

**INFORME SSCC2020/121 ANTEPROYECTO DE LEY DEL PRESUPUESTO DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA PARA EL AÑO 2021.**

**Asunto: Disposiciones generales: Ley. Competencia administrativa: Hacienda; ingresos; gastos Anteproyecto de Ley de Presupuesto de la Comunidad Autónoma para 2021.**

Remitido por el Excmo. Sr. Viceconsejero de Hacienda y Financiación Europea 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 septiembre de 2020 se anticipa vía correo electrónico borrador del Anteproyecto de Ley del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2021, a los efectos de la emisión de su informe, adjuntándose únicamente el borrador de dicho Anteproyecto.

**SEGUNDO.** En dicho borrador se resaltan en letra negrita las modificaciones introducidas a la anterior Ley 6/2019, de 19 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2020, modificaciones que serán el único objeto de valoración en el presente informe respecto al texto de la mentada Ley, salvo que se indique expresamente otra cosa.

**TERCERO.-** Con fecha 2 de octubre de 2020 se remite oficialmente dicha petición de informe.

**CUARTO.-** Desde la Consejería de Hacienda y Financiación Europea se comunica, en el mentado correo electrónico de 30 de septiembre de 2020, 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



<b>Código:</b>	43Cve8096NUNUDX6oQclHSHV3PnGba	<b>Fecha</b>	05/10/2020
<b>Firmado Por</b>	ANTONIO LAMELA CABRERA ANA MARIA MEDEL GODOY JAIME VAILLO HERNANDEZ		
<b>Url De Verificación</b>	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	<b>Página</b>	1/33



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 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.*



<b>Código:</b>	43Cve8096NUNUDX6oQclHSHV3PnGba	<b>Fecha</b>	05/10/2020
<b>Firmado Por</b>	ANTONIO LAMELA CABRERA ANA MARIA MEDEL GODOY JAIME VAILLO HERNANDEZ		
<b>Url De Verificación</b>	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	<b>Página</b>	2/33



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

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

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

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



<b>Código:</b>	43CVe8096NUNUDX6oQclHSHV3PnGba	<b>Fecha</b>	05/10/2020
<b>Firmado Por</b>	ANTONIO LAMELA CABRERA ANA MARIA MEDEL GODOY JAIME VAILLO HERNANDEZ		
<b>Url De Verificación</b>	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	<b>Página</b>	3/33



*Abundando en la doctrina expuesta, ha de traerse a colación, la sentencia del Tribunal Constitucional 3/2003, de 16 de enero (FJ 4), la cual subraya que las Cortes ejercen, mediante el examen, enmienda y aprobación de los Presupuestos Generales del Estado, una función específica y constitucionalmente definida, como ya expuso la citada sentencia del mismo Tribunal 76/1992, de 14 de mayo, (FJ 4). Por ello el Tribunal hace notar la triple función que cumplen estas leyes, al asegurar el control democrático de la actividad financiera, la participación en la actividad de dirección política y el control en la asignación de los recursos públicos; constatación que le lleva a afirmar que “estamos ante una ley singular, de contenido constitucionalmente determinado, exponente máximo de la democracia parlamentaria, en cuyo seno concurren las tres funciones que expresamente atribuye a las Cortes el artículo 66.2 de la Constitución Española: es una ley dictada en el ejercicio de su potestad legislativa, por la que se aprueban los presupuestos y, además, a través de ella, se controla la acción del Gobierno” (FJ 4).”*

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*



<b>Código:</b>	43CVe8096NUNUDX6oQclHSHV3PnGba	<b>Fecha</b>	05/10/2020
<b>Firmado Por</b>	ANTONIO LAMELA CABRERA ANA MARIA MEDEL GODOY JAIME VAILLO HERNANDEZ		
<b>Url De Verificación</b>	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	<b>Página</b>	4/33



*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).*

*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*



<b>Código:</b>	43Cve8096NUNUDX6oQclHSHV3PnGba	<b>Fecha</b>	05/10/2020
<b>Firmado Por</b>	ANTONIO LAMELA CABRERA ANA MARIA MEDEL GODOY JAIME VAILLO HERNANDEZ		
<b>Url De Verificación</b>	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	<b>Página</b>	5/33



*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 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*



<b>Código:</b>	43CvE8096NUNUDX6oQclHSHV3PnGba	<b>Fecha</b>	05/10/2020
<b>Firmado Por</b>	ANTONIO LAMELA CABRERA ANA MARIA MEDEL GODOY JAIME VAILLO HERNANDEZ		
<b>Url De Verificación</b>	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	<b>Página</b>	6/33



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 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." (STC123/2016, de 23 de junio, FJ 3). Nótese como uno de los argumentos constitucionales para proscribir determinados



<b>Código:</b>	43CvE8096NUNUDX6oQclHSHV3PnGba	<b>Fecha</b>	05/10/2020
<b>Firmado Por</b>	ANTONIO LAMELA CABRERA ANA MARIA MEDEL GODOY JAIME VAILLO HERNANDEZ		
<b>Url De Verificación</b>	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	<b>Página</b>	7/33



*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)>>.*

*(...) 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).



<b>Código:</b>	43CVe8096NUNUDX6oQclHSHV3PnGba	<b>Fecha</b>	05/10/2020
<b>Firmado Por</b>	ANTONIO LAMELA CABRERA ANA MARIA MEDEL GODOY JAIME VAILLO HERNANDEZ		
<b>Url De Verificación</b>	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	<b>Página</b>	8/33



**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 parlamentaria, poniendo especial énfasis en la función institucional que a dichas leyes les atribuye el



<b>Código:</b>	43Cve8096NUNUDX6oQclHSHV3PnGba	<b>Fecha</b>	05/10/2020
<b>Firmado Por</b>	ANTONIO LAMELA CABRERA ANA MARIA MEDEL GODOY JAIME VAILLO HERNANDEZ		
<b>Url De Verificación</b>	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	<b>Página</b>	9/33



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.

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



<b>Código:</b>	43Cve8096NUNUDX6oQclHSHV3PnGba	<b>Fecha</b>	05/10/2020
<b>Firmado Por</b>	ANTONIO LAMELA CABRERA ANA MARIA MEDEL GODOY JAIME VAILLO HERNANDEZ		
<b>Url De Verificación</b>	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	<b>Página</b>	10/33



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).*



<b>Código:</b>	43Cve8096NUNUDX6oQclHSHV3PnGba	<b>Fecha</b>	05/10/2020
<b>Firmado Por</b>	ANTONIO LAMELA CABRERA ANA MARIA MEDEL GODOY JAIME VAILLO HERNANDEZ		
<b>Url De Verificación</b>	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	<b>Página</b>	11/33



*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 2021, 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 le 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 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*



<b>Código:</b>	43CvE8096NUNUDX6oQclHSHV3PnGba	<b>Fecha</b>	05/10/2020
<b>Firmado Por</b>	ANTONIO LAMELA CABRERA ANA MARIA MEDEL GODOY JAIME VAILLO HERNANDEZ		
<b>Url De Verificación</b>	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	<b>Página</b>	12/33



*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.- 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.

3.3.- En el expediente de elaboración del presente Anteproyecto debería constar la correspondiente memoria económico financiera que justificara la relación entre los coeficientes establecidos para el cálculo del importe de las tasas portuarias afectadas por las modificaciones de la Ley 21/2007, de 18 de diciembre, de Régimen Jurídico y Económico de los Puertos de Andalucía, propuestas en el anteproyecto y el coste de los recursos correspondientes, de acuerdo con el 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.

3.4. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 37.1, subapartados a), b) c) y k), del Texto Refundido del Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado en virtud del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, en atención a su contenido, el Título II (en todo lo que resulte aplicable) y las Disposiciones Adicionales Decimosexta, Decimoséptima y Vigésimosegunda,- ésta última en cuanto que, en su último apartado, incorporaría previsiones relativas al personal de la Agencia administrativa creada-, habrían de ser objeto de negociación colectiva.

3.5.- Bien en la Parte Expositiva del Anteproyecto de Ley o bien en una Memoria Justificativa incorporada al expediente, habría de aparecer incorporada justificación relativa a la creación de los Cuerpos de funcionarios a que se refieren las Disposiciones Adicionales Decimosexta y Decimoséptima conforme a lo establecido en el artículo 20.2 de la Ley 6/1985, de 28 de Noviembre, de Ordenación de la Función Pública de la Junta de Andalucía y 75.1 del Texto Refundido del Estatuto Básico del Empleado Público aprobado en virtud del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre.

