

**INFORME SSCC 2021/110 ANTEPROYECTO DE LEY DEL PRESUPUESTO DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA PARA EL AÑO 2022.**

***Disposiciones de carácter general. Ley. Hacienda. Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para 2022.***

Remitido por el Ilmo. 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 día 9 de septiembre de 2021 se recibe en los Servicios Centrales del Gabinete Jurídico el oficio de petición del presente informe, adjuntándose el texto del anteproyecto.

**TERCERO.** Verbalmente se nos traslada desde la Consejería de Hacienda y Financiación Europea la urgencia en disponer de nuestro informe, advirtiéndose en el propio oficio que el anteproyecto sería objeto de estudio en una próxima sesión de la Comisión General de Viceconsejeros y Viceconsejeras.

**CUARTO.** Como se indica por el órgano peticionario, el texto remitido señala los cambios que se introducirían en la ley respecto a la que contenía el Presupuesto para 2021, aportando la justificación correspondiente a los mismos, de modo que nos limitaremos a emitir observaciones sobre aquéllos.

**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 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (en adelante: LOFCA), hay que destacar la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, cuyas prescripciones han de condicionar la elaboración de los presupuestos de las Administraciones Públicas. En cuanto al Derecho Autonómico, hay que destacar el Texto Refundido de la Ley General de la Hacienda Pública de la Junta de Andalucía, aprobada por Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de marzo (en adelante: TRLGHP). En base a este marco normativo hay que recordar la especial naturaleza que revisten las leyes de



FIRMADO POR	MANUEL ANDRES NAVARRO ATIENZA ANTONIO LAMELA CABRERA	20/09/2021	PÁGINA 1/20
VERIFICACIÓN	Pk2jmG3WYLAD6Z8PX3ATFW7HMLML2GS	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



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.*

FIRMADO POR	MANUEL ANDRES NAVARRO ATIENZA	20/09/2021	PÁGINA 2/20
	ANTONIO LAMELA CABRERA		
VERIFICACIÓN	Pk2jmG3WYLAD6Z8PX3ATFW7HLML2GS	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



»- 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.

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

FIRMADO POR	MANUEL ANDRES NAVARRO ATIENZA	20/09/2021	PÁGINA 3/20
	ANTONIO LAMELA CABRERA		
VERIFICACIÓN	Pk2jmG3WYLAD6Z8PX3ATFW7HMLML2GS	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



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 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).

FIRMADO POR	MANUEL ANDRES NAVARRO ATIENZA	20/09/2021	PÁGINA 4/20
	ANTONIO LAMELA CABRERA		
VERIFICACIÓN	Pk2jmG3WYLAD6Z8PX3ATFW7HLML2GS	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



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

c) Las controversias se han suscitado, fundamentalmente, en relación con cuáles sean exactamente los límites del citado "contenido eventual". A partir de la STC 76/1992, de 14 de mayo, FJ 4 a), se estableció que para que la inclusión en las leyes de presupuestos de materias que no constituyen su núcleo esencial, mínimo e indisponible fuera compatible con los límites constitucionales, debían cumplirse necesariamente <<dos condiciones: la conexión de la materia con el contenido propio de este tipo de leyes y la justificación de la inclusión de esa materia conexas en la ley que aprueba anualmente los Presupuestos Generales>>.

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

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

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

FIRMADO POR	MANUEL ANDRES NAVARRO ATIENZA	20/09/2021	PÁGINA 5/20
	ANTONIO LAMELA CABRERA		
VERIFICACIÓN	Pk2jmG3WYLAD6Z8PX3ATFW7HMLML2GS	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



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

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

Por ello, y dada la incidencia que cualquier medida puede tener en la estimación del ingreso o la determinación del gasto, la clave radica en que la conexión con el objeto del presupuesto (habilitación de gastos y estimación de ingresos) sea directa, inmediata y querida por la norma".

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

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

FIRMADO POR	MANUEL ANDRES NAVARRO ATIENZA	20/09/2021	PÁGINA 6/20
	ANTONIO LAMELA CABRERA		
VERIFICACIÓN	Pk2jmG3WYLAD6Z8PX3ATFW7HLML2GS	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



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 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)].*

FIRMADO POR	MANUEL ANDRES NAVARRO ATIENZA	20/09/2021	PÁGINA 7/20
	ANTONIO LAMELA CABRERA		
VERIFICACIÓN	Pk2jmG3WYLAD6Z8PX3ATFW7HMLML2GS	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



*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).

