYGr0sPJw/I3+iMenpD	Fecha:	15/05/2019	
Firmado Por	ANTONIO LAMELA CABRERA			
	ANA MARIA MEDEL GODOY			
	JAIME VAILLO HERNANDEZ			
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	Página:	29/41	

6.35.- Disposición Final Primera. Veintiocho, que modifica el artículo 92 del TRLGHP: En el apartado 4 del mismo se introduciría la previsión de que, por la Consejería competente en materia de Hacienda, se establezcan los supuestos en los que sería preceptiva la concurrencia de la Intervención al acto de recepción, y ello como añadido a la remisión hecha en el actual artículo 92.3 a las disposiciones reglamentarias para que se identifiquen los supuestos en los que sería obligatorio solicitar a la Intervención la designación de una persona representante para que asista a dicho acto. Al respecto, debemos observar que resulta difícil efectuar una clara delimitación entre una y otra previsión, de modo que, cabe entender que ambas comprenderían la habilitación a la Consejería para concretar cuándo debería asistir al acto de recepción un representante de la Intervención, lo cual debería producirse previa y preceptiva solicitud del órgano competente.


6.36.- Disposición Final Primera. Treinta, que modifica el artículo 94 del TRLGHP: Se propone incluir en el apartado 6 de este artículo 94 el posible sometimiento a control financiero permanente de los ingresos, si así lo dispusiera la Intervención General. A sensu contrario, interpretamos que, de no hacerse uso de esta potestad por la Intervención, los ingresos no estarían sometidos a ningún tipo de control. Si el sentido de la modificación fuera otro, se recomienda su aclaración.

6.37.- Disposición Final Primera. Treinta y uno, que modifica el artículo 96.4 del TRLGHP: Previéndose, como novedad, que para la realización de los trabajos correspondientes a la auditoría de las cuentas anuales de las fundaciones del sector público andaluz obligadas a auditarse, así como de los fondos sin personalidad jurídica, pueda efectuarse la contratación con firmas privadas de auditoría, quedarían por resolver, a nuestro juicio, un par de cuestiones. La primera sería la relativa a la determinación del alcance de los trabajos susceptibles de contratación, de manera que, no se precisa si el objeto de contratación posible habría de consistir únicamente, en su caso, en la colaboración con la Intervención en la realización de dicha auditoría, no pudiendo asumirse por la empresa privada la realización de forma directa y en último lugar de la auditoría procedente. Así, téngase en cuenta cómo la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, cuenta con una norma análoga en su Disposición Adicional Segunda.1, en la que se prevé que *"Para la ejecución del Plan Anual de Auditorías referido en el artículo 165 de esta Ley, la Intervención General de la Administración del Estado podrá recabar la colaboración de sociedades de auditoría o auditores de cuentas, que deberán ajustarse a las normas e instrucciones que determine aquélla. En particular, las relativas a la protección de la independencia y la incompatibilidad del personal auditor susceptible de generar influencia"*.

Por otra parte, tampoco quedaría claro cuál sería el órgano competente para efectuar estas contrataciones y, por tanto, si lo sería la Consejería competente en materia de Hacienda, de acuerdo con la regla general establecida en el apartado 1 de este artículo 96 del TRLGHP.

6.38.- Disposición Final Primera. Treinta y dos, que añade el artículo 97 bis en el TRLGHP: Según cómo se interprete este precepto en relación con el artículo 102.1 también del TRLGHP, podría llegar a apreciarse una contradicción entre ambos, pues en este último se establece el

Plaza de España. Puerta de Navarra, s/n 0 41013 Sevilla

Código:	43Cve828YW0LYGr0sPJw/I3+iMenpD	Fecha	15/05/2019	
Firmado Por	ANTONIO LAMELA CABRERA			
	ANA MARIA MEDEL GODOY			
	JAIME VAILLO HERNANDEZ			
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	Página	30/41	

carácter anual del periodo contable o ejercicio económico, mientras que en el nuevo artículo 97 bis se admitiría que se estableciera un periodo distinto al año natural. Ha de aclararse, por tanto, la relación entre ambos preceptos.


En cualquier caso, se recomienda valorar cómo se garantizaría que el periodo contable que finalmente se estableciera y que no concluyera el 31 de diciembre no resultaría incompatible con las fechas señaladas en el artículo 107 del TRLGHP, para la formación de la Cuenta General.

6.39.- Disposición Final Primera. Treinta y Tres, que modifica el artículo 101.e) del TRLGHP: Si en la redacción vigente de este precepto se le atribuye a la Intervención la elaboración de las cuentas económicas del sector público de Andalucía y ahora pasaría a asumir sólo la función de suministrar la información para su elaboración, la pregunta que debemos hacernos es la de quién la elaboraría entonces, es decir, a quién debería la Intervención suministrarle dicha información.