3.6.- En cuanto que el Anteproyecto de Ley de Presupuestos incorporaría la creación de una Agencia Administrativa (Disposición Adicional Vigésimosegunda), recordaremos que, conforme al artículo 56.3 de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de Administración de la Junta de Andalucía, el mismo, cuando se presente al Consejo de Gobierno debería ser acompañado del proyecto de estatutos y del plan inicial de actuación de la entidad.

Por otra parte recordaremos la necesidad de incorporar al expediente justificación de la concurrencia de alguna de las circunstancias o requisitos que, conforme al artículo 66 de la LAJA



<b>Código:</b>	43CVe8096NUNUDX6oQclHSHV3PnGba	<b>Fecha</b>	05/10/2020
<b>Firmado Por</b>	ANTONIO LAMELA CABRERA ANA MARIA MEDEL GODOY JAIME VAILLO HERNANDEZ		
<b>Url De Verificación</b>	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	<b>Página</b>	13/33



recientemente mencionada, habrían de concurrir para la creación de una Agencia Administrativa. Así como de la circunstancia contemplada en el artículo 50.1 de la LAJA *“(…) que tengan por objeto la realización de actividades cuyas características por razones de eficacia justifiquen su organización y desarrollo en régimen de autonomía de gestión y de mayor proximidad a la ciudadanía , en los términos previstos en esta Ley .”*

Finalmente habríamos de advertir que, en el supuesto de que la nueva Agencia supusiera duplicidad de funciones en relación con alguna Consejería o entidad instrumental preexistente, habría de procederse a la supresión o reducción de las funciones de éstas últimas, conforme a lo establecido en el artículo 50. 2 de la LAJA.

3.7.- En razón al contenido incorporado al Título II y a las Disposiciones Adicionales Decimosexta y Decimoséptima (creación de cuerpos de funcionarios de la Junta de Andalucía) así como a la Disposición Adicional Vigésimosegunda, que, en su último apartado, incorporaría previsiones relativas al personal de la Agencia administrativa creada, las mismas habrían de ser informadas por la Secretaría General de Administración Pública conforme al artículo 5.3 d) del Decreto 114/2020, de 8 de Septiembre, de Estructura Orgánica de la Consejería de Presidencia, Administración Pública e Interior.

3.8.- 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.

**CUARTA.-ESTRUCTURA DEL ANTEPROYECTO**

En cuanto a la estructura, que razonamos correcta, el Anteproyecto consta de 44 artículos, 22 disposiciones adicionales, 3 disposiciones transitorias, una disposición derogatoria, y 29 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 dictaminar”*.



<b>Código:</b>	43Cve8096NUNUDX6oQclHSHV3PnGba	<b>Fecha</b>	05/10/2020	
<b>Firmado Por</b>	ANTONIO LAMELA CABRERA ANA MARIA MEDEL GODOY JAIME VAILLO HERNANDEZ			
<b>Url De Verificación</b>	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	<b>Página</b>	14/33	

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 6/2019, de 19 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2020, 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.

5.2.- En particular, en relación con las Disposiciones Adicionales Decimosexta y Decimoséptima se haría necesaria la incorporación al Anteproyecto de ley que nos ocupa de la necesaria justificación a que aludimos en el párrafo inicial de la presente consideración jurídica 5.1, habiendo de advertirse por nuestra parte de la existencia del riesgo de que pudiera invocarse la eventual inconstitucionalidad de su inclusión en una Ley de Presupuestos, teniendo en cuenta que existiría algún pronunciamiento del Tribunal Constitucional que, en relación con la creación de un Cuerpo de funcionarios mediante Ley de Presupuestos, habría cuestionado la adecuación de dicha ubicación.

Así siguiendo la STC :

*“STC 130/1999, de 1 de julio.*

*En el presente supuesto, es dado apreciar que la incorporación de una regulación ordenadora del Estatuto de la Función Pública Regional, cual es la contenida en la disposición cuestionada -y que, como oportunamente señala el Ministerio Fiscal, requiere en principio una vigencia indefinida- a la Ley*



<b>Código:</b>	43Cve8096NUNUDX6oQclHSHV3PnGba	<b>Fecha</b>	05/10/2020
<b>Firmado Por</b>	ANTONIO LAMELA CABRERA ANA MARIA MEDEL GODOY JAIME VAILLO HERNANDEZ		
<b>Url De Verificación</b>	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	<b>Página</b>	15/33



de Presupuestos, cuyo carácter temporal resulta expresamente afirmado en el bloque de la constitucionalidad aplicable a la materia aquí contemplada, ha supuesto un quebranto del principio de seguridad jurídica entendido como certeza del Derecho [entre las más recientes, SSTC 118/1996 ( RTC 1996\118), fundamento jurídico 8º y 261/1997, fundamento jurídico 2º c b)]. Así lo ponen de manifiesto las propias dudas suscitadas por la representación procesal de la Administración en cuyo seno se integra el nuevamente creado Cuerpo Superior de Letrados acerca de su derogación por la disposición adicional novena de la Ley 5/1995, de Presupuestos Generales de la Diputación Regional de Cantabria para 1994, y que fueron objeto de nuestro análisis en el fundamento jurídico 3º. Quebranto que no puede entenderse paliado por el hecho de que el legislador tratara, mediante la aprobación de la disposición adicional octava de la Ley 5/1993, de subsanar un olvido previamente padecido en la Ley 4/1993, de la Función Pública Regional, toda vez que, según se ha indicado, el carácter excepcional que de tal medida se derivaría resulta contradicho por la ausencia de una posterior incorporación de la recreación del Cuerpo Superior de Letrados a la legislación de función pública autonómica.

En suma, al no poder considerarse la materia regulada por la norma dentro del contenido que constitucionalmente corresponde a las Leyes de Presupuestos, debemos concluir que la Disposición adicional octava de la Ley 5/1993, de Presupuestos Generales de la Diputación Regional de Cantabria, es contraria a la Constitución y a las normas que integran el bloque de la constitucionalidad (arts. 21 LOFCA y 56 del Estatuto de Autonomía de Cantabria)".

Si bien es cierto que en aquella ocasión se trataba de un Cuerpo de Letrados al servicio de la Administración Pública.

En el mismo sentido, en relación con la previsión incorporada a la Disposición Adicional Vigésimosegunda Creación de la Agencia Digital de Andalucía, habríamos de advertir de la necesidad de que la inclusión de tal medida en el Anteproyecto de Ley de Presupuestos quedare justificada en cuanto a su relación o conexión "directa, inmediata y querida por la norma" con el objeto del presupuesto (previsiones de ingresos o habilitaciones de gastos) o con los criterios de política económica general en que se sustentan, en los términos de la doctrina del Tribunal Constitucional a que aludimos en la Consideración Jurídica Primera del presente informe.

En tal sentido, reproduciremos a continuación algunos pronunciamientos del Tribunal Constitucional que resultarían ilustrativos a estos efectos.

Así siguiendo la STC 206/2013, de 5 de diciembre, RTC 2013/206.

"*TERCERO*.(...)



<b>Código:</b>	43Cve8096NUNUDX6oQclHSHV3PnGba	<b>Fecha</b>	05/10/2020
<b>Firmado Por</b>	ANTONIO LAMELA CABRERA ANA MARIA MEDEL GODOY JAIME VAILLO HERNANDEZ		
<b>Url De Verificación</b>	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	<b>Página</b>	16/33



d) La disposición adicional trigésima novena (creación de agencias estatales), recoge una autorización al Gobierno para que en el plazo de un año proceda a la transformación de determinados organismos públicos en agencias estatales, de acuerdo con lo establecido en la Ley 28/2006, de 18 de julio (RCL 2006, 1443), de agencias estatales para la mejora de los servicios públicos. La norma establece los criterios que en su caso deberán seguirse para llevar a cabo la citada transformación, y limita, en su apartado segundo, la creación de nuevas agencias a un máximo de cinco, exigiendo en todo caso «un informe preceptivo y vinculante del Ministerio de Economía y Hacienda que, evaluando los efectos de dicha creación sobre el gasto público, determine la oportunidad de su creación».

Para la demanda, esta disposición está extramuros del contenido posible de las leyes de presupuestos por formar parte de la organización de los poderes públicos. El Abogado del Estado considera sin embargo que la medida está dirigida a contener el gasto público, toda vez que la creación de agencias está limitada, y que en todo caso dicha Ley de Agencias contiene una habilitación a la ley de presupuestos, lo que permite descartar la inconstitucionalidad de la norma de acuerdo con la doctrina sentada en el fundamento jurídico 2.b) de la STC 61/1997, de 20 marzo (RTC 1997, 61).

La medida controvertida guarda conexión con la contención, y eventual reducción, del gasto público, como evidencia el apartado segundo de la disposición, por lo que, al menos desde esta perspectiva, su vinculación con la materia presupuestaria, con el contenido eventual, no puede ser descartada de acuerdo con nuestra consolidada doctrina.