## **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.

FIRMADO POR	MANUEL ANDRES NAVARRO ATIENZA ANTONIO LAMELA CABRERA	20/09/2021	PÁGINA 8/20
VERIFICACIÓN	Pk2jmG3WYLAD6Z8PX3ATFW7HMLML2GS	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



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 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

FIRMADO POR	MANUEL ANDRES NAVARRO ATIENZA ANTONIO LAMELA CABRERA	20/09/2021	PÁGINA 9/20
VERIFICACIÓN	Pk2jmG3WYLAD6Z8PX3ATFW7HMLML2GS	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



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 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”*.

FIRMADO POR	MANUEL ANDRES NAVARRO ATIENZA	20/09/2021	PÁGINA 10/20
	ANTONIO LAMELA CABRERA		
VERIFICACIÓN	Pk2jmG3WYLAD6Z8PX3ATFW7HLML2GS	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



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.º de la Constitución), y la que se refiere a las bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos (149.1.18.º 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).*

*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*

FIRMADO POR	MANUEL ANDRES NAVARRO ATIENZA ANTONIO LAMELA CABRERA	20/09/2021	PÁGINA 11/20
VERIFICACIÓN	Pk2jmG3WYLAD6Z8PX3ATFW7HMLML2GS	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



*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 2022 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. No obstante, en el presente caso, al haberse remitido sólo el anteproyecto de Ley pero no el expediente de elaboración del mismo, no podemos pronunciarnos sobre la regularidad del mismo, no obstante recordar que ha de solicitarse el dictamen preceptivo del Consejo Consultivo de Andalucía (artículo 17.2 de la Ley 4/2005, de 8 de abril, que lo regula).

### **CUARTA.- ESTRUCTURA DEL ANTEPROYECTO**

En cuanto a la estructura, que razonamos correcta, el Anteproyecto consta de cuarenta y cinco artículos, veintitres disposiciones adicionales, una disposición transitoria, una disposición derogatoria y siete disposiciones finales.

### **QUINTA.- OBSERVACIONES GENÉRICAS AL TEXTO**

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

5.1.- 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”.*

FIRMADO POR	MANUEL ANDRES NAVARRO ATIENZA	20/09/2021	PÁGINA 12/20
	ANTONIO LAMELA CABRERA		
VERIFICACIÓN	Pk2jmG3WYLAD6Z8PX3ATFW7HMLML2GS	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



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.

5.2.- 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 3/2019, de 22 de julio, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2019, 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, variaciones que se identifican formalmente en el texto remitido.

5.3.- 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.

5.4.- Por otro lado, dejamos constancia de que el texto remitido carece de parte expositiva, razón por la que advertimos que en la misma debería desarrollarse la explicación de las variaciones que se producirían en el articulado y en las disposiciones adicionales de la Ley de Presupuesto para 2022 respecto a la aprobada para 2021, así como de las modificaciones de otras leyes que se prevén en las Disposiciones Finales.

5.5.- 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.

5.6.- Téngase en cuenta, en su caso, que según el artículo 9.1 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, *“Las leyes y los reglamentos que contengan normas tributarias deberán mencionarlo expresamente en su título y en la rúbrica de los artículos correspondientes”*, siendo así que el Anteproyecto remitido las contendría, en concreto, en materia de régimen económico financiero de utilización del dominio público hidráulico.

FIRMADO POR	MANUEL ANDRES NAVARRO ATIENZA ANTONIO LAMELA CABRERA	20/09/2021	PÁGINA 13/20
VERIFICACIÓN	Pk2jmG3WYLAD6Z8PX3ATFW7HLML2GS	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



## SEXTA. ANÁLISIS ESPECIFICO DEL CONTENIDO DEL ANTEPROYECTO.

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

6.1.- **Artículo 13.3. segundo párrafo:** Se recomienda aclarar si la asunción por la agencia administrativa respectiva de los fines y objetivos de otras entidades del sector público tendría que haberse producido en un determinado periodo, pues en tanto no se especifique otra cosa podría pensarse que la regla de cuyo establecimiento se trata sería de aplicación cualquiera que fuera el momento en el que aquella circunstancia se hubiera producido.

También convendría precisar si la mencionada asunción debería haber tenido lugar respecto a la totalidad de fines y objetivos de otras entidades o bastaría con que fuera parcial.

En cuanto al tipo de personal cuya contratación exigiría la autorización prevista, se advierte que la redacción propuesta para este párrafo no distingue según se trate de personal laboral sujeto o no al VI Convenio Colectivo, siendo recomendable su precisión.

