

INFORME SSCC 2019/49 ANTEPROYECTO DE LEY DEL PRESUPUESTO DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA PARA EL AÑO 2020.

Disposiciones de carácter general. Ley. Hacienda. Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para 2020.

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

ANTECEDENTES

PRIMERO. El 12 de septiembre de 2019 tiene entrada en los Servicios Centrales del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía la petición del presente informe, adjuntándose únicamente el borrador del Anteproyecto de ley que constituye su objeto.

TERCERO. Verbalmente se nos comunica desde la Consejería de Hacienda, Industria y Energía la necesidad de disponer de nuestro informe para la próxima reunión de la Comisión General de Viceconsejeros en la que se trataría este asunto, prevista para el próximo 19 de septiembre, por lo que el mismo se emite con carácter urgente.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

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

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

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



Código:	43Cve846GXP6Y8adR8r7Eaauw7oC9s	Fecha	19/09/2019	
Firmado Por	ANA MARIA MEDEL GODOY ANTONIO LAMELA CABRERA			
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarfirma	Página	1/25	

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


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

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

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

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

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

Código:	43Cve846GXP6Y8adR8r7EaaUw7oC9s	Fecha	19/09/2019	
Firmado Por	ANA MARIA MEDEL GODOY ANTONIO LAMELA CABRERA			
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	Página	2/25	

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

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

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

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



Código:	43Cve846GXP6Y8adR8r7Eaauw7oC9s	Fecha:	19/09/2019
Firmado Por	ANA MARIA MEDEL GODOY ANTONIO LAMELA CABRERA		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	Página	3/25



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


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

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

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

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

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

Código:	43Cve846GXP6Y8adR8r7Eaauw7oC9s	Fecha	19/09/2019	
Firmado Por	ANA MARIA MEDEL GODOY ANTONIO LAMELA CABRERA			
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	Página	4/25	

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

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

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

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

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



Código	43Cve846GXP6Y8adR8r7Eaauw7oC9s	Fecha	19/09/2019
Firmado Por	ANA MARIA MEDEL GODOY ANTONIO LAMELA CABRERA		
Uri De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	Página	5/25



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


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

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

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

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

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

Código:	43Cve846GXP6Y8adR8r7Eaauw7oC9s	Fecha	19/09/2019	
Firmado Por	ANA MARIA MEDEL GODOY ANTONIO LAMELA CABRERA			
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	Página	6/25	

FFJJ 4 y 5; 206/2013, de 5 de diciembre, FJ 2 b), y 217/2013, de 19 de diciembre, FJ 5. En ellas hemos reiterado que el contenido de estas leyes puede ser de dos tipos: <<Por un lado y de forma principal, el contenido propio o 'núcleo esencial' del presupuesto, integrado por la previsión de ingresos y la habilitación de gastos para un ejercicio económico, así como por las normas que directamente desarrollan y aclaran los estados cifrados, esto es, las partidas presupuestarias propiamente dichas. Este contenido es esencial, porque conforma la identidad misma del presupuesto, por lo que no es disponible para el legislador. Adicionalmente, las leyes de presupuestos pueden albergar otras disposiciones. Lo que hemos denominado 'contenido eventual', o no necesario, está integrado por todas aquellas normas incluidas en la Ley de presupuestos que, sin constituir directamente una previsión de ingresos o habilitación de gastos, guardan 'una relación directa con los ingresos o gastos del Estado, responden a los criterios de política económica del Gobierno o, en fin, se dirigen a una mayor inteligencia o mejor ejecución del presupuesto' (por todas, con cita de anteriores, STC 248/2007, de 13 de diciembre, FJ 4)>>.

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

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

Igualmente, <<si bien la ley de presupuestos puede ser un instrumento para una adaptación circunstancial de las distintas normas, no tienen en ella cabida las modificaciones sustantivas del ordenamiento jurídico, a menos que éstas guarden la suficiente conexión económica (relación directa con los ingresos o gastos del Estado o vehículo director de la política económica del Gobierno) o presupuestaria (para una mayor inteligencia o mejor ejecución del presupuesto." (STC123/2016, de 23 de junio, FJ 3). Nótese como uno de los argumentos constitucionales para proscribir determinados



Código:	43CVe846GXP6Y8adR8r7Eaauw7oC9s	Fecha	19/09/2019
Firmado Por	ANA MARIA MEDEL GODOY ANTONIO LAMELA CABRERA		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	Página	7/25




contenidos de las leyes de presupuestos es el de que con ellas no se produzca una modificación del régimen sustantivo de determinada parcela del ordenamiento jurídico (STC 238/2007, FJ 4)>>.

