

## INFORME SSCC 2021/151 PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE ESTABLECEN LAS CONDICIONES ESPECÍFICAS A LAS QUE DEBE AJUSTARSE LA PRÓRROGA DEL PRESUPUESTO DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA PARA EL EJERCICIO 2022

**Disposición de carácter general. Prórroga automática del presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía. Dictamen preceptivo del Consejo Consultivo de Andalucía sobre reglamentos de ejecución de ley.**

Habiéndose solicitado por la Ilma. Sra. Secretaria General Técnica de la Consejería de Hacienda y Financiación Europea informe preceptivo sobre el asunto arriba referido, conforme al 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 (en adelante, ROFGJ), se procede a su emisión sobre la base de los siguientes

### ANTECEDENTES

**PRIMERO.-** El 7 de diciembre de 2021 se recibe petición de informe sobre el proyecto de decreto que nos ocupa, adjuntándose el expediente.

**SEGUNDO.-** El presente informe tiene un carácter preceptivo, de conformidad con lo previsto en el artículo 78.2.a) del ROFGJ, al ser el decreto que constituye su objeto una disposición de carácter general.

### CONSIDERACIONES JURÍDICAS

**PRIMERA.** El proyecto de Decreto tiene por objeto el establecimiento de los criterios de aplicación de la prórroga para el ejercicio 2022 del Presupuesto de la Comunidad Autónoma para el año 2021, con los que salvaguardar así el conjunto de los compromisos jurídicos y de gestión que mantiene la Comunidad Autónoma de Andalucía, como se explica en la parte expositiva del propio texto remitido. A ello se añade que la ejecución del Presupuesto prorrogado ha de conciliarse con los principios contemplados en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

**SEGUNDA.** En relación a las competencias de la Comunidad Autónoma en cuya virtud se fundamenta el proyecto de Decreto, cabría hacer referencia a lo establecido en el artículo 190 de la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, Estatuto de Autonomía para Andalucía, que, aunque fuera del título dedicado a las “Competencias de la Comunidad Autónoma”, se refiere a las ostentadas tanto por el Parlamento como por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma en relación con el Presupuesto de dicha Comunidad.



Firmado por: CASTRO PASCUAL JOSE MARIA		10/12/2021 13:34	PÁGINA 1 / 8
VERIFICACIÓN	PzPpxDZI9ovtmRFkcyah6flF9rgWp	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/</a>	



En efecto, el artículo 190.1 del Estatuto de Autonomía para Andalucía establece 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”*.

Ya en cuanto al efecto de prórroga del Presupuesto, se prevé en el apartado 5 que *“Si el presupuesto no estuviere aprobado el primer día del ejercicio económico correspondiente, se considerará automáticamente prorrogado el del ejercicio anterior hasta la aprobación del nuevo.”*

A tenor de todo ello, consideramos que nuestra Comunidad es competente para el dictado del proyecto de Decreto que nos ocupa.

**TERCERA.** Por lo que se refiere al marco normativo en el que se encuadraría el presente proyecto, en el ámbito estatal, además de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas, hay que destacar la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, cuyas prescripciones habrían de condicionar la elaboración y ejecución de los presupuestos de las Administraciones Públicas.

En cuanto al Derecho Autonómico, el Presupuesto aparecería fundamentalmente regulado por el artículo 190 del Estatuto de Autonomía para Andalucía, que acabamos de transcribir en cuanto aquí resulta de interés. Igualmente hay que hacer referencia al Texto Refundido de la Ley General de Hacienda Pública de la Junta de Andalucía, aprobado por Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de marzo (en adelante: TRLGHP). En este sentido, sin perjuicio de la necesaria consideración del resto de sus prescripciones, la prórroga presupuestaria aparecería contemplada en el artículo 37.1 de dicho texto legal, conforme al cual *“Si la Ley del Presupuesto no fuera aprobada por el Parlamento de Andalucía antes del primer día del ejercicio económico que haya de regir se considerará automáticamente prorrogado el del ejercicio inmediatamente anterior, con la estructura y aplicaciones contables del proyecto remitido, en su caso, hasta la aprobación y publicación del nuevo en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía”*, añadiéndose en su apartado siguiente que *“La prórroga no afectará a las operaciones de capital y financieras, correspondientes a programas y servicios no incluidos en el Anexo de Inversiones del Presupuesto del ejercicio que se prorroga. Tampoco afectará a transferencias corrientes que no se relacionen con el funcionamiento de los servicios.”*

Finalmente, cabe hacer referencia a la Ley 3/2020, de 28 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2021, cuya prórroga -y sus condiciones específicas- es objeto del proyecto de decreto que informamos.

