



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

DICTAMEN Nº 578/2020

OBJETO: Anteproyecto de Ley del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2021.

SOLICITANTE: Consejería de Hacienda y Financiación Europea.

PONENCIA: Gallardo Castillo, María Jesús  
Blanco Argente del Castillo, Eva  
Linares Rojas, María Angustias  
Martín Moreno, José Luis. Letrado Mayor

**Presidenta:**

Gallardo Castillo, María Jesús

**Consejeras y Consejeros:**

Álvarez Civantos, Begoña  
Blanco Argente del Castillo, Eva  
Cabrera Mercado, Leandro  
Cañizares Laso, Ana  
Dorado Picón, Antonio  
Escuredo Rodríguez, Rafael  
Gorelli Hernández, Juan  
Jareño Ródriguez-Sánchez, José M.  
Jiménez López, Jesús  
López Cantal, Rafael  
López Fernandez, Soledad  
López-Sidro Gil, Joaquín José  
Moreno Ruiz, María del Mar  
Rodríguez-Vergara Díaz, Ángel  
Tárrago Ruíz, Ana  
Yélamos Navarro, Fernando

**Secretaria:**

Linares Rojas, María Angustias

El expediente referenciado en el objeto ha sido dictaminado por el Pleno del Consejo Consultivo de Andalucía, en sesión celebrada el día 27 de octubre de 2020, con asistencia de los miembros que al margen se expresan.

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	27/10/2020	PÁGINA 1/89
VERIFICACIÓN	Pk2jmZUTV4LZ9SHYJQMEFYC9UQZXHS	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



## ANTECEDENTES DE HECHO

Con fecha 14 de octubre de 2020 tuvo entrada en este Consejo Consultivo solicitud de dictamen realizada por el Excmo. Sr. Consejero, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 17.2 y al amparo del artículo 22, párrafo primero, de la Ley 4/2005, de 8 de abril, del Consejo Consultivo de Andalucía.

En aplicación de lo dispuesto en el artículo 20, párrafo segundo, de la citada Ley, la competencia para la emisión del dictamen solicitado corresponde al Pleno y de acuerdo con lo establecido en su artículo 25, párrafo tercero, el plazo para su emisión es de quince días, dado que se invoca la urgencia en la emisión del dictamen.

Del expediente remitido se desprenden los siguientes antecedentes fácticos:

1.- Con fecha 21 de julio de 2020, el Viceconsejero de Hacienda, Industria y Energía se dirige a los distintos Centros Directivos de la Consejería de Hacienda y Financiación Europea y a las distintas Viceconsejerías de la Junta de Andalucía, solicitando la remisión de propuestas de normas a incluir en el Anteproyecto de Ley del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2021, acompañadas de memoria explicativa y cuantificación, en su caso, de sus efectos sobre las cifras de ingresos o gastos que se han de presupuestar. En particular, se recuerda a los órganos proponentes que las propuestas deben tener en cuenta los criterios de inclusión seguidos en ejercicios anteriores, considerando que la Ley del

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	27/10/2020	PÁGINA 2/89
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmZUTV4LZ9SHYJQMEFYC9UQZXHS	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

Presupuesto habrá de estar presidida por los principios de coherencia, unidad y sistematicidad (págs. 1-50 del expediente digitalizado).

2.- A continuación, figuran en el expediente (págs. 51 a 357) las diferentes propuestas para su inclusión en el Anteproyecto de Ley con la procedencia y fechas de recepción que seguidamente se indican: Dirección General de Patrimonio (21 de julio y 30 de septiembre de 2020); Dirección General de Tributos, Financiación, Relaciones Financieras CCLL y Juego (22 de julio de 2020); Consejería de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación (4 de agosto de 2020); Consejería de Economía, Conocimiento, Empresas y Universidad (27 de agosto de 2020); Consejería de Educación y Deporte (31 de agosto de 2020); Instituto de Prevención de Riesgos Laborales (31 de agosto de 2020); Intervención General de la Junta de Andalucía (31 de agosto de 2020); Dirección General de Presupuestos (31 de agosto de 2020); Consejería de Fomento, Infraestructuras y Ordenación del Territorio (1 de septiembre de 2020); Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Desarrollo Sostenible (2 de septiembre de 2020); Consejería de Empleo, Formación y Trabajo Autónomo (4 de septiembre de 2020); Consejería de Salud y Familias (4 y 25 de septiembre de 2020); Dirección General de Política Financiera y Tesorería (10 de septiembre de 2020); Consejería de Turismo, Regeneración, Justicia y Administración Local (14 de septiembre de 2020); Consejería de la Presidencia, Administración Pública e Interior (15 de septiembre de 2020); ATRIAN (22 de septiembre de 2020) y Secretaría General de Hacienda (5 de octubre de 2020).

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	27/10/2020	PÁGINA 3/89
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmZUTV4LZ9SHYJQMEFYC9UQZXHS	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

3.- Con fecha 23 de septiembre de 2020 el Viceconsejero de Hacienda, Industria y Energía, una vez examinada la propuesta de la Dirección General de Presupuestos (16 de septiembre), eleva el acuerdo de inicio de la tramitación del Anteproyecto de Ley del Presupuesto para el año 2020 al titular de la Consejería, quien, con esta misma fecha, acuerda que se inicie la tramitación del mismo (págs. 358-359).

4.- A continuación figura en el expediente el primer borrador del texto articulado del "Anteproyecto de Ley del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2021", fechado el 29 de septiembre de 2020 (págs. 360-456).

5.- El 29 de septiembre de 2020 el Viceconsejero de Hacienda y Financiación Europea remite el borrador del texto a los siguientes órganos para la emisión de informe (págs. 457 a 465):

- Al Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía.
- Al Consejo General del Poder Judicial, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 561.1.5ª de la Ley Orgánica del Poder Judicial (solicitando con carácter de urgencia informe relativo al artículo 21 y la Disposición Transitoria Primera del texto articulado).
- A la Secretaría General Técnica de su Consejería (mediante comunicación interior).
- A la Secretaría General para la Administración Pública de la Consejería de Presidencia, Administración Pública e Interior.

6.- El 1 de octubre de 2020 la Dirección General de Tributos, Financiación, Relaciones Financieras con las Corporaciones Locales y Juego, mediante correo electrónico solicita informe al

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO	27/10/2020	PÁGINA 4/89
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmZUTV4LZ9SHYJQMEFYC9UQZXHS	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

Consejo Superior para la Dirección y Coordinación de la Gestión Tributaria, en cumplimiento de lo dispuesto en el art. 65.3.d) de 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 (págs. 466-470).

7.- Con fecha 5 de octubre de 2020 emiten informe el Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía (informe SSCC2020/121), así como la Secretaría General Técnica de la Consejería de Hacienda y Financiación Europea, de acuerdo con lo previsto en el artículo 43.4 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía (págs. 471 -510).

8.- A continuación, el día 6 de octubre de 2020, lo hace la Secretaría General para la Administración Pública de la Consejería de Presidencia, Administración Pública e Interior, realizando una serie de observaciones sobre el texto, antes de su estudio en la próxima sesión de la Comisión General de Viceconsejeros y Viceconsejeras (págs. 511-520). En la misma fecha, se solicita informe a la Secretaría General de Regeneración, Justicia y Administración Local (págs. 521-528).

9.- Con fecha 8 de octubre de 2020 consta en el expediente la recepción del Informe-Memoria Justificativa de la Secretaría General de Regeneración, Justicia y Administración Local y también de la Dirección General de Estrategia Digital y Gobierno Abierto y otros órganos en relación con la creación de la Agencia Digital de Andalucía (págs. 529-535).

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO	27/10/2020	PÁGINA 5/89
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmZUTV4LZ9SHYJQMEFYC9UQZXHS	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

10.- Simultáneamente a la realización de las actuaciones precedentes y una vez confeccionado el primer borrador, se reciben desde los centros directivos (y por distintos medios como correo electrónico, oficio etc.) nuevas propuestas de normas de contenido presupuestario para su inclusión en el Texto Articulado. En concreto, las que seguidamente se indican con la siguiente procedencia: Consejería de Educación y Deporte (de 1 de octubre, ampliando la propuesta anterior sobrevenida como consecuencia de la crisis sanitaria por COVID-19); Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Desarrollo Sostenible (de 2 de octubre de 2020); Consejería de Presidencia, Administración Pública e Interior -remitiendo la propuesta de la RTVA- (de 2 de octubre de 2020); Dirección General de Política Financiera y Tesorería -adjuntando nueva redacción del art. 38.1 del anteproyecto de ley- (de 6 de octubre de 2020); Consejería de Empleo, Formación y Trabajo Autónomo (de 7 de octubre de 2020); Secretaría General de Hacienda (de 8 de octubre de 2020) -retirando una de las propuestas previas-; ATRIAN, adjuntando memoria de las propuestas (de 8 de octubre de 2020); y Consejería de Turismo, Regeneración, Justicia y Administración Local (de 9 de octubre de 2020). Figuran en las páginas 534 a 561 del expediente digitalizado.

11.- Entretanto, la Viceconsejería de Hacienda y Financiación Europea valora los distintos informes que han sido evacuados en relación con el Anteproyecto de Ley de Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2021. Así, con fecha 5 de octubre de 2020, el precitado órgano realiza consideraciones sobre el informe de la Secretaría General Técnica, el de la Secretaria General de Administración Pública y el del

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO	27/10/2020	PÁGINA 6/89
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmZUTV4LZ9SHYJQMEFYC9UQZXHS	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía. Y con fecha 8 de octubre de 2020, lo hace sobre el informe de la Secretaría General de Regeneración, Racionalización y Transparencia (págs. 562 a 628).

**12.-** Con fecha 8 de octubre de 2020, una vez recibidas las nuevas propuestas al texto articulado y retirado otras y realizadas las valoraciones pertinentes, se elabora el "segundo borrador", con tachaduras y letras en rojo para mejor identificación de los cambios introducidos (págs. 629 a 728).

**13.-** Con fecha 13 de octubre constan las siguientes actuaciones:

- A la luz de este segundo borrador y de la nueva propuesta de la Consejería de Turismo, Regeneración, Justicia y Administración Local sobre el Programa Estatal de Sostenibilidad Turística en destinos, se dirige oficio solicitando nuevo informe al Gabinete Jurídico, que se emite el mismo día (informe SSCC2020/128, denominado "Borrador de disposición adicional sobre participación en el Programa Estatal de Sostenibilidad Turística en Destinos, para su inclusión en el Anteproyecto de Ley del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2021" (págs. 729 a 738).

- Se remite por correo electrónico nueva redacción de la disposición adicional sobre participación en el Programa Estatal de Sostenibilidad Turística en Destinos una vez adaptada a las observaciones realizadas en el informe del Gabinete Jurídico (pág. 739-740).

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	27/10/2020	PÁGINA 7/89
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmZUTV4LZ9SHYJQMEFYC9UQZXHS	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

- Se dicta Informe de resultados preliminares de evaluación de impacto de género del presupuesto (IEIG) de la Comunidad Autónoma de Andalucía para 2021 (págs. 741-790).

- Se emite Informe preliminar de la Dirección General de Presupuestos sobre la incidencia de los indicadores presupuestarios en el cambio climático (págs. 791-839).

- Se elabora Memoria relativa al cumplimiento de los principios de buena regulación (págs. 840-849).

- Asimismo, la Dirección General de Presupuestos redacta Memoria sobre la elaboración, estructura y contenido del Anteproyecto del Anteproyecto de Ley del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2021 (págs. 850 - 874).

- La Dirección General de Presupuestos emite Informe valorativo sobre las propuestas de normas a incluir en el Anteproyecto de Ley del Presupuesto, formuladas por las distintas Consejerías y por los Centros Directivos de la Consejería de Hacienda y Financiación Europea, indicando el motivo de su aceptación o rechazo (págs. 875-1051).

**14.-** La Comisión General de Viceconsejeros y Viceconsejeras examinó el "Anteproyecto de Ley del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2021" en su sesión del 9 de octubre de 2020, en la que el Viceconsejero de Hacienda y Financiación Europea presentó el texto articulado, al que se formularon diversas observaciones, tras lo cual se acordó introducir determinadas modificaciones así como solicitar dictamen al Consejo Consultivo de Andalucía. Sobre dicha sesión consta en el expediente certificación del Secretariado del Consejo de Gobierno de 14 de octubre de 2020 (págs. 1053 a 1159).

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	27/10/2020	PÁGINA 8/89
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmZUTV4LZ9SHYJQMEFYC9UQZXHS	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

15.- La solicitud de dictamen tuvo entrada en este Consejo Consultivo con fecha 14 de octubre de 2020 y en ella se deja constancia de datos relativos al endeudamiento de la Comunidad Autónoma y a la carga financiera derivada de éste. En lo que respecta a las observaciones realizadas en anteriores dictámenes de este Consejo sobre la ausencia de cuantificación en el Anteproyecto de Ley, que no permite pronunciarse sobre aspectos de legalidad estricta, la información que se adelanta es la siguiente:

«Por lo que respecta al endeudamiento, a 31 de agosto de 2020 se eleva a 34.390,11 millones de euros, incluyendo la deuda correspondiente al Fondo de Financiación a Comunidades Autónomas (en sus compartimentos de Facilidad Financiera, Fondo de Liquidez Autonómico, Fondo Social, y Fondo en liquidación para la Financiación de los Pagos a Proveedores de Comunidades Autónomas), que asciende a 28.592,57 millones de euros.

»La carga financiera derivada del endeudamiento, determinada de acuerdo con lo establecido en el artículo 14 de la LOFCA, asciende en el presente año 2020 al 17,754%, frente al límite máximo del 25% establecido para dicho coeficiente.

»En cuanto al resto de cantidades que aparecen en el Texto Articulado del Anteproyecto de Ley, es necesario resaltar que aún no ha culminado el debate en el seno del Consejo de Gobierno para la asignación de recursos, a tenor del artículo 35 del Texto Refundido de la Ley General de la Hacienda Pública de la Junta de Andalucía, aprobado por Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de marzo».

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	27/10/2020	PÁGINA 9/89
VERIFICACIÓN	Pk2jmZUTV4LZ9SHYJQMEFYC9UQZXHS	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

Por último, en virtud del artículo 25 de la Ley 4/2005, de 8 de abril, del Consejo Consultivo, se solicita el despacho del dictamen por trámite de urgencia.

## FUNDAMENTOS JURÍDICOS

### I

La Consejería de Hacienda y Financiación Europea solicita dictamen sobre el "Anteproyecto de Ley del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2021".

El Anteproyecto de Ley sometido a dictamen consta de exposición de motivos, cuarenta y cuatro artículos distribuidos en siete títulos, veintitrés disposiciones adicionales, cuatro disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y nueve disposiciones finales.

Ante todo, dejamos señalado que, al igual que en ejercicios anteriores, la Consejería consultante destaca que las propuestas justificativas de las modificaciones de diversas normas legales se han formulado considerando su conexión con la ejecución del Presupuesto, cuya elaboración ha estado presidida por la idea de limitación del ámbito material del Texto Articulado de la Ley del Presupuesto a los aspectos básicamente relacionados con los estados de ingresos y gastos, en consonancia con la función que el bloque de constitucionalidad le reserva.

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	27/10/2020	PÁGINA 10/89
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmZUTV4LZ9SHYJQMEFYC9UQZXHS	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

En este sentido, cabe destacar que en el informe valorativo de las diferentes propuestas de inclusión de normas en el Anteproyecto de Ley del Presupuesto para 2021, la Dirección General de Presupuestos afirma expresamente ("a los efectos de este informe") que sólo se han tenido en cuenta las que atañen a "materias estrictamente presupuestarias, de acuerdo con la tesis reiteradamente mantenida por el Consejo Consultivo de Andalucía en sus dictámenes sobre los Anteproyectos de Ley del Presupuesto de ejercicios anteriores" (pág. 875 del expediente digitalizado).