6.2.- **Artículo 13.3.tercer párrafo:** Dado que los contratos de puesta a disposición con empresas de trabajo temporal no constituyen en sentido estricto la contratación de personal al servicio de la Administración, desde un punto de vista técnico cabría ubicar mejor esta previsión en un apartado diferente del proyecto, en lugar del artículo 13, por referirse éste a la Oferta de Empleo Público, o bien, modificar la rúbrica dada al precepto, evitándose así el riesgo de confusión sobre la naturaleza y consecuencias de aquellas relaciones.

6.3.- **Artículo 18:** Respecto a la Ley de Presupuesto de 2021, se propone la supresión de su apartado 4. Sin embargo, no alcanzamos a comprender los motivos para ello que se invocan en la justificación desarrollada junto al proyecto, pues no queda claro que los informes previstos en el apartado 3 de este artículo estén encuadrados en los artículos 13.3 y 24.2 que se invocan. Por tanto, se recomienda determinar expresamente los plazos de emisión de tales informes y las consecuencias de la omisión de su solicitud.

6.4.- **Artículo 24.1:** Entendemos que el propósito es el de establecer el supapartado b) como norma especial frente a la regla general del a) para el caso del personal susceptible de ser encuadrado en ambos, de modo que en ese caso serían exigibles los informes de las Consejerías competentes en materia de Regeneración y de Hacienda, pero no el de la Consejería competente en materia de Administración Pública. Se recomienda en cualquier caso la aclaración expresa al respecto en la redacción del precepto.

6.5.- **Artículo 25.3:** Se plantea cómo o a partir de qué criterios se determinarían si serían las retribuciones de los altos cargos o las de los funcionarios las que se tendrían como referente para limitar las del personal directivo referido en este precepto.

FIRMADO POR	MANUEL ANDRES NAVARRO ATIENZA ANTONIO LAMELA CABRERA	20/09/2021	PÁGINA 14/20
VERIFICACIÓN	Pk2jmG3WYLAD6Z8PX3ATFW7HLML2GS	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



6.6.- **Artículo 26.3:** Se recomienda identificar de forma más rigurosa el órgano competente para esta actuación en el ámbito de las agencias y consorcios, no considerándose como tal la referencia a “personas titulares” de dichas entidades.

6.7.- **Artículo 26.3. tercer párrafo:** Si no hubiera duda de que la Consejería competente en materia de plantilla presupuestaria fuera la competente en materia de Hacienda, se recomendaría referirse mejor a esta última. Esta observación se hace extensiva al resto de preceptos en los que identifique a dicha Consejería de ese modo.

6.8.- **Artículo 26.4. cuarto párrafo:** No estableciéndose otra cosa expresamente, el supuesto de ejecución de resoluciones judiciales iría referido a cualquier tipo de personal.

6.9.- **Artículo 42:** En el expediente de elaboración del presente Anteproyecto debería constar la correspondiente memoria económico financiera que justificara la relación entre la cuantía de dichos coeficientes 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.

6.10.- **Disposición adicional duodécima:** Se advierte que, de introducirse el límite de tres años para la ejecución de ofertas de empleo público o instrumentos similares de sociedades mercantiles y fundaciones del sector público andaluz, resultaría también de aplicación la doctrina del Tribunal Supremo sobre el alcance del establecimiento de este mismo plazo en el artículo 70.1 del Estatuto Básico del Empleo Público, recogida así en su Sentencia de 21 de mayo de 2019, por remisión a Sentencia de 10 de diciembre de 2008:

*"En cambio, sí es relevante tener presente que el límite de los tres años acompaña a la lógica de que se ejecuten las ofertas de empleo público aprobadas para un ejercicio determinado mientras permanezcan las necesidades en virtud de las cuales se elaboraron, necesidades que razonablemente pueden variar de manera significativa más allá de ese margen. En todo caso, llama la atención que la Comunidad de Madrid no haya explicado la razón a la que se debe la demora de nueve y siete años en efectuar las convocatorias.*

*Por último y en relación con lo que se acaba de decir, es menester señalar que la recurrente en casación no ha desvirtuado los argumentos con los que la sentencia justifica el carácter esencial del plazo de tres años para ejecutar las ofertas de empleo público establecido por el artículo 70.1 del Estatuto Básico del Empleado Público (RCL 2015, 1695, 1838) . Ante una prescripción legal que impone "la obligación de convocar procesos selectivos para las plazas comprometidas" y exige ejecutar la oferta de empleo público "en todo caso" dentro de ese margen temporal y luego añade que el plazo será "improrrogable", son precisas razones muy poderosas para no deducir de esa disposición el carácter invalidante del incumplimiento del plazo."*