**CUARTA.** En cuanto a la estructura, que consideramos correcta, el borrador de Decreto consta de nueve artículos, una disposición adicional y dos disposiciones finales.

**QUINTA.** Entendemos que se ha cumplimentado hasta ahora la tramitación procedimental prevista con carácter general, para la elaboración de los reglamentos, en el artículo 45 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, así como en los artículos 129 y ss. de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Dicho esto, resulta de particular interés, pero también extraordinariamente compleja, la cuestión relativa al carácter preceptivo o no del Dictamen del Consejo Consultivo de Andalucía sobre el presente proyecto de Decreto. Así, de acuerdo con el artículo 17.3 de la Ley 4/2005, de 8 de abril, reguladora del

Firmado por: CASTRO PASCUAL JOSE MARIA		10/12/2021 13:34	PÁGINA 2 / 8
VERIFICACIÓN	PzPpxDZl9ovtmRFkcyah6flF9rgWp	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/</a>	



superior órgano consultivo del Consejo de Gobierno y de la Administración de la Junta de Andalucía, el mismo será consultado preceptivamente sobre los “Proyectos de reglamentos que se dicten en ejecución de las leyes y sus modificaciones”. Por tanto, debemos determinar si responde a este concepto el proyecto de Decreto por el que se establecen las condiciones específicas a las que debe ajustarse la prórroga del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para 2022.

Al respecto, el propio Consejo Consultivo ha venido advirtiendo del carácter casuístico que presenta la cuestión, expresándolo así en los siguientes términos en su Dictamen 290/2008: *“Este Consejo ha puesto de manifiesto la necesidad de aplicar reglas ad hoc para cada supuesto concreto, decidiendo caso por caso si el reglamento de que se trate está o no sometido a su preceptivo dictamen por tener o no la consideración de reglamento dictado en ejecución de la ley. Así, en el dictamen 41/1995 se afirmó: <<Resulta difícil precisar con carácter apriorístico cuándo un reglamento ha sido dictado en ejecución de una ley o un bloque de legalidad que le determinen previamente unas bases (no en el sentido del artículo 149.1 de la Constitución), directrices u orientaciones a los cuales deba ajustarse aquél.*

*Será, pues, el contenido de la norma reglamentaria de que se trate el que aclare esta cuestión, en función del mayor o menor engarce que guarde con la ley o el bloque que le sirvan de referencia. A este respecto debe recordarse que compete a este Consejo Consultivo velar por la observancia del principio de legalidad en sus diversas manifestaciones y, entre ellas, por el respeto de la jerarquía normativa, lo que, en relación con la competencia que le atribuye el artículo 16.3 de su Ley de creación, se cristaliza, esencialmente, en el contraste entre los preceptos de la ley y de la norma reglamentaria que se encuentra subordinada a la misma. En definitiva, habrá que dilucidar en cada caso, en función del contenido de la norma de que se trate, si la misma responde o no a la labor de ejecución de una Ley que justifica la intervención de este Órgano>>”.*

En esta tarea debemos actuar inspirados por un principio de interpretación amplia de lo que son reglamentos ejecutivos, como así se ha encargado de sentar el Tribunal Supremo, que en su Sentencia de 22 de mayo de 2003, tras identificar aquellos como los que *“«completan, desarrollan, pormenorizan, aplican o complementan» una o varias leyes”,* declaraba que *“Ha de tenderse, por tanto, a una interpretación no restrictiva del término «ejecución de leyes» teniendo en cuenta que hay, incluso, una mayor necesidad de control interno en la elaboración de los reglamentos, precisamente, a medida que es mayor la desconexión con la ley y dado que, en todo caso, han de respetar el bloque de la legalidad. Consecuentemente, y mientras subsista la necesidad de distinguir a efectos del dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo autonómico equivalente unos reglamentos específicamente «ejecutivos» porque la categoría esté formalmente consagrada en la LOCE o en la correspondiente Ley autonómica, ha de incluirse en ella toda norma reglamentaria que desarrolle cualquier remisión normativa o reenvío legal a una ulterior formación que ha de efectuar la Administración como complemento de la ordenación que la propia ley establece, aunque ésta no incorpore una específica y parcial regulación material de lo que está llamado a desarrollar o completar el reglamento; y, únicamente, estarán excluidos del preceptivo dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo autonómico equivalente los Reglamentos independientes, autónomos o «praeter legem», en el reducido ámbito en que resultan constitucional y legalmente posibles especialmente en el organizativo interno y en el de la potestad doméstica de la Administración y los Reglamentos de necesidad.”*