Al respecto hay que recordar la doctrina mantenida por el Tribunal Constitucional y recogida por el Consejo Consultivo, que ha venido manifestando su preocupación por la inclusión en la Ley del Presupuesto de materias que le resultan ajenas o bien presentan una débil conexión con su contenido. Así, en concreto se pueden citar las sentencias 63, 95 y 146/1986; 96/1990; 13/1992 y 16/1996 y las consideraciones realizadas por este Consejo Consultivo en sus dictámenes (19/1994, 64/1995, 56 y 116/1996, 136/1997, 105/1998, 144/1999, 151/2000, 192/2001, 280/2002, 380/2003, 291/2004, 351/2005, 454/2006, 551/2007, 565/2008, 707/2009, 574/2010, 678/2011 825/2012, 692/2013, 685/2014, 631/2015, 672/2016, 554/2017, 409/2019 y 634/2019), en las que se señalan las notas características de las Leyes de Presupuestos, concretando, al hilo de la doctrina del Tribunal Constitucional, los límites a los que están sujetas como vehículo de modificación del ordenamiento jurídico.

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	27/10/2020	PÁGINA 11/89
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmZUTV4LZ9SHYJQMEFYC9UQZXHS	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

Se trata de una doctrina uniforme y consolidada que conserva plena validez a la luz de las modificaciones habidas en el bloque de la constitucionalidad, y en la legislación estatal y autonómica que enmarca la función y límites de las Leyes de Presupuestos. Siendo así, antes de analizar el procedimiento seguido por la Consejería de Hacienda y Financiación Europea y de formular las observaciones sobre el Texto Articulado objeto de dictamen, reproducimos la doctrina de este Consejo Consultivo que aparece sintetizada en los dictámenes antes referidos del siguiente modo:

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

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

»- El contenido esencial de la Ley del Presupuesto puede verse acompañado de otro circunstancial, de forma que dé cabida a disposiciones de carácter general en materias que sean propias de la ley ordinaria, más allá del ámbito genuino que caracteriza a la institución presupuestaria. Ahora bien, la Ley del Presupuesto ha de estar presidida por una

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	27/10/2020	PÁGINA 12/89
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmZUTV4LZ9SHYJQMEFYC9UQZXHS	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

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, 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 desfigurarse su propia esencia, lo que puede producirse, de modo especial, si se utilizan como vehículo para reformar normas codificadas en otros cuerpos legales.»

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

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	27/10/2020	PÁGINA 13/89
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmZUTV4LZ9SHYJQMEFYC9UQZXHS	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

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

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	27/10/2020	PÁGINA 14/89
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmZUTV4LZ9SHYJQMEFYC9UQZXHS	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

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). Asimismo, la STC 136/2011, de 13 de septiembre (FJ IV), precisa el significado de la reserva de contenido en las Leyes de Presupuestos, pronunciándose acerca de la naturaleza y límites de estas normas.

Insistimos en que se trata de una doctrina consolidada, que se reitera en los últimos años en las SSTC 9/2013, de 28 de enero; 206/2013, de 5 de diciembre; 217/2013, de 19 de diciembre; 152/2014, de 25 de septiembre; 44/2015, de 5 de marzo, y 99/2016, de 25 de mayo, entre otras.

Como subrayamos en el dictamen 634/2019, la doctrina sobre los límites a las Leyes de Presupuestos se sintetiza más recientemente en las SSTC 122/2018, de 31 de octubre, y 141/2018, de 20 de diciembre, la primera de las cuales reitera que la legitimidad constitucional de la inclusión de materias en el contenido eventual exige necesariamente *«dos condiciones: la conexión de la materia con el contenido propio de este tipo de leyes y la justificación de la inclusión de esa materia conexas en la ley que aprueba anualmente los Presupuestos Generales»* (FJ 3, con cita de la doctrina sentada en la STC 76/1992). La misma sentencia recuerda que el

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	27/10/2020	PÁGINA 15/89
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmZUTV4LZ9SHYJQMEFYC9UQZXHS	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

Tribunal Constitucional ha recalcado la importancia de que dicha conexión sea "inmediata y directa" y no sólo accidental y secundaria. En este sentido, la STC 122/2018 se remite a la sentencia 152/2014, de 25 de septiembre [FJ 4.a)] subrayando que el referido límite *«debe ser delimitado con particular precisión, pues rara vez habrá medidas que sean estrictamente neutrales en relación con los ingresos y gastos públicos, siendo evidente que toda medida legislativa es susceptible de tener un impacto en el gasto público o en la estimación de ingresos»*, de manera que el Tribunal Constitucional concluye que *«la clave radica en que la conexión con el objeto del presupuesto (habilitación de gastos y estimación de ingresos) sea directa, inmediata y querida por la norma»* [STC 122/2018, FJ 3.d)].

A la luz de la referida doctrina se formularán, en su caso, las correspondientes observaciones sobre las disposiciones contenidas en el Anteproyecto de Ley objeto de dictamen.

**II**

Expuesto lo anterior, como venimos haciendo en anteriores dictámenes, procede traer a colación las consideraciones formuladas por este Consejo Consultivo sobre los fundamentos que permiten concluir que los límites materiales antes referidos se proyectan también sobre la Ley del Presupuesto de la Comunidad Autónoma, tal y como de manera inequívoca se desprende de los artículos 190 del Estatuto de Autonomía para

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	27/10/2020	PÁGINA 16/89
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmZUTV4LZ9SHYJQMEFYC9UQZXHS	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

Andalucía y 21 de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (en adelante LOFCA).

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

En este sentido, el Tribunal Constitucional ha precisado - con cita de su sentencia 116/1994- que para efectuar el análisis propuesto debe partirse de que *«la regulación aplicable a las instituciones autonómicas, en este caso, a sus fuentes normativas, desde la perspectiva constitucional..., es la contenida únicamente en sus respectivos Estatutos de Autonomía, en las leyes estatales que, dentro del marco constitucional, se hubiesen dictado para delimitar las competencias del Estado y las Comunidades Autónomas y, por supuesto, en las reglas y principios constitucionales aplicables a todos los poderes públicos que conforman el Estado entendido en sentido amplio y, evidentemente, en las reglas y principios constitucionales específicamente dirigidos a las Comunidades Autónomas»* (STC 174/1998, de 23 de julio, FJ 6; jurisprudencia reiterada en las SSTC 130/1999; 180 y 274/2000; 3/2003; 25 y 47/2007; 7/2010, 86/2013 y 215/2014). Más recientemente, en su sentencia 111/2016, de 9 de junio, el Tribunal Constitucional se remite a dicha doctrina, si bien lo

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	27/10/2020	PÁGINA 17/89
VERIFICACIÓN	Pk2jmZUTV4LZ9SHYJQMEFYC9UQZXHS	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

hace para precisar que no existe una regla equivalente a la del artículo 134.2 de la Constitución en favor del pleno de las corporaciones locales, sin perjuicio de reconocer la conexión especial entre el presupuesto y la democracia y la relevancia que tiene el principio democrático como límite a la hora de distribuir competencias entre los órganos de gobierno de las corporaciones locales (FJ 8).

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

Ahora bien, el artículo 21 de la LOFCA, sí contiene unas exigencias mínimas que deben cumplir los Presupuestos de las Comunidades Autónomas. A saber: el principio de anualidad presupuestaria (debiendo tener igual período que los del Estado) y la obligatoriedad de que aquéllos incluyan todos los gastos e ingresos de los Organismos y Entidades que integren la Comunidad de que se trate, atiendan al cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera (según la modificación introducida por la Ley Orgánica 6/2015, de 12 de junio, de modificación de la LOFCA y de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera) y consignen el importe de los beneficios fiscales que afecten a los tributos que tengan atribuidos (apdo. 1); la prórroga automática si no

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	27/10/2020	PÁGINA 18/89
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmZUTV4LZ9SHYJQMEFYC9UQZXHS	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

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.

Considerando, a la luz de la jurisprudencia constitucional, los anteriores preceptos y la escueta regulación prevista en los artículos 63.1 y 30.4 del anterior Estatuto de Autonomía, este Consejo Consultivo sostuvo en su dictamen 144/1999 que cabe 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*

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO	27/10/2020	PÁGINA 19/89
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmZUTV4LZ9SHYJQMEFYC9UQZXHS	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

*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, (FJ 3) y más recientemente en la sentencia 86/2013, de 11 de abril, que sitúa el fundamento esencial de dichos límites más allá de las especialidades de la tramitación parlamentaria, poniendo especial énfasis en la función institucional que a dichas leyes les atribuye el bloque de la constitucionalidad, así como en la necesidad de respetar las exigencias del principio de seguridad jurídica (FFJJ 6 y 4 de dichas sentencias, respectivamente).

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

En efecto, precisamente porque la Constitución, la LOFCA y los propios Estatutos omiten materias fundamentales en la ordenación jurídica de los gastos e ingresos públicos de las

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO	27/10/2020	PÁGINA 20/89
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmZUTV4LZ9SHYJQMEFYC9UQZXHS	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

Comunidades Autónomas, debe subrayarse en este apartado la importancia que tiene la nueva regulación contenida en el Estatuto de Autonomía para Andalucía y, en particular, su artículo 190. Su apartado 1º dispone que *"corresponde al Consejo de Gobierno la elaboración y ejecución del presupuesto de la Comunidad Autónoma y al Parlamento su examen, enmienda, 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

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO	27/10/2020	PÁGINA 21/89
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmZUTV4LZ9SHYJQMEFYC9UQZXHS	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

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). La importancia de esta expresa limitación, similar a la establecida en el artículo 134.7 de la Constitución, se hace patente a la luz de la doctrina sentada en la sentencia del Tribunal Constitucional 7/2010, de 27 de abril (FJ 4), a la que nos remitimos.

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

Se precisa así, al más alto nivel normativo en el seno de la Comunidad Autónoma, el contenido mínimo e indisponible de la Ley del Presupuesto; contenido que refleja el artículo 31 del Texto Refundido de la Ley General de la Hacienda Pública de la Junta de Andalucía (en adelante TRLGHP), aprobado mediante el Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de marzo, al disponer, en su actual redacción, que el Presupuesto de la Junta de Andalucía, de conformidad con lo previsto en el Estatuto de Autonomía, *"constituye la expresión cifrada,*

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	27/10/2020	PÁGINA 22/89
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmZUTV4LZ9SHYJQMEFYC9UQZXHS	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

*conjunta y sistemática de las obligaciones que, como máximo, pueden reconocer la Junta de Andalucía, sus agencias administrativas y de régimen especial, sus instituciones, consorcios y agencias públicas empresariales que conforme a sus Estatutos sean de las previstas en el artículo 68.1.b) de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, y de los derechos que prevean liquidar durante el correspondiente ejercicio, así como las estimaciones de gastos e ingresos a realizar por el resto de las agencias públicas empresariales, por las sociedades mercantiles del sector público andaluz, por las fundaciones y las demás entidades previstas en el artículo 5.3 de la presente Ley, y por la dotación para operaciones financieras de fondos regulados en el artículo 5.5".*

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

Por otra parte, como se verá después, hay que subrayar que el Presupuesto de las Comunidades Autónomas debe respetar los importantes condicionamientos, formales y materiales, que establece la Ley Orgánica 2/2012; condicionamientos ligados a los objetivos de estabilidad presupuestaria, de deuda pública o de la regla de gasto, que dicha Ley Orgánica establece, junto a la exigencia de que se establezca un marco

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO	27/10/2020	PÁGINA 23/89
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmZUTV4LZ9SHYJQMEFYC9UQZXHS	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

presupuestario a medio plazo en el que la Comunidad Autónoma ha de enmarcar la elaboración de sus Presupuestos anuales.

En suma, la doctrina sentada por este Consejo Consultivo encuentra pleno respaldo en la jurisprudencia constitucional, como se aprecia en sus más recientes pronunciamientos. En este sentido, la STC 108/2015, de 28 de mayo, parte de la existencia de una consolidada jurisprudencia sobre los límites materiales de las leyes de presupuestos, así como sobre su aplicación a las homónimas leyes presupuestarias autonómicas.

Efectivamente, la citada sentencia (FJ 3) destaca que en los procesos constitucionales en los que resultaba controvertido el contenido posible de una Ley de Presupuestos autonómica, el Tribunal Constitucional ha concluido que de las normas que integran el bloque de la constitucionalidad aplicable a la institución presupuestaria de la Comunidad Autónoma en cuestión (STC 174/1998, de 23 de julio, FJ 6; 130/1999, de 1 de julio, FJ 5; 180/2000, de 29 de junio, FJ 5; 274/2000, de 15 de noviembre, FJ 6; 3/2003, de 16 de enero, FJ 6; 202/2003, de 17 de noviembre, FJ 10; 74/2011, de 19 de mayo, FJ 3; 7/2010, de 27 de abril, FJ 4, y 86/2013, de 11 de abril, FFJJ 3 y 4) se desprende *«un principio general de que el contenido de la Ley de Presupuestos autonómica se adecúe a la función institucional que le es propia»*. Esta jurisprudencia, como afirma el Supremo Intérprete de la Constitución, establece que los límites al contenido posible o eventual de la Ley de presupuestos derivados del art. 134.2 CE *«son de aplicación a las leyes de presupuestos de las Comunidades Autónomas siempre que haya una identidad*

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO	27/10/2020	PÁGINA 24/89
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmZUTV4LZ9SHYJQMEFYC9UQZXHS	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

*sustancial en las normas que integren el bloque de la constitucionalidad aplicable a la Comunidad Autónoma, conclusión que en todos los supuestos examinados ha arrojado un resultado positivo.»*

En el mismo sentido se pronuncia el Tribunal Constitucional en sus sentencias 99/2018, de 19 de septiembre (FJ 5) y 141/2018, de 20 de diciembre (FJ 4).

### III

En lo que atañe a la tramitación del Anteproyecto de Ley objeto de dictamen, este Consejo Consultivo ha venido recordando que la Comunidad Autónoma goza de competencias exclusivas respecto al procedimiento para la elaboración de sus propias normas de carácter general, tal y como señalara el Tribunal Constitucional en su sentencia 15/1989, de 26 de enero (FJ 7); competencia que ha permitido regularlo, con carácter general, en la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, y que en el caso de las Leyes de Presupuestos aparece singularmente reflejada, como se ha visto, en el artículo 17.a) de la LOFCA.

Dicha competencia se confirma en la STC 55/2018, de 24 de mayo, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña en relación con diversos preceptos de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, en cuyo fundamento jurídico 7 se

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	27/10/2020	PÁGINA 25/89
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmZUTV4LZ9SHYJQMEFYC9UQZXHS	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

declara lo siguiente: «Los artículos 129 (salvo el apartado cuarto, párrafos segundo y tercero, cuya impugnación ya hemos examinado), 130, 132 y 133 de la Ley 39/2015 se refieren al ejercicio, por parte de los gobiernos nacional y autonómico, tanto de la potestad reglamentaria como de la iniciativa legislativa. Se aplican, por tanto, a las iniciativas de rango legal de las Comunidades Autónomas. Invaden por ello las competencias que estas tienen estatutariamente atribuidas en orden a organizarse y regular la elaboración de sus leyes. Procede, pues, estimar el recurso en este punto y declarar en consecuencia la invasión competencial que denuncia el Gobierno de Cataluña [...] para remediar la invasión competencial señalada, basta declarar que estos preceptos son contrarios al orden constitucional de competencias y que, en consecuencia, no son aplicables a las iniciativas legislativas de las Comunidades Autónomas (STC 50/1999, FFJJ 7 y 8)».