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

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

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

En este sentido, el Tribunal Constitucional ha precisado -con cita de su sentencia 116/1994- que para efectuar el análisis propuesto debe partirse de que "la regulación aplicable a las instituciones autonómicas, en este caso, a sus fuentes normativas, desde la perspectiva constitucional..., es la contenida únicamente en sus respectivos Estatutos de Autonomía, en las leyes estatales que, dentro del marco constitucional, se hubiesen dictado para delimitar las competencias del Estado y las Comunidades Autónomas y, por supuesto, en las reglas y principios constitucionales aplicables a todos los poderes públicos que conforman el Estado entendido en sentido amplio y, evidentemente, en las reglas y principios constitucionales específicamente dirigidos a las Comunidades Autónomas" (STC

Código:	43Cve846GXP6Y8adR8r7Eaauw7oC9s	Fecha	19/09/2019	
Firmado Por	ANA MARIA MEDEL GODOY ANTONIO LAMELA CABRERA			
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	Página	8/25	

174/1998, de 23 de julio, FJ 6; doctrina reiterada en las SSTC 130/1999; 180 y 274/2000; 3/2003; 25 y 47/2007 y más recientemente en STC 7/2010).

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

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

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

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

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



Código:	43CVe846GXP6Y8adR8r7Eaauw7oC9s	Fecha:	19/09/2019
Firmado Por	ANA MARIA MEDEL GODOY ANTONIO LAMELA CABRERA		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	Página	9/25




Esta doctrina del Tribunal Constitucional sobre los límites materiales de las leyes de presupuestos autonómicas se reitera en su sentencia 74/2011, de 19 de mayo de 2011 (FJ 3), que sitúa el fundamento esencial de dichos límites más allá de las especialidades de la tramitación parlamentaria, poniendo especial énfasis en la función institucional que a dichas leyes les atribuye el bloque de la constitucionalidad, así como en la necesidad de respetar las exigencias del principio de seguridad jurídica (FJ 6 de dicha sentencia).

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

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

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

No se detiene aquí el artículo 190 del Estatuto de Autonomía, sino que prevé el supuesto de prórroga automática si el Presupuesto no estuviere aprobado el primer día del ejercicio económico correspondiente (apdo. 5) y tercia definitivamente en el problema de los límites materiales de la Ley del Presupuesto con dos importantes normas. La primera establece que, además de los correspondientes estados de gastos e ingresos y de las normas precisas para su adecuada inteligencia y ejecución, la Ley del Presupuesto sólo podrá contener aquellas normas que resulten necesarias para implementar la política económica del Gobierno (apdo. 3). La segunda dispone que la Ley del Presupuesto no puede crear tributos. Podrá modificarlos cuando una ley tributaria sustantiva así lo prevea (art. 190.6), habilitación contemplada en el artículo 8 de la Ley 11/2010, de 3 de diciembre, de medidas fiscales para la reducción del déficit público y para la sostenibilidad. La importancia de esta expresa limitación, similar a la establecida en el artículo 134.7 de la Constitución, se hace patente a la luz de la doctrina

Código:	43Cve846GXP6Y8adR8r7Eaauw7oC9s	Fecha	19/09/2019	
Firmado Por	ANA MARIA MEDEL GODOY ANTONIO LAMELA CABRERA			
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	Página	10/25	

sentada en la sentencia del Tribunal Constitucional 7/2010, de 27 de abril (FJ 4), a la que nos remitimos.

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

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

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

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

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

"En este orden de ideas, como se advierte en anteriores dictámenes de este Consejo Consultivo (por todos, 631/2015) a la hora de definir el contenido del Anteproyecto de Ley objeto de dictamen, hay que recordar que éste debe configurarse respetando las normas estatutarias y las que el Estado pudiera incluir en la Ley de Presupuestos Generales del Estado en ejercicio de sus competencias. En particular, la competencia exclusiva en materia de bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13.ª de la Constitución), y la que se refiere a las bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos (149.1.18.ª de la Constitución),



Código:	43Cve846GXP6Y8adR8r7Eaauw7oC9s	Fecha	19/09/2019
Firmado Por	ANA MARIA MEDEL GODOY ANTONIO LAMELA CABRERA		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	Página	11/25



incluyendo aspectos como los relativos a derechos y deberes de los funcionarios públicos, adoptados con carácter estructural y permanente (STC 99/2016, de 25 de mayo, entre las más recientes, referida a la fijación de una jornada mínima en la Ley 2/2012, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para 2012).

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


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

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

Es por ello por lo que, en la tramitación del Anteproyecto de Ley del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2020 deberán tenerse en cuenta las previsiones que contenga el anteproyecto correspondiente a los Presupuestos Generales del Estado para el mismo año, en su caso, en cuanto tuvieran incidencia sobre el contenido del primero.

TERCERA. CUESTIONES SOBRE TRAMITACIÓN

Desde el punto de vista procedimental, la iniciativa legislativa se encuentra regulada en el artículo 43 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, y el Acuerdo de 22 de octubre de 2002, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueban instrucciones sobre el procedimiento para la elaboración de anteproyectos de ley y disposiciones reglamentarias competencia del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía. Junto a ello debe considerarse en particular respeto a la elaboración del presupuesto, los trámites contenidos en el artículo 35 del TRLGHP. No obstante, en el presente caso, al haberse remitido sólo el anteproyecto de Ley pero no el expediente de elaboración del mismo, no podemos pronunciarnos sobre la regularidad del mismo, debiendo limitarnos a advertir la necesidad de cumplimentar algunos de los trámites más destacados.