Adicionalmente, debe tenerse en cuenta que la propia ley reguladora de las agencias estatales (Ley 28/2006 [RCL 2006, 1443]), en su disposición adicional quinta, había previsto la misma autorización, si bien sujetándola al plazo de dos años. Desde esa perspectiva, la disposición que ahora se impugna no supone una transformación esencial de su régimen jurídico, sino una extensión puntual de una autorización que ya estaba prevista en la propia ley de agencias.

No hay, en definitiva, razones suficientes para considerar que la norma impugnada deba ser declarada inconstitucional, sin que desde luego sea tarea de este Tribunal enjuiciar el mayor o menor acierto del legislador al establecer este tipo de autorizaciones, sino únicamente, y partiendo siempre de la presunción de constitucionalidad de las normas legales, expulsar del ordenamiento aquellas que evidentemente, y fuera de toda duda razonable, no encuentren acomodo en nuestra Constitución”.

Por su parte, la STC 178/1994, de 16 de junio, RTC 1994/178, determina lo siguiente:

“Quinto. Supresión de las Cámaras Agrarias como Corporaciones de Derecho Público.

Tal como señalamos en la STC 76/1992 ( RTC 1992\76) (fundamento jurídico 4.º), la singularidad de la Ley de Presupuestos radica en el hecho de que es una ley con una función específica y constitucionalmente definida (art. 134.2 CE), expresión de una de las potestades o competencias que, singular y expresamente, la Constitución encomienda a las Cortes Generales (art.



<b>Código:</b>	43Cve8096NUNUDX6oQclHSHV3PnGba	<b>Fecha</b>	05/10/2020
<b>Firmado Por</b>	ANTONIO LAMELA CABRERA ANA MARIA MEDEL GODOY JAIME VAILLO HERNANDEZ		
<b>Url De Verificación</b>	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	<b>Página</b>	17/33



66.1. CE). Es, en concreto, la Ley que cada año aprueba los Presupuestos Generales del Estado incluyendo la totalidad de los gastos e ingresos del sector público estatal y la consignación del importe de los beneficios fiscales que afecten a los tributos del Estado. Y puesto que el Presupuesto es un instrumento de la política económica del Gobierno, la Ley de Presupuestos es, además, vehículo de dirección y orientación de la política económica.

Como consecuencia de ello, las Leyes de Presupuestos tienen, ante todo, un contenido mínimo, necesario e indisponible, constituido por la expresión cifrada de la previsión de ingresos y la habilitación de gastos; junto a ello, poseen un contenido posible, no necesario y eventual, que puede afectar a materias distintas a ese contenido necesario constituido por la previsión de ingresos y la habilitación de gastos. Ahora bien «para que la regulación, por una Ley de Presupuestos, de una materia distinta a su núcleo mínimo, necesario e indisponible (previsión de ingresos y habilitación de gastos) sea constitucionalmente legítima es necesario que esa materia tenga relación directa con los gastos e ingresos que integran el Presupuesto o con los criterios de política económica de la que ese Presupuesto es el instrumento y que, además, su inclusión en dicha Ley esté justificada, en el sentido de que sea un 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». De ahí que « la inclusión injustificada de estas materia en la ley anual de Presupuestos 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 [STC 65/1987 ( RTC 1987\65), fundamento jurídico 3.º] y por afectar al principio de seguridad jurídica, debido a la incertidumbre que una regulación de este tipo origina [STC 65/1990 ( RTC 1990\65), fundamento jurídico 3.º]» (STC 76/1992, fundamento jurídico 4.º).

La disposición impugnada, por su contenido y finalidad, es una norma reguladora, aunque sea en clave negativa, de la naturaleza y el régimen jurídico de un tipo concreto de Administraciones Públicas, las Cámaras de la Propiedad Urbana. Es evidente, pues, que no puede ser encuadrada en lo que este Tribunal ha definido como núcleo mínimo, necesario e indisponible de las Leyes de Presupuestos Generales, consistente en la expresión cifrada de la previsión de ingresos y la habilitación de gastos. Tratándose pues, de una materia distinta a la estrictamente presupuestaria (previsión de ingresos y habilitación de gastos), debemos preguntarnos si cumple los dos requisitos que este Tribunal Constitucional ha establecido como condicionantes de la legitimidad constitucional de la inclusión en las Leyes de Presupuestos de materias que no forman parte del contenido mínimo, necesario e indisponible de este tipo de Leyes.

La supresión de las Cámaras de la Propiedad Urbana no guarda relación directa con los ingresos o gastos del Estado. No tiene incidencia alguna sobre los gastos autorizados en el Presupuesto porque, al margen de otras consideraciones, el presupuesto de las citadas Cámaras se elaboraba y aprobaba al margen del Presupuesto del Estado, y los gastos de aquéllas no figuraban en éste (arts. 38 y ss. del Reglamento de las Cámaras Oficiales de la Propiedad Urbana, Real Decreto 1649/1977). Por las mismas razones, carece de repercusión sobre los ingresos presupuestarios, pues, aun considerando que la conexión directa con los ingresos del Estado pudiese derivar de la cuota obligatoria que los asociados debían pagar -planteamiento que difícilmente puede aceptarse dada su



<b>Código:</b>	43CvE8096NUNUDX6oQclHSHV3PnGba	<b>Fecha</b>	05/10/2020
<b>Firmado Por</b>	ANTONIO LAMELA CABRERA ANA MARIA MEDEL GODOY JAIME VAILLO HERNANDEZ		
<b>Url De Verificación</b>	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	<b>Página</b>	18/33



*naturaleza de recurso fijo y permanente de las Cámaras- en todo caso la cuota fue suprimida por la Ley 33/1987, de Presupuestos Generales para 1988, razón por la cual resulta evidente que esa conexión directa con los ingresos del Estado, supuestamente derivada de la existencia de la cuota obligatoria, de ser tal, habría desaparecido a partir de 1988, por lo que difícilmente puede explicarse la incidencia de una cuota ya inexistente sobre los Presupuestos del año 1990.*

*Debe descartarse también que la norma impugnada guarde relación directa con los criterios de política económica en que se inspira el presupuesto. A diferencia de otros casos, en que la autorización al Gobierno para suprimir entidades públicas o modificar su regulación se concede «al objeto de contribuir a la racionalización y reducción del gasto público» (art. 80 de la Ley 4/1990, de 29 de junio), o «por razones de política económica» [art. 95 de la Ley 39/1992, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1993 ( RCL 1992\2801 y RCL 1993\483)], la norma ahora impugnada no invoca como causa justificadora, ni la reducción del gasto público que de la misma pudiera derivarse, ni las razones de política económica en que pueda ampararse. Ni, finalmente, se acierta a averiguar por qué la supresión de las Corporaciones de Derecho Público «Cámaras de la Propiedad Urbana», cuyos ingresos son extrapresupuestarios (art. 38 del Reglamento), puede contribuir a la reducción del gasto público, ni qué razón de política económica puede amparar esta decisión.*

*Esta razón no puede tampoco buscarse en el contenido del ap. 2 a) de la Disposición impugnada relativo al destino del patrimonio de las Cámaras por cuanto una norma que habilita al Gobierno para que regule la liquidación del patrimonio de las Cámaras de la Propiedad Urbana no puede considerarse, por mucho que de ello se derive algún día algún ingreso para el Estado, como una decisión de política económica del Gobierno, so pena de identificar a ésta con cualquier medida, de la envergadura que sea, que tenga una incidencia cualquiera en el patrimonio de la Administración del Estado. En cualquier caso, y dicho sea a mayor abundamiento de lo que acaba de afirmarse, la liquidación del patrimonio de las Cámaras es la consecuencia de la extinción de las mismas, decisión esta que, según hemos dicho, no puede formar parte de una Ley de Presupuestos Generales del Estado; razón por la cual resulta improcedente justificar la legitimidad constitucional de la causa (supresión de las Cámaras de la Propiedad Urbana) a través de lo que no es más que la consecuencia de aquélla (liquidación de su patrimonio).*

*Por último, tampoco puede entenderse que la normativa objeto de impugnación sea 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. La supresión de las Cámaras de la Propiedad Urbana como Corporaciones de Derecho Público en nada afecta a los Presupuestos Generales del Estado en sí mismos considerados, ni a su ejecución, por lo que tampoco desde esta perspectiva puede justificarse su inclusión en la Ley de Presupuestos.*

*No siendo, en primer lugar, contenido necesario de la Ley de Presupuestos la supresión de las Cámaras de la Propiedad Urbana, y tratándose, por otra parte, de una materia que carece de vinculación con el ámbito del contenido posible de este tipo de ley, debemos declarar que la*



<b>Código:</b>	43Cve8096NUNUDX6oQclHSHV3PnGba	<b>Fecha</b>	05/10/2020
<b>Firmado Por</b>	ANTONIO LAMELA CABRERA ANA MARIA MEDEL GODOY JAIME VAILLO HERNANDEZ		
<b>Url De Verificación</b>	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	<b>Página</b>	19/33



*Disposición impugnada es contraria a la Constitución por estar contenida en la Ley de Presupuestos Generales del Estado (art. 134.2 CE)".*

5.3.- Con carácter general sugerimos que la supresión de apartados, párrafos o previsiones respecto a la anterior Ley 6/2019, de 19 de diciembre, se motive debidamente en el expediente.