En relación con los anteproyectos de leyes, en el dictamen 634/2019 de este Consejo Consultivo (siguiendo lo expuesto en el dictamen 475/2018) se subraya que la STC 55/2018 reconoce la invasión competencial antes referida [FJ 7.b)], al razonar que «el ejercicio de la iniciativa legislativa por parte de las Comunidades Autónomas, en general, y la elaboración de anteproyectos de ley, en particular, quedan por completo al margen del artículo 149.1.18.ª de la Constitución, en lo que se refiere tanto a las bases de régimen jurídico de las Administraciones Públicas” como al procedimiento administrativo común”». No obstante, el Consejo Consultivo viene destacando que la importancia de los principios de buena regulación justifica la elaboración de una memoria específica,

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO	27/10/2020	PÁGINA 26/89
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmZUTV4LZ9SHYJQMEFYC9UQZXHS	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

con reflejo en la exposición de motivos, dado que los principios de necesidad, eficacia, seguridad jurídica, transparencia y proporcionalidad entroncan directamente con los postulados constitucionales y estatutarios.

Fruto de la regulación propia a la que nos hemos referido son los artículos 35 y 36 del TRLGHP, en los que se contiene un procedimiento específico para la elaboración del Presupuesto.

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

La solicitud de dictamen justifica la ausencia, entre la documentación remitida, de los estados de gastos e ingresos, y la falta de cuantificación del Texto Articulado, por razones conectadas con los plazos de elaboración tanto de la propia Ley del Presupuesto objeto de dictamen, como de la Ley de Presupuestos Generales del Estado. Siendo así, como viene observando este Órgano, su tarea consultiva ha de acomodarse a esta realidad. No obstante, la Constitución y el Estatuto de Autonomía proporcionan parámetros jurídicos que han de servir

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	27/10/2020	PÁGINA 27/89
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmZUTV4LZ9SHYJQMEFYC9UQZXHS	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

de base para imponer instrumentos y fines. En este sentido, entre otras novedades derivadas del Estatuto de Autonomía, cabe apuntar, a título de ejemplo, que el apartado 7 del artículo 190 dispone que *"la Ley del Presupuesto establecerá anualmente instrumentos orientados a corregir los desequilibrios territoriales y nivelar los servicios e infraestructuras"*.

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

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

«Por lo que respecta al endeudamiento, a 31 de agosto de 2020 se eleva a 34.390,11 millones de euros, incluyendo la deuda correspondiente al Fondo de Financiación a Comunidades Autónomas (en sus compartimentos de Facilidad Financiera, Fondo de Liquidez Autonómico, Fondo Social, y Fondo en liquidación para la Financiación de los Pagos a Proveedores de Comunidades Autónomas), que asciende a 28.592,57 millones de euros.

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	27/10/2020	PÁGINA 28/89
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmZUTV4LZ9SHYJQMEFYC9UQZXHS	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

»La carga financiera derivada del endeudamiento, determinada de acuerdo con lo establecido en el artículo 14 de la LOFCA, asciende en el presente año 2020 al 17,754%, frente al límite máximo del 25% establecido para dicho coeficiente».

Más allá de lo anterior, este Consejo carece de elementos que le permitan evaluar el cumplimiento de las demás prescripciones del TRLGHP, por lo que debe recordar la necesidad de adecuar su contenido y estructura a lo dispuesto en los artículos 33 y 34 de la citada norma, así como las obligaciones legales de la Comunidad Autónoma en la asignación de los créditos. Por consiguiente, el Consejo Consultivo no puede sino insistir en que el Presupuesto debe conformarse, también en la fase de elaboración, atendiendo a dichas obligaciones.

Por la propia dinámica de la tramitación, el texto sometido a dictamen no permite sino presumir el cumplimiento de dichas obligaciones y resoluciones. En este plano, entre otros ejemplos, resulta ilustrativo el del cumplimiento de la obligación legal prevista en el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal (art. setenta y dos, apartado tres). Sobre dicha obligación, la Memoria de la Fiscalía de la Comunidad Autónoma de Andalucía correspondiente a 2017 recuerda que el Parlamento de Andalucía aprobó, de forma unánime, una proposición no de ley en la que -considerando lo dispuesto en dicho precepto- insta al Consejo de Gobierno a "singularizar los créditos presupuestarios destinados a la Fiscalía Superior de Andalucía a partir del Presupuesto de 2017" (proposición no de ley 10-16/PNLC-000140, relativa a la dignificación de los medios del Ministe-

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	27/10/2020	PÁGINA 29/89
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmZUTV4LZ9SHYJQMEFYC9UQZXHS	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

rio Fiscal en Andalucía, aprobada por la Comisión de Justicia e Interior en sesión celebrada el 19 de mayo de 2016).

Reiterando lo dicho, subrayamos que el texto remitido por la Consejería consultante es exclusivamente un texto articulado no cifrado, por lo que a dicho contenido se ceñirá el presente dictamen.

En este orden de ideas, como se advierte en anteriores dictámenes de este Consejo Consultivo (por todos, 554/2017) a la hora de definir el contenido del Anteproyecto de Ley objeto de dictamen, hay que recordar que éste debe configurarse respetando las normas estatutarias y las que el Estado pudiera incluir en la Ley de Presupuestos Generales del Estado en ejercicio de sus competencias. En particular, la competencia exclusiva en materia de bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13.<sup>a</sup> de la Constitución), y la que se refiere a las bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos (149.1.18.<sup>a</sup> de la Constitución), incluyendo aspectos como los relativos a derechos y deberes de los funcionarios públicos, adoptados con carácter estructural y permanente (STC 99/2016, de 25 de mayo, entre las más recientes, referida a la fijación de una jornada mínima en la Ley 2/2012, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para 2012; cuya doctrina se reitera en la STC 43/2017, de 27 de abril). En este plano, recordamos que la STC 142/2017, de 12 de diciembre, declaró la inconstitucionalidad y nulidad del Decreto-ley 5/2016, de 11 de octubre, por el que se regula la jornada de trabajo del personal empleado público de la Junta de Andalucía, al

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	27/10/2020	PÁGINA 30/89
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmZUTV4LZ9SHYJQMEFYC9UQZXHS	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

apreciar su contradicción con la disposición adicional septuagésima primera de la Ley 2/2012, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2012, dictada al amparo de los artículos 149.1.7.<sup>a</sup>, 149.1.13.<sup>a</sup> y 149.1.18.<sup>a</sup> de la Constitución Española.

En este orden de ideas, como indica la STC 16/2020, de 28 de enero (FJ 4), la STC 127/2019, de 31 de octubre (FJ 3) sintetiza la jurisprudencia constitucional sobre las medidas estatales tendentes a la limitación del gasto de personal en relación con las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, dictadas al amparo del artículo 149.1.13.<sup>a</sup> de la Constitución, con la consecuente limitación de la autonomía presupuestaria de las Comunidades Autónomas; medidas de contención que no solo alcanzan a los funcionarios públicos, sino también a todo el personal al servicio del sector público, y que también encuentran cobertura competencial en el principio de coordinación con la Hacienda Estatal reconocido en el artículo 156.1 de la Constitución, pues se relacionan con la responsabilidad del Estado de garantizar el equilibrio económico general (SSTC 171/1996, de 30 de octubre, FJ 2; 103/1997, de 22 de mayo, FJ 1, y 148/2006, de 11 de mayo, FJ 6).

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.

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	27/10/2020	PÁGINA 31/89
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmZUTV4LZ9SHYJQMEFYC9UQZXHS	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

En este mismo contexto y en la línea ya apuntada, hay que destacar las exigencias que introduce la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, cuyo artículo 3.1 impone la elaboración, aprobación y ejecución de los Presupuestos *"en un marco de estabilidad presupuestaria, coherente con la normativa europea"*. A su vez, el artículo 5 de la citada Ley Orgánica dispone que la elaboración de los Presupuestos de las Administraciones Públicas y demás sujetos comprendidos en el ámbito de aplicación de la misma *"se encuadrará en un marco presupuestario a medio plazo, compatible con el principio de anualidad por el que se rigen la aprobación y ejecución de los Presupuestos, de conformidad con la normativa europea"*.

La referida Ley Orgánica añade en su artículo 6, bajo la rúbrica *"principio de transparencia"*, que *"la contabilidad de las Administraciones Públicas y demás sujetos comprendidos en el ámbito de aplicación de esta Ley, así como sus Presupuestos y liquidaciones, deberán contener información suficiente y adecuada que permita verificar su situación financiera, el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y de sostenibilidad financiera y la observancia de los requerimientos acordados en la normativa europea en esta materia"*, a cuyo fin establece que *"los Presupuestos y cuentas generales de las distintas Administraciones integrarán información sobre todos los sujetos y entidades comprendidos en el ámbito de aplicación de esta ley"*. En esa dirección, el artículo 7.1 dispone que las políticas de gasto público deberán encuadrarse en un marco de planificación plurianual y

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	27/10/2020	PÁGINA 32/89
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmZUTV4LZ9SHYJQMEFYC9UQZXHS	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

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

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

La Ley Orgánica exige que los Presupuestos de cada Administración Pública se acompañen de la información precisa para relacionar el saldo resultante de los ingresos y gastos del Presupuesto con la capacidad o necesidad de financiación calculada conforme a las normas del Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales (art. 27.1) y establece la obligación de las Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales de remitir al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas,

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	27/10/2020	PÁGINA 33/89
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmZUTV4LZ9SHYJQMEFYC9UQZXHS	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

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

Destaca igualmente el deber que impone el artículo 30.1 al disponer que el Estado, las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales aprobarán, en sus respectivos ámbitos, un límite máximo de gasto no financiero, coherente con el objetivo de estabilidad presupuestaria y la regla de gasto, que marcará el techo de asignación de recursos de sus Presupuestos; límite del que han de informar las Comunidades Autónomas, antes del 1 de agosto de cada año, al Consejo de Política Fiscal y Financiera (apdo. 3 del art. 30). Las exigencias derivadas de dicha Ley descienden a la necesidad de incluir un fondo de contingencia como dotación diferenciada de créditos presupuestarios, que se destinará, cuando proceda, a atender necesidades de carácter no discrecional y no previstas en el Presupuesto inicialmente aprobado, que puedan presentarse a lo largo del ejercicio.

En el plano ahora considerado, hay que subrayar que la entrada en vigor del Estatuto de Autonomía supuso la recepción

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	27/10/2020	PÁGINA 34/89
VERIFICACIÓN	Pk2jmZUTV4LZ9SHYJQMEFYC9UQZXHS	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

en nuestra Comunidad Autónoma, desde marzo de 2007, del principio de estabilidad presupuestaria [art. 175.2.h)]; principio que la Reforma Constitucional ha consagrado en el artículo 135 de la Constitución, en el entendimiento de que la estabilidad presupuestaria adquiere un valor verdaderamente estructural y condicionante de la capacidad de actuación del Estado, del mantenimiento y desarrollo del Estado Social que proclama el artículo 1.1 de la propia Ley Fundamental y, en definitiva, de la prosperidad presente y futura de los ciudadanos (exposición de motivos). El apartado 6 de dicho precepto constitucional establece que las Comunidades Autónomas, de acuerdo con sus respectivos Estatutos y dentro de los límites a que se refiere el propio artículo 135, *"adoptarán las disposiciones que procedan para la aplicación efectiva del principio de estabilidad en sus normas y decisiones presupuestarias"*.

Sin dejar de señalar que el Tribunal Constitucional declaró en su sentencia 134/2011, de 20 de julio, que la normativa estatal de estabilidad presupuestaria aprobada en 2001 (Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria y de la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria a la Ley General de Estabilidad Presupuestaria) no lesiona la autonomía política y financiera (arts. 137 y 156) y resulta acorde con los títulos competenciales atribuidos por la Constitución al Estado en el artículo 149.1. 13.<sup>a</sup> y 14.<sup>a</sup>, por un lado, y 11.<sup>a</sup> y 18.<sup>a</sup>, por otro (doctrina que se reitera en la STC 157/2011, de 18 de octubre; 195/2011 a 199/2011, de 13 de diciembre; 203/2011, de 14 de diciembre y 56/2014, de 10 de abril), es importante

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	27/10/2020	PÁGINA 35/89
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmZUTV4LZ9SHYJQMEFYC9UQZXHS	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

destacar que la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera se aprueba en desarrollo del artículo 135 de la Constitución.

Tal y como señala la sentencia del Tribunal Constitucional 157/2011, de 18 de octubre (FJ 3), hay que hacer notar que cuando el artículo 135.1 establece que *«todas las Administraciones públicas adecuarán sus actuaciones al principio de estabilidad presupuestaria»*, estamos ante *«un mandato constitucional que, como tal, vincula a todos los poderes públicos y que por tanto, en su sentido principal queda fuera de la disponibilidad -de la competencia- del Estado y de las Comunidades Autónomas»* [en el mismo sentido la STC 195/2011, de 13 de diciembre, (FJ 4)]. La sentencia del Tribunal Constitucional 199/2011, de 13 de diciembre (FJ 7), aun reconociendo que el establecimiento de un objetivo de estabilidad presupuestaria tiene *«importantes efectos en todas las fases del ciclo presupuestario, pudiéndose incluso considerarse que añade una fase previa»*, declara que *«tales efectos no pueden ser considerados inconstitucionales, ni antes ni después de la reforma del artículo 135 de la Constitución»*.

En este mismo plano, al resolver el recurso de inconstitucionalidad 557/2013 frente a determinadas preceptos de la Ley Orgánica 2/2012, la STC 215/2014, de 18 diciembre, subraya que el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria corresponde a todas las Administraciones públicas en *«la elaboración, aprobación y ejecución de los Presupuestos»* (art. 3.1 de la Ley Orgánica 2/2012), y reitera

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO	27/10/2020	PÁGINA 36/89
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmZUTV4LZ9SHYJQMEFYC9UQZXHS	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

la doctrina de la STC 157/2011, en el sentido de que «la imposición de límites presupuestarios a las Comunidades Autónomas no sólo "encuentra su apoyo en la competencia estatal de dirección de la actividad económica general (ex art. 149.1.13)", estando su establecimiento "encaminado a la consecución de la estabilidad económica y la gradual recuperación del equilibrio presupuestario", sino que "encuentra su fundamento en el límite a la autonomía financiera que establece el principio de coordinación con la Hacienda estatal del art. 156.1 CE", sobre todo, al corresponderle al Estado "la responsabilidad de garantizar el equilibrio económico general" [STC 134/2011, de 20 de julio, FJ 8.a)], límites de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas «que han de reputarse constitucionales cuando se deriven de las prescripciones de la propia Constitución o de la ley orgánica a la que aquélla remite (art. 157.3 CE) [STC 134/2011, de 20 de julio, FJ 10].»

Del mismo modo, en su sentencia 102/2015, de 26 de mayo (FJ 6), el Tribunal Constitucional recuerda que el artículo 135 de la Constitución Española consagra el principio de estabilidad presupuestaria, que representa un «mandato constitucional que, como tal, vincula a todos los poderes públicos [SSTC 157/2011, de 18 de octubre, FJ 3, y 215/2014, de 18 de diciembre, FJ 6 a)], y que obliga, con carácter general, a todas las Administraciones públicas, a que adecúen sus actuaciones al principio de estabilidad (art. 135.1 CE), exigiéndoles que no incurran en déficit estructural fuera de los márgenes autorizados por la Unión Europea (art. 135.2 CE) y a que no superen los límites de déficit y de endeudamiento

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	27/10/2020	PÁGINA 37/89
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmZUTV4LZ9SHYJQMEFYC9UQZXHS	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

*fijados en cada momento (art. 135.4 CE) [STC 215/2014, FJ 7 a)]».*

Sin perjuicio de lo anterior, la propia Constitución Española prevé en su artículo 135.4 que los límites de déficit estructural y de volumen de deuda pública puedan superarse en caso de catástrofes naturales, recesión económica o situaciones de emergencia extraordinaria que escapen al control del Estado y perjudiquen considerablemente la situación financiera o la sostenibilidad económica o social del Estado; situaciones que han de ser apreciadas por la mayoría absoluta de los miembros del Congreso de los Diputados. En este sentido, y a los efectos previstos en los artículos 135.4 de la Constitución y 11.3 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, hay que hacer notar que, en sesión celebrada el 20 de octubre de 2020, el Congreso de los Diputados ha aprobado la solicitud del Gobierno de que se aprecie una situación de emergencia extraordinaria por la pandemia que está sufriendo España, por lo que habrá que estar a las decisiones derivadas de dichos preceptos.