Código:	43Cve846GXP6Y8adR8r7Eaauw7oC9s	Fecha	19/09/2019	
Firmado Por	ANA MARIA MEDEL GODOY ANTONIO LAMELA CABRERA			
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	Página	12/25	

3.1.- Dado que, de aprobarse el Anteproyecto remitido, la Comunidad Autónoma procedería al ejercicio de las competencias normativas en materia de tributos cedidos por el Estado que así resultan atribuidas, habría que completar el expediente con la cumplimentación del trámite exigido en el artículo 2.2 de la Ley 18/2010, de 16 de julio, del régimen de cesión de tributos del Estado a la Comunidad Autónoma de Andalucía. Así, según este precepto, *"De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 150.1 de la Constitución y conforme a lo previsto en el artículo 19.2 de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas, se atribuye a la Comunidad Autónoma de Andalucía la facultad de dictar para sí misma normas legislativas, en los casos y condiciones previstos en la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía y se modifican determinadas normas tributarias"*, añadiéndose que *"La Comunidad Autónoma de Andalucía remitirá a la Comisión General de las Comunidades Autónomas del Senado los proyectos de normas elaborados como consecuencia de lo establecido en este apartado, antes de la aprobación de las mismas"*. Por tanto, concurriendo dichas circunstancias, debería practicarse la remisión aquí prevista.

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

3.3.- Ha de solicitarse también el informe preceptivo del Consejo Andaluz de Universidades, de acuerdo con el artículo 80.b) del Texto Refundido de la Ley Andaluza de Universidades, aprobado por el Decreto Legislativo 1/2013, de 8 de enero, por afectar al sistema universitario andaluz el contenido de la Disposición Final Quinta, de modificación de ese Texto Refundido, así como el del artículo 30.2 del Anteproyecto, sobre normas especiales en materia de financiación de las Universidades públicas andaluzas.

3.4.- En el artículo 41.d) del Anteproyecto de Ley remitido, se prevé modificar los coeficientes correctores que regirían para determinar la Tasa por ocupación privativa y/o tasa por aprovechamiento espacial en determinados Puertos, a los efectos del artículo 49 bis de la Ley 21/2007, de 18 de diciembre, de Régimen Jurídico y Económico de los Puertos de Andalucía. Por tanto, en el expediente de elaboración del presente Anteproyecto debería constar la correspondiente memoria económico financiera que justificara la relación entre la cuantía de dichos coeficientes y el coste de los recursos correspondientes, de acuerdo con el artículo 8.1 Ley 4/1988, de 5 de julio, de Tasas y Precios Públicos de la Comunidad Autónoma de Andalucía, y con el artículo 20 Ley estatal 8/1989, de 13 de abril, de Tasas y Precios Públicos.

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



Código:	43CVe846GXP6Y8adR8r7Eaauw7oC9s	Fecha	19/09/2019
Firmado Por	ANA MARIA MEDEL GODOY ANTONIO LAMELA CABRERA		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	Página	13/25



CUARTA.-ESTRUCTURA DEL ANTEPROYECTO

En cuanto a la estructura, que razonamos correcta, el Anteproyecto consta de 44 artículos, veinte disposiciones adicionales, tres disposiciones transitorias, una disposición derogatoria, y diez disposiciones finales.

QUINTA.- OBSERVACIONES GENÉRICAS AL TEXTO

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


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

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

5.2.- Es preciso destacar de un lado, que aunque se introducen numerosas novedades, la estructura y contenido del Anteproyecto siguen en buena parte las previsiones de la vigente Ley 3/2019, de 22 de julio, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2019, y de otro, que también se prevé la modificación de diversas disposiciones legales. En consecuencia, las observaciones que a continuación se realizan se centrarán esencialmente en las innovaciones que el texto sometido a nuestra consideración presenta en relación con la vigente Ley del Presupuesto, así como respecto de las otras normas legales, variaciones que se identifican formalmente en el texto remitido.

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

5.4.- Por otro lado, dejamos constancia de que el texto remitido carece de parte expositiva, razón por la que advertimos que en la misma debería desarrollarse la explicación de las variaciones que se producirían en el articulado y en las disposiciones adicionales de la Ley de Presupuesto para 2020 respecto a la aprobada para 2019, así como de las modificaciones de otras leyes que se prevén en las Disposiciones Finales.

Código:	43Cve846GXP6Y8adR8r7Eaauw7oC9s	Fecha	19/09/2019	
Firmado Por	ANA MARIA MEDEL GODOY ANTONIO LAMELA CABRERA			
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	Página	14/25	

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

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

SEXTA. ANÁLISIS ESPECÍFICO DEL CONTENIDO DEL ANTEPROYECTO.