6.40.- Disposición Final Primera. Treinta y Cuatro, que modifica el artículo 102.1 del TRLGHP: No se justifica que los consorcios – entendemos que los adscritos a la Administración de la Junta de Andalucía – no tengan que formar y cerrar sus cuentas anualmente, como el resto del sector público andaluz.

6.41.- Disposición Final Primera. Treinta y Seis, que modifica el artículo 118 del TRLGHP: La modificación del apartado 2 de este artículo 118 consistiría en suprimir la posible concurrencia de la norma reguladora con otras vigentes sobre idéntica finalidad a subvencionar, como uno de los aspectos sobre los que versaría el informe de la Intervención General sobre los proyectos de normas reguladoras de subvenciones, quedando reducido el contenido de éste únicamente al cumplimiento de la normativa económico-presupuestaria y contable. Sin embargo, la referencia hecha literalmente a dicho elemento como el único que debería analizarse por la Intervención, no casa bien con lo expresado en el apartado 3, acerca de la extensión del alcance de dicho informe a "*los extremos que pudieran determinarse reglamentariamente*", pero siempre referidos al análisis de aquella normativa. Se recomienda mejorar la redacción de este apartado número 3, en orden a dejar claro el sentido que parece pretender atribuirse a este artículo, cual es el de limitar el contenido del informe en cuestión al análisis de la normativa económico-presupuestaria y contable, y en concreto, a la comprobación de los extremos determinados con el carácter de mínimos en dicho apartado 3, susceptibles, por tanto, de ampliación mediante disposición reglamentaria, pero siempre que estuvieran relacionados con tal normativa.

6.42.- Disposición Final Primera. Treinta y Ocho, que modifica el artículo 124 del TRLGHP: Son varias las dudas que nos suscita el contenido propuesto para el apartado 1 de este precepto, y ello teniendo en cuenta la interpretación que hasta ahora se ha venido haciendo por el Gabinete Jurídico sobre la versión vigente de dicho apartado, así como la doctrina que resulta de la jurisprudencia del Tribunal Supremo acerca de las consecuencias de la falta de comprobación de la justificación de la subvención por parte de la Administración.


Código:	43Cve828Yw0LYGr0sPJw/I3+iMenpD	Fecha	15/05/2019	
Firmado Por	ANTONIO LAMELA CABRERA ANA MARIA MEDEL GODOY JAIME VAILLO HERNANDEZ			
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	Página	31/41	

Así, entrando en el análisis pormenorizado del texto remitido, debemos referirnos en primer lugar a la novedad que consistiría en señalar expresamente un plazo de seis meses para la comprobación de la documentación justificativa de subvenciones. Al respecto, el Tribunal Supremo (Sentencias de 6 de marzo de 2018), vino a considerar que eran plazos diferentes aquellos de los que disponía la Administración para efectuar la comprobación de la justificación de la subvención, según dicha comprobación fuera la formal o la material, partiendo de la distinción entre una y otra que deriva de los artículos 84 y 85 del Reglamento de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, aprobado por el Real Decreto 887/2006, de 21 de julio, de manera que ha establecido que para la primera debería disponer de un plazo más breve, dada su finalidad limitada de comprobar la completitud de la documentación justificativa presentada, mientras que para comprobar la realización de la actividad y el cumplimiento de la finalidad de la subvención contaría con el plazo más amplio de cuatro años, correspondiente al plazo de prescripción de la acción de reintegro.

Por tanto, entendemos que el plazo de seis meses que se trata de introducir en el TRLGHP regiría únicamente para efectuar la comprobación formal, dados los términos empleados en el anteproyecto, supuesto en el que se recomendaría la especificación en tal sentido.

A continuación de dicha previsión, el precepto que ahora se analiza establecería un proceder para la comprobación y pago de las subvenciones que resulta de muy difícil comprensión y que debería, por tanto, aclararse. De este modo, se dispondría que *"La comprobación extemporánea de la documentación justificativa presentada en tiempo y forma no impedirá, una vez transcurrido el plazo de seis meses, el pago de las subvenciones concedidas, siempre y cuando el órgano gestor certifique al término del referido plazo que la documentación justificativa ha sido presentada en tiempo y forma por la persona o entidad beneficiaria."* Lo primero de lo que debemos dejar constancia es de que, al no constar lo contrario, esta regla regiría a los efectos del pago o liquidación de la misma subvención de cuya justificación y pago se trate, a diferencia del contenido previsto para el penúltimo párrafo de este mismo apartado, que se refiere a la incidencia de la falta de justificación de las subvenciones de un determinado programa presupuestario sobre el pago de las concedidas con posterioridad con cargo al mismo programa. Por tanto, se estaría contemplando un supuesto en el que se habría debido producir una comprobación extemporánea, al mismo tiempo que la Administración emitiera un certificado dejando constancia de que la documentación justificativa se habría presentado en tiempo y forma por el beneficiario. Luego, en una interpretación rigurosa, cabría considerar que se estaría previendo el pago de la subvención cuando la comprobación formal se hubiera completado, aunque fuera del plazo de los seis meses establecido anteriormente. Pero también podría considerarse que el verdadero propósito que se persigue con este párrafo no es el de condicionar el pago de una subvención a que la Administración hubiera completado de forma efectiva, aunque tarde, dicha comprobación, sino que lo que se pretende es admitir el pago cuando la Administración no hubiera cumplido con su obligación de terminar la comprobación formal en el plazo de seis meses y, por tanto, la misma no se hubiera practicado, bastando para dicho pago con que se certificara por la Administración que el beneficiario sí hubiera presentado la documentación justificativa en el plazo establecido y en la forma exigida.