FIRMADO POR	MANUEL ANDRES NAVARRO ATIENZA	20/09/2021	PÁGINA 15/20
	ANTONIO LAMELA CABRERA		
VERIFICACIÓN	Pk2jmG3WYLAD6Z8PX3ATFW7HLML2GS	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



6.11.- **Disposición adicional decimosexta:** Parece estar haciéndose una llamada a la previsión de un contenido determinado en el Presupuesto del ejercicio 2022, algo sin sentido cuando la ley proyectada sería la que aprobaría dicho Presupuesto.

Sin perjuicio de dicha observación, hecha con carácter principal, se recomienda indicar los instrumentos de regulación del aludido Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, a los efectos de facilitar su identificación.

6.12.- **Disposición adicional decimoséptima:** Entendemos que la redacción propuesta para el apartado 2, sobre arrendamientos, resulta excesivamente compleja, no quedando claramente delimitado el tipo de operaciones al que resultarían de aplicación sus previsiones. Particularmente, en lo que se refiere a la exigencia de una determinada disponibilidad de los terrenos.

Sin perjuicio de esta observación, cabría indicar algunas más concretas. Así, se recomienda mayor precisión al establecer los criterios determinantes de la relevancia de tales operaciones para quedar sujetas a este régimen especial.

En cuanto a la intervención del Consejo de Gobierno en estos expedientes, según el artículo 12.d) del TRLGHP, el mismo sería competente para “Autorizar los gastos en los supuestos previstos legalmente”. Por tanto, se plantea si la competencia que pretende atribuirse en este caso al máximo órgano ejecutivo de la Administración autonómica no sería la relativa a la autorización del gasto correspondiente a los arrendamientos en cuestión. Ello sin perjuicio de que, de forma análoga a la prevista en el artículo 115.2 del TRLGHP en materia de subvenciones, pueda disponerse que dicha autorización lleve implícita la aprobación del gasto.

Respecto al ámbito subjetivo de aplicación de este apartado, entendemos que se pretende aludir, no a la Junta de Andalucía, sino a su Administración, al margen de las entidades instrumentales de ésta, debiendo hacerse constar así expresamente.

6.13.- **Disposición adicional vigesimotercera:** Entendemos que con la locución “en concreto” no se pretende limitar la aplicación de la presente Disposición a los procesos de reorganización administrativa mencionados expresamente. En cualquier caso, se recomienda otra redacción para no dar lugar al riesgo de confusión.

En cualquier caso, se plantea la oportunidad de suprimir el contenido de esta Disposición si se mantuviera la modificación del artículo 45.4 del Texto Refundido de la Ley de Hacienda Pública de la Junta de Andalucía, prevista en la Disposición final primera. Cuatro del proyecto remitido.

6.14.- **Disposición derogatoria:** Se advierte que la disposición adicional decimocuarta de la Ley del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2021, cuya derogación se propone, no

FIRMADO POR	MANUEL ANDRES NAVARRO ATIENZA ANTONIO LAMELA CABRERA	20/09/2021	PÁGINA 16/20
VERIFICACIÓN	Pk2jmG3WYLAD6Z8PX3ATFW7HLML2GS	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



tendría vigencia indefinida, según se deduce a sensu contrario de la Disposición final décima de la misma. Sin embargo, en su contenido alude a los “procesos selectivos dimanantes de cualquiera de las tres Ofertas de Empleo Público que se aprueben con posterioridad”, de donde resulta que cabría su aplicación futura en ejercicios posteriores a 2021. Es por ello por lo que, desde el punto de vista técnico normativo, resulta adecuada referirse a la derogación de la mencionada disposición.

En cualquier caso, se recomienda aclarar si las convocatorias anteriores a la entrada en vigor de la ley proyectada resultarían afectadas por dicha norma derogatoria.

6.15.- **Disposición final primera. Cinco, que modifica el artículo 52.4 del TRLGHP:** Suponemos que el párrafo al que pretendería hacerse referencia en el nuevo párrafo cuarto sería el segundo, por lo que ha de corregirse la remisión al “párrafo anterior”.

6.16.- **Disposición final primera. Once, que modifica el artículo 92 ter del TRLGHP:** Debemos sugerir la introducción en el texto refundido de una definición de operaciones extrapresupuestarias.