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

6.1.- **Artículo 1.e):** Habría de aludirse a los presupuestos de explotación y de capital de las agencias públicas empresariales y de las sociedades mercantiles del sector público andaluz, participadas mayoritariamente "*de forma directa o indirecta*" por la Junta de Andalucía, sus agencias y demás entidades de Derecho Público, ello conforme al artículo 5.1 del TRLGHP.

6.2.- **Artículo 2.6:** Se advierte que en el mismo se hace referencia a los presupuestos de explotación y de capital de unos consorcios en proceso de disolución, extinción, liquidación, reestructuración o en proceso de liquidación sin actividad, algo que parece improcedente, dado que todos los consorcios adscritos a la Administración de la Junta de Andalucía deberían tener sus estados de gastos y de ingresos incluidos en el Presupuesto de la Comunidad Autónoma para el ejercicio 2020.

6.3.- **Artículo 13:** En relación con las autorizaciones-tipo a que se refiere el tercer párrafo del apartado 3 [*"(...) En el caso de Fundaciones de Investigación Sanitaria de la Junta de Andalucía, la contratación temporal de personal para la realización de proyectos específicos de investigación científica y técnica (...)"*], por razones de seguridad jurídica, habría de explicitarse cuál sería el plazo para la emisión de tales autorizaciones, planteándose en este sentido la duda acerca de si resultarían de aplicación los plazos señalados en el párrafo siguiente para la emisión de las autorizaciones reguladas en este precepto.

Por otra parte, del tenor literal propuesto resulta que, en la anualidad de 2020, sólo sería posible una sola autorización por cada una de las Consejerías competentes para su emisión, sin admitirse su ampliación posterior, durante esa misma anualidad, para incluir contratos distintos de los previstos en la propuesta general inicial.



Código:	43Cve846GXP6Y8adR8r7Eaauw7oC9s	Fecha:	19/09/2019
Firmado Por	ANA MARIA MEDEL GODOY ANTONIO LAMELA CABRERA		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	Página	15/25



6.4.- **Artículo 25:** Respecto al contenido de este precepto en la Ley de Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para 2019, se ha suprimido su apartado 7, sin que en el texto del Anteproyecto de Ley se precise cuál sería el régimen económico al que quedarían sometidos los contratos de investigador distinguido a los que se refiere el artículo 23 de la Ley 14/2011, de 1 de junio, de la Ciencia, Tecnología y la Innovación, lo que habría de concretarse por razones de seguridad jurídica.


6.5.- **Artículo 30:** En relación con las transferencias contempladas en el artículo 30.2 habríamos de advertir cómo, en el supuesto de que las mismas pudieran subsumirse en la noción de subvención que se extraería de la legislación básica estatal (Artículo 2 apartados 1 y 2 de la Ley 38/2003, de 17 de Noviembre, General de Subvenciones y artículo 2 del Reglamento General que la desarrolla, aprobado por el Real Decreto 887/2006, de 21 de julio), no sería posible la articulación de la figura de las transferencias de asignación nominativa para financiar la actividad de las Universidades en los términos propuestos.

En relación con la expresión proyectos financiados *"con el servicio transferencias finalistas"* que aparece en este mismo apartado 2 del Artículo 30 a que venimos haciendo referencia, se recomienda su entrecorillado o bien su revisión según que el mismo tuviera o no un significado determinado o preciso de acuerdo con la normativa económico presupuestaria y contable de aplicación.

En relación con el último párrafo del artículo 30.2, se somete a su consideración si resulta adecuada la expresión *"para posibilitar una adecuada certificación de los mismos"* para el supuesto de que la financiación de las transferencias no provenga de Fondos Europeos.

6.6.- **Artículo 36:** Al venir referido el artículo que nos ocupa a *"los estados de gastos"* de la Administración de la Junta de Andalucía, parece que el precepto aludiría a las Agencias administrativas y de régimen especial pues, serían los estados de gastos e ingresos de tales entidades los que, junto con los de los consorcios y la Administración de la Junta, conformarían el Presupuesto de la Junta de Andalucía (Artículo 1 del Anteproyecto de Ley del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2010). Por ello, en aras a evitar confusiones en su interpretación o aplicación, nos parece más adecuado que no se suprima en el apartado 1 el inciso de agencias *"administrativas o de régimen especial"* que sí se habría mantenido en el apartado siguiente.

6.7.- **Disposición Adicional Séptima:** Por razones de seguridad jurídica se recomienda una mejora en su redacción para facilitar la comprensión y aplicación de dicha norma, mediante la sustitución de la expresión *"no quedar garantizada la reversión de la totalidad de la misma"* por alguna otra que aludiera al supuesto de hecho planteado, que parece relacionado con la pérdida de la financiación comunitaria.

Código:	43Cve846GXP6Y8adR8r7Eaauw7oC9s	Fecha	19/09/2019	
Firmado Por	ANA MARIA MEDEL GODOY ANTONIO LAMELA CABRERA			
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	Página	16/25	

6.8.- Disposición Adicional Octava: En los apartados 2 y 4 no se aludiría a los "objetos intervenidos" que, junto a los "efectos judiciales", sí que aparecerían mencionados en el apartado 1. Por ello habría de incluirse también la referencia a los "objetos intervenidos" en los dos apartados primeramente mencionados o bien suprimirse la misma en el apartado 1, a fin de que la Disposición Adicional Octava guarde adecuada coherencia interna en todos sus apartados.