En suma, la Ley del Presupuesto de la Comunidad Autónoma debe ajustarse a los principios y normas antes expuestos, sobre cuyo cumplimiento no puede pronunciarse este Consejo en este momento por las circunstancias ya citadas, limitándose su examen al Texto Articulado y al procedimiento de elaboración del Anteproyecto de Ley, teniendo en cuenta la documentación remitida por la Consejería de Hacienda y Financiación Europea.

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	27/10/2020	PÁGINA 38/89
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmZUTV4LZ9SHYJQMEFYC9UQZXHS	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

Sin perjuicio de lo anterior, y a la luz del expediente examinado, cabe afirmar que, en términos generales, la tramitación seguida por el Anteproyecto de Ley del Presupuesto se ajusta a lo establecido en el TRLGHP.

A este respecto, consta que la iniciación del procedimiento fue acordada por el Excmo. Sr. Consejero de Hacienda y Financiación Europea. El Texto Articulado del Anteproyecto de Ley del Presupuesto se acompaña de una memoria sobre su contenido, de conformidad con lo establecido en el artículo 43.2 de la Ley 6/2006, y en el artículo 35.6 del TRLGHP.

Se ha solicitado y emitido el informe preceptivo del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía, en cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 43.4 de la citada Ley 6/2006 y 78.2 del Reglamento regulador de su organización y funciones, aprobado por el Decreto 450/2000, de 26 de diciembre. También consta el informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Hacienda y Financiación Europea, según lo dispuesto en el artículo 43.4 de la Ley 6/2006.

Se ha solicitado, igualmente, informe al Consejo General del Poder Judicial, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 108.1 de la Ley 6/1985, de 1 de julio, Orgánica del Poder Judicial. No obstante, dado su concreto objeto, como se indica en dictámenes anteriores, en sucesivas ocasiones debería adelantarse la solicitud de dicho informe.

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	27/10/2020	PÁGINA 39/89
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmZUTV4LZ9SHYJQMEFYC9UQZXHS	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

En este plano de análisis hay que recordar que en función del contenido eventual de la Ley del Presupuesto pueden resultar exigibles determinados trámites requeridos por la normativa sectorial. A este respecto se deja señalado que la Comunidad Autónoma de Andalucía ha de remitir a la Comisión General de las Comunidades Autónomas del Senado los proyectos de normas sobre esta materia antes de la aprobación de las mismas, de conformidad con lo previsto 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 y de fijación del alcance y condiciones de dicha cesión. Asimismo, al incluir en el Anteproyecto de Ley determinadas modificaciones de la normativa autonómica en materia de tributos cedidos, consta solicitud de informe al Consejo Superior para la Dirección y Coordinación de la Gestión Tributaria, al que compete analizar e informar los anteproyectos normativos de rango legal que deban ser sometidos a la aprobación del Gobierno o Consejo de Gobierno respectivo y que modifiquen la regulación de los tributos cedidos, de conformidad con lo previsto en el artículo 65.1.d) de 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.

No consta que se haya solicitado informe al Consejo Andaluz de Universidades, al que compete, según el artículo 80.b) del Texto Refundido de la Ley Andaluza de Universidades, aprobado por Decreto Legislativo 1/2013, de 8 de enero, informar, a petición del órgano competente de la Comunidad

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	27/10/2020	PÁGINA 40/89
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmZUTV4LZ9SHYJQMEFYC9UQZXHS	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

Autónoma en materia de Universidades, los anteproyectos de ley, proyectos de reglamentos y normas, en general, que puedan afectar al sistema universitario andaluz.

Tampoco existe referencia a la falta de solicitud del informe de evaluación del enfoque de los derechos de la infancia. En ejercicios anteriores, el Centro Directivo encargado de la tramitación ha dejado constancia en el expediente de que no se emite dicho informe por no considerarse necesario en virtud de lo dispuesto en la disposición adicional única del Decreto 103/2005, de 19 abril, que lo regula. A este respecto, el Consejo Consultivo ha venido señalando que aun no siendo un informe preceptivo, es evidente la utilidad que podría tener un informe de estas características en la elaboración de la Ley del Presupuesto. En esta línea, recordamos que el Anteproyecto de Ley de Infancia y Adolescencia en Andalucía, recientemente dictaminado por este Consejo Consultivo, amplía los supuestos en que dicho informe resulta preceptivo y lo hace en la línea que hemos venido defendiendo en nuestros dictámenes, al modificar el apartado 1 del artículo 139 de la Ley 18/2003, de 29 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas (aunque su sede natural sería la propia disposición legal proyectada). Concretamente, dicho Anteproyecto de Ley prevé que en todos los proyectos de leyes y disposiciones de carácter general que apruebe el Consejo de Gobierno, así como en las demás disposiciones generales dictadas en desarrollo de las anteriores, debe emitirse informe de evaluación de enfoque de los derechos de la infancia y la adolescencia, con el fin de garantizar el respeto a los derechos de las niñas, niños y

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	27/10/2020	PÁGINA 41/89
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmZUTV4LZ9SHYJQMEFYC9UQZXHS	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

adolescentes según la Convención de los Derechos del Niño de Naciones Unidas de 20 de noviembre de 1989 y su concreción en el resto de la normativa internacional, así como en la estatal y la autonómica que son aplicables en materia de menores.

Por otra parte, hay que destacar que, al igual que en ejercicios anteriores, se incorporan al expediente, debidamente ordenadas, las observaciones y propuestas realizadas por las distintas Consejerías de la Junta de Andalucía y por los Centros Directivos de la Consejería consultante, lo que permite conocer el proceso de gestación del Texto Articulado. Asimismo, en relación con las previsiones relativas a los créditos de personal figura informe emitido por la Secretaría General para la Administración Pública.

Del mismo modo, hay que destacar los informes emitidos por la Dirección General de Presupuestos y otros órganos en relación con las propuestas normativas formuladas por las distintas Consejerías y por los Centros Directivos de la Consejería de Hacienda y Financiación Europea a lo largo de la tramitación del Anteproyecto de Ley. En dichos informes se concretan tanto las propuestas aceptadas, incluidas en el Anteproyecto de Ley, como las que han sido rechazadas, consignándose expresamente las razones que llevaron a adoptar una u otra determinación. Al igual que en ejercicios anteriores, estos informes merecen un juicio positivo, dado el importante papel que desempeña en la comprensión de la formulación final adoptada por el articulado del Anteproyecto de Ley del Presupuesto. No obstante lo anterior, a veces se

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	27/10/2020	PÁGINA 42/89
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmZUTV4LZ9SHYJQMEFYC9UQZXHS	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

echa en falta un mayor concreción en la respuesta que se ofrece a las distintas propuestas y observaciones.

Este Consejo Consultivo vuelve a destacar positivamente las consolidación de las novedades con respecto a la tramitación de ejercicios anteriores. En primer lugar, la Dirección General de Presupuestos ha elaborado un informe de resultados preliminares de evaluación de impacto de género del presupuesto (IEIG) de la Comunidad Autónoma de Andalucía para 2020. En anteriores dictámenes sobre la Ley del Presupuesto, el Consejo Consultivo hace notar la omisión del informe de evaluación de impacto de género, subrayando su relevancia en una disposición de estas características. La Consejería competente en materia de Hacienda ha venido refiriéndose a la imposibilidad material de completar dicho informe porque en el momento de solicitar el dictamen del Consejo Consultivo, el Anteproyecto de Ley no incluye las cantidades que la Comunidad Autónoma destina a cada una de sus políticas de gasto, al no haber concluido el debate para la asignación de recursos en el seno del Consejo de Gobierno. A este respecto, el Consejo Consultivo ha venido exponiendo determinadas consideraciones sobre la fundamentación jurídica de dicho informe y la relevancia que se le otorga en el propio procedimiento de elaboración del Presupuesto [art. 35.6.f) del TRLGHP], recordando que los asuntos en que haya dictaminado el Consejo Consultivo no pueden ser remitidos ulteriormente para informe a ningún órgano u organismo de la Comunidad Autónoma (art. 3 de la Ley 4/2005, de 8 de abril, del Consejo Consultivo de Andalucía); observación ésta que se realiza aun comprendiendo la dificultad y complejidad que pueda presentar en este

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	27/10/2020	PÁGINA 43/89
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmZUTV4LZ9SHYJQMEFYC9UQZXHS	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

momento la elaboración de dicho informe, por la propia dinámica de la elaboración del Anteproyecto de Ley del Presupuesto. En todo caso, los dictámenes de este Consejo Consultivo subrayan que, a lo largo del procedimiento legislativo, se ha de cumplir puntualmente la exigencia del artículo 8.2 de la Ley 12/2007, de 26 de noviembre, para la promoción de la igualdad de género en Andalucía, del que deriva que la Comisión de Impacto de Género en los Presupuestos impulsará y fomentará la preparación de anteproyectos con perspectiva de género en las diversas Consejerías.

Sin perjuicio de que las dificultades apuntadas puedan justificar una futura modificación normativa del artículo 8.2 de la Ley 12/2007 y del artículo 35.f) del TRLGHP para acomodarlos a la realidad antes descrita, en esta ocasión se vuelve a resaltar el esfuerzo realizado por la Dirección General de Presupuestos, ya que incorpora un informe de resultados preliminares sobre el informe de impacto de género.

La segunda novedad que se consolida viene dada por el informe preliminar sobre la incidencia de los indicadores presupuestarios en el cambio climático, elaborado por la Dirección General de Presupuestos. En este punto, el artículo 31 de la Ley 8/2018, de 8 de octubre, de medidas frente al cambio climático y para la transición hacia un nuevo modelo energético en Andalucía, dispone que en el Proyecto de Ley de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Andalucía se incorporará un informe sobre la incidencia de los indicadores presupuestarios en el cambio climático. Tras su modificación

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	27/10/2020	PÁGINA 44/89
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmZUTV4LZ9SHYJQMEFYC9UQZXHS	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

en virtud de la Ley 3/2019, de 22 de julio, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2019, se añade "conforme a lo que establezca el Plan Andaluz de Acción por el Clima".

Aunque dicha norma se refiere al Proyecto de Ley del Presupuesto y no al Anteproyecto, la remisión del referido informe preliminar al Consejo Consultivo resulta plausible, pues la propia Ley citada contempla un seguimiento presupuestario de las actuaciones de la Junta de Andalucía en materia de cambio climático mediante la elaboración de un informe anual (art. 32) y dicha información podría proporcionar, en su caso, elementos de juicio para que el Consejo Consultivo valore la adecuación del Anteproyecto de Ley del Presupuesto a los principios y objetivos que sobre la protección del medio ambiente y la lucha frente al cambio climático derivan de la Constitución, del Estatuto de Autonomía y de la propia Ley 8/2018; máxime después de la modificación del artículo 32 citado por la Ley del Presupuesto para 2019, al establecer que dicho informe anual, que será público, versará sobre el grado de ejecución de los créditos del Presupuesto en relación con los indicadores establecidos en el artículo 31, así como con las consecuciones en términos reales de los mismos.

En relación con lo ya expuesto sobre los principios de buena regulación, consta en el expediente una memoria relativa al cumplimiento de dichos principios, aunque resulta excesivamente genérica.

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO	27/10/2020	PÁGINA 45/89
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmZUTV4LZ9SHYJQMEFYC9UQZXHS	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

Por otra parte, en cuanto a la publicidad activa relativa a la iniciativa legislativa, el Consejo Consultivo viene señalando que el Centro Directivo responsable de la tramitación debe dejar constancia expresa en el expediente del cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa previstas en el artículo 13 de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía, y en el artículo 7 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, sobre la publicación de información de relevancia jurídica. Sobre este particular debería incorporarse al expediente una diligencia para hacer constar que el Centro Directivo responsable de la tramitación ha solicitado la publicación del Anteproyecto de Ley que se somete al Consejo Consultivo junto con los informes del Gabinete Jurídico, de la Secretaría General Técnica de la Consejería Consultante y de la Secretaría General para la Administración Pública. Este Consejo Consultivo ha verificado que el Anteproyecto de Ley del Presupuesto que le ha sido remitido se halla publicado en el Portal de Transparencia de la Junta de Andalucía, junto con los informes antes mencionados. No obstante, se recuerda que entre la información adicional prevista en el artículo 13.1 de la Ley 1/2014 y en el artículo 7 de la Ley 19/2013, se encuentran también las memorias relativas a la disposición que se elabora. Asimismo hacemos notar la obligación de publicar el Proyecto de Ley tras su aprobación por el Consejo de Gobierno [art. 13.1.b) de la Ley 1/2014].

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	27/10/2020	PÁGINA 46/89
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmZUTV4LZ9SHYJQMEFYC9UQZXHS	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



#### IV

Por la propia naturaleza de la Ley del Presupuesto, el Anteproyecto ahora examinado presenta una estructura y contenido similar al de ejercicios anteriores, de manera que la labor de este Consejo Consultivo se centra en los preceptos que han sufrido modificaciones o presentan un contenido innovador, sin que ello obste a la formulación de nuevas observaciones principalmente motivadas por razones de técnica normativa.

Como se desprende de la exposición de motivos, la elaboración del Anteproyecto de Ley del Presupuesto para 2021 está marcada por la incertidumbre provocada por una crisis sanitaria y económica sin precedentes, a consecuencia de la pandemia por coronavirus Covid-19, con inevitables secuelas en los estados de gastos e ingresos del Presupuesto que se pretende aprobar y en los de ejercicios venideros. Así lo refleja la exposición de motivos al señalar que *"la elaboración de las cuentas andaluzas de 2021 tiene lugar en el que es, probablemente, el escenario más incierto de nuestra historia reciente, causado por la pandemia del Covid-19"*.

En una línea de coherencia con las novedades introducidas en 2020, el Anteproyecto de Ley incluye a las agencias públicas empresariales en el artículo 2 (aprobación de los estados consolidados de gastos e ingresos). Se añade al mismo la Agencia Digital (de nueva creación) y deja de figurar la Agencia de Defensa de la Competencia, que ha pasado a tener la consideración de organismo público de los previstos en la disposi-

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	27/10/2020	PÁGINA 47/89
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmZUTV4LZ9SHYJQMEFYC9UQZXHS	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

ción adicional segunda de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía (en virtud del Decreto-ley 2/2020, de 9 de marzo, de mejora y simplificación de la regulación para el fomento de la actividad productiva de Andalucía).

Asimismo, la exposición de motivos destaca la novedad que se introduce en el artículo 3, en el que ya no se presentan presupuestos de explotación y capital consolidados, de conformidad con la modificación que la propia Ley del Presupuesto incorpora en la disposición final primera, al modificar el TRLGHP. En este sentido, en el expediente remitido a este Consejo Consultivo se argumenta que no es necesario desde el punto de vista presupuestario que aquellas entidades que tienen que presentar cuentas anuales consolidadas tengan que presentar presupuestos de explotación y capital también consolidados. Se razona que una vez que las Agencias Públicas Empresariales han pasado a contabilidad presupuestaria y elaboran presupuestos de ingresos y gastos, no resulta relevante la elaboración de presupuestos de explotación y capital consolidados, ni tampoco viable consolidar dichos presupuestos con estados de gastos e ingresos.