6.17.- **Disposición final primera. Quince, que modifica el artículo 107.3 del TRLGHP:** Se recomienda emplear uno solo de los conceptos de “periodo contable” y “ejercicio económico” si se utilizaran como conceptos sinónimos.

6.18.- **Disposición final primera. Diecisiete, que modifica el artículo 124.5 del TRLGHP:** Aun siendo conscientes de la dificultad del estampillado cuando la justificación de la subvención sea telemática, entendemos que no debería suprimirse la exigibilidad del mismo sin que se prevean otros mecanismos de control posibles sobre la documentación correspondiente a los efectos de evitar el riesgo de doble financiación de los costes en cuestión.

6.19.- **Disposición final tercera. Uno, que añade la disposición adicional decimoctava en la Ley 9/2010, de 30 de julio, de Aguas de Andalucía:** El canon de trasvase Guadiaro-Majaceite se creó por la Ley estatal 17/1995, de 1 de junio, de transferencia de volúmenes de agua de la cuenca del río Guadiaro a la cuenca del río Guadalete.

Si bien en dicha norma el canon no recibe una denominación específica, la Comunidad Autónoma ya ha dictado actos con dicha denominación (Resolución de 2 de diciembre de 2020, de la Dirección General de Infraestructuras del Agua, por la que se aprueba el canon de trasvase Guadiaro-Majaceite, ejercicio 2021, BOJA 238, de 11 de diciembre de 2020).

Mediante Real Decreto 1560/2005, de 23 de diciembre, sobre traspaso de funciones y servicios del Estado a la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de recursos y aprovechamientos hidráulicos correspondientes a las cuencas andaluzas vertientes al litoral atlántico (Confederaciones Hidrográficas del

FIRMADO POR	MANUEL ANDRES NAVARRO ATIENZA	20/09/2021	PÁGINA 17/20
	ANTONIO LAMELA CABRERA		
VERIFICACIÓN	Pk2jmG3WYLAD6Z8PX3ATFW7HLML2GS	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



Guadalquivir y del Guadiana), se traspasaron las competencias, pasando el tributo a formar parte de los ingresos de la Junta de Andalucía.

Partiendo de la consideración del canon de traspaso como una tasa, y en virtud de lo dispuesto en el artículo 7.2 de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas, (Cuando el Estado o las Corporaciones Locales transfieran a las Comunidades Autónomas bienes de dominio público para cuya utilización estuvieran establecidas tasas o competencias en cuya ejecución o desarrollo presten servicios o realicen actividades igualmente gravadas con tasas, aquéllas y éstas se considerarán como tributos propios de las respectivas Comunidades), la Comunidad Autónoma tiene las competencias normativas sobre dicho tributo.

En consecuencia, se considera que la Comunidad Autónoma es competente para aprobar la regulación proyectada.

En relación con el contenido propuesto para dicha disposición, se hacen las observaciones desarrolladas a continuación.

6.19.1.- Apartado 3. Tal como está redactado, este apartado parece que no tiene por objeto la regulación del canon, sino los fines y el ámbito territorial de las aguas transferidas entre ambas cuencas. Si su finalidad es delimitar el hecho imponible del canon debiera articularse una mejor relación con el apartado 2. Si no fuera así, por razones sistemáticas debiera establecerse de forma independiente respecto de la regulación del canon.

Por otro lado, el último párrafo, relativo a la definición del abastecimiento urbano debe situarse por las mismas razones tras el primer párrafo de la letra a), al ir conectado al mismo.

6.19.2.- Apartado 6: Como mejora técnica, los apartados 6 y 8, relativos a la determinación y aprobación del canon deben bien refundirse, bien situarse uno a continuación del otro. En efecto, el apartado 6 regula el procedimiento para la aprobación del canon. Y el apartado 8 habla de la determinación y aprobación.

Por otro lado, en el párrafo primero del apartado 6 se echa en falta una frase introductoria relativa a que anualmente se aprobará el canon mediante la elaboración de la memoria económica y el procedimiento que se regula.

En el párrafo tercero debe señalarse que la memoria se remitirá a la Comisión de explotación, no a sus miembros directamente, ya que entendemos que la finalidad es que sea conocida por el órgano y no por sus miembros de forma individual.