5.4.- 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.

5.5.- 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 ESPECIFICO DEL ARTICULADO.**

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

6.1.- **Artículo 3.** Debería motivarse que la aplicación del artículo 97 bis del Texto Refundido de la Ley de Hacienda Pública, en cuanto a la vinculación a un ciclo estacional de 12 meses distinto del año natural para CETURSA, de 1 de junio de 2020 a 1 de junio de 2021, deriva de lo dispuesto en el artículo 27 de sus Estatutos contenidos en el Acuerdo de 23 de junio de 2020, del Consejo de Gobierno, por el que se autoriza la modificación de los Estatutos Sociales de Cetursa Sierra Nevada, S.A.

6.2.- **Artículo 6.** En el apartado 1.a) interpretamos que el concepto de los "asimilados" a altos cargos, se emplea en los términos del artículo 2.1 de la Ley 3/2005, de 8 de abril, de Incompatibilidades de Altos Cargos de la Administración de la Junta de Andalucía y de Declaración de Actividades, Bienes, Intereses y Retribuciones de Altos Cargos y otros Cargos Públicos.

6.3.- **Artículo 12.** En el apartado 3 entendemos que la iniciativa para instar las adecuaciones retributivas que deba ser autorizadas por el Consejo de Gobierno, no sólo podrá realizarse por las agencias administrativas y agencias de régimen especial, sino también por las agencias públicas empresariales, a tenor de lo dispuesto en el apartado 1.c), lo que debería reflejarse.

6.4.- **Artículo 13.** Presumimos 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 2021.



<b>Código:</b>	43Cve8096NUNUDX6oQclHSHV3PnGba	<b>Fecha</b>	05/10/2020
<b>Firmado Por</b>	ANTONIO LAMELA CABRERA ANA MARIA MEDEL GODOY JAIME VAILLO HERNANDEZ		
<b>Url De Verificación</b>	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	<b>Página</b>	20/33



En el apartado 1 suponemos que las tres Ofertas de Empleo Público que se aprueben con posterioridad, no habrán de celebrarse durante el año 2021 y que, por tanto, esta previsión tiene carácter indefinido.

6.5.- **Artículo 18.** Regula las retribuciones del personal laboral.

6.5.1.- En el apartado 1 habría de motivarse la supresión de la excepción del cargo a la masa salarial de *“las cuantías que tengan por objeto garantizar que las retribuciones íntegras anuales del personal laboral del sector público andaluz sean de, al menos, 1.00 euros mensuales en catorce pagas”*.

6.5.2.- En los apartados 3 y 4 se suprime la necesidad de informe de la Consejería competente en materia de Administración Pública, conjuntamente con la Consejería competente en materia de Regeneración. Tanto la Secretaría General para la Administración Pública y la Secretaría General de Regeneración, Racionalización y Transparencia, ostentan competencias idénticas para la realización de informes preceptivos en los supuestos de modificación de las condiciones retributivas de altos cargos y del resto de personal de las entidades instrumentales, según lo dispuesto en los artículos 5.3.v) del Decreto 114/2020, de 8 de septiembre, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de la Presidencia, Administración Pública e Interior; y artículo 7.1.h) del Decreto 98/2019, de 12 de febrero, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Turismo, Regeneración, Justicia y Administración Local.

Ambos preceptos establecen textualmente que estas Secretarías tendrán la función de: *“Emitir los informes preceptivos sobre determinación y modificación de las condiciones retributivas del personal directivo y del resto del personal de las entidades instrumentales de la Junta de Andalucía”*, añadiendo a continuación *“sin perjuicio del informe que corresponda”* tanto a la Consejería competente en materia de regeneración (Decreto 114/2020, de 8 de septiembre), como a la Consejería competente en materia de Regeneración (Decreto 98/2019, de 12 de febrero).

Esta dualidad ya se puso de manifiesto por parte de este Gabinete Jurídico en el Informe SSPI00004/19, de 7 de febrero de 2019, sobre el proyecto de Decreto por el que se aprueba la estructura orgánica de la Consejería de Presidencia, Administración Pública e Interior (Decreto 99/2019, de 12 de febrero), e Informe SSPI000014/19, de 7 de febrero de 2019, sobre proyecto del Decreto por el que se aprueba la estructura orgánica de la Consejería de Turismo, Regeneración, Justicia y Administración Local (Decreto 98/2019, de 12 de febrero, antes de la modificación por Decreto 113/2020, de 12 de febrero).

A la luz de todo ello, se plantea la duda de si los informes de la Secretaría General para la Administración Pública, establecidos en el mentado párrafo v) del artículo 5.3 del Decreto 114/2020, de 8 de septiembre, en caso de cumplirse alguno de los supuestos allí regulados, no serían ya exigibles tras la entrada en vigor del presente Anteproyecto, a pesar de estar previstas en dicho Decreto.



<b>Código:</b>	43CVe8096NUNUDX6oQclHSHV3PnGba	<b>Fecha</b>	05/10/2020
<b>Firmado Por</b>	ANTONIO LAMELA CABRERA ANA MARIA MEDEL GODOY JAIME VAILLO HERNANDEZ		
<b>Url De Verificación</b>	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	<b>Página</b>	21/33



Esto mismo se reproduce específicamente para los **Artículos 24.1.b) y 25.2** del Anteproyecto, en cuanto a la determinación y modificación de retribuciones, y régimen económico del personal directivo de las entidades del sector público andaluz, respectivamente.

6.6.- **Artículo 22.** Habría de motivarse la supresión del segundo párrafo del apartado 1 sobre las resoluciones de convocatorias de sexenios.

6.7.- **Artículo 24.** Se desconoce por qué se ha eliminado la necesidad de informe favorable de las Consejerías competentes en materia de Regeneración y Hacienda, para la adopción de pactos en el marco de sistemas de mediación y conciliación, así como en su caso, el acceso a arbitraje, “*en las retribuciones o en la aplicación de las medidas de ajuste presupuestario*”.

6.8.- **Artículo 23.** En el apartado 5 el concepto de “*plaza vacante dotada presupuestariamente*”, debería relacionarse con el de “*plantilla presupuestaria*” del Artículo 26, de modo que aquél resulta una especificidad respecto de éste, en cuanto a que se trata de las plazas vacantes dentro de los diversos tipos de puestos que integran la plantilla presupuestaria. Por otro lado, no debería indicarse que este Anexo acompaña a la Ley de Presupuesto “*de cada ejercicio*”, sino solo a esta Ley, pues cada Ley de Presupuesto puede contener una regulación distinta para cada ejercicio.

6.9.- **Artículo 26.** En el apartado 6 debería motivarse la eliminación del segundo párrafo referido a la excepción en las ampliaciones de plantilla previstas en el Decreto 390/1986, de 10 de diciembre, y Decreto 99/2019, de 12 de febrero.

6.10.- **Artículo 38.** En el apartado 6 tendría que motivarse por qué se suprime la previsión “*con el compromiso por parte de la misma de dotar presupuestariamente la carga financiera que proceda en concepto de amortización del principal, intereses y comisiones, para atender la operación*”.

6.11.- **Disposición Adicional Decimosegunda.** En el apartado 3 se incorpora un límite el incremento de los gastos de acción social que parece venir a trasladar lo establecido, a su vez, en el Real Decreto-ley 2/2020, de 21 de enero, por el que se aprueban medidas urgentes en materia de retribuciones en el ámbito del sector público. Sin embargo éste último precepto se refiere o viene a limitar el posible incremento de tales gastos para 2020 con respecto a los de 2019, por lo que, en principio, no resultaría vinculante en relación con el presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para 2021.

6.12.- **Disposición Adicional Decimosexta.** En el apartado Uno .1, en su primer párrafo, parece más adecuado aludir a que se crea dentro del Subgrupo A.”, integrado en el Grupo A configurado en el artículo 76 del Texto Refundido del Estatuto Básico del Empleado Público aprobado en virtud del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre. Ello conforme a lo razonado en el párrafo inicial de la siguiente consideración jurídica del presente informe.