Plaza de España. Puerta de Navarra, s/n 0 41013 Sevilla

Código:	43Cve828Yw0LYGr0sPJw/I3+iMenpD	Fecha	15/05/2019	
Firmado Por	ANTONIO LAMELA CABRERA			
	ANA MARIA MEDEL GODOY			
	JAIME VAILLO HERNANDEZ			
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	Página	32/41	

De este modo, parece que con ello se estaría acogiendo en la norma el criterio que puede entenderse sentado por la jurisprudencia del Tribunal Supremo en sus Sentencias de 26 de abril de 2019 y de 6 de marzo de 2018, entre otras, en las que se realizan afirmaciones tales como que "lo que no cabe es dilatar esa fase de verificación documental, necesariamente breve por su finalidad limitada, so pretexto de que la facultad de comprobación queda abierta en tanto no prescriba la acción de reintegro", de manera que, "la certificación acreditará que se ha presentado la justificación pero no que se ha realizado ya la comprobación exhaustiva de la efectiva realización de la actividad, y que no se haya declarado definitivamente la procedencia del reintegro o pérdida de la subvención, así como que, aun en el caso de haberse iniciado expediente de reintegro, no se ha adoptado la correspondiente medida cautelar de retención de pago. Dicho de otro modo, aún si la actividad de comprobación se ha iniciado por la Administración, pero no se ha acordado la suspensión de pagos, el abono de la subvención resulta igualmente obligado si es que la justificación documental está completa, algo que no se ha cuestionado en la contestación a la demanda". Concluye, así, que "la Administración demandada venía obligada a la ejecución del acto firme de concesión de la subvención, una vez acreditado el cumplimiento de la condición a que estaba subordinado el derecho ya declarado en la resolución de concesión. La justificación documental presentada (cuenta justificativa y demás documentos complementarios) no ha sido objeto de ningún reparo una vez solventados los distintos requerimientos. El documento contable necesario para efectuar el pago debió expedirse en el plazo de dos meses, según dispone el art. 36.5 de la Orden de 31 de octubre de 2008, plazo sobradamente transcurrido cuando se interpuso el recurso contencioso-administrativo. Es por ello que se ha acreditado tanto el derecho de la beneficiaria como la pasividad de Administración en el cumplimiento y ejecución de un acto administrativo firme, como es el de concesión de la subvención, del que se derivan, no ya meras expectativas, sino auténticos derechos, que se han consolidado desde el punto y hora que el beneficiario ha cumplido con las obligaciones de justificación a que venía subordinada la efectiva percepción de la subvención." Como resultado de todos estos razonamientos, el Tribunal Supremo fija como doctrina que "La Administración viene obligada al abono de la subvención concedida o la cantidad parcial pendiente, una vez verificada la completitud de la justificación presentada, comprobación para lo que dispone del plazo fijado en las bases reguladoras de la subvención, que en este caso es de dos meses, sin que puede resultar de aplicación, para esta limitada actuación de comprobación de la justificación, el plazo de prescripción de la acción de reintegro o declaración de la pérdida del derecho a la subvención que regula el art. 39 de la LGS."

Es decir, el Tribunal Supremo parece que habría venido a hacer recaer sobre la Administración las consecuencias de su falta de diligencia en la comprobación en plazo de la justificación documental de la subvención respecto al anticipo practicado de la misma, de tal manera que ello no impidiera al beneficiario cobrar el resto pendiente si es que se acreditara que la documentación sí se presentó por este último.

Que éste sea el verdadero sentido del que pretende dotarse a la previsión antes reproducida, podría deducirse también poniéndola en relación con la que le sigue, en la que se dispondría que "No podrán convocarse subvenciones con cargo a aquellos programas presupuestarios en los que se hayan tramitado pagos de acuerdo con la previsión establecida en el párrafo anterior, hasta el momento en

Código:	43Cve828YWOLYGr0sPJw/I3+iMenpD	Fecha:	15/05/2019	
Firmado Por	ANTONIO LAMELA CABRERA			
	ANA MARIA MEDEL GODOY			
	JAIME VAILLO HERNANDEZ			
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	Página	33/41	

que se produzca la justificación contable de los correspondientes libramientos, salvo que lo establezca la Ley del Presupuesto de cada ejercicio". De este modo, si por "justificación contable de los correspondientes libramientos" se entendiera lo que constituyera una completa y efectiva comprobación formal de la subvención, parece que la misma no debería concurrir cuando se produjera el pago admitido en el párrafo anterior. Por tanto, más bien parece que el órgano promotor de esta modificación normativa estaría proponiendo que no se convoquen las subvenciones de un concreto programa presupuestario hasta que las del anterior no se comprueben formalmente de forma definitiva, si es que algunas de las convocadas con cargo a dicho programa se pagaron habiendo el beneficiario presentado la justificación, pero no habiéndose comprobado ésta.