FIRMADO POR	MANUEL ANDRES NAVARRO ATIENZA	20/09/2021	PÁGINA 18/20
	ANTONIO LAMELA CABRERA		
VERIFICACIÓN	Pk2jmG3WYLAD6Z8PX3ATFW7HLML2GS	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



En el párrafo cuarto deben valorarse las consecuencias del establecimiento del deber de responder a quienes hayan presentado alegaciones en un trámite de información pública, ya que, a salvo de mayor concreción, implicaría el deber de notificar la respuesta

6.19.3. Apartado 8: Como mejora técnica, se recomienda por razones de seguridad jurídica mejorar la redacción del precepto, al objeto de clarificar su alcance y significado, de manera especial en lo relativo a la expresión “cantidades realmente producidas y acreditadas”. Así, comparando este precepto con el artículo 98.4 de la Ley 9/2010, de 30 de julio, de Aguas de Andalucía resulta que en este último se delimita su alcance por referencia a las cantidades previstas para de gastos de funcionamiento y conservación y los gastos realmente producidos y acreditados por ambos conceptos. En el caso del canon de trasvase no queda claro si se refiere a todos los conceptos de las letras a), b) y c) del apartado 7 o sólo a alguno de ellos.

6.19.4.- Apartado 11. Como mejora técnica, atendiendo a la redacción propuesta y a la justificación de este apartado, sería más correcto declarar aplicable lo dispuesto en el artículo 71 de la Ley 9/2010, de 30 de julio, de Aguas para Andalucía, haciendo referencia a la compatibilidad y no al pago, que sería una consecuencia de aquella:

*“Artículo 71. Compatibilidad con otras figuras tributarias.*

*Los cánones regulados en el presente Título son compatibles con los tributos locales destinados a la financiación de los servicios del ciclo integral del agua de uso urbano, así como con los cánones y tarifas regulados en el Texto Refundido de la Ley de Aguas, en los términos previstos en esta Ley, sin que en ningún caso pueda producirse para los obligados tributarios doble imposición.”*

6.19.5.- Por último, deben hacerse dos observaciones:

En primer lugar, debería determinarse, por razones de seguridad jurídica, a qué periodo impositivo se aplicará la nueva regulación.

Y en segundo lugar, a los efectos, en su caso, de toma en consideración, advertimos que no se ha incluido el canon de trasvase ni en la nueva disposición adicional decimonovena que se incorpora a la Ley 9/2010, ni en la disposición final cuarta del anteproyecto de ley.

**6.20.- Disposición final tercera. Dos, que añade una disposición adicional decimonovena en la Ley 9/2010, de Aguas de Andalucía:** Se advierte, a los efectos, en su caso, de toma en consideración que, en comparación con la Disposición Final cuarta del anteproyecto de Ley, se incluyen en esta disposición una serie de motivos (*cuando razones propias de la tramitación, la interposición de recursos o reclamaciones, u otras causas así lo justifiquen*) que condicionan la aplicación del plazo de prescripción del artículo 66 de la LGT.

FIRMADO POR	MANUEL ANDRES NAVARRO ATIENZA ANTONIO LAMELA CABRERA	20/09/2021	PÁGINA 19/20
VERIFICACIÓN	Pk2jmG3WYLAD6Z8PX3ATFW7HLML2GS	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



6.21.- **Disposición Final Cuarta:** Como mejora técnica, debiera redactarse “*El canon de control de vertidos, canon de regulación y tarifa de utilización del agua que se hubieran devengado con anterioridad...*”, ya que el devengo es el momento en el que se entiende realizado el hecho imponible, por lo que ha de ir referido al tributo; y lo que se liquida igualmente es el tributo, no el hecho imponible.

Por otra parte, se advierte que, haciéndose remisión a dos preceptos del texto refundido de la Ley de Aguas – artículos 113 y 114 - que han sufrido modificaciones en los últimos años y teniendo en cuenta además que esta Disposición aludiría a cánones ya devengados, podría plantearse la duda acerca de la versión concreta de tales normas cuya aplicación se declararía procedente, no debiendo ignorarse tampoco que los límites temporales resultantes podrían haberse ya cumplido. Por ello, se recomienda aclarar el régimen al que habría que estar para la liquidación de los cánones referidos.

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

Letrado de la Junta de Andalucía  
Letrado Jefe del Área de Asunto Consultivos  
Fdo.: Antonio Lamela Cabrera

Letrado de la Junta de Andalucía  
Fdo.: Manuel Andrés Navarro Atienza

FIRMADO POR	MANUEL ANDRES NAVARRO ATIENZA	20/09/2021	PÁGINA 20/20
	ANTONIO LAMELA CABRERA		
VERIFICACIÓN	Pk2jmG3WYLAD6Z8PX3ATFW7HLML2GS	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	