En lo que respecta a las entidades que deben recibir transferencias de financiación de las previstas en el artículo 58 bis del TRLGHP, el artículo 4 incluye a Canal SUR Radio y Televisión, S.A., y a la Fundación Pública Andaluza Centro de Nuevas Tecnologías del Agua (CENTA). La primera, según explica la exposición de motivos, porque se financia ahora mediante transferencia de la Consejería de la Presidencia, Administra-

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	27/10/2020	PÁGINA 48/89
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmZUTV4LZ9SHYJQMEFYC9UQZXHS	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

ción Pública e Interior, al pasar la Agencia Pública Empresarial de la Radio y Televisión de Andalucía (RTVA) a contabilidad presupuestaria. Y la Fundación CENTA por formar parte del Sector Público Andaluz.

Las novedades en materia de vinculación de los créditos concuerdan con el artículo 39 del TRLGHP en relación con la Orden de la Consejería de Hacienda, Industria y Energía de 7 de julio de 2020, por la que se establecen los códigos y las definiciones de las clasificaciones económicas de los estados de ingresos y gastos del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Algunos preceptos reciben nueva redacción para adaptarse al nuevo régimen de financiación de los consorcios y agencias públicas empresariales.

También se introducen novedades en lo que respecta a determinadas autorizaciones e informes previos en materia de reclutamiento y retribuciones de personal, manteniendo los de las Consejerías competentes en materia de Hacienda y Regeneración, y se precisan las competencias en el procedimiento de aprobación y modificación de la plantilla presupuestaria. Tales novedades están presididas por criterios de rigor y simplificación que deben valorarse positivamente.

Se observan modificaciones que tienen que ver con entidades que se encuentran en proceso de extinción y liquidación, con o sin actividad. Otras vienen dadas por modificaciones sustantivas en la normativa autonómica o en la normativa bási-

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	27/10/2020	PÁGINA 49/89
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmZUTV4LZ9SHYJQMEFYC9UQZXHS	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

ca estatal, mejoras técnicas o motivos competenciales tras la entrada en vigor del Decreto del Presidente 3/2020, de 3 de septiembre, de la Vicepresidencia y sobre reestructuración de Consejerías.

Como ya dijimos con respecto al Anteproyecto de Ley del Presupuesto para 2020, en los artículos 8 a 10 se afianza el régimen presupuestario de la sanidad, de la educación y del "sistema de atención social", aunque en los dos primeros se aprecia alguna modificación de redacción.

La exposición de motivos destaca la inclusión del concepto de "plaza vacante, dotada presupuestariamente".

En lo que respecta a la selección del "personal directivo profesional de entidades del sector público andaluz", el Anteproyecto de Ley prevé la composición de los comités calificadores con arreglo a principios de profesionalidad e idoneidad; novedad que igualmente merece un juicio positivo.

Se establece que las agencias de régimen especial, las agencias públicas empresariales, las sociedades mercantiles del sector público andaluz, las fundaciones y los consorcios regulados en el título III y en el artículo 12.3 de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, y demás entidades a las que se refiere el artículo 5 del TRLGHP, deberán mantener actualizado el inventario de puestos de trabajo de su personal laboral no incluido en el VI Convenio Colectivo del personal laboral de la Administración de la Junta de Andalucía

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO	27/10/2020	PÁGINA 50/89
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmZUTV4LZ9SHYJQMEFYC9UQZXHS	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

La regulación examinada incide nuevamente en el sistema de control de la Administración de la Junta de Andalucía y sus entidades instrumentales y trata de evitar las desviaciones presupuestarias, asegurando la sostenibilidad financiera.

Las disposiciones adicionales reiteran algunas del ejercicio anterior y añaden novedades relevantes. Entre las más destacadas cabe señalar la creación de la Agencia Digital de Andalucía como agencia administrativa con la finalidad de definir y ejecutar "los instrumentos de tecnologías de la información, telecomunicaciones, ciberseguridad, gobierno abierto y estrategia digital en el ámbito de la Administración de la Junta de Andalucía, sus agencias administrativas, agencias de régimen especial e instituciones dependientes de la Comunidad Autónoma de Andalucía pertenecientes al sector público andaluz".

Dicha Agencia está llamada a ser protagonista principal de un proceso de modernización y transformación de la Administración que ha sufrido un cierto estancamiento en España, pese a los ambiciosos objetivos que fijó en su día la Ley 11/2007, de 22 de junio, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos, y posteriormente las Leyes 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, en pos del funcionamiento íntegramente electrónico de la Administración.

Recientemente, en virtud del Real Decreto-ley 28/2020, de 22 de septiembre, de trabajo a distancia, el legislador esta-

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	27/10/2020	PÁGINA 51/89
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmZUTV4LZ9SHYJQMEFYC9UQZXHS	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

tal ha aplazado (por segunda vez), el calendario previsto en la disposición final séptima de la Ley 39/2015 en relación con la entrada en vigor de las disposiciones relativas al registro electrónico de apoderamientos, registro electrónico, registro de empleados públicos habilitados, punto de acceso general electrónico de la Administración y archivo único electrónico. Dicho aplazamiento es la más viva demostración de la necesidad de impulsar definitivamente la estrategia de digitalización.

Como acertadamente afirma la exposición de motivos, en el contexto de una crisis sanitaria como la actual, y ante la necesidad de promover la recuperación económica, cobran mayor relevancia algunos aspectos de funcionamiento interno de la Administración como son los relativos a la digitalización de servicios (cuya trascendencia -dice la exposición de motivos- "ha quedado patente durante el período de confinamiento"), y a las innovaciones en la gestión que propicien la optimización en el empleo de los recursos públicos. Estas medidas entroncan con los principios de eficacia y eficiencia en el funcionamiento de la Administración, reconocidos en la Constitución y en el Estatuto de Autonomía para Andalucía, así como en la legislación administrativa, y han de permitir la efectividad del derecho de los ciudadanos y empresas a relacionarse electrónicamente con la Administración. La memoria justificativa de la creación de la Agencia Digital de Andalucía es elocuente al subrayar la necesidad de superar la dispersión competencial en este ámbito y las dificultades que históricamente se han planteado en la planificación de las tecnologías de la información y comunicación, así como en la racionalización de las dotaciones presupuestarias, recursos humanos, infraestructuras y sis-

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	27/10/2020	PÁGINA 52/89
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmZUTV4LZ9SHYJQMEFYC9UQZXHS	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

temas de información, con repercusión sobre la relación con la ciudadanía. Por tanto, la creación de la Agencia Digital merece un juicio favorable desde la óptica de los principios antes referidos y los objetivos de la Comunidad Autónoma fijados en el Estatuto de Autonomía, todo ello sin perjuicio de la observación que se realiza sobre su concreta articulación en la Ley del Presupuesto para 2021.

En suma, sin perjuicio de las observaciones que seguidamente formulamos, expresamos nuevamente que, en términos generales, el Anteproyecto de Ley responde a los principios y reglas que se contienen en el Estatuto de Autonomía sobre el Presupuesto y gasto público, así como a lo previsto en el TRLGHP, entre otras disposiciones que resultan de aplicación. Además, *prima facie*, cabe afirmar que el texto examinado resulta acorde con la regulación contenida en la Constitución Española, en la LOFCA y en la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, así como con las restantes disposiciones estatales con incidencia sobre la materia, dictadas al amparo de lo previsto en el artículo 149.1.13.<sup>a</sup>, 14.<sup>a</sup> y 18.<sup>a</sup> de la Constitución.

Expuesto lo anterior se formulan las siguientes observaciones:

**1.- Sobre la redacción del Anteproyecto de Ley.** Al igual que en el Anteproyecto de Ley para 2020, el texto examinado presenta en términos generales una redacción correcta, fruto del esmero que se ha puesto para procurar que tanto la exposición de motivos como el articulado sean comprensibles, pese a la

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	27/10/2020	PÁGINA 53/89
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmZUTV4LZ9SHYJQMEFYC9UQZXHS	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

complejidad de la terminología técnica que necesariamente debe emplearse en la Ley del Presupuesto. Recordamos que desde el dictamen 631/2015 nos venimos refiriendo a la especial importancia de esta tarea para que el Presupuesto de la Comunidad Autónoma sea más accesible a los ciudadanos, alcanzando así mayores cotas de transparencia sobre cómo se aplican los tributos de los ciudadanos y los recursos públicos en general a la satisfacción de las necesidades colectivas. Aunque la Consejería consultante ha seguido las recomendaciones dadas en anteriores dictámenes y ha elaborado un índice del Anteproyecto de Ley, reiteramos que pro futuro debería valorarse la posibilidad de incluir en la documentación que acompaña a la Ley una relación de definiciones que ayudaran en el propósito de que el articulado de la Ley del Presupuesto y los estados de gastos e ingresos sean verdaderamente inteligibles, no sólo para los operadores jurídicos, sino también para los ciudadanos que aspiran a participar en la elaboración, ejecución y control de una Ley tan determinante para la satisfacción de los derechos y el bienestar social.

Sin perjuicio de lo anterior, aconsejamos una nueva revisión del Anteproyecto de Ley desde el punto de vista gramatical, revisando el empleo de los signos de puntuación y el empleo de mayúsculas inicial. En este último aspecto, el texto sigue en general lo expuesto por este Consejo Consultivo, adoptando un criterio uniforme y coherente. Sin embargo, no siempre es así. Por ejemplo, a veces se escribe "administraciones", en vez de Administraciones. En algunos casos se ha omitido la tilde (ej.: "...la economía andaluza ha visto cómo...).

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO	27/10/2020	PÁGINA 54/89
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmZUTV4LZ9SHYJQMEFYC9UQZXHS	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



**2.- Sobre la tramitación de una iniciativa legislativa separada que abarcaría disposiciones adicionales y diferentes modificaciones que se introducen en las disposiciones finales del Anteproyecto de Ley.**

En los últimos dictámenes sobre el Anteproyecto de Ley del Presupuesto constatamos que se postula el empleo de dicha Ley como vehículo de modificación no circunstancial del ordenamiento jurídico. En este sentido, al igual que en el ejercicio anterior, el Consejo Consultivo considera que procede la tramitación de una iniciativa legislativa separada en la que se contemplen las modificaciones que se introducen en el TRLGHP, junto con las que afectan a las siguientes disposiciones: Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía, y 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.

En su parte final, el Anteproyecto de Ley introduce un amplio número de modificaciones. En particular, a través de la disposición final primera y a lo largo de los veintiocho apartados que la componen, se introducen las siguientes modificaciones en el TRLGHP (utilizamos ordinales arábigos para realizar esta enunciación): 1ª. Artículo 4, relativo a "Consortios". 2ª. Apartados 3 y 4 del artículo 5 (regula las fundaciones y demás entidades con personalidad jurídica propia del sector público andaluz). 3ª. Segundo párrafo del apartado 3 del artículo 26 ("fuentes y exigibilidad de las obligaciones"). 4ª. Párrafo f) del apartado 2 del artículo 33 (conteni-

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO	27/10/2020	PÁGINA 55/89
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmZUTV4LZ9SHYJQMEFYC9UQZXHS	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

do de los Presupuestos de explotación y capital de determinadas agencias y empresas públicas). 5ª. Añade un nuevo apartado 3 al artículo 34 (sobre la elaboración de la cuenta consolidada del Presupuesto). 6ª. Modifica el apartado 4 del artículo 35 (preceptuando que el presupuesto se ajustará al límite de gasto no financiero). 7ª. Regla primera del apartado 5 del artículo 39 (carácter específicamente vinculante de determinados créditos financiados con recursos propios). 8ª. Artículo 40 (en lo concerniente a los gastos de carácter plurianual). 9ª. Párrafo g) del apartado 1 del artículo 47 (competencia del Consejero de Hacienda en materia de generación de créditos que no excedan de 3.000.000 euros). 10ª. Apartado 4 del artículo 52 (referente a gestión e imputación de gastos durante la ejecución del presupuesto). 11ª. Suprime el apartado 3 del artículo 58 (contenido del programa de actuación, inversión y financiación que están obligadas a elaborar las agencias públicas empresariales). 12ª. Apartado 1 del artículo 60 (normas presupuestarias para entidades integrantes de la Administración Institucional). 13ª. Añade un apartado 2 al artículo 85 (concerniente al "ámbito del control interno y de la contabilidad pública"). 14ª. Modifica el apartado 8 del artículo 90 (abunda en materia de fiscalización previa o comprobación material del gasto). 15ª. Añade un segundo párrafo al apartado 3 del artículo 92 (desarrolla aspectos de la labor de asesoramiento cuando se desarrolle por personal empleado público). 16ª. Modifica el apartado 2 del artículo 93 (entidades están sometidas a control financiero). 17ª. Modifica el apartado 5 del artículo 94 (control financiero de forma permanente para algunas entidades). 18ª. Se añaden los apartados 5 y 6 al artículo 95 (obligación de prestar la debida colaboración y apo-

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO	27/10/2020	PÁGINA 56/89
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmZUTV4LZ9SHYJQMEFYC9UQZXHS	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

yo al personal funcionario encargado del control financiero de subvenciones en el ejercicio de sus facultades de control). 19<sup>a</sup>. Se modifican los apartados 1, 2 y 7 del artículo 95 bis (desarrollo de las actuaciones de control financiero del artículo anterior). 20<sup>a</sup>. Se añaden tres párrafos al apartado 1 del artículo 95 ter (funciones de la Intervención General en materia de Fondo Europeo de Desarrollo Regional, del Fondo Social Europeo y del Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca). 21<sup>a</sup>. Se modifican los apartados 1 y 3 del artículo 96 (atribución a la Consejería competente en materia de Hacienda, con carácter exclusivo, de la competencia para contratar auditorías sobre cualquier órgano o entidad de la Comunidad Autónoma de Andalucía y sus agencias). 22<sup>a</sup>. Se modifica el apartado 4 del artículo 102 [obligación de auditar con carácter previo a su aprobación las cuentas anuales de las agencias públicas empresariales previstas en el artículo 2.b)]. 23<sup>a</sup>. Modifica el artículo 105 (detalla el "contenido de la Cuenta General"); 24<sup>a</sup>. Modifica el artículo 106 (enumera la documentación anexa a la Cuenta General). 25<sup>a</sup>. Modifica el apartado 3 del artículo 119 (sobre el régimen de las entidades colaboradoras en materia de subvenciones). 26<sup>a</sup>. Modifica el artículo 127 (establece la competencia para la resolución del procedimiento de reintegro y para la notificación, con indicación de la forma y plazo en que deba efectuarse el pago y órgano al que corresponde la gestión recaudatoria del reintegro). 27<sup>a</sup>. Se añade una nueva disposición adicional segunda (a través de la cual se procede a la creación del Cuerpo Superior de Interventores y Auditores de la Junta de Andalucía). 28<sup>a</sup>. Añade una nueva disposición adicional tercera, por la que se crea el Cuerpo Técnico de Interventores y Auditores de la Junta de Andalucía.

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	27/10/2020	PÁGINA 57/89
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmZUTV4LZ9SHYJQMEFYC9UQZXHS	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

Por su parte, la disposición final segunda introduce varias modificaciones de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía, en concreto: añade un nuevo artículo 53 bis (relativa a los encargos de los poderes adjudicadores y no adjudicadores a medios propios personificados); modifica el apartado 6 del artículo 105 (sobre encomiendas de gestión, excluyendo prestaciones contractuales) y suprime el artículo 106 (anterior régimen de las encomiendas de gestión de actuaciones competencia de las Consejerías).