Al respecto, hemos de dejar constancia de que el legislador andaluz tiene competencias suficientes para establecer el sistema descrito, tal y como hemos entendido la letra del texto a informar, pues la normativa estatal y general en materia de subvenciones no constituye legislación básica en su regulación relativa a la relación entre justificación, comprobación y pago de las subvenciones (artículo 34 y Disposición Final Primera de la Ley General de Subvenciones, artículos 84, 85 y 85, y Disposición Final Primera del Reglamento estatal).

No obstante, el margen competencial con el que cuenta la Comunidad Autónoma andaluza para ordenar normativamente esta materia también podría emplearse para introducir mayores garantías de que la comprobación formal y exhaustiva de la justificación documental presentada se realizara regularmente. Y ello en atención a principios generales tales como los de buena administración, o de eficacia y eficiencia en la gestión presupuestaria. Con esto estamos queriendo destacar que el Tribunal Supremo termina sentando como doctrina la de que *"La Administración viene obligada al abono de la subvención concedida o la cantidad parcial pendiente, una vez verificada la completitud de la justificación presentada"*, y precisamente con la modificación del TRLGHP que se propone parece que sólo se conseguiría asegurar que la falta de dicha comprobación en plazo no constituyera una traba para que el beneficiario diligente percibiera la subvención, pero no se estaría asegurando o incentivando que la comprobación efectiva tuviera lugar en el plazo establecido, razón por la que se recomienda introducir alguna medida dirigida a promover esta actividad administrativa.

Al margen de estas observaciones hechas con carácter principal, hemos de indicar alguna otra sobre la misma previsión. Así, se entiende que la falta de comprobación formal en el plazo de seis meses no desapoderaría a la Administración de su potestad de comprobación, de tal modo que, aun fuera de ese límite temporal, pudiera aún así detectar irregularidades en la justificación presentada que le llevaran a apreciar la concurrencia de alguna circunstancia obstativa del pago o de reintegro de la subvención, y por tanto, para no proceder a efectuar dicho pago, al contrario de lo que literalmente resulta del texto ahora estudiado.

Además, respecto al párrafo segundo que se propone en el artículo 124.1 del TRLGHP, cabe advertir que, a los efectos de poder convocar las subvenciones del mismo programa, podría estar exigiéndose, no sólo que se hubiera verificado la comprobación formal y/o material de las subvenciones anteriores, sino incluso que de dichas actuaciones hubiera derivado un resultado positivo, es decir, que

Plaza de España. Puerta de Navarra, s/n 0 41013 Sevilla

Código:	43Cve828YWOLYGr0sPJw/I3+iMenpD	Fecha	15/05/2019	
Firmado Por	ANTONIO LAMELA CABRERA ANA MARIA MEDEL GODOY JAIME VAILLO HERNANDEZ			
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	Página	34/41	

se pudiera certificar la regularidad de la justificación o de la aplicación de todas las subvenciones concedidas con cargo a un mismo programa presupuestario, con el alcance que ello pudiera tener. Así, por ejemplo, podría interpretarse que un programa con cargo al cual se hubieran concedido un número elevado de subvenciones, no podría volver a convocarse mientras que estuviera pendiente de justificación o de comprobación – en el sentido apuntado – una sola de tales subvenciones. Dejamos constancia de esta posible interpretación para su valoración por el órgano competente.

Por otro lado, aludiéndose a que "No podrán convocarse subvenciones", se estaría limitando la aplicación de esta previsión únicamente a aquellas subvenciones que contaran con convocatoria previa, la cual no siempre concurre en todos los procedimientos de concesión de subvenciones posibles.


A todo ello debemos añadir las dudas que pudieran suscitarse con la lectura del penúltimo párrafo que contendría el precepto estudiado, muy similar al ahora vigente, y que vendría a establecer que "La falta de justificación en tiempo y forma por las personas o entidades beneficiarias de subvenciones impedirá a las Consejerías y a las agencias proponer el pago de las concedidas con posterioridad con cargo al mismo programa presupuestario." Al respecto, lo que se entendiera por justificar en tiempo y forma en la nueva versión podría depender del sentido que se le pretendiera atribuir a esta misma circunstancia en el párrafo primero proyectado para este artículo 124.1, según lo comentado anteriormente, teniendo en cuenta además que en este otro párrafo no se alude ni a la certificación ni a la comprobación de dicha circunstancia.