Sentados los criterios teóricos a los que estar para definir la naturaleza jurídica del proyecto remitido, en el informe SSSI000066/18 de este Gabinete Jurídico se fijó el criterio -que compartimos plenamente- de que en estos supuestos de prórroga del presupuesto debe recabarse el dictamen del

Firmado por: CASTRO PASCUAL JOSE MARIA		10/12/2021 13:34	PÁGINA 3 / 8
VERIFICACIÓN	PzPpxDZI9ovtmRFkcyah6flF9rgWp	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/</a>	



Consejo Consultivo, el cual quedaría refrendado con la emisión, por parte de éste, del informe 948/2018, sobre el Decreto por el que se establecen condiciones específicas a las que debe ajustarse la prórroga del presupuesto de nuestra Comunidad de 2018 para el ejercicio 2019. Copiamos textualmente los razonamientos de dicho informe:

*“(…) cabría apreciar cómo el Decreto supondría un complemento y precisión del artículo 37 del TRLGHP. En concreto, al especificarse en el artículo 3 del Decreto proyectado qué estructura seguir para la prórroga cuando no ha habido un proyecto de Presupuesto remitido por el Consejo de Gobierno al Parlamento. También cuando en el artículo 4.1 se indica que se prorrogan los créditos “iniciales” del estado de gastos del presupuesto. O al desarrollarse en el artículo 4.6 lo que debiera de entenderse por la expresión “funcionamiento de los servicios”, incorporada “in fine a dicho precepto legal (artículo 4.6.2º párrafo), estableciendo, por otra parte, criterios o incluso un procedimiento para la apreciación o no de la concurrencia de tal presupuesto en determinados casos. Tampoco puede ignorarse el alcance que la normativa estatal sobre estabilidad presupuestaria deba tener al configurarse las medidas previstas para la prórroga del Presupuesto autonómico, en aplicación así del artículo 135 de la Constitución. Todo esto unido al hecho de que se trate de prorrogar el Presupuesto del año anterior aprobado por Ley y el cual debería ser respetado, en orden así a hacer efectivo el efecto de prórroga automática del mismo que así se produciría por disposición legal – con los matices admitidos en el TRLGHP –, nos permitiría concluir que existe una normativa de rango legal la cual ha de ser tomada como referencia directa e inmediata para la elaboración del contenido del Decreto en proyecto, lo que implica la necesidad de realizar un juicio de contraste del texto remitido con las previsiones legales vinculadas al mismo.*

*Por todo ello, y sin perjuicio de las dudas que al respecto hemos de poner de manifiesto, nuestra recomendación es la de que se cumplimente en el presente expediente el trámite de consulta preceptiva al Consejo Consultivo conforme a lo prescrito por el artículo 17.3 de la Ley 4/2005, de 8 de abril, de Consejo Consultivo de Andalucía, evitándose así cualquier riesgo de que pudiera prosperar una eventual impugnación del Decreto por causas adjetivas y fundamentado en la omisión de este trámite en el curso del procedimiento de elaboración seguido como tal reglamento.”*

**SEXTA.** En lo que atañe a las exigencias derivadas de la normativa sobre transparencia (artículo 13.1.c) y d) de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía), en el expediente aparecería justificado documentalmente que el proyecto de reglamento no se habría sometido a los trámites de consulta previa, audiencia o información pública por aplicación del artículo 133.4, en su primer párrafo, de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (informe suscrito por el Director General de Presupuestos el 1 de diciembre de 2021). Por ello, no se habrían efectuado ni serían necesarias las publicaciones con ocasión de tales trámites.

Asimismo, se recuerda que, cuando se solicite el dictamen del Consejo Consultivo de Andalucía, debería publicarse también el proyecto, así como las memorias e informes que conformen el expediente, dándose cumplimiento así a la exigencia en tal sentido del artículo 7.c) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, y del artículo 13.1.c) y d) de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía.

**SÉPTIMA.** Entramos ya en el análisis pormenorizado de cada uno de los apartados que integran el texto remitido, debiéndose dejar sentado desde el inicio un principio de cautela en el entendimiento de

Firmado por: CASTRO PASCUAL JOSE MARIA		10/12/2021 13:34	PÁGINA 4 / 8
VERIFICACIÓN	PzPpxDZl9ovtmRFkcyuah6flF9rgWp	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/</a>	



nuestras observaciones, dada la naturaleza de legalidad económico presupuestaria que presenta el proyecto y las implicaciones técnicas que un exhaustivo análisis del mismo comportaría, lo cual excedería de nuestra función.