A su vez, la disposición final tercera modifica el 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, en los siguientes términos: Se modifica el párrafo b) del apartado 1 del artículo 36; se da nueva redacción al artículo 36 bis (sobre el tipo de gravamen reducido para determinadas operaciones en las que participen las sociedades de garantía recíproca o las sociedades mercantiles del sector público estatal o andaluz cuyo objeto sea la prestación de garantías); se añade un nuevo artículo 36 ter (tipo de gravamen reducido para la adquisición de vehículos eléctricos); se modifica el artículo 41 (tipo de gravamen reducido en la modalidad de Actos Jurídicos Documentados para determinadas operaciones en las que participen las sociedades de garantía recíproca o las sociedades mercantiles del sector público estatal o andaluz cuyo objeto sea la prestación de garantías) y se modifica el párrafo a) 3º del apartado 2 del artículo 43 (regulador de tipos de gravamen y cuotas fijas para máquinas recreativas).

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO	27/10/2020	PÁGINA 58/89
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmZUTV4LZ9SHYJQMEFYC9UQZXHS	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

La disposición final cuarta acomete la modificación 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 los siguientes aspectos: se modifica la disposición adicional tercera (régimen del ejercicio de las competencias autonómicas en materia de Haciendas Locales y tutela financiera) y la disposición adicional quinta (procedimiento a seguir para la tramitación de anticipos a Corporaciones Locales).

La disposición final quinta introduce la modificación de la Ley 21/2007, de 18 de diciembre, de Régimen Jurídico y Económico de los Puertos de Andalucía. Así encontramos que se añade un nuevo apartado 3 al artículo 41 (tarifas o precios máximos a percibir de los usuarios a recoger en títulos de otorgamiento) y se modifican el epígrafe 1.1 del apartado V y el apartado VI del artículo 56 (sobre embarcaciones en atraques predefinidos y exenciones).

A través de la disposición final sexta se mandata al Consejo de Gobierno para que impulse las modificaciones normativas que sean necesarias para la delimitación de funciones que implican la participación directa e indirecta en el ejercicio de las potestades públicas, garantizando que la realización de las mismas corresponda exclusivamente al personal funcionario, de acuerdo con el artículo 9.2 del texto Refundido del Estatuto Básico del Empleado Público).

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	27/10/2020	PÁGINA 59/89
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmZUTV4LZ9SHYJQMEFYC9UQZXHS	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

Por último, la disposición final séptima se refiere al desarrollo normativa y la disposición final octava regula el régimen de vigencia de los artículos y disposiciones de la Ley proyectada

Expuesto lo anterior, dividimos esta observación en subapartados con distinto alcance.

**A)** Aunque la densidad normativa de dichas modificaciones es menor que la de las introducidas en la Ley del Presupuesto de 2020, reproducimos parcialmente la observación que realizamos en el dictamen 634/2019 en el sentido que sigue a continuación.

Aun estando superada la vieja polémica sobre el carácter formal o material de las leyes del Presupuesto y siendo indiscutible su potencialidad para modificar otras disposiciones legales, el Consejo Consultivo ha venido llamando la atención sobre la necesidad de evitar el empleo abusivo de las leyes del Presupuesto (clave del parlamentarismo y con contenido constitucional o estatutariamente reservado) para la introducción de reformas sustanciales del ordenamiento jurídico. Así lo hemos venido proclamando de conformidad con la jurisprudencia constitucional ampliamente expuesta en este dictamen, precisando que dicho abuso se produce de modo especial si las leyes del Presupuesto se utilizan como vehículo para reformar normas codificadas en otros cuerpos legales, tal y como se indica en el primer fundamento jurídico de este dictamen.

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	27/10/2020	PÁGINA 60/89
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmZUTV4LZ9SHYJQMEFYC9UQZXHS	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

Ciertamente, el contenido de las modificaciones objeto de dictamen permite afirmar, en términos generales, que no estamos ante normas extravagantes o intrusas por su propia naturaleza, a las que no pueda atribuirse, en modo alguno, incidencia sobre los gastos autorizados o las estimaciones de ingresos propias del Presupuesto. Empleando las palabras del dictamen 554/2017, resulta claro que el Anteproyecto de Ley examinado no constituye, en modo alguno, un conglomerado de materias ajenas al contenido de dicha Ley. Ahora bien, reiteradamente venimos subrayando que no basta con que las normas en cuestión presenten una conexión accidental, remota o secundaria con las autorizaciones de gastos y previsiones de ingresos que concentran la genuina función del Presupuesto, tal y como ha venido señalando el Tribunal Constitucional.

En esta ocasión volvemos a resaltar la labor de contención ejercida por la Dirección General de Presupuestos como Centro Directivo encargado de la tramitación de la Ley del Presupuesto, evitando la inclusión de normas en el Anteproyecto de Ley del Presupuesto que desbordarían, si no fuesen rechazadas, el contenido que se le asigna en el bloque de la constitucionalidad.

Sin embargo, reiteramos que no parece justificada la inclusión de algunas de las propuestas normativas que actualmente se reflejan en el Anteproyecto de Ley. Se trata de un elenco de normas que no pertenecen al núcleo de la institución presupuestaria ni guardan una conexión directa e inmediata con el Presupuesto de 2021; conexión que ha de quedar establecida de manera directa y no remota, como recuerda la STC 180/2000,

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	27/10/2020	PÁGINA 61/89
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmZUTV4LZ9SHYJQMEFYC9UQZXHS	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

de 29 de junio (FJ 6), ya que «cuando aquélla no es lo suficientemente relevante no podrá formar parte del contenido accidental de la Ley de Presupuestos (SSTC 76/1992, FJ 4; 178/1994, FJ 5, y 195/1995, FJ 3)»; siendo así que dicha conexión no puede justificarse en términos posibilísticos, futuribles o hipotéticos.

Aunque las modificaciones del TRLGHP no son parangonables por su alcance con las contenidas en el Anteproyecto de Ley del Presupuesto, el Consejo Consultivo ha venido señalando que este tipo de modificaciones junto con las restantes que hemos señalado son acreedoras de una iniciativa legal separada. Lo hemos dicho desde antiguo, aun conociendo que es una práctica común apreciable en otras Comunidades Autónomas y en las leyes de Presupuestos Generales del Estado. Nuestras observaciones en esta dirección se han reiterado en numerosos dictámenes, a pesar de que el contenido de las modificaciones lleve a descartar una eventual declaración de inconstitucionalidad, ya que hemos venido aconsejando la utilización estricta de la Ley del Presupuesto como vehículo de modificación circunstancial del ordenamiento jurídico si no se justifica en términos de necesidad, ya sea por su directa relación con los estados de gastos e ingresos o por la función que dicha norma ha de cubrir al servicio de la mayor inteligencia o mejor ejecución del presupuesto que se pretende aprobar.

Las modificaciones del TRLGHP y las del Texto Refundido de las disposiciones dictadas por la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de tributos cedidos que se incluyen en el Anteproyecto de Ley examinado son de menor envergadura que las

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	27/10/2020	PÁGINA 62/89
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmZUTV4LZ9SHYJQMEFYC9UQZXHS	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

incluidas en la Ley del Presupuesto de 2020, pero son lo suficientemente relevantes para justificar una iniciativa legislativa separada por las razones que venimos expresando. No se trata de negar la legitimidad de su inserción en el contenido de la Ley del Presupuesto para 2021, en la medida en que guardan directa relación con las previsiones de ingresos y con criterios de política económica general. Efectivamente, recordamos con la STC 7/2010, de 27 de abril (FJ 5) que las normas en cuestión pueden incluirse en las leyes del Presupuesto, aunque tengan vigencia indefinida, «sin extralimitar el contenido material de este tipo de leyes», dado que *«la modificación de tributos no puede considerarse materia ajena a la previsión de ingresos de la Comunidad»* (STC 116/1994, de 18 de abril, FJ 8).

La estricta interpretación del juicio de necesidad, más allá incluso de las exigencias de la jurisprudencia constitucional, se ampara en sólidas razones de técnica legislativa y evita la inclusión indiscriminada en la Ley del Presupuesto de normas que pueden aprobarse a través de una iniciativa legislativa separada, reconduciendo las reformas legislativas a su cauce natural. A dichos argumentos se añaden a menudo los de la ilegítima restricción de las competencias del poder legislativo, aunque esta afirmación haya de matizarse teniendo en cuenta los tiempos, la especialización del trabajo parlamentario y las especiales características de la tramitación de estas leyes.

Las observaciones que se han puesto de manifiesto durante la tramitación en relación con algunas de las modificaciones

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	27/10/2020	PÁGINA 63/89
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmZUTV4LZ9SHYJQMEFYC9UQZXHS	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

postuladas ponen de relieve la necesidad de una reflexión serena sobre las cuestiones que se plantean, tarea que se dificulta cuando el vehículo empleado para dichas modificaciones es la Ley del Presupuesto, cuyo examen y enmienda viene marcado por la necesidad de su aprobación para que despliegue sus efectos el primer día del ejercicio económico correspondiente. Algunas disposiciones, como la relativa a la creación de la Agencia Digital de Andalucía, justificarían por sí solas una iniciativa legal separada. En este sentido recordamos que la creación de las agencias se efectuará por ley con el contenido mínimo señalado por el artículo 56 de la Ley 9/2007, cuyo apartado 3 exige que el Anteproyecto de Ley de la agencia que se presente al Consejo de Gobierno se acompañe del proyecto de estatutos y del plan inicial de actuación de la entidad, como bien señala el Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía. En una tramitación acelerada como la de la Ley del Presupuesto resulta harto difícil examinar debidamente cuestiones como las planteadas por la Secretaría General para la Administración Pública, lo cual se hace notar pese a que la creación de la Agencia puede realizarse a través de la Ley del Presupuesto y en este sentido creemos que el papel que está llamada a desempeñar en la transformación digital del Sector Público Andaluz (mediante una nueva estrategia de impulso y potenciación de las tecnologías de la información y la comunicación) justifica la afirmación de la exposición de motivos sobre la conexión entre la creación de dicha Agencia y los criterios de política económica del Gobierno andaluz. En la práctica son numerosos los ejemplos de creación de entidades de esta naturaleza en las Leyes de Presupuestos de las Comunidades Autónomas y en la

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	27/10/2020	PÁGINA 64/89
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmZUTV4LZ9SHYJQMEFYC9UQZXHS	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

de Presupuestos Generales del Estado, algunas de ellas con mucha menos trascendencia y significación que la que aquí analizamos. Sin embargo, aunque la creación de agencias a través de la Ley del Presupuesto sea viable, ello no obsta para señalar que la iniciativa legislativa separada satisface mejor las finalidades cubiertas por la exigencia de una ley para su creación.

En suma, el Consejo Consultivo recomienda la inclusión de las normas a las que nos hemos referido en esta observación en una iniciativa legislativa separada que permitiría una tramitación parlamentaria centrada en las relevantes modificaciones con vigencia indefinida que se pretenden introducir. Así se expuso también en el dictamen 554/2017 de este Consejo Consultivo, en el que se señala igualmente un problema menor que quedaría resuelto con dicha iniciativa, también relacionado con la certidumbre jurídica. Se trata del cumplimiento de lo previsto en el artículo 9.1 de la Ley General Tributaria, del que se desprende que las leyes y los reglamentos que contengan normas tributarias deberán mencionarlo expresamente no sólo en la rúbrica de los artículos correspondientes, sino también en su título. Dicha exigencia, de "identificación" en el título de contenidos tributarios, se concibe como una garantía de los contribuyentes. Sin embargo, por razones concernientes a la naturaleza del Presupuesto y a la propia identificación de una ley que cumple una función específica, el legislador se resiste a advertir en el título de la Ley del Presupuesto la presencia de normas tributarias. Ese inconveniente se salvaría también con la tramitación separada a la que nos referimos.

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	27/10/2020	PÁGINA 65/89
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmZUTV4LZ9SHYJQMEFYC9UQZXHS	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

En claro contraste con lo que sucede con las normas tributarias arriba referidas, volvemos a reiterar que la disposición final sexta (séptima en el Anteproyecto de Ley para el ejercicio de 2020) no puede formar parte del contenido eventual de la Ley del Presupuesto para 2021 y debe reconducirse, en su caso, a la referida iniciativa legislativa separada. En efecto, dicha disposición contiene un mandato para que el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía impulse "las modificaciones normativas necesarias que clarifiquen el ejercicio de las potestades públicas y que garanticen que la realización de las mismas corresponda exclusivamente al personal funcionario, de acuerdo con el artículo 9.2 del texto refundido del Estatuto Básico del Empleado Público". Es cierto que la norma no opera por sí sola ninguna modificación sustantiva en la materia, pero su contenido no presenta relación directa e inmediata con los estados de gastos e ingresos del Presupuesto para 2021, ni puede considerarse como una norma para la mayor inteligencia o mejor ejecución de dicho Presupuesto, como tampoco constituye una norma al servicio de la dirección de la política económica o presupuestaria del Gobierno, sino un mandato dirigido a la producción normativa que, a lo sumo, podría tener una conexión indirecta o remota con futuras leyes del Presupuesto.

**B)** Mayor trascendencia tiene la falta de conexión con la Ley del Presupuesto para 2021 -entendida en los rigurosos términos exigidos en la jurisprudencia constitucional que hemos expuesto-, de la creación del Cuerpo Superior de

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	27/10/2020	PÁGINA 66/89
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmZUTV4LZ9SHYJQMEFYC9UQZXHS	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

Interventores y Auditores de la Junta de Andalucía y del Cuerpo Técnico de Interventores y Auditores de la Junta de Andalucía. La objeción no es de fondo, ya que el Consejo Consultivo considera que existe sobrada justificación para optar por el modelo implantado en la Administración General del Estado, apostando por el mejor desempeño posible de las funciones de control interno de la actividad financiera del sector público autonómico. Ciertamente, la Ley del Presupuesto es una Ley en sentido formal y material y en ese sentido podría satisfacer la reserva de Ley prevista en el artículo 75.2 del Texto Refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, y contemplada en el artículo 20 de la Ley 6/1985, de 28 de noviembre, de Ordenación de la Función Pública de la Junta de Andalucía. Sin embargo, dicha disposición no puede tener cabida en el contenido eventual de la Ley del Presupuesto, como ha señalado la Secretaría General para la Administración Pública apelando a la doctrina de este Consejo Consultivo.

La STC 122/2018, de 31 de octubre, recuerda que existe una amplia casuística en esta materia, en la que el Tribunal Constitucional ha señalado lo siguiente:

*«En relación con medidas relacionadas con el personal del sector público, en general se ha descartado que puedan tener cabida en una ley de presupuestos algunas normas que integran el régimen de la función pública; por ejemplo, las relativas a los procedimientos de acceso de los funcionarios sanitarios locales interinos a la categoría de funcionarios de carrera*

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	27/10/2020	PÁGINA 67/89
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmZUTV4LZ9SHYJQMEFYC9UQZXHS	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

*(STC 174/1998, de 23 de julio, FFJJ 6 y 7), de provisión de los puestos de trabajo del personal sanitario (STC 203/1998, de 15 de octubre, FFJJ 3 a 5), de 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 los requisitos de titulación necesaria para acceder al Cuerpo Superior de Auditores del Tribunal de Cuentas (STC 9/2013, FJ 3).»*

En particular traemos a colación la STC 9/2013, de 28 de enero, en cuyo tercer fundamento jurídico se recuerda que no tienen cabida en la Ley del Presupuesto las modificaciones sustantivas del ordenamiento jurídico a menos que guarden «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 109/2001, de 26 de abril, FJ 6, con cita de anteriores), por lo que el Tribunal ha situado extramuros del contenido constitucionalmente admisible múltiples previsiones no directamente económicas o presupuestarias. Así, en materia de función pública, se refiere a los supuestos de 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) o de provisión de los puestos de trabajo del personal sanitario (STC 203/1998, de 15 de octubre, FFJJ 3 a 5); y 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).