Dadas todas las incertidumbres que se generan, se recomienda valorar la oportunidad de desarrollar una regulación completa en el ordenamiento autonómico acerca de la justificación, comprobación y pago de la subvención, siendo uno de los aspectos que podría abordarse el relativo a la delimitación de tales conceptos, pudiéndose así resolver la inseguridad que cabe apreciar al tener que acudir con carácter supletorio a la legislación estatal no básica en dicha materia, en la cual, por ejemplo, se dispone del artículo 84.2 del Reglamento de desarrollo de la Ley General de Subvenciones, en el que se limita el alcance de la comprobación formal exigible para liquidar una subvención, en aquellos supuestos en los que el pago se realice previa aportación de la cuenta justificativa, dejándose la revisión de las facturas o documentos de valor probatorio análogo para su práctica en el plazo de cuatro años.

En definitiva, consideramos necesario mejorar la redacción de este apartado 1 del artículo 124 TRLGHP, en orden a facilitar la fácil comprensión de sus previsiones.

6.43.- Disposición Final Quinta, que modifica el artículo 78 de la Ley 18/2003, de 29 de diciembre, por la que se aprueban medidas fiscales y administrativas: Ha de aclararse en la redacción de la norma si los límites mínimo y máximo establecidos se aplicarían respecto a la bonificación o a la cuota a ingresar.

6.44.- Disposición Final Octava, que modifica la Disposición Adicional Tercera de la Ley 6/2010, de 11 de junio, reguladora de la participación de las entidades locales en los

Código:	43Cve828YW0LYGr0sPJw/I3+iMenpD	Fecha:	15/05/2019	
Firmado Por:	ANTONIO LAMELA CABRERA ANA MARIA MEDEL GODOY JAIME VAILLO HERNANDEZ			
Url De Verificación:	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	Página:	35/41	

tributos de la Comunidad Autónoma de Andalucía: Se recomienda prever cuál sería el régimen de aplicación a la obligación de suministro de información regulada en este artículo mientras que no se aprobara y fuera eficaz la Orden de la Consejería competente en materia de Hacienda a la que se haría remisión.


6.45.- Disposición Final Novena, que modifica el artículo 1.1 del Decreto-ley 1/2018, de 27 de marzo, de medidas para la gestión de los instrumentos financieros del Programa Operativo FEDER Andalucía 2014-2020 y otras de carácter financiero: Se prevé introducir como novedad la remisión a la legislación comunitaria para determinar los posibles destinatarios finales de las operaciones que se financien con cargo al Fondo Público Andaluz para la Financiación Empresarial y el Desarrollo Económico. Sin embargo, hemos de advertir que en el párrafo primero del artículo 1.1 del Decreto-ley que se modificaría, seguiría haciéndose referencia sólo a las empresas como las que se podrían beneficiar la financiación reembolsable que se facilitaría a través del Fondo.

Respecto al programa de desarrollo urbano sostenible y al añadido que se prevé de las corporaciones locales como posibles destinatarias finales junto a las empresas de las operaciones encuadradas en el mismo , ha de entenderse que lo sería sin perjuicio de la eficacia de la remisión hecha anteriormente a la legislación comunitaria para el caso de cofinanciación europea, de modo que los destinatarios señalados lo podrían ser siempre que ello resultara conforme a dicha normativa. En cualquier caso, para este programa de desarrollo urbano sostenible damos por reproducida la observación anterior sobre la limitación derivada del primer párrafo por la alusión hecha sólo a las empresas.

Por último, damos aquí por reproducida hecha anteriormente sobre el artículo 34.4 del anteproyecto sometido a informe.

6.46.- Disposición Final Décima, que añade el apartado 4 al artículo 29 de la Ley 6/1985, de 28 de noviembre, de Ordenación de la Función Pública de Andalucía: Debemos analizar esta modificación normativa poniéndola en relación con el artículo 15 del anteproyecto de Ley remitido. Así, el contenido que se prevé introducir en la norma principal de función pública del ordenamiento autonómico se encuentra actualmente en la Disposición final primera del Decreto-ley 4/2018, de 30 de octubre, por el que se declaran de interés general las obras de reparación de los caminos rurales en los casos de fenómenos meteorológicos adversos, desastres naturales y otras catástrofes acaecidas en la Comunidad Autónoma de Andalucía, cuya derogación precisamente se prevé en la Disposición Derogatoria Única. b) del anteproyecto de Ley objeto del presente informe. Entendemos que el objeto de este nuevo apartado 4 del artículo 29 de la norma de Función Pública sería únicamente, al igual que el de la Disposición referida del Decreto-ley, el de hacer uso de la habilitación prevista en el artículo 15.1.c) del Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por el Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, según el cual, "*Son funcionarios interinos los que, por razones expresamente justificadas de necesidad y urgencia, son nombrados como tales para el desempeño de funciones propias de funcionarios de carrera, cuando se dé alguna de las siguientes circunstancias: (...) La ejecución de programas de carácter temporal, que no podrán tener una duración*

Plaza de España. Puerta de Navarra, s/n 0 41013 Sevilla

Código:	43Cve828YW0LYGr0sPJw/I3+1MenpD	Fecha:	15/05/2019	
Firmado Por:	ANTONIO LAMELA CABRERA ANA MARIA MEDEL GODOY JAIME VAILLO HERNANDEZ			
Url De Verificación:	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	Página:	36/41	

superior a tres años, ampliable hasta doce meses más por las leyes de Función Pública que se dicten en desarrollo de este Estatuto.", de modo que sólo se trataría de introducir la posible ampliación del nombramiento de tales interinos por hasta doce meses más.