En el apartado 3, relativo a los importes, parece que el segundo apartado de la tarifa habría de aludir a los Turismos, en general, y a las camionetas, furgonetas y análogos cuyo tonelaje sea inferior o igual a los 1.000 kg o que no rebasen dicho tonelaje. Ello a efectos de evitar problemas interpretativos en relación con el grupo siguiente ("Camiones, tractores, remolques, camionetas, furgonetas, vehículos todoterreno, monovolumen y análogos con tonelaje superior a 1.000 Kg, sin rebasar los 5.000 Kg").

En este sentido, se plantea, por ejemplo, en qué tramo del baremo previsto se incluirían los turismos y análogos a éstos, cuyo tonelaje fuera superior a 1.000 kg sin rebasar los 5.000 kg, o los camiones, tractores, remolques, vehículos todoterreno, monovolumen y análogos, con tonelaje igual o inferior a 1.000 kg.

También ha de resolverse la duda que surge acerca de la aplicación en el tiempo de esta Disposición Adicional Octava. En concreto, nos planteamos si la prestación patrimonial de carácter público que aquí se crearía sería exigible también cuando la gestión indirecta del servicio en cuestión se hubiera establecido antes de su entrada en vigor, de modo que, en su caso, fuera necesario proceder a la modificación de los correspondientes Pliegos de Cláusulas Administrativas, Pliegos de Prescripciones Técnicas y contratos para regular el régimen de gestión y recaudación del mismo. Esta observación nos lleva a preguntarnos también si, con carácter general y no sólo para los contratos anteriores a la entrada en vigor de la Ley, el devengo de esta prestación dependería de su previsión en esos documentos contractuales.

6.9.- Disposición Adicional Decimocuarta: En su apartado inicial parece que no resultaría adecuada la referencia al Real Decreto-ley 24/2018, de 21 de diciembre, que en su artículo 3.Dos aludiría al incremento adicional de la masa salarial durante los ejercicios de 2018 y 2019, pero no para 2020.

Sí debería mantenerse, en cambio, la remisión hecha a la "normativa básica estatal que, en su caso, se apruebe", como condicionante del incremento de la masa salarial aquí prevista.

6.10.- Disposición Transitoria Segunda: Entendemos que los consorcios a los que pretende hacerse referencia serían aquellos que resultaran adscritos a la Administración de la Junta de Andalucía por primera vez durante el año 2020 y no antes, debiendo reflejarse así en el texto remitido por razones de seguridad jurídica, atendiendo al riesgo de confusión que pudiera generarse a partir del empleo del verbo "resulten adscritos". Y ello teniendo en cuenta que, del artículo 120.2 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, puede derivar el entendimiento de



Código:	43Cve846GXP6Y8adR8r7Eaauw7oC9s	Fecha	19/09/2019
Firmado Por	ANA MARIA MEDEL GODOY ANTONIO LAMELA CABRERA		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	Página	17/25



que todos los consorcios deben quedar adscritos el primer día de cada ejercicio presupuestario y para todo el mismo, a la Administración Pública que corresponda en aplicación de los criterios señalados en dicho precepto.

Por otra parte, se recomienda modificar la rúbrica prevista para esta Disposición, pues en ella no sólo se determina el régimen de control, sino también de gestión económico-presupuestaria y contable.

6.11.- Disposición Final Primera. Cuatro, que modifica el artículo 13.f) del TRLGHP y Disposición Final Primera. Diecinueve, que modifica el artículo 54 del TRLGHP: Se recomienda precisar respecto de qué órganos o entidades de la Junta de Andalucía le correspondería a la Consejería competente en materia de Hacienda la ordenación de los pagos, teniendo en cuenta la amplitud del concepto "Junta de Andalucía", tal y como éste se delimita en el artículo 99 del Estatuto de Autonomía de Andalucía, así como la distribución de competencias en materia de ordenación e pagos que quede prevista en en el TRLGHP, fundamentalmente en sus artículos 15, 52 y 54.


6.12.- Disposición Final Primera. Siete, que añade el artículo 19 bis al TRLGHP: El contenido de este nuevo precepto puede considerarse análogo en parte al del artículo 166.4 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas, que atribuye la condición de fondos propios del Estado a las participaciones de éste en el capital de las entidades públicas empresariales.

No obstante, se recomienda explicar en el expediente por qué cabría referir los conceptos de "fondos propios" y de "capital" a las agencias públicas empresariales.

6.13.- Disposición Final Primera. Dieciocho, que añade un nuevo párrafo tercero al apartado 3 y un nuevo apartado 6 al artículo 53 bis del TRLGHP: En orden a no dejar duda sobre el alcance de la primera de las modificaciones previstas, se recomienda indicar que *"Lo dispuesto en los párrafos anteriores será también de aplicación en los supuestos de derivación de responsabilidad a la Administración de la Junta de Andalucía por deudas a favor de la Tesorería General de la Seguridad Social"*.