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	27/10/2020	PÁGINA 68/89
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmZUTV4LZ9SHYJQMEFYC9UQZXHS	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

En el fundamento jurídico cuarto de la citada STC 9/2013 encontramos la clave para dilucidar si es posible la creación de los referidos cuerpos en la Ley del Presupuesto para 2021. En efecto, al abordar la posible inconstitucionalidad del precepto que flexibiliza las condiciones para acceder al Cuerpo Superior de Auditores del Tribunal de Cuentas, precisa la sentencia que esta regulación puede fácilmente adscribirse a la materia "función pública", al referirse al régimen de acceso a uno de los cuerpos específicos que sirven al Tribunal de Cuentas. Como es lógico, la sentencia señala que no se está, pues, ante una medida directamente incidente sobre el Presupuesto que forme parte del denominado contenido mínimo, necesario e indisponible de estas leyes; no cifra ingresos ni habilita gastos ni aclara o desarrolla los estados cifrados. Por ello, la constitucionalidad del precepto depende de si puede o no vincularse al llamado "contenido eventual", lo que presupone una conexión económica o presupuestaria suficiente. Y en este sentido la sentencia reconoce que aunque pudiera relativamente conectarse con la materia presupuestaria, el precepto atañe principalmente al empleo público. Así lo argumenta el Tribunal Constitucional:

*«Dadas las actividades fiscalizadoras propias del Tribunal de Cuentas, el precepto afecta indirectamente a la fase de control del presupuesto, que es una de las que componen el ciclo presupuestario (art. 134 CE), junto a las de elaboración, aprobación y ejecución. Lo ha subrayado el Abogado del Estado, mediante la expresión de la secuencia causal siguiente: la norma flexibiliza los requisitos de acceso al Cuerpo Superior de Auditores del Tribunal de*

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	27/10/2020	PÁGINA 69/89
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmZUTV4LZ9SHYJQMEFYC9UQZXHS	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

*Cuentas; tal flexibilización puede mejorar la política de personal en relación con los auditores; y tal mejora puede redundar en una mayor perfección de la función de control de los ingresos y gastos estatales y de la gestión presupuestaria que corresponde al Tribunal de Cuentas.*

*»Sin embargo, a los efectos de la delimitación del contenido admisible de la ley de presupuestos, tal conexión es claramente insuficiente, pues no expresa una relación "directa" de la norma con los ingresos o gastos estatales, con la política económica del gobierno o con la inteligencia y ejecución del presupuesto. Son muchísimas las medidas normativas susceptibles de tener alguna incidencia en cualquiera de estos aspectos, pero si esto fuera suficiente, los límites materiales que afectan a las leyes de presupuestos quedarían desnaturalizados; se diluirían hasta devenir prácticamente inoperantes (por todas, STC 234/1999, de 16 de diciembre, FJ 5). Aceptar que la conexión funcional del Tribunal de Cuentas y de sus funcionarios con la materia presupuestaria expresa la relación directa que exige la jurisprudencia constitucional entre la disposición recurrida y los presupuestos implicaría que esta pudiese regular todos los colectivos funcionariales que desempeñan tareas relacionadas con ingresos y gastos públicos en contra de la configuración constitucional de este tipo legislativo como "Ley de contenido constitucionalmente definido" (STC 32/2000, FJ 5).»*

Por las mismas razones, la creación de los cuerpos a los que nos referimos no cumple el requisito de la conexión con la Ley del Presupuesto en los términos antes expuestos, de manera

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	27/10/2020	PÁGINA 70/89
VERIFICACIÓN	Pk2jmZUTV4LZ9SHYJQMEFYC9UQZXHS	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



que resulta precisa una iniciativa legislativa distinta para cubrir la reserva de ley establecida en la legislación básica.

Finalizamos esta observación como lo hicimos en el dictamen 634/2019, esto es, señalando que el Consejo Consultivo no pretende resucitar las llamadas leyes omnibus o leyes de medidas, censuradas en su doctrina por las razones que aquí se dan por reproducidas. Este órgano no prejuzga la clase de tramitación que deba dar respuesta a la problemática planteada por los límites al contenido eventual de las leyes del Presupuesto, ni el número de iniciativas legislativas y momento adecuado para dar respuesta a la necesidad de aprobar determinadas disposiciones con celeridad en paralelo con la Ley del Presupuesto (frecuentemente para que entren en vigor el mismo día). Se trata de un problema que puede y debe solucionarse en sede legislativa.

**3.- Exposición de motivos.** En el **párrafo octavo** del expositivo II de esta Ley debería sustituirse la expresión "en el tránsito de aprobación de esta Ley" por "antes de la aprobación de esta Ley" u otra similar.

En el **párrafo vigesimosegundo** del mismo expositivo debería escribirse la expresión "estaría subsumida en" por ser más correcta que "estaría subsumida por".

El **párrafo nonagésimo segundo** del expositivo II alude a la competencia para "las derivaciones a que se refiere el artículo 40.2..." Debería precisarse que tal alusión es a las "derivaciones de responsabilidad a que se refiere el artículo 40.2..."

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO	27/10/2020	PÁGINA 71/89
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmZUTV4LZ9SHYJQMEFYC9UQZXHS	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



El **párrafo nonagésimo octavo** señala que "En el ámbito del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, se modifica el artículo 36, al objeto de ajustar técnicamente la norma al espíritu que se pretendía..." Más bien se trata de ajustar la norma a su finalidad.

**4.- Artículo 40.** Al ser el coeficiente 1, quizá bastaría con señalar que tales tasas mantienen en 2021 la cuantía exigible en 2020.

**5.- Disposición adicional novena, apartado 2.** Es innecesario que se diga que el procedimiento se tramitará electrónicamente por todas las partes intervinientes. Así debe ser teniendo en cuenta lo dispuesto en el artículo 14 de la Ley 39/2015.

**6.- Disposición adicional vigesimoprimera.** Se refiere esta disposición a la cancelación de activos y pasivos financieros de agencias públicas empresariales, sociedades mercantiles, consorcios y fundaciones del sector público a los que resulta de aplicación el acuerdo del Consejo de Gobierno de 28 de diciembre de 2012, por el que se establecen los procesos de imputación de obligaciones abonadas mediante el mecanismo extraordinario de financiación para el pago a proveedores previsto en el Real Decreto-ley 7/2012, de 9 de marzo, y los mecanismos de cancelación de deuda financiera previstos en las Leyes del Presupuesto de los ejercicios 2016, 2017 y 2018. Debería mejorarse la redacción de esta disposición para facilitar su comprensión, quizá separando en dos apartados la previsión de que tales entidades no han de efectuar los reembolsos previstos en

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	27/10/2020	PÁGINA 72/89
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmZUTV4LZ9SHYJQMEFYC9UQZXHS	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



dichas normas (deber de satisfacer a la Hacienda de la Junta de Andalucía el importe de las cuotas de amortización e intereses de la correspondiente operación de crédito que la Comunidad Autónoma haya tenido que suscribir con el Estado para llevar a efecto la cancelación de la deuda financiera del ente) y el tratamiento contable de la cancelación prevista en la norma, que según la exposición de motivos persigue evitar las duplicidades financieras en dicho tratamiento.

**7.- Disposición adicional vigesimosegunda.** Al señalar los fines de la Agencia Digital de Andalucía, debería tenerse presente que la memoria que justifica su creación señala que servirá como vehículo idóneo para canalizar los Fondos de Recuperación y Resiliencia de Europa con visión de Gobierno en la línea prioritaria de digitalización marcada por la Unión Europea. En esta dirección la memoria indica que esta visión unificada es la única opción para proponer proyectos del volumen y atractivo suficientes para atraer dichas inversiones.

Con estas referencias, y sin perjuicio de lo que se ha dicho en la observación segunda de este dictamen, se echa en falta una alusión al papel de la Agencia en las denominadas tecnologías del Big Data e inteligencia artificial que forman parte de la estrategia de modernización del sector público. Estas tecnologías se usan ya por entidades punteras en el ámbito tributario y de la seguridad social, y forman parte del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, recientemente presentado por el Gobierno de la Nación. También parece adecuado que la disposición legal proyectada contemple a este nivel la función de la Agencia de puesta a disposición de las

FIRMADO POR	M <sup>º</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	27/10/2020	PÁGINA 73/89
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmZUTV4LZ9SHYJQMEFYC9UQZXHS	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



Administraciones Públicas de las aplicaciones desarrolladas, en los términos del artículo 157 de la Ley 40/2015, facilitando la reutilización de sistemas y aplicaciones, así como la de colaborar con las instituciones del Estatuto de Autonomía no incluidas en su ámbito de aplicación.

Por otro lado, la Ley de creación de la Agencia Digital, con vocación confesada de modernización de la Administración, es el lugar adecuado para contemplar la conexión, siquiera sea a nivel de principio, entre la digitalización pretendida y el replanteamiento de los procedimientos administrativos, íntegramente electrónicos por aplicación de la Ley 39/2015. En este nuevo contexto, los procedimientos administrativos tienen que ser repensados en términos de simplificación y agilidad, máxime cuando la digitalización que se pretende puede facilitar la resolución de procedimientos automáticamente, sin que haya intervenido de forma directa un empleado público (art. 41 de la Ley 40/2015).

**8.- Disposición transitoria tercera, apartado 5.** Aunque pueda entenderse la finalidad pretendida, constreñida a la fijación de la fecha en la que la Agencia ejercerá plenamente sus funciones con respecto al ámbito del SAS, debería mejorarse la redacción del precepto en su parte final. Quizá no está bien formulada la expresión "conjuntamente con su integración en materia presupuestaria y de medios humanos".

**9.- Disposición final primera, apartado uno, por la que se modifica el artículo 4 del TRLGHP.** Mientras que la primera parte del artículo se ocupa de una cuestión de derecho transitorio

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	27/10/2020	PÁGINA 74/89
VERIFICACIÓN	Pk2jmZUTV4LZ9SHYJQMEFYC9UQZXHS	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



(ubicada en el articulado por recomendación del Gabinete Jurídico), el último párrafo regula la autorización del Consejo de Gobierno para la creación y extinción de los consorcios regulados. Por ello se propone que el artículo se divida en dos apartados, dando cabida a cuestiones con sustantividad propia.

**10.- Disposición final primera, apartado cinco, por la que se añade un nuevo apartado 3 al artículo 34 del TRLGHP.** Según esta norma, *"Para la elaboración de la cuenta consolidada del Presupuesto a la que se refiere el artículo 35.6, se establecerán las transferencias necesarias para la financiación de las agencias administrativas, de régimen especial, públicas empresariales del artículo 2.c) y consorcios adscritos, que equilibren los gastos e ingresos de sus respectivos presupuestos"*. Quizá no es el lugar más adecuado para expresar la finalidad perseguida y el mandato del precepto, teniendo en cuenta que el artículo 35.6 se refiere a la estructura de los estados de gastos. En cualquier caso, debería adoptarse una redacción más precisa y mejorar la explicación de dicha norma en la exposición de motivos.

**11.- Disposición final primera, apartado dieciocho, en la redacción dada al apartado 6 del artículo 95 del TRLGHP. Observación que realiza en relación con el artículo 92 del mismo cuerpo legal.**

En el contexto de la colaboración y apoyo al personal encargado del control financiero, el apartado 6 mencionado, al regular la tarea de asesoramiento y peritaje en el ejercicio de las facultades de control, prevé que tendrán la considera-

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	27/10/2020	PÁGINA 75/89
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmZUTV4LZ9SHYJQMEFYC9UQZXHS	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



ción de tareas de apoyo las funciones públicas de control realizadas por el personal funcionario cuando se desarrolle por empleados públicos. Esta regulación, en sede de subvenciones, debería trasladarse al artículo 92 del TRLGHP en el que se contempla el asesoramiento en funciones de comprobación material, de manera que en el artículo 95 bastaría con hacer una remisión a dicha regulación.

**12.- Disposición final primera, apartado veintiséis, en la redacción dada al artículo 127 del TRLGHP.** Esta norma se refiere a la competencia para la resolución, o inadmisión en su caso, de las solicitudes de compensación y de aplazamiento y fraccionamiento a que se refiere el artículo 124.ter. Hay que hacer notar que los aplazamientos y fraccionamientos sí se contemplan, en efecto, en el artículo 124 ter, pero no las solicitudes de compensación, que se hallan previstas en el artículo 124 quáter.

**13.- Disposición final primera apartados veintisiete y veintiocho, por los que se añaden al TRLGHP las disposiciones adicionales segunda y tercera, que crean, respectivamente, el Cuerpo Superior de Interventores y Auditores y el Cuerpo Técnico de Interventores y Auditores de la Junta de Andalucía.**

Aunque resulte conocido, conviene subrayar que desde el punto de vista histórico la agrupación de funcionarios en Cuerpos Generales y Cuerpos Especiales no es fruto de decisiones discrecionales o puramente accidentales, sino que se justifica históricamente por la identificación en la función administrativa de funciones comunes y de funciones que deben

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	27/10/2020	PÁGINA 76/89
VERIFICACIÓN	Pk2jmZUTV4LZ9SHYJQMEFYC9UQZXHS	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

desarrollarse por determinados cuerpos. Como se dice en la Ley de Funcionarios Civiles del Estado de 1964, son funcionarios de Cuerpos Especiales los que ejercen actividades que constituyen el objeto de una peculiar carrera o profesión y los que tienen asignado dicho carácter por razón de las circunstancias concurrentes en la función administrativa que les está encomendada.

La Secretaría General para la Administración Pública considera que no se justifica la creación de estos nuevos cuerpos habida cuenta de que las funciones que se les atribuyen coinciden sustancialmente con las que actualmente desempeñan las personas funcionarias del Cuerpo Superior de Administradores, Especialidad Administración Financiera (A1:1200) y del Cuerpo de Gestión Administrativa de la Junta de Andalucía, Especialidad gestión Financiera (A2.1200), en función de las áreas funcionales, Códigos 0110 Y 0120. Ciertamente el acceso a esos Cuerpos y Especialidades se basa en un procedimiento selectivo que requiere la acreditación de específicos conocimientos de Derecho Financiero y supone la acreditación de una especial aptitud para el desempeño de las funciones que ahora se contemplan para la creación de dos nuevos cuerpos.

Sin embargo, en principio no existe obstáculo para la creación de los dos cuerpos antes referidos, lo cual podría suponer en la práctica (dejando aparte cuestiones nominales y valorativas) una especie de desdoblamiento no muy distinto del que llevó a cabo la Ley 66/1997, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, al separar (art. 57) los Cuerpos integrados en su día en el Cuerpo Supe-

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO	27/10/2020	PÁGINA 77/89
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmZUTV4LZ9SHYJQMEFYC9UQZXHS	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

rior de Inspectores de Finanzas del Estado, creando el Cuerpo Superior de Inspectores de Hacienda del Estado, el Cuerpo Superior de Interventores y Auditores del Estado y el Cuerpo Superior de Inspectores de Seguros del Estado, y disponiendo la integración de los funcionarios pertenecientes al Cuerpo Superior de Inspectores de Finanzas del Estado en los tres nuevos Cuerpos creados, en función de la especialidad a la que dichos funcionarios estuviesen adscritos. A este respecto, el artículo 57, apartado dos, subapartado 2, dispuso que en la relación de puestos de trabajo del Ministerio de Economía y Hacienda se adscribirán funcionarios pertenecientes al Cuerpo Superior de Interventores y Auditores del Estado a aquellos puestos que tuviesen asignadas funciones interventoras, de control financiero y auditoría del sector público estatal, de programación y de presupuestación, de contabilidad pública, de resolución de reclamaciones en vía económico-administrativa en dicho ámbito, así como aquellos otros que así lo exigieran en razón de las características de las funciones asignadas a los mismos.