En el artículo 15.2 del anteproyecto analizado, por su parte, también se prevería el posible nombramiento de funcionarios interinos para la ejecución de programas de carácter temporal cuando su financiación proviniera de fondos de carácter finalista, lo que constituiría una ampliación respecto a la regulación actual establecida sobre este supuesto de nombramiento de interinos en el artículo 15.2 de la Ley 5/2017, de 5 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2018, así como en la Disposición que acabamos de citar del Decreto-ley 4/2018.


Dado que, como decimos, en el nuevo artículo 29.4 de la Ley 6/1985 no se prevería este supuesto de nombramiento de funcionarios interinos vinculados a fondos de carácter finalista, entendemos que el mismo regiría únicamente durante el período de vigencia del Presupuesto de 2019.

Además, en el artículo 15.2 .a) del anteproyecto sólo se dispondría que la duración no superaría el plazo que se establezca en la normativa básica estatal, quedando la duda acerca de si resultaría, por tanto, de aplicación el plazo adicional de doce meses que pasaría a admitirse con carácter general en la norma de Función Pública y que actualmente se recoge en el Decreto-ley 4/2018, como hemos indicado, planteándose, en particular, si regiría dicha posible ampliación para el supuesto de nombramiento de interinos con cargo a fondos de carácter finalista.

6.47.- Disposición Final Duodécima. Dos, que modifica el artículo 68 de la Ley 9/2010, de 30 de julio, de Aguas de Andalucía: Entendemos que las infraestructuras hidráulicas de interés de la Comunidad Autónoma serían las definidas en el artículo 29 de la propia Ley de Aguas de Andalucía.

6.48.- Disposición Final Duodécima. Seis, que modifica el artículo 87.4 de la Ley 9/2010, de 30 de julio, de Aguas de Andalucía: En este apartado se introduce la descripción de un nuevo método para determinar la cuota variable correspondiente al canon de mejora de infraestructuras hidráulicas de interés de la Comunidad Autónoma cuando se produjeran fugas de agua, de manera que, frente a la regulación actual, en la que se prevé la aplicación de la tarifa progresiva por tramos (artículo 87.1) sobre una base igual al consumo estimado, el anteproyecto distingue según se trate del consumo estimado o del real y de de las cuantías de una y otra magnitud. Sin embargo, la duda principal que nos sugiere el texto propuesto versa sobre la determinación del criterio a seguir para estar al consumo estimado o al real, de manera que se prevé la aplicación combinada y, aparentemente, simultánea de ambos conceptos, sin que alcancemos a comprender cómo podrían tenerse en cuenta los dos al mismo tiempo en el momento de determinar inicialmente la cuota tributaria correspondiente, pues, es de suponer que, conocido el consumo real, éste debería desplazar al estimado.

Plaza de España. Puerta de Navarra, s/n 0 41013 Sevilla

Código:	43CVe828YW0LYGr0sPJw/I3+iMenpD	Fecha	15/05/2019	
Firmado Por	ANTONIO LAMELA CABRERA			
	ANA MARIA MEDEL GODOY			
	JAIME VAILLO HERNANDEZ			
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	Página	37/41	


Por otra parte, se recomienda especificar cuál debería ser el objeto de la solicitud del contribuyente a la que se alude en el apartado analizado.

6.49.- Disposición Final Duodécima. Seis, que modifica el artículo 88 de la Ley 9/2010, de 30 de julio, de Aguas de Andalucía: Estableciéndose la exigibilidad del canon el último día del periodo de facturación para el supuesto de pérdida de agua en redes de abastecimiento y en el supuesto de suministros de agua no facturados o no sometidos al pago de tarifa, cabría plantearse si esa sería también la fecha de devengo del canon o ésta se correspondería con la resultante de aplicar la regla general prevista en el párrafo primero de este precepto (fecha de expedición de la factura). Hacemos esta observación partiendo de que, según el artículo 21.2 de la Ley General Tributaria, "*La ley propia de cada tributo podrá establecer la exigibilidad de la cuota o cantidad a ingresar, o de parte de la misma, en un momento distinto al del devengo del tributo*".