En cuanto al apartado 6 que se introduciría en el artículo 53 bis en cuestión, resulta excesivamente complejo y farragoso en su redacción, debiendo procurarse dotar de mayor claridad al mismo, en orden a facilitar el entendimiento de los supuestos concretos a los que resultaría de aplicación, siendo necesario emplear adecuadamente los conceptos técnicos jurídicos que procedan, en particular, los tributarios.

En este sentido, aludiéndose como primer supuesto al de la repercusión al contribuyente, quedaría sin definirse la clase de obligado tributario que tendría la Consejería o entidad respectivas o el título en cuya virtud le hubiera correspondido el cumplimiento de determinadas obligaciones tributarias en periodo voluntario.

Código:	43Cve846GXP6Y8adR8r7Eaauw7oC9s	Fecha	19/09/2019	
Firmado Por	ANA MARIA MEDEL GODOY ANTONIO LAMELA CABRERA			
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	Página	18/25	

Respecto al plazo máximo de un mes señalado para efectuar la repercusión o repetición, entendemos que el transcurso del mismo no podría suponer la pérdida de las acciones correspondientes mientras no se hubieran cumplido los plazos a los que de ordinario y conforme a las normas generales quedaran sometido su ejercicio. Por tanto, deberían aclararse los efectos para los cuales se establecería ese plazo máximo de un mes.

Por último, ha de aclararse qué se consideraría como *"imputación del gasto al Presupuesto"* a los efectos de determinar el inicio del plazo para la repercusión y repetición previstas.

6.14.- Disposición Final Primera. Veintiocho, que modifica el apartado 1 del artículo 72 del TRLGHP y añade un apartado 3 al mismo: Resultan indeterminados los procedimientos de la Tesorería General de la Junta de Andalucía que serían, por tanto, de aplicación a los consorcios adscritos a la Administración de la Junta de Andalucía, a pesar de no quedar éstos integrados en el concepto de aquélla.

6.15.- Disposición Final Primera. Treinta, que modifica el artículo 75 del TRLGHP: Una vez que se suprimiría la previsión en el apartado 1 de que los caudales correspondientes a las sociedades mercantiles y a las agencias públicas empresariales del artículo 68.1.b) de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de Administración de la Junta de Andalucía (LAJA), se situarían en la Tesorería General contablemente diferenciados, parece que únicamente podrían situar sus caudales en cuentas abiertas en entidades de crédito y ahorro, observación de la que dejamos constancia para su valoración.

6.16.- Disposición Final Primera. Treinta y Tres, que modifica el apartado 6 del artículo 93 del TRLGHP: Se recomienda precisar que con el pronombre de *"otras"* se estaría haciendo referencia a entidades. En este sentido, se propone la siguiente redacción *"En el Plan se contemplarán las particularidades del control financiero a realizar sobre las distintas entidades que dispongan de presupuestos de explotación y capital, así como las particularidades del control financiero sobre aquellas otras entidades, órganos, gastos o servicios que estén incluidos en el estado de ingresos y gastos del presupuesto"*.

6.17.- Disposición Final Primera. Treinta y Cinco, que añade un nuevo Capítulo III en el Título V del TRLGHP: En ejecución del artículo 81.2 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, precepto calificado como legislación básica estatal, debería preverse que el sistema de supervisión continua incluya la formulación expresa de propuestas de mantenimiento, transformación o extinción.

Ello además permitiría entender que en dicha supervisión continua se concluya la procedencia de la extinción de las agencias por incumplimiento de los fines que justificaron su creación o por considerarse que su subsistencia no es el medio más idóneo para lograrlos, como así se prevé en la



Código:	43Cve846GXP6Y8adR8r7Eaauw7oC9s	Fecha	19/09/2019
Firmado Por	ANA MARIA MEDEL GODOY ANTONIO LAMELA CABRERA		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	Página	19/25



Disposición Final Segunda del proyecto, al proponerse en ésta la modificación del artículo 60 de la LAJA.

6.18.- Disposición Final Primera. Treinta y Siete, que modifica el artículo 100 del TRLGHP, y Disposición Final Primera. Treinta y Nueve, que modifica los apartados 1 y 2 del artículo 102 del TRLGHP: Cabe preguntarse por qué, al hacerse referencia a las fundaciones, no se añade la precisión de que las mismas serían las del sector público andaluz.


6.19.- Disposición Final Primera. Treinta y Ocho, que modifica el apartado d) del artículo 101 del TRLGHP: Resulta redundante la referencia al sector público andaluz o de Andalucía como aquel al que deberían pertenecer las fundaciones en cuestión.