En el apartado 2 se recomienda sustituir su rúbrica (“*integración de funcionarios*”), pues el contenido de dicho apartado 2 sería más amplio que el indicado o comprendido en dicha rúbrica.



<b>Código:</b>	43Cve8096NUNUDX6oQclHSHV3PnGba	<b>Fecha</b>	05/10/2020
<b>Firmado Por</b>	ANTONIO LAMELA CABRERA ANA MARIA MEDEL GODOY JAIME VAILLO HERNANDEZ		
<b>Url De Verificación</b>	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	<b>Página</b>	22/33



Lo establecido en el apartado Dos, subapartado 3 segundo párrafo, resultaría reproducción de lo dispuesto, a su vez, con carácter básico, en el artículo 10 de la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de Incompatibilidades del Personal al servicio de las Administraciones Públicas. Recordaremos pues las exigencias derivadas de la técnica *“lex repetita”*, conforme a las cuales dicha reproducción únicamente sería posible en cuanto que fuera necesaria para la comprensión de la norma autonómica, habiendo de efectuarse de los términos literales de la normativa estatal y con referencia expresa a la misma.

En el apartado Dos, subapartado 3, letra a), apartado i) , inciso final, parece que habría de aludirse más bien a los *“criterios del baremo contemplados en las letras ii) a iv) de la presente letra a)”*.

En el apartado Dos, subapartado 3, letra a), apartado ii), habría de mejorarse o aclararse la siguiente expresión *“en los términos del numero 1 del presente apartado anterior”*.

En el apartado Tres, en el subapartado 2 se excluiría de la posibilidad de participar en las pruebas a los funcionarios que se encontrasen en situación de excedencia voluntaria por interés particular, efecto que no se habría detectado por nuestra parte que estuviera contemplado en la normativa de función pública reguladora de tal situación (artículo 89 del TREBEP) por lo que habría de justificarse su adecuación a derecho en el expediente, de mantenerse. En cuanto a la referencia a la suspensión firme de funciones, parece aplicación de lo establecido, a su vez, con carácter básico en el artículo 90 del TREBEP, por lo que damos por reproducida la objeción recientemente efectuada en relación con la técnica *“lex repetita”*.

**6.13.- Disposición Adicional Decimoséptima.** En el apartado Uno.1. no parece adecuado indicar que se crea, dentro del Subgrupo A.2 *“, integrado en el Grupo A configurado en la Disposición Adicional Quinta de la Ley 6/1985, de 28 de Noviembre”*, ello teniendo en cuenta que la Disposición Transitoria Tercera del Texto Refundido del Estatuto Básico del Empleado Público aprobado en virtud del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, en adelante, TREBEP, establecería la equivalencia del mencionado Subgrupo A.2, más bien con el Grupo B de los contemplados, a su vez, en la Disposición Adicional Quinta de la Ley 6/1985, de 28 de Noviembre. Por lo que resultaría más adecuado aludir al Grupo A del artículo 76 del TREBEP.

En el apartado 2 se recomienda sustituir su rúbrica (*“integración de funcionarios”*), pues el contenido de dicho apartado 2 sería más amplio que el indicado o comprendido en dicha rúbrica.

En este mismo apartado, subapartado 2, no parece adecuado aludir a los títulos de *“Doctor, Licenciado, Ingeniero, Arquitecto”*, al establecerse, a su vez, en el Apartado Uno.1 la creación del cuerpo, dentro del Subgrupo A.2, entendemos que del artículo 76 del TREBEP, ello teniendo en cuenta la equivalencia, establecida en la Disposición Transitoria Tercera.2 del TREBEP entre el Subgrupo A.2 y el Grupo B.



<b>Código:</b>	43Cve8096NUNUDX6oQclHSHV3PnGba	<b>Fecha</b>	05/10/2020
<b>Firmado Por</b>	ANTONIO LAMELA CABRERA ANA MARIA MEDEL GODOY JAIME VAILLO HERNANDEZ		
<b>Url De Verificación</b>	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	<b>Página</b>	23/33



En el apartado Dos, subapartado 3, en sus dos párrafos iniciales, no se entiende bien la alusión a los funcionarios pertenecientes al Subgrupo A1, en cuanto que la Disposición Adicional Decimoséptima crearía un Cuerpo perteneciente al Subgrupo A.2 siendo así que la carrera o promoción vertical u horizontal de los funcionarios aludiría al acceso desde Cuerpos o escalas pertenecientes a un determinado subgrupo de titulación a otros de un Subgrupo superior o bien del mismo Subgrupo (artículo 21 de la Ley 6/1985, de 28 de Noviembre, de la Función Pública de Andalucía y artículos 16.3 subapartados b) a d) y artículo 18 del TREBEP), pero no a Cuerpos pertenecientes a un Subgrupo inferior. Por otra parte, téngase en cuenta lo expuesto en relación con los méritos a que se alude en las letras iii) y iv) [ *“antigüedad en el Suero Superior de Administradores, especialidad (...)”*] de la letra a) del subapartado 3 de este apartado Dos.

Lo establecido en el apartado Dos, subapartado 3 segundo párrafo, resultaría reproducción de lo dispuesto, a su vez, con carácter básico, en el artículo 10 de la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de Incompatibilidades del Personal al servicio de las Administraciones Públicas. Recordaremos pues las exigencias derivadas de la técnica *“lex repetita”*, conforme a las cuales dicha reproducción únicamente sería posible en cuanto que fuera necesaria para la comprensión de la norma autonómica, habiendo de efectuarse de los términos literales de la normativa estatal y con referencia expresa a la misma.

En el apartado Dos, subapartado 3, letra a), apartado i) , inciso final, parece que habría de aludirse más bien a los *“criterios del baremo contemplados en las letras ii) a iv) de la presente letra a)”*.

En el apartado Dos, apartado Dos, subapartado 3, letra a), apartado ii), habría de mejorarse o aclararse la siguiente expresión *“en los términos del numero 1 del presente apartado anterior”*.

En el apartado Dos, en su último párrafo, parece que la referencia habría de hacerse a que el funcionario viniera ocupando provisionalmente un puesto de trabajo adscrito al *“Cuerpo Técnico de Interventores y Auditores de la Junta de Andalucía”*.

En el apartado Tres, en el subapartado 2 se excluiría de la posibilidad de participar en las pruebas a los funcionarios que se encontrasen en situación de excedencia voluntaria por interés particular, efecto que no se habría detectado por nuestra parte que estuviera contemplado en la normativa de función pública reguladora de tal situación (artículo 89 del TREBEP) por lo que habría de justificarse su adecuación a derecho en el expediente, de mantenerse. En cuanto a la referencia a la suspensión firme de funciones, parece aplicación de lo establecido, a su vez, con carácter básico en el artículo 90 del TREBEP, por lo que damos por reproducida la objeción recientemente efectuada en relación con la técnica *“lex repetita”*.

6.14.- **Disposición Adicional Decimoctava.** En relación con el apartado 1 habríamos de advertir cómo la Ley 4/1986, de 5 de mayo, de Patrimonio de la Comunidad Autónoma de Andalucía se refiere *“a la persona titular de la de la Consejería competente en materia de Hacienda”* (artículo 87), en lugar de a la persona titular de la Consejería competente en materia de patrimonio.



<b>Código:</b>	43CVe8096NUNUDX6oQclHSHV3PnGba	<b>Fecha</b>	05/10/2020
<b>Firmado Por</b>	ANTONIO LAMELA CABRERA ANA MARIA MEDEL GODOY JAIME VAILLO HERNANDEZ		
<b>Url De Verificación</b>	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	<b>Página</b>	24/33



En el apartado 2, no parece adecuado aludir a los contratos que *“vayan a ejecutarse a través de fórmulas de colaboración público privada”*, ello en la medida en que este tipo de contratos no aparecerían ya contemplados en la Ley 9/2017, de 8 de Noviembre, de Contratos del Sector Público, sin que tampoco se aluda a dicha categoría en el artículo 88 bis de la Ley 4/1986, de 5 de mayo, de Patrimonio de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Por otra parte, en este mismo apartado, se recomienda indicar, tal y como se hace en el apartado precedente de esta misma Disposición Adicional, que se autoriza al titular de la Consejería competente en materia de Hacienda para acordar las correspondientes enajenaciones.

**6.15.- Disposición Adicional Vigésimosegunda.** En el apartado 1 se recomienda mejorar la redacción sustituyendo la expresión *“instrumentos”* por la de competencias u otra similar.

En el apartado 1. cabría matizar, en su inciso final, el ámbito de las funciones de la Agencia, en cuanto que referido a *“la Junta de Andalucía, sus Agencias Administrativas y de Régimen Especial”*. Ello en la medida en que de lo dispuesto, a su vez, en el apartado 3 de la Disposición Adicional Vigésimosegunda se deduciría que dicho ámbito no se extendería sin más a una de tales Agencias Administrativas, cual sería el Servicio Andaluz de Salud.