7.1.- En el párrafo 21º del preámbulo, entendemos que la cita a las “transferencias al Estado” sobre, a la vista del artículo 6.4, párrafos 2º y 3º. En este contexto, la delimitación del concepto de “transferencias corrientes” en el preámbulo y en el citado artículo 4.6 no son del todo coincidentes.

7.2.- Artículo 2.2: Dado que conocemos el Presupuesto que sería objeto de prórroga -al estar aprobado mediante la Ley 3/2020-, entendemos que cabría hacer un mayor esfuerzo por identificar aquellas disposiciones de la misma a las que no alcanzaría el efecto de la prórroga automática al “resultar inaplicables por su naturaleza”.

7.3- Artículo 4.2: Entendemos que la previsión de que la estructura presupuestaria y distribución de los créditos iniciales del Capítulo I, sobre gastos de personal, tengan en cuenta la plantilla presupuestaria vigente a 31 de diciembre de 2021, resulta compatible con el efecto de prórroga automática del Presupuesto, pues en la Disposición Adicional Segunda de la propia Ley del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2021 se contienen previsiones sobre las adaptaciones técnicas precisas del Presupuesto para su adaptación a la plantilla presupuestaria de puestos de trabajo dotados que rija en cada momento.

Con todo, no terminamos de ver el sentido de la segunda frase (“Igualmente, contemplarán los créditos necesarios”), en tanto no parece aportar especialidad o novedad alguna respecto a lo dicho en la anterior frase, referida genéricamente a los créditos iniciales del estado de gastos del presupuesto para 2021.

7.4.- Artículo 4.4: de su contenido, y en conexión lo expuesto en el preámbulo del decreto que informamos, se desprende la existencia de una sección de deuda pública genérica, y de otra sección de deuda pública específica relacionada con la Consejería de Transformación Económica, Industria, Conocimiento y Universidades. A nuestro juicio, esto debería quedar más claro en la redacción del precepto -por ejemplo, si se menciona una sección (la 3000), también debería mencionarse la otra-. Tampoco estaría de más poner de relieve que la amortización de la deuda pública no se ve constreñida por los límites de la prórroga presupuestaria *ex Constitutione* -tal y como se indica en el apartado 8 de este precepto-.

7.5.- Artículo 4.6: en este precepto se alude a las transferencias corrientes enderezadas a la financiación del funcionamiento de los servicios (por cierto, al final del párrafo 4º se alude al funcionamiento del “servicio” en singular, pese a que el artículo 37.2 del Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Hacienda Pública de la Junta de Andalucía (TRLGHP) utiliza el plural).

En dicho precepto, en el párrafo final, se establece una regla relativa a las subvenciones nominativas consignadas dentro del capítulo de “Transferencias corrientes”.

Debe subrayarse que las subvenciones nominativas no pueden ser prorrogadas en la medida en que, según la sentencia del Tribunal Supremo Sentencia de 25 noviembre 1999 (RJ\2000\1375) la prórroga automática sólo comprende los créditos que se refieran al funcionamiento regular u ordinario de los

Firmado por: CASTRO PASCUAL JOSE MARIA		10/12/2021 13:34	PÁGINA 5 / 8
VERIFICACIÓN	PzPpxDZI9ovtmRFkcyah6flF9rgWp	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/</a>	



servicios públicos -criterio del que parte la muy reciente sentencia del Alto Tribunal 505/2021 de 14 abril (RJ 2021\1755): este es el criterio sostenido por Circular 1/2019, de la Intervención General de la Administración del Estado en relación las prórrogas de presupuestos y su incidencia sobre las subvenciones nominativas en ellos contempladas, y que algún modo inspira las observaciones que realiza la Interventora General a este proyecto normativo, emitidas el 3 de diciembre de 2021.

A nuestro juicio, estas previsiones relativas a subvenciones nominativas son aquellas a las que se refiere el artículo 2.2 del borrador que informamos, cuando alude a disposiciones de la ley de presupuestos que se prorrogan que “pudieran resultar inaplicables por naturaleza” y cabría plantear -aunque ello implicaría un estudio sistemático que no podemos ahora abordar- que tal exclusión de la prórroga se halla presente en el inciso final del artículo 37.2 del TRLGHP (“La prórroga... tampoco afectará a transferencias corrientes que no se relacionen con el funcionamiento de los servicios”).