6.20.- Disposición Final Primera. Segunda, que modifica el artículo 60 de la LAJA: Frente a la versión vigente de este último precepto, se pasaría a establecer el incumplimiento de los fines que justificaron la creación de la agencia respectiva como causa específica de extinción de la misma, suprimiéndose la actualmente prevista y consistente en el cumplimiento total de sus fines. Siendo esta última una circunstancia cuya concurrencia sería posible en la práctica, quedaría entonces la duda acerca de sus consecuencias en caso de producirse, pues resultaría difícil justificar el mantenimiento de una agencia si los fines que justificaron su creación se hubieran cumplido por completo. De hecho, el artículo 96.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, contempla ambas como causas diferentes en los subapartados c) y d).

Por otro lado, estableciéndose en la redacción propuesta para el artículo 60.2 de la LAJA el plazo de un mes para promover la extinción de la agencia, a contar desde la concurrencia de cualquiera de las causas de disolución, resultaría determinante fijar cuándo se consideraría que se daría a estos efectos la causa que acabamos de tratar y que se prevé en el que sería nuevo artículo 60.1.b).2º de la LAJA. Así, entendemos que habría que precisar el momento en el que se entendería que la supervisión continua o una auditoría operativa y de análisis de eficacia, eficiencia y economía habría concluido la procedencia de la extinción de una agencia, por razón del incumplimiento de sus fines o por considerarse que no fuera el medio idóneo para lograrlos. Es decir, cuándo serían eficaces tales instrumentos.

Por último, en relación con las causas previstas en los subapartados 3º y 4º del artículo 60.1.b) de la LAJA, también resultaría indeterminado cómo se computaría el plazo de un mes al que acabamos de referirnos, dada la dificultad para situar en el tiempo la concurrencia de aquéllas.

6.21.- Disposición Final Tercera. Uno, que modifica el artículo 39.2 .a) del Decreto-ley 3/2017, de 19 de diciembre, por el que se regula la Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía: En cuanto a la sustitución del concepto de *“miembro de la unidad familiar”* por el de *“persona integrante”* de la misma, debemos advertir que en el resto del Decreto-ley serían muchos los apartados en los que continuaría empleándose el primero, por lo que carecería de justificación la variación aislada así propuesta.

Código:	43Cve846GXP6Y8adR8r7Eaauw7oC9s	Fecha	19/09/2019	
Firmado Por	ANA MARIA MEDEL GODOY ANTONIO LAMELA CABRERA			
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	Página	20/25	

Por otro lado, si con la referencia hecha a la exigencia de descontar los ingresos computables – los de los apartados 1, 2 y 3 del artículo 13 del Decreto-ley, suponemos -, el fin perseguido es el de aclarar que los únicos ingresos relevantes a los efectos de aplicar esta causa de suspensión serían los procedentes del contrato de trabajo en cuestión, recomendaríamos modificar la redacción del texto remitido, para expresar de forma más sencilla este criterio.

También cabría plantearse, para el caso de que fueran varios los miembros que hubieran celebrado un contrato de trabajo con las características aquí previstas, cuáles serían los ingresos relevantes a los efectos de concluir la procedencia o no de la suspensión, si los de cada uno de esos trabajadores o la suma de los de todos ellos y considerando, en ambos casos, sólo los procedentes del contrato de trabajo.

En cualquier caso, este criterio de descuento de los ingresos computables nos suscita dudas en torno a las consecuencias jurídicas que derivarían si, al contrario, se tomaran en cuenta. Así, se recomienda plantearse cómo afectaría al derecho a la Renta Mínima la percepción de unos ingresos por un contrato de trabajo de duración igual o inferior a seis meses, cualesquiera que fueran estos, que, junto al resto de ingresos computables, llegaran a superar las variables tenidas en cuenta en el Decreto-ley para determinar el acceso a esta prestación o para fijar su cuantía. Una vez identificadas claramente las soluciones que procederían conforme al Decreto-ley, debería valorarse si entre todas ellas y la prevista en el Anteproyecto se respeta una regla de proporcionalidad.

Continuando con el análisis de este precepto, hemos de indicar que, frente a la versión vigente, se precisa, *a sensu contrario*, que la reanudación de oficio de la prestación sólo sería posible cuando no se hubiera llegado a la fecha de finalización de la prestación prevista en la resolución de concesión, añadiéndose que la reanudación lo sería por el tiempo restante hasta que se cumplieran doce meses desde la fecha de efectos de la resolución de concesión. Entendemos que lo que se persigue con estas variaciones es sentar el criterio de que la suspensión regulada en este precepto sería respecto a la percepción de la Renta Mínima, pero no en cuanto a la duración de la misma, de modo que el plazo máximo seguiría computándose. Si no fuera éste el propósito, se recomienda variar la redacción remitida.

Además, al hacerse referencia únicamente al plazo de doce meses, no se estaría teniendo en cuenta que hubiera podido tener lugar la ampliación de dicho plazo inicial conforme al apartado 2 del artículo 16 del Decreto-ley. Por tanto, se recomienda estar también a dichos límites temporales.