En relación con el apartado 2 recordaremos que, conforme al artículo 56.1.b) de la LAJA, en su último párrafo, *“La adscripción de las agencias administrativas y públicas empresariales a una o varias Consejerías o a una agencia se efectuará por decreto del Consejo de Gobierno.”*

En relación con lo establecido en el apartado 6 recordaremos lo establecido en el artículo 65.apartados 1 y 2 de la LAJA, conforme al cual: *“Las agencias administrativas (...) se rigen por el derecho administrativo”* (artículo 65.1) asimismo *“se rigen por el mismo régimen jurídico de personal, presupuestario, económico-financiero, de control y contabilidad que el establecido para la Administración de la Junta de Andalucía”* (artículo 65.2). En materia de patrimonio y contratación, habría de tenerse en cuenta lo establecido, respectivamente, en los artículos 61 y 62.1 de la LAJA.

Surgen dudas en relación con lo dispuesto en el apartado 8 a la vista de lo establecido, a su vez, en la Disposición Transitoria Segunda del Anteproyecto de Ley de Presupuestos, ello por cuanto que el primero determina que la dotación de la Agencia, en el momento de su puesta en funcionamiento, será: *“todo el presupuesto dedicado al gasto de inversión en TIC gestionado por los diferentes centros de gestión”*, siendo así que, a su vez la Disposición Transitoria Segunda del propio Anteproyecto indicaría que, *“durante el ejercicio 2021, los contratos, en cargos o convenios que se encuentren en el ámbito de las diferentes Consejerías o entidades, se realizarán con cargo al presupuesto de las mismas”*.

Por otra parte y, en el mismo sentido, habríamos de advertir que nada se indicaría en el Anteproyecto de Ley acerca del plazo o momento en que hubiera de producirse la puesta en funcionamiento de la Agencia.



<b>Código:</b>	43Cve8096NUNUDX6oQclHSHV3PnGba	<b>Fecha</b>	05/10/2020
<b>Firmado Por</b>	ANTONIO LAMELA CABRERA ANA MARIA MEDEL GODOY JAIME VAILLO HERNANDEZ		
<b>Url De Verificación</b>	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	<b>Página</b>	25/33



En el apartado 9 no parece adecuado aludir al régimen jurídico establecido para el personal “docente”, ello conforme a lo dispuesto, a su vez, en el artículo 67.2 de la LAJA.

**6.16.- Disposición Final Primera. Dos, que añade una nueva Disposición transitoria al Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de marzo, por el que se aprueba el TRLGHP:** Tomando como referencia el artículo 4 del TRLGHP, se recomienda aludir al “régimen presupuestario, económico-financiero, de control y contabilidad”.

En cualquier caso, debería aclararse si con esta norma se trataría de determinar el régimen aplicable a la elaboración y aprobación de los presupuestos de los consorcios en cuestión, de modo que, también respecto a dicho régimen y concurriendo la situación delimitada en esta Disposición, resultaría de aplicación el previsto anteriormente en sus Estatutos.

**6.17.- Disposición Final Primera. Tres, que modifica el artículo 5.4 del TRLGHP:** Se advierte que en los apartados anteriores de este artículo 5 ya se hace referencia a entidades que no pertenecerían al Sector Público Andaluz y que hipotéticamente podrían encontrarse en la situación descrita en el que se propone como nuevo apartado 4. Así ocurre en el apartado 3, en el que se alude a “A las fundaciones del sector público andaluz y a las demás entidades con personalidad jurídica propia no incluidas en los artículos anteriores, en las que sea mayoritaria la representación, directa o indirecta, de la Administración de la Junta de Andalucía”, para determinar que entonces “les será de aplicación el régimen presupuestario, económico-financiero, de control y contabilidad que se establece en la presente Ley, en lo previsto en la misma”. Por tanto, quedaría la duda acerca de si a entidades se les aplicarían las previsiones del apartado 3 o 4, en cuanto concurrieran las circunstancias establecidas en ambos.

Por otro lado, debería evitarse aludir en este apartado a consorcios que formen parte o no del Sector Público Andaluz, pues en el artículo 4 del propio TRLGHP el referente empleado es el de consorcios del artículo 12.3 de la LAJA, es decir, el de consorcios adscritos a la Administración de la Junta de Andalucía.

**6.18.- Disposición Final Primera. Cuatro, que modifica el artículo 26.3 del TRLGHP:** Se advierte para su posible valoración que las encomiendas de gestión quedarían fuera del ámbito de aplicación de este apartado, aunque la misma comportara alguna transferencia dineraria entre las partes de dicha relación, pues sólo se aludiría a los encargos a medios propios.

**6.19.- Disposición Final Primera. Seis, que modifica el artículo 34.3 del TRLGHP:** Se recomienda aclarar en el anteproyecto si las transferencias aquí referidas serían distintas de las transferencias de financiación reguladas en el artículo 58 bis del propio texto refundido, teniendo en cuenta que estas últimas sólo pueden tener como destinatarias a las entidades que no sean de contabilidad presupuestaria, al margen de que sus fines también parecen diferentes. Es por eso por lo que se recomienda que, en su caso, las transferencias que se preverían en este artículo 34.3 cuenten también con su propia regulación en otro precepto diferente, al margen de que en el que ahora



<b>Código:</b>	43Cve8096NUNUDX6oQclHSHV3PnGba	<b>Fecha</b>	05/10/2020
<b>Firmado Por</b>	ANTONIO LAMELA CABRERA ANA MARIA MEDEL GODOY JAIME VAILLO HERNANDEZ		
<b>Url De Verificación</b>	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	<b>Página</b>	26/33



analizamos se introduzca un inciso en el que se haga mención expresa del mismo, en orden a evitar la confusión entre una y otra figura.

**6.20.- Disposición Final Primera. Siete, que modifica el artículo 35.4 del TRLGHP:**

No queda claro el alcance de la modificación propuesta. Así, el artículo 35, en sus primeros apartados, no se refiere a que las entidades mencionadas en el nuevo párrafo aprueben o remitan un anteproyecto de presupuesto, sino al anteproyecto del estado de gastos o de ingresos de las mismas. Sin embargo, en el texto en negrita se alude a la aprobación del anteproyecto del presupuesto por dichas entidades, algo que genera confusión, pues la aprobación del presupuesto, entendido como estado de ingresos y gastos o como presupuesto de explotación y capital, corresponde al Parlamento mediante ley.

Por tanto, no queda claro a qué actuación pretende hacerse referencia con “aprobación de los anteproyectos de Presupuestos”, además de que no resulta riguroso técnicamente referirse a la “producción” de este acto de aprobación.

En cualquier caso, también resulta confuso el orden cronológico de las actuaciones previstas en este artículo, en concreto, a qué Anteproyecto se está pretendiendo aludir como aquél al que deberían adaptarse los aprobados por las agencias y consorcios, así como antes de qué trámite debería tener lugar tal adaptación.

**6.21.- Disposición Final Primera. Diez, que modifica los apartados 5, 6 y 8 y suprime el apartado 12 del artículo 40 del TRLGHP:** Debería aclararse en el texto el sentido técnico jurídico que se le pretende atribuir a los conceptos de “apertura” y de “dotación” de los límites de créditos.

Por otro lado, se advierte que en el apartado 6 no se contemplaría la redistribución de los límites de crédito y del número de anualidades futuras.

No parece que la previsión relativa a que la apertura y dotación del número de anualidades de créditos financiados con fondos propios corresponda autorizarlas a la Dirección General de Presupuestos, quede bien ubicada sistemáticamente en el apartado 8, por dedicarse éste a una cuestión distinta, como es la de las modificaciones en los límites de crédito y en el número de anualidades.

**6.22.- Disposición Final Primera. Doce, que modifica el artículo 52.4 del TRLGHP:**

No alcanza a comprenderse el alcance de la modificación consistente en introducir los encargos a medios propios como supuesto en el que una Consejería podría imputar un gasto a una entidad instrumental. Así, teniendo en cuenta que la ejecución de las actuaciones objeto del encargo correspondería a esta última, es decir, al medio propio, no entendemos cómo podría tramitarse el expediente de gasto por la Consejería de la que procediera el encargo y con qué fin. En cualquier caso, se advierte que no se estaría contemplando esta opción para el caso de que fuera una entidad y no una Consejería la que realizara el encargo.