Por ello, entendemos que, como mínimo, la regla que comentamos debería ser motivada en el preámbulo del decreto (se alude a estas subvenciones nominativas en el párrafo 26º de éste, pero en él no se profundiza sobre el trato que aquellas pueden recibir en las prórrogas de presupuestos anteriores, ni de las particularidades que se pretenden establecer en esta prórroga al respecto).

7.6.- Artículo 4.7: Cabe hacer la misma observación hecha a propósito del artículo 4.6, ahora sobre las subvenciones nominativas del capítulo VII del Presupuesto.

7.7.- Artículo 6.2, párrafo 2º: En este párrafo se hace remisión a las reglas establecidas en el artículo 4.6 del propio Decreto en proyecto, sobre el alcance de la prórroga del Presupuesto en cuanto a los créditos incluidos en el Capítulo IV, “Transferencias corrientes”. Se recomienda dejar constancia en la parte expositiva del Decreto del sentido de dicha remisión, para facilitar así su interpretación por todos los operadores jurídicos, y más específicamente, por los órganos gestores del gasto.

**OCTAVA.-** Por último, hacemos algunas sugerencias de orden puramente formal en lo tocante a la redacción del texto.

- En el párrafo 1º del preámbulo del decreto, en el inciso “der acuerdo con lo previsto” se ha deslizado indebidamente una “a”.

- En el párrafo 5º del preámbulo del decreto, es aconsejable colocar una coma tras “cabe destacar”.

- En su párrafo 6º, es también conveniente colocar coma tras “...establece en su artículo 190.5 que”.

- En su párrafo 16º, debe decirse “*han* de considerarse” (en plural) ya que se está aludiendo a los “incrementos retributivos” (en plural).

- En su párrafo 25º (el relativo al endeudamiento), en el inciso final, antes de la mención a “pasivos financieros” debería aludirse al capítulo IX, de igual modo que antes de la referencia a los “activos financieros” se alude al capítulo VIII.

- En el artículo 4.3, parece más correcto empezar diciendo “En cuanto a los créditos..” que “Por cuanto a los créditos..”.

Firmado por: CASTRO PASCUAL JOSE MARIA		10/12/2021 13:34	PÁGINA 6 / 8
VERIFICACIÓN	PzPpxDZl9ovtmRFkcyah6flF9rgWp	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/</a>	



- En el artículo 4.5, y en concordancia con lo anterior, antes de la mención a los “pasivos financieros”, debería aludirse al capítulo IX.

- En el artículo 4.6, párrafo penúltimo, aconsejamos poner la frase “para poder disponer de los créditos *correspondientes*” entre “aportar” y “certificación” (y entre comas).

En el artículo 4.8. párrafo 1º, sugerimos que la expresión “a nivel de sección” se coloque después de “no podrán superar” y la coma correspondiente.

- En el artículo 5.1, la expresión “adecuar el escenario” es más periodística que técnica, sin que aporte nada sustancial. A nuestro entender debería señalarse de forma más precisa el porqué de esos ajustes y, en su caso, cómo se llevarían a cabo. Esta observación es trasladable a algunos pasajes del preámbulo (por ejemplo, al párrafo 27º).

- En el artículo 6.2, párrafo 3º, sugerimos al órgano gestor la posibilidad de sustituir el adjetivo “directores” por el de “competentes” .

- En el artículo 8, sugerimos, para despejar cualquier equívoco, el siguiente inciso final: “fijados para el año 2022 conforme a la normativa básica estatal”.

### CONCLUSIÓN

Conforme a lo expuesto, procede informe favorable al proyecto de decreto remitido.

Es cuanto me cumple someter a la consideración de V.I., sin perjuicio de que se cumplimente la debida tramitación procedimental y presupuestaria, y dejando a salvo un posible mejor criterio en aquellas cuestiones que exijan un juicio técnico en materia económico presupuestaria.

El Letrado de la Junta de Andalucía.

Fdo. José Mª Castro Pascual.

Firmado por: CASTRO PASCUAL JOSE MARIA		10/12/2021 13:34	PÁGINA 7 / 8
VERIFICACIÓN	PzPpxDZl9ovtmRFkcyah6flF9rgWp	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/</a>	



Firmado por: CASTRO PASCUAL JOSE MARIA		10/12/2021 13:34	PÁGINA 8 / 8
VERIFICACIÓN	PzPpxDZl9ovtmRFkcyah6flF9rgWp	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/</a>	