Tampoco puede objetarse que la regulación legal deje escaso espacio a la regulación reglamentaria de los procesos selectivos y de provisión de puestos de trabajo que se contemplan, pues partimos de una reserva legal relacionada con el derecho fundamental del artículo 23.2 de la Constitución, y no existe reserva reglamentaria que pueda oponerse a dicha opción legislativa. Es más, en el dictamen 310/2004 de este Consejo Consultivo se señala que la integración de los funcionarios en una organización administrativa bajo un sistema de carrera administrativa lleva consigo unas concretas exigencias, que in-

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	27/10/2020	PÁGINA 78/89
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmZUTV4LZ9SHYJQMEFYC9UQZXHS	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

dudablemente condicionan las diferentes opciones normativas que pueden adoptar las Comunidades Autónomas a partir de las bases que haya concretado el Estado al amparo del artículo 149.1.18.<sup>a</sup> de la Constitución; limitaciones que también son referibles al legislador estatal, encargado de asegurar una sustancial igualdad de las condiciones de empleo del personal al servicio de las Administraciones Públicas.

En este sentido, el dictamen recuerda -con cita de la sentencia del Tribunal Constitucional 302/1993- la virtualidad de los principios de mérito y capacidad, consagrados en el artículo 103.3 de la Constitución, que concretan y articulan el genérico juicio de igualdad en esta materia previsto en el artículo 23.2. En este contexto, hace notar el Consejo Consultivo que no cabe subestimar la importancia del principio de seguridad jurídica en la configuración de los sistemas de provisión de puestos y promoción profesional, que exige dotarlos de estabilidad y permanencia, de manera que los empleados públicos puedan acomodar su conducta y planificar su carrera profesional en función de unas reglas y criterios preestablecidos que permitan conocer las consecuencias jurídicas de las legítimas opciones que en cada momento hayan podido adoptar al amparo de la normativa vigente.

En la misma dirección se señala que las soluciones que se adopten en tales procedimientos sin una justificación suficiente pueden resultar contrarias a la Constitución por lesionar el principio constitucional de seguridad jurídica, sobre todo cuando tales modificaciones no van acompañadas de normas de transición e inciden sobre servicios prestados u otros mé-

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	27/10/2020	PÁGINA 79/89
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmZUTV4LZ9SHYJQMEFYC9UQZXHS	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

ritos contraídos durante un largo período de tiempo y bajo premisas jurídicamente inobjetables. Lo anterior, precisa dicho dictamen, se afirma también desde la convicción que se tiene en el sentido de considerar que el concepto de mérito depende de las convicciones sociales dominantes en cada momento histórico, que en esta materia no suelen ser vertiginosamente fluctuantes, sino razonablemente estables y sujetas a cambios pausados. Todo lo cual no impide, respetando la suficiente predeterminación normativa, la introducción de modificaciones que pueden venir motivadas por diferentes estimaciones, dentro de un principio de proporcionalidad, o por el deseo de corregir disfunciones observadas por la experiencia que proporciona la puesta en práctica de cada uno de los sistemas diseñados.

Desde esta óptica, consideramos que la mayor densidad de la regulación legal no es objetable por las razones indicadas, y asegura una estabilidad deseable en esta materia. No obstante, no parece en principio justificada la inclusión de normas básicas mediante la defectuosa técnica de la "lex repetita", como la que se refiere a la opción entre puestos incompatibles dentro del plazo de toma de posesión, en los términos del artículo 10 de la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de Incompatibilidades del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas, y a la situación de excedencia voluntaria en el puesto de origen a falta de dicha opción.

Por otro lado, bajo las premisas antes expuestas, y dado que las modificaciones analizadas dicen partir del modelo adoptado por la Administración General del Estado, sí sorpren-

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO	27/10/2020	PÁGINA 80/89
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmZUTV4LZ9SHYJQMEFYC9UQZXHS	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

den algunas previsiones de la regulación, que habría de examinarse con detenimiento en la iniciativa legislativa separada que proponemos en la observación 2. En concreto la Secretaría General para la Administración Pública hace notar que las disposiciones comentadas prevén la modificación de las relaciones de puestos de trabajo que resulten necesarias para que los puestos que tuviesen asignadas las funciones previstas en la norma "queden adscritos al Cuerpo que se crea, para su cobertura preferente por personal funcionario del citado Cuerpo".

Tal y como indica, la Secretaría General para la Administración Pública, "esta cobertura preferente no resulta adecuada ya que esos puestos con funciones reservadas se podrían ocupar por funcionarios de otros cuerpos". En este sentido dicha Secretaría General se refiere a la reciente jurisprudencia sobre la inspección urbanística que concluye que si un Cuerpo tiene reservada unas determinadas funciones sus puestos deben adscribirse en exclusiva a ese Cuerpo.

Efectivamente, como ha manifestado el Tribunal Supremo, lo relevante para que proceda la adscripción en exclusiva es la naturaleza de las funciones a desempeñar y dicha reserva parece lógica desde el momento en que se justifica la creación de un cuerpo por la singularidad de las funciones a desarrollar y la especial idoneidad que se exige a sus integrantes.

Y como dice el Decreto 390/1986, de 10 de diciembre, por el que se regula la elaboración y aplicación de la relación de puestos de trabajo, para la adscripción de un puesto de trabajo a Cuerpos o Especialidades deberá tomarse en consideración

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	27/10/2020	PÁGINA 81/89
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmZUTV4LZ9SHYJQMEFYC9UQZXHS	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

no sólo la titulación exigida para el ingreso, sino también la posesión de los conocimientos para el correcto desempeño del mismo; adscripción que será exclusiva a un determinado Cuerpo o Especialidad cuando se derive necesariamente de la naturaleza de las funciones a desempeñar en el puesto o grupo de puestos, en el mismo sentido del artículo 15.2 de la Ley 30/84, de 2 de agosto.

Tampoco parece haberse reflexionado lo suficiente sobre el modo de integración, pues la Secretaría General para la Administración Pública efectúa diversas observaciones sobre este particular, recordando otros precedentes legales en el ámbito de la Comunidad Autónoma, considerando que no estamos ante funciones ex novo, sino ante funciones que se vienen realizando desde la constitución de la Comunidad Autónoma y que ahora se incluirían en un Cuerpo Especifico. En este sentido se considera que siguiendo dichos precedentes la integración podría tener lugar: "con el cumplimiento de requisitos concretos", se debería proceder a la integración de aquellos funcionarios propios que ya vengán realizando las funciones (artículo 14, Ley 1/2003, de 10 de abril, de creación de las especialidades de Investigación Agraria y Pesquera y Desarrollo Agrario y Pesquero en los Cuerpos Superior Facultativo y de Técnicos de Grado Medio de la Junta de Andalucía); o bien, mediante la participación en concurso de méritos específico (disposición adicional cuarta, de Ley 13/2005, de 11 de noviembre, de Medidas para la Vivienda Protegida y el Suelo, donde se crea el Cuerpo de Inspección de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Vivienda para ejercer las funciones de inspección de ordenación del territorio, urbanismo y de vivienda que sean compe-

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO	27/10/2020	PÁGINA 82/89
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmZUTV4LZ9SHYJQMEFYC9UQZXHS	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

tencia de la Administración de la Junta de Andalucía, en los términos que se le atribuyan).”

Asimismo se suscitan diversas dudas sobre la valoración de la antigüedad en las distintas especialidades del Cuerpo Superior de Administradores o del Cuerpo Superior de Gestión Administrativa, y sobre la exención de conocimientos teóricos en el procedimiento selectivo, cuando ya se hubieran acreditado en el proceso selectivo por el que se ingresó en uno de esos cuerpos, con independencia de que la especialidad sea general o financiera; paridad que no parece lógica si se considera que los programas de materias exigidos en los respectivos procesos selectivos son diferentes.

Las propias dudas sobre cómo incluir en la Ley del Presupuesto la regulación de estos dos cuerpos han motivado que la disposición adicional segunda que se añade al TRLGHP (en virtud de la disposición final primera, apartado veintisiete del Anteproyecto de Ley) aluda en su apartado 2 al transcurso de cinco años desde la entrada en vigor de la Ley por la que se crea el Cuerpo Superior de Interventores, como si fuera una norma extraña a la disposición aquí comentada, cuando el Cuerpo se crea en virtud de la propia disposición adicional segunda, lo cual puede ocasionar un problema de seguridad jurídica.

Todas estas cuestiones pueden dilucidarse en la iniciativa legislativa separada a la que nos venimos refiriendo.

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	27/10/2020	PÁGINA 83/89
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmZUTV4LZ9SHYJQMEFYC9UQZXHS	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



**14.- Disposición final segunda, apartado dos, por el que se modifica el apartado 6 del artículo 105 de la Ley 9/2007. El precepto recibe la siguiente redacción:** *"Las encomiendas de gestión reguladas en este artículo no podrán incluir prestaciones propias de los contratos regulados en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, que den lugar a una contraprestación dineraria, equivalente al valor de aquéllas. En caso de que concurren dichas circunstancias, podrán tramitarse encargos de ejecución a medios propios personificados previo cumplimiento de los requisitos y del régimen jurídico que se establece en el artículo 53 bis de esta Ley".*

La modificación de esta disposición discurre en paralelo con la regulación del artículo 53 bis y la supresión del artículo 106 de la Ley 9/2007. Según la exposición de motivos, estas modificaciones tienen por finalidad la adecuación de la normativa de la Comunidad Autónoma de Andalucía a la actual regulación de los "encargos a medios propios personificados" que se establece en la normativa estatal básica de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, y en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

Hay que hacer notar que la redacción examinada debe ajustarse a lo dispuesto en el artículo 11 de la Ley 40/2015, algo que no consigue en su totalidad, porque no repara en la necesidad de modificar también el apartado 1 del artículo 105 de la Ley 9/2007, ni ajusta la nueva redacción del artículo 105.6

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	27/10/2020	PÁGINA 84/89
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmZUTV4LZ9SHYJQMEFYC9UQZXHS	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

a la literalidad de la prohibición de la Ley 40/2015 de encomiendas de contenido contractual. Concretamente en el apartado 11.1 de esta Ley se dispone lo siguiente:

*"1. La realización de actividades de carácter material o técnico de la competencia de los órganos administrativos o de las Entidades de Derecho Público podrá ser encomendada a otros órganos o Entidades de Derecho Público de la misma o de distinta Administración, siempre que entre sus competencias estén esas actividades, por razones de eficacia o cuando no se posean los medios técnicos idóneos para su desempeño.*

*Las encomiendas de gestión no podrán tener por objeto prestaciones propias de los contratos regulados en la legislación de contratos del sector público. En tal caso, su naturaleza y régimen jurídico se ajustará a lo previsto en ésta".*

El informe del Tribunal de Cuentas 1088, de 30 de abril de 2015, de Fiscalización de las encomiendas de gestión de determinados Ministerios, Organismos y otras Entidades Públicas llevadas a cabo al amparo de la legislación que habilita esta forma instrumental de gestión administrativa, subrayó la confusión entonces existente entre las encomiendas a las que aludía los artículos 4.1.n) y 24.6 del Texto Refundido de la Ley de Contratos de texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, y las encomiendas de gestión reguladas en el artículo 15 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Las Leyes 40/2015 y 9/2017 operan

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	27/10/2020	PÁGINA 85/89
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmZUTV4LZ9SHYJQMEFYC9UQZXHS	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



el deslinde entre ambas figuras, incluyendo un cambio de denominación para evitar la confusión.

En este sentido, la modificación ahora postulada deja intacto el apartado 1 del artículo 105 que establece respecto a las encomiendas de gestión que: *"La realización de actividades de carácter material, técnico o de servicios de la competencia de los órganos administrativos o de las entidades de Derecho Público podrá ser encomendada a otros órganos o entidades de la misma o de distinta Administración, por razones de eficacia o cuando no se posean los medios técnicos idóneos para su desempeño"*. Como puede comprobarse el artículo 11 de la Ley 40/2005 limita el ámbito de las encomiendas de gestión a las actividades de carácter material o técnico, habiendo suprimido el término "servicios", de manera que el texto del artículo 105.1 de la Ley 9/2007 (en el que se mantiene dicho término) entraría en contradicción con el artículo 11 de la Ley 40/2005. Por tanto, procede la supresión de dicho término. Y en cuanto al apartado 6 del artículo 105 procede que se ajuste al tenor literal del artículo 11 de la Ley 40/2005, eliminando el inciso referido a la remuneración, con el fin de evitar una lectura errónea de la redacción objeto de este análisis.

## CONCLUSIONES

**I.-** La Comunidad Autónoma de Andalucía tiene competencia para dictar la Ley cuyo Anteproyecto ha sido sometido a este Consejo Consultivo **(FJ I)**.

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	27/10/2020	PÁGINA 86/89
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmZUTV4LZ9SHYJQMEFYC9UQZXHS	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

**II.-** El procedimiento de elaboración de la norma se atiende a las disposiciones legales y reglamentarias que lo regulan **(FJ II y III)**.

**III.-** En términos generales, **el Anteproyecto de Ley respeta el ordenamiento jurídico**, no obstante lo cual, **se formulan las siguientes observaciones, entre las que se distinguen (FJ IV):**

**A)** Deben modificarse las disposiciones que se relacionan, en la medida en que **pueden contravenir el ordenamiento jurídico:**

**(1) Sobre la tramitación de un iniciativa legislativa separada que abarcaría disposiciones adicionales y diferentes modificaciones que se introducen en las disposiciones finales del Anteproyecto de Ley (Observación IV.2 apartado B).**

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

**(1) Sobre la tramitación de un iniciativa legislativa separada que abarcaría disposiciones adicionales y diferentes modificaciones que se introducen en las disposiciones finales del Anteproyecto de Ley (Observación IV.2 apartado A).** **(2) Disposición final primera apartados veintisiete y veintiocho, por las que se añaden al TRLGHP las disposiciones adicionales segunda y tercera, que se crean, respectivamente, el Cuerpo Superior de Intervento-**

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO	27/10/2020	PÁGINA 87/89
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmZUTV4LZ9SHYJQMEFYC9UQZXHS	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

res y Auditores y el Cuerpo Técnico de Interventores y Auditores de la Junta de Andalucía (*Observación IV.13*).

(3) Disposición final segunda, apartado dos, por el que se modifica el apartado 6 del artículo 105 de la Ley 9/2007 (*Observación IV.14*).

C) Por las razones expuestas en cada una de ellas, se formulan además, las siguientes **observaciones de técnica legislativa**:

(1) Sobre la redacción del Anteproyecto de Ley (*Observación IV.1*); (2) Exposición de motivos (*Observación IV.3*). (3) Artículo 40 (*observación IV.4*). (4) Disposición adicional novena, apartado 2 (*Observación IV.5*). (5) Disposición adicional vigesimoprimera (*Observación IV.6*). (6) Disposición adicional vigesimosegunda (*Observación IV.7*). (7) Disposición transitoria tercera, apartado 5 (*Observación IV.8*). (8) Disposición final primera, apartado uno, por la que se modifica el artículo 4 del TRLGHP (*Observación IV.9*). (9) Disposición final primera, apartado cinco, por la que se añade un nuevo apartado 3 al artículo 34 del TRLGHP (*Observación IV.10*). (10) Disposición final primera, apartado dieciocho, en la redacción dada al apartado 6 del artículo 95 del TRLGHP. Observación que realiza en relación con el artículo 92 del mismo cuerpo legal (*Observación IV.11*). (11) Disposición final primera, apartado veintiséis, en la redacción dada al artículo 127 del TRLGHP (*Observación IV.12*).

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	27/10/2020	PÁGINA 88/89
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmZUTV4LZ9SHYJQMEFYC9UQZXHS	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

Es cuanto el Consejo Consultivo de Andalucía dictamina.

LA PRESIDENTA

LA SECRETARIA GENERAL

Fdo.: María Jesús Gallardo Castillo

Fdo.: María A. Linares Rojas

**EXCMO. SR. CONSEJERO DE HACIENDA Y FINANCIACIÓN EUROPEA.-  
SEVILLA**

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO	27/10/2020	PÁGINA 89/89
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmZUTV4LZ9SHYJQMEFYC9UQZXHS	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	