<b>Código:</b>	43Cve8096NUNUDX6oQclHSHV3PnGba	<b>Fecha</b>	05/10/2020
<b>Firmado Por</b>	ANTONIO LAMELA CABRERA ANA MARIA MEDEL GODOY JAIME VAILLO HERNANDEZ		
<b>Url De Verificación</b>	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	<b>Página</b>	27/33



**6.23.- Disposición Final Primera. Quince, que añade el apartado 2 al artículo 85 del TRLGHP:** Debería aclararse en el texto si los órganos o instituciones sin personalidad jurídica creados por ley con autonomía orgánica y funcional respecto a la Administración de la Junta de Andalucía, referidos en el segundo párrafo de la Disposición Adicional Segunda de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de Administración de la Junta de Andalucía, quedarían incluidos también en la referencia hecha en el apartado 2 que pretende introducirse en el artículo 85 del TRLGHP.

**6.24.- Disposición Final Primera. Dieciocho, que modifica el artículo 93.2 del TRLGHP:** Al igual que antes indicábamos sobre el propuesto como nuevo apartado 2 del artículo 85 del TRLGHP, debería dejarse constancia expresa también aquí de si los órganos o instituciones sin personalidad jurídica creados por ley con autonomía orgánica y funcional respecto a la Administración de la Junta de Andalucía, referidos en el segundo párrafo de la Disposición Adicional Segunda de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de Administración de la Junta de Andalucía, quedarían afectados por esta previsión.

**6.25.- Disposición Final Primera. Veintiuno, que modifica los apartados 1, 2 y 7 del artículo 95 bis del TRLGHP:** Según el anteproyecto remitido, se suprimiría el trámite de audiencia al gestor previsto actualmente para el caso en el que la Intervención vaya a proponer el reintegro de la subvención y para su evacuación con carácter previo al informe de control financiero. Si bien se alude a que el informe incorporaría como anexo las observaciones del órgano gestor, no se prevé expresamente que las mismas se tengan que recabar de dicho órgano por la Intervención. Es decir, no se establece expresamente que dicho trámite de audiencia tenga que conferirse por la Intervención ni en qué supuestos.

**6.26.- Disposición Final Primera. Veintidós, que añade tres párrafos al apartado 1 del artículo 95 ter del TRLGHP:** Dado que para los supuestos previstos en este artículo se negaría la aplicación del artículo 95 bis, entendemos que entonces no se concedería al órgano gestor, ni a la entidad colaboradora, ni al beneficiario, el derecho a hacer observaciones para su constancia en el informe, como tampoco cabría que el órgano gestor planteara la discrepancia con la Intervención regulada en los apartados 6 y 7 de aquel precepto. Tampoco quedaría claramente establecido en el texto remitido si la apreciación de una causa de reintegro por la Intervención obligaría al órgano gestor a iniciar sin más el procedimiento de reintegro correspondiente.

Por todo ello, se recomienda que se deje claramente resuelta la cuestión relativa a la identificación de aquellas previsiones del artículo 95 bis que no resultarían de aplicación en el ámbito del artículo 95 ter, más aún cuando en este último se haría remisión al apartado 8 de aquél.

Sin perjuicio de todo lo anterior, se advierte que no parece que las actuaciones recogidas en este artículo 95 ter deban depender de que la Intervención aprecie o no únicamente la concurrencia de una causa de reintegro, sino que habría que tener en cuenta que la procedencia del mismo estaría relacionada, no sólo con que hubiera causa para ello, sino de la concurrencia también de otras circunstancias añadidas, como puede ser, por ejemplo, la prescripción de dicha acción. Es por eso por



<b>Código:</b>	43Cve8096NUNUDX6oQclHSHV3PnGba	<b>Fecha</b>	05/10/2020
<b>Firmado Por</b>	ANTONIO LAMELA CABRERA ANA MARIA MEDEL GODOY JAIME VAILLO HERNANDEZ		
<b>Url De Verificación</b>	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	<b>Página</b>	28/33



lo que recomendamos que se prevea la comunicación de la Intervención al órgano concedente, no sólo de la existencia de causa de reintegro, sino también de la propuesta de inicio del mismo.

**6.27.- Disposición Final Primera. Veintisiete, que modifica el artículo 119.3 del TRLGHP:** Se recomienda expresar cuál sería el criterio determinante del régimen de control – si previo o financiero - que debería especificarse en la normas reguladoras o convenios respectivos.

**6.28.- Disposición Final Primera. Veintiocho, que modifica el artículo 124 quáter del TRLGHP:** En cuanto a la identificación en el apartado 2 de los supuestos en los que se consideraría que se produciría una devolución sin requerimiento previo, no resulta procedente vincular la apreciación de este supuesto con la comunicación que el interesado le haría al órgano concedente de su intención de efectuar dicha devolución, pues, para que una devolución sea voluntaria no parece que deba exigirse comunicación de intención alguna, sino que bastaría con que la misma se hiciera efectiva mediante el ingreso correspondiente.

Tampoco se justifica por qué se entendería que habría devolución sin requerimiento previo cuando se hubiera expedido una carta de pago y no hubieran transcurrido siete días desde entonces, no encontrándose el motivo por el que lo relevante sería la carta de pago y no la resolución de reintegro, teniendo en cuenta que, según el artículo 127.1 del TRLGHP, la Agencia Tributaria de Andalucía notificaría con indicación de la forma y plazo en que deba efectuarse el pago. En cualquier caso, se recomienda precisar técnicamente a qué actuación en concreto se estaría pretendiendo hacer referencia con “expedición de carta de pago”.

Por otra parte, no le encontramos sentido a que se disponga que el reintegro pueda instarse transcurridos siete días desde la expedición de la carta de pago, pues es de suponer que ya con la resolución de reintegro y su notificación se estaría instando a que el mismo se practicara por el sujeto obligado a ello.

Sin perjuicio de lo dicho hasta ahora, parece que debería considerarse como voluntaria toda devolución que se hiciera en cualquier momento anterior a un requerimiento, pudiendo estar indicándose otra cosa al disponerse en el apartado 1 que tendrá la consideración de momento de ingreso efectivo el hecho en el “plazo previsto en el apartado siguiente”, que como hemos visto, parece que introduce restringe el periodo de tiempo relevante a estos efectos.

**6.29.- Disposición Final Primera. Veintinueve, que modifica el artículo 127 del TRLGHP:** Se recomienda ser más explícitos para dejar claro en el texto el sentido de la remisión que se haría al artículo 113.2 del texto refundido.

**6.30.- Disposición Final Segunda, que introduce el artículo 53 bis en la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de Administración de la Junta de Andalucía:** Debería justificarse, en su caso, por qué se prohibiría el encargo a medios propios de prestaciones propias de los contratos de suministro, cuando los artículos 32 y 33 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, incluyen los suministros entre las prestaciones que podrían constituir el objeto de tales



<b>Código:</b>	43Cve8096NUNUDX6oQclHSHV3PnGba	<b>Fecha</b>	05/10/2020
<b>Firmado Por</b>	ANTONIO LAMELA CABRERA ANA MARIA MEDEL GODOY JAIME VAILLO HERNANDEZ		
<b>Url De Verificación</b>	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	<b>Página</b>	29/33



encargos. Se advierte que, del tenor literal propuesto cabría deducir que dicha prohibición resultaría de aplicación aunque la entidad que se considerara medio propio no perteneciera al sector público andaluz.

Por otra parte, en el apartado 8 del artículo 53 bis, habría que tener en cuenta que, al menos en teoría, la subcontratación sería posible, no sólo con empresarios particulares, sino también con entidades del sector público.

En cuanto al régimen excepcional de los encargos que se prevería en el apartado 15 del precepto ahora analizado y que aparecen referidos como “de emergencia”, hemos de poner de manifiesto que la identificación de los supuestos en los que los mismos procederían no coincide con la efectuada en el artículo 120.1 de la Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público. Así, parece que en este último el ámbito de aplicación de la tramitación de emergencia estaría delimitado de forma más amplia, pues se admite *“Cuando la Administración tenga que actuar de manera inmediata a causa de acontecimientos catastróficos, de situaciones que supongan grave peligro o de necesidades que afecten a la defensa nacional, se estará al siguiente régimen excepcional”*, mientras que, según el anteproyecto, el encargo de emergencia sólo cabría por motivo de alguno de los estados del artículo 116 de la Constitución, o debido a catástrofes o calamidades de cualquier naturaleza. Es decir, quedarían fuera las situaciones que supongan grave peligro, que precisamente es de suponer que serían las que podrían generarse con más frecuencia y demandar, por tanto, la rápida respuesta mediante encargos.

**6.31.- Disposición Final Tercera. Uno, 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 tributos de la Comunidad Autónoma de Andalucía:** En el apartado 3 de la disposición a modificar, debería sustituirse “corporaciones locales” por “entidades locales”, por ser éste el concepto de referencia en dicha Disposición.