6.50.- Disposición Final Duodécima. Once, que añade la Disposición Transitoria Décima en la Ley 9/2010, de 30 de julio, de Aguas de Andalucía: Se plantea la duda acerca del momento en el que empezaría a regir la previsión del apartado 4 del artículo 89 bis que se prevé introducir también en la Ley de Aguas de Andalucía (Disposición Final Duodécima. Ocho), referido a la incidencia de la rectificación de las cuotas repercutidas sobre la obligación del sustituto de presentar la declaración anual. Así, de acuerdo con esta Disposición Transitoria Décima, se admitiría que, desde la entrada en vigor de la Ley del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para 2019, se practicara la rectificación de las cuotas repercutidas, aunque sólo conforme a algunas de las vías contempladas en ese nuevo artículo 89 bis, estimándose conveniente, por nuestra parte, que se aclare en la norma cómo se reflejarían dichas rectificaciones en las declaraciones anuales.

6.51.- Disposición Final Decimoquinta: Como antes indicábamos, una de las modificaciones del TRLGHP más destacadas consistiría en que los consorcios adscritos a la Administración de la Junta de Andalucía y las agencias públicas empresariales del artículo 68.1.b) de la LAJA pasarían a tener un estado de ingresos y de gastos en el Presupuesto de la Junta de Andalucía, en lugar de tener un PAIF y un presupuesto de explotación y capital. Pero tales cambios no entrarían en vigor hasta 2020, en el caso de los consorcios, y 2021, en el de las agencias públicas empresariales. Sin embargo, este aplazamiento se ha previsto, no sólo para aquellas modificaciones que afectan a la elaboración y aprobación del presupuesto relativo a tales entidades, sino que también afectaría a normas que regulan aspectos de ejecución y modificación presupuestarios (Disposición Final Primera. Trece, que modifica el artículo 51 del TRLGHP, Disposición Final Primera. Diecinueve, que modifica el artículo 60 del TRLGHP). Por tanto, parece que, durante 2020 y 2021, los consorcios y las agencias públicas empresariales, respectivamente, tendrían que proyectar su presupuesto según esta nueva regulación, pero también ya en tales años se les aplicarían algunas normas de ejecución y modificación presupuestarias que podrían no ser compatibles con el régimen de su presupuesto vigente para ese año, si es que éste no se hubiera elaborado aún conforme a las modificaciones proyectadas.

Plaza de España. Puerta de Navarra, s/n 0 41013 Sevilla

Código:	43Cve828YW0LYGr0sPJw/I3+iMenpD	Fecha:	15/05/2019	
Firmado Por:	ANTONIO LAMELA CABRERA ANA MARIA MEDEL GODOY JAIME VAILLO HERNANDEZ			
Url De Verificación:	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	Página:	38/41	

De acuerdo con lo expuesto, se recomienda garantizar la coherencia entre las normas de elaboración y de ejecución presupuestarias que resulten definitivamente de aplicación a estas entidades a partir de la modificación que se prevé del TRLGHP.


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

7.1.- Con carácter general existen numerosos artículos cuyas previsiones deberían constituir apartados o párrafos independientes, al regular ideas distintas y facilitarse así su lectura y comprensión. De este modo, conforme a lo dispuesto en el apartado 3.c) de la Instrucción 4/1995, de 20 de abril, de la Secretaría General para la Administración Pública, por la que se establecen criterios para la redacción de los proyectos de disposiciones de carácter general de la Junta de Andalucía, aplicable también a los anteproyectos de ley, los artículos se redactarán de acuerdo a los siguientes criterios orientadores: "*cada artículo un tema; cada párrafo una oración; cada oración una idea*".

Así por ejemplo, en la modificación del artículo 124 TRLGHP, realizada por el apartado Treinta y Ocho de la Disposición Final Primera, habría de dividirse en tantos apartados como previsiones de diferente alcance tenga cada una de las modificaciones introducidas.

7.2.- En materia de cita de normas estatales, la cita deberá incluir el título completo de la norma: TIPO (completo), NÚMERO Y AÑO (con los cuatro dígitos), separados por una barra inclinada, FECHA y NOMBRE. Tanto la fecha de la disposición como su nombre deberán escribirse entre comas ((Apartado 73 de la Resolución de 28 de julio de 2005, de la Subsecretaría, por la que se da publicidad al Acuerdo del Consejo de Ministros, de 22 de julio de 2005, por el que se aprueban las Directrices de técnica normativa). Por otra parte, la primera cita tanto en la parte expositiva como en la parte dispositiva deberá realizarse completa y podrá abreviarse en las demás ocasiones señalando únicamente tipo, número y año, en su caso, y fecha (Apartado 80 de la Resolución de 28 de julio de 2005 recientemente citada). No se ajustaría a tales previsiones, por ejemplo, en la Disposición Adicional Decimosexta, la referencia efectuada al "*Estatuto Básico del Empleado Público*", siendo así que en relación con el EBEP se habrían detectado otras referencias en el texto del Anteproyecto de Ley, por ejemplo, en su artículo 15 sin que tal mención se ajuste a lo que venimos indicando. Por tanto se recomienda la revisión del Anteproyecto de Ley para adecuar su texto, en las menciones tanto de esta como, en su caso, de otras normas estatales a las prescripciones indicadas.