Por otra parte, se recomienda precisar qué debería ser objeto exactamente de notificación por las entidades locales a la Comunidad Autónoma, si la acreditación de la circunstancia de que se hubiera cumplido con la obligación de suministro de información al Ministerio de Hacienda, o la misma información que así se hubiera trasladado al Estado.

Por último, resulta contradictorio que el objeto de dicha notificación no se determine de forma concreta, dada la remisión hecha a la normativa de desarrollo de las obligaciones de suministro de información previstas en la Ley Orgánica 2/2012, y sin embargo, sí se prevea expresamente que deban remitirse a la Comunidad Autónoma los Informes de Intervención indicados en el apartado ahora analizado. Por tanto, lo procedente sería, en su caso, que dichos Informes se establecieran antes en el párrafo primero de este apartado 3, como información a suministrar obligatoriamente.

En cuanto al apartado 4, entendemos que la fecha límite de remisión a la que se pretende hacer referencia sería la de remisión al Estado de la información correspondiente.



<b>Código:</b>	43Cve8096NUNUDX6oQclHSHV3PnGba	<b>Fecha</b>	05/10/2020
<b>Firmado Por</b>	ANTONIO LAMELA CABRERA ANA MARIA MEDEL GODOY JAIME VAILLO HERNANDEZ		
<b>Url De Verificación</b>	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	<b>Página</b>	30/33



**6.32.- Disposición Final Tercera. Dos, que modifica la Disposición adicional quinta de la Ley 6/2010, de 11 de junio, reguladora de la participación de las entidades locales en los tributos de la Comunidad Autónoma de Andalucía:** En relación con las previsiones del segundo párrafo del apartado 5 de la disposición propuesta para su modificación, cabe plantearse cuál sería la diferencia que habría en su tratamiento jurídico a los efectos de esta disposición entre descuentos previstos y no previstos en la participación en los ingresos del Estado.

Respecto al apartado 9, se recomienda aclarar si estos serían los únicos supuestos que habilitarían para efectuar los anticipos regulados en la Disposición afectada.

**6.33.- Disposición Final Quinta. Uno, que añade un apartado 3 al artículo 41 de la Ley 21/2007, de 18 de diciembre, de Régimen Jurídico y Económico de los Puertos de Andalucía:** Dado que en el texto remitido se haría referencia únicamente a los servicios cuya prestación constituyera el hecho imponible de tasas portuarias, se advierte que en el apartado 2 del artículo 41 al que se hace remisión dispone que *“El objeto de los servicios a los que se refiere el apartado anterior es el que aparece recogido en relación con el hecho imponible de las diferentes tasas, así como en el artículo 62 en relación con el recargo por la recepción de desechos generados por buques, reguladas en el Capítulo II del Título IV de esta ley”*. Por tanto, se recomienda valorar si también debería dejarse constancia expresa de que el título recogería el recargo señalado.

**6.34.- Disposición Final Quinta. Tres, que modifica el epígrafe I.1 del apartado V y el apartado VI del artículo 56 de la Ley 21/2007, de 8 de diciembre, de Régimen Jurídico y Económico de los Puertos de Andalucía:** Entendemos que en el apartado VI del artículo 56 se pretendería hacer remisión al apartado III, sobre exenciones, del artículo 52 y no al II, relativo al devengo, como parece que por error se indica en el anteproyecto.

**6.35.- Disposición Final Quinta. Tres, que añade una Disposición Adicional Séptima a la Ley 21/2007, de 8 de diciembre, de Régimen Jurídico y Económico de los Puertos de Andalucía:** Se recomienda aclarar en la nueva Disposición si esta previsión afectaría a las tarifas o precios que ya se hubieran devengado conforme a las reglas previstas en el título o en los Reglamentos de Explotación y Tarifas y que ahora ya quedarían sin efecto, de modo que no hubiera lugar a exigir su pago o procediera su devolución.

**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”*.



<b>Código:</b>	43CvE8096NUNUDX6oQclHSHV3PnGba	<b>Fecha</b>	05/10/2020
<b>Firmado Por</b>	ANTONIO LAMELA CABRERA ANA MARIA MEDEL GODOY JAIME VAILLO HERNANDEZ		
<b>Url De Verificación</b>	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	<b>Página</b>	31/33



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).

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 el presente informe respecto a la segunda o posteriores citas.

7.4.- **Disposición Adicional Vigésimosegunda.** En el apartado 8, en los subapartados a) a d) se recomienda revisar la redacción incorporando pausas mediante comas, a fin de facilitar su lectura y comprensión.

En el subapartado c) se recomienda mejorar la redacción de la siguiente expresión *“personal que integra la estructura sujeta a integración”*.

En el subapartado d) se recomienda mejorar la redacción del siguiente inciso *“(…) gestionado por los diferentes centros de gestión”*.

7.5.- **Disposiciones Adicionales Decimosexta y Decimoséptima.** Teniendo en cuenta la vocación de vigencia indefinida de estas previsiones así como la materia sobre la que versarían (creación de los Cuerpos Superior y Técnico de de Interventores y Auditores de la Junta de Andalucía), advertiremos cómo las mismas pudieran encontrar un mejor acomodo sistemático, por razones de seguridad jurídica, en la Disposición Final Primera que modifica el Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de marzo, que aprueba el Texto Refundido de la Ley General de Hacienda Pública de la Junta de Andalucía, incorporándose así con carácter permanente al texto de éste último.

7.6.- **Disposición Final Primera. Dos, que añade una nueva Disposición transitoria al Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de marzo, por el que se aprueba el TRLGHP:** Entendemos que su contenido debería incorporarse al articulado del texto refundido y no preverse como disposición transitoria del Decreto legislativo que aprobó éste, pues con la regla prevista no se trataría de facilitar el tránsito hacia el régimen jurídico previsto en el Decreto legislativo como si ésta se tratara de una nueva disposición normativa, sino que, en cualquier caso, el objetivo es el de servir como criterio de aplicación en el tiempo del nuevo régimen presupuestario, económico-financiero, de control y contabilidad aplicable a los consorcios tras la modificación de los artículos 4 y 5 del texto



<b>Código:</b>	43CVe8096NUNUDX6oQclHSHV3PnGba	<b>Fecha</b>	05/10/2020
<b>Firmado Por</b>	ANTONIO LAMELA CABRERA ANA MARIA MEDEL GODOY JAIME VAILLO HERNANDEZ		
<b>Url De Verificación</b>	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	<b>Página</b>	32/33



refundido por la Ley 3/2019, de 22 de julio, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2019.

**7.7.- Disposición Final Primera. Catorce, que modifica el artículo 60.1 del TRLGHP:** Habría que aludir mejor a las “entidades y fondos sin personalidad jurídica previstos en los apartados 2, 3 y 5 del artículo 5”.

**7.8.- Disposición Final Primera. Veintiuno, que modifica los apartados 1, 2 y 7 del artículo 95 bis del TRLGHP:** Se recomienda mejorar su redacción, para facilitar así su interpretación.

**7.9.- Disposición Final Primera. Veinticinco, que modifica el artículo 105 del TRLGHP:** Debería hacerse referencia expresa a las agencias empresariales del artículo 2.c) del propio TRLGHP.

**7.10.- Disposición Final Tercera. Dos, que modifica la Disposición adicional quinta de la Ley 6/2010, de 11 de junio, reguladora de la participación de las entidades locales en los tributos de la Comunidad Autónoma de Andalucía:** Entendemos que el contenido del párrafo segundo del apartado 2 de dicha disposición adicional quinta, debería ubicarse mejor tras las previsiones del apartado 3, para facilitar así el entendimiento de la referencia hecha en aquél al “porcentaje máximo de la participación en los tributos de la Comunidad Autónoma”.

Por otra parte, respecto al apartado 9 se recomienda hacer referencia mejor a la “Consejería competente en materia de Hacienda”, en lugar de hacerlo a la “Consejería con atribuciones en el área de Hacienda”.

**7.11.- Disposición Final Cuarta. Dos, que modifica el artículo 36 bis del texto refundido de las disposiciones dictadas por la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de tributos cedidos, aprobado por Decreto Legislativo 1/2018, de 19 de junio:** Ha de corregirse la redacción del primer párrafo y del subapartado a) del artículo 36 bis.1, en la versión prevista en el anteproyecto de ley.

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

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

33



<b>Código:</b>	43Cve8096NUNUDX6oQclHSHV3PnGba	<b>Fecha</b>	05/10/2020
<b>Firmado Por</b>	ANTONIO LAMELA CABRERA ANA MARIA MEDEL GODOY JAIME VAILLO HERNANDEZ		
<b>Url De Verificación</b>	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	<b>Página</b>	33/33