7.3.- Recordaremos que la cita de normas autonómicas habría de hacerse del siguiente modo :Tipo, de la Comunidad Autónoma, Número y Año (con los cuatro dígitos), separados por una barra inclinada, FECHA (día y mes) y NOMBRE (Apartado 74 de la Resolución de 28 de julio de 2005, de la Subsecretaría, por la que se da publicidad al Acuerdo del Consejo de Ministros, de 22 de julio de 2005, por el que se aprueban las Directrices de técnica normativa). Así como lo dispuesto en la anterior Consideración 5.1.- del presente informe respecto a la segunda o posteriores citas. Ténganse en cuenta tales indicaciones, por ejemplo, en relación con la referencia efectuada a la "*Ley General de Hacienda Pública de la Junta de Andalucía*" en la Disposición Transitoria Segunda del Anteproyecto de

Código:	43CvE828YW0LYGr0sPJw/I3+iMenpD	Fecha:	15/05/2019	
Firmado Por	ANTONIO LAMELA CABRERA ANA MARIA MEDEL GODOY JAIME VAILLO HERNANDEZ			
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	Página:	39/41	

Ley. Mención que haremos extensiva, en lo que proceda, a las restantes normas autonómicas citadas en el curso del texto del Anteproyecto de Ley que se informa.

7.4.- **Artículo 6.** En el primer párrafo se suprime la expresión "*en relación con los créditos financiados con recursos propios*", para repetir la misma en los tres apartados del precepto, lo que resulta reiterativo e innecesario, por lo que sugerimos que se mantenga dicha expresión sin necesidad de trasladarla a cada apartado.

7.5.- **Artículo 8.** En el apartado 2 podría eliminarse la expresión "*para el año*" que figura al final del mismo, lo que se reitera para el tercer párrafo del Artículo 9.


7.6.- **Artículo 9.** En el párrafo cuarto en lugar de "*a lo largo del curso escolar que se inicie tras la entrada en vigor de esta Ley*", sería más apropiado indicar "*a lo largo del curso escolar 2019/2020*".

7.7.-**Artículo 35.** A este precepto se incorporarían previsiones de vigencia indefinida (Disposición Final Decimocuarta del Anteproyecto de Ley) por ello y a fin de favorecer la comprensión y aplicación del ordenamiento jurídico en aras a promover su coherencia y así la seguridad jurídica se recomienda que tales previsiones se incorporaran con carácter definitivo al texto de las disposiciones legales correspondientes (TRLGHP o Ley 6/2010, de 11 de junio, reguladora de la participación del as entidades locales en los tributos de la Comunidad Autónoma de Andalucía). Esto mismo se reitera para el **Artículo 37** y las **Disposiciones Adicionales Octava y Duodécima.**

7.8.- **Disposición Adicional Decimoséptima:** Como mejora en la redacción, en su segundo párrafo, se recomienda indicar "*in fine*": "*sistemas de gestión relacionados con la atención social, al objeto de poder aplicar las limitaciones en los mismos previstas en el artículo 10 de esta ley*". Ello para que el Anteproyecto de ley guarde adecuada coherencia interna al ser la expresión "*atención social*" la empleada en el artículo 10 del propio Anteproyecto, en lugar, de la de "*asistencia social*".

7.9.-**Disposición Adicional Vigésimo tercera:** En su segundo párrafo se recomienda aludir más bien a la Consejería con competencias en la materia de que se trate, más que a la denominación concreta de la Consejería en el momento actual. Otro tanto indicaremos respecto al párrafo inicial, salvo que en el mismo se pretendiera aludir a actuaciones ya realizadas por la Consejería efectivamente denominada con la indicación propuesta ("*Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Desarrollo Sostenible*").

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


Código:	43Cve828YW0LYGr@sPJw/I3+iMenpD	Fecha	15/05/2019	
Firmado Por	ANTONIO LAMELA CABRERA			
	ANA MARIA MEDEL GODOY			
	JAIME VAILLO HERNANDEZ			
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	Página	40/41	

El Letrado Jefe del Área de Asuntos Consultivos.
Fdo.: Antonio Lamela Cabrera

La Letrada de la Junta de Andalucía.
Fdo.: Ana María Medel Godoy

El Letrado de la Junta de Andalucía.
Fdo.: Jaime Vaillo Hernández

Plaza de España. Puerta de Navarra, s/n 0 41013 Sevilla

Código:	43CVe828YW0LYGr0sPJw/I3+iMenpD	Fecha:	15/05/2019	
Firmado Por	ANTONIO LAMELA CABRERA			
	ANA MARIA MEDEL GODOY			
	JAIME VAILLO HERNANDEZ			
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	Página	41/41	