En cuanto al día inicial del cómputo de dicho plazo de doce meses, en el Anteproyecto se sitúa en *“la fecha de efectos de la resolución de concesión”*. Al respecto, se advierte que, según el artículo 16.1 del Decreto-ley 3/2017, *“La Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía se devengará a partir del día primero del mes siguiente al de la fecha de entrada de la solicitud en el órgano competente para resolver, y su duración inicial será de 12 meses.”* Por tanto, parece que el plazo de doce meses



Código:	43CVe846GXP6Y8adR8r7Eaauw7oC9s	Fecha	19/09/2019
Firmado Por	ANA MARIA MEDEL GODOY ANTONIO LAMELA CABRERA		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	Página	21/25



debería contarse exactamente desde el día primero del mes siguiente al de la fecha de entrada de la solicitud en el órgano competente para resolver.

Otra cuestión que nos sugiere el texto remitido se refiere a la previsión, a sensu contrario, de que la reanudación no tuviera lugar si hubiera llegado la fecha de finalización de la prestación, circunstancia que nos parece que no podría darse pues antes se habría producido la suspensión

Por último, no debería identificarse sólo a la Delegación Territorial como competente, sino también a la Delegación Provincial de la Consejería competente en la materia respectiva, como otra forma posible de organización territorial de las Consejerías.

6.22.- Disposición Final Tercera. Dos, que modifica el artículo 40.2 del Decreto-ley 3/2017, de 19 de diciembre, por el que se regula la Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía: Resulta imprecisa la referencia hecha al "periodo de recaudación ejecutiva" como supuestamente diferente del que se iniciaría transcurrido el plazo de ingreso en periodo voluntario sin pago de la deuda, es decir, del periodo ejecutivo, teniendo en cuenta la previsión de que los intereses de demora sólo sean exigibles en el primero.

6.23.- Disposición Final Quinta. Uno, que modifica el artículo 89.5 del Texto Refundido de la Ley andaluza de Universidades, aprobado por el Decreto Legislativo 1/2013, de 8 de enero: En la nueva redacción propuesta para el artículo 89.5. a) del Texto Refundido de la Ley Andaluza de Universidades, se recomienda aclarar el sentido de la siguiente expresión cuya comprensión no resultaría del todo nítida en la redacción propuesta: "*(..), previa presentación, por cada Universidad, de un plan de carácter plurianual para la generación de remanentes de tesorería, o para la inclusión, en su caso, en la previsión inicial de ingresos del presupuesto, (...)*", no entendiéndose a qué objeto se aludiría con la referencia a su inclusión, en su caso, en la previsión inicial de ingresos, ni tampoco a qué fuente de financiación se aludiría cuando se indica a continuación que la Consejería competente en materia de Hacienda podrá exceptuar los gastos financiados con esta "*fuentes financiera*".

6.24.- Disposición Final Quinta. Uno, que modifica el artículo 90.4 del Texto Refundido de la Ley andaluza de Universidades, aprobado por el Decreto Legislativo 1/2013, de 8 de enero: Se advierte que en la nueva redacción propuesta para el artículo 90.4 del Texto Refundido, se aludiría a los planes de remanentes de tesorería a que se refiere el artículo 89.5 a) "*aprobados por la Consejería competente en materia de Hacienda*", siendo así que, en la nueva redacción del artículo 89.5 a) no se aludiría a la mencionada aprobación de la Consejería de Hacienda ni a ninguna de las circunstancias de la misma (solicitud, plazo de evacuación etc.).

6.25.- Disposición Final Sexta. Dos, que modifica el artículo 21.2.b) del Texto Refundido de las disposiciones dictadas por la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de tributos cedidos, aprobado por el Decreto Legislativo 1/2018, de 19 de junio: El contenido actual del subapartado cuya modificación se pretende, coincide con el que correspondía al



Código:	43CVe846GXP6Y8adR8r7Eaauw7oC9s	Fecha	19/09/2019
Firmado Por	ANA MARIA MEDEL GODOY ANTONIO LAMELA CABRERA		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	Página	22/25



artículo 18.2.b) del Texto Refundido de las disposiciones dictadas por la Comunidad Autónoma de Andalucía, aprobado por el Decreto Legislativo 1/2009, de 1 de septiembre, disposición que fue derogada por aquella otra.

A su vez, la redacción última de dicho precepto resultó de su modificación en virtud del Decreto-ley 4/2016, de 16 de julio, de medidas urgentes relativas al Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, que, para aplicar la mejora establecida en la norma autonómica respecto a la reducción de la base imponible en el caso de adquisición *“mortis causa”* de la vivienda habitual prevista en el artículo 20.2.c) de la Ley 29/1987, de 18 de diciembre, del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, pasó a imponer la condición de permanencia de dicha adquisición durante un periodo de tres años desde el fallecimiento del causante, cuando hasta entonces dicho periodo era de diez años, por efecto de la falta de previsión específica de plazo alguno en el precepto de referencia del Texto Refundido autonómico y de la aplicación, por tanto, del fijado en el artículo 20.2.c) de la norma estatal.

Dicha modificación, sin embargo, tan sólo podría haber resultado de aplicación a los hechos imponibles posteriores a la entrada en vigor del mencionado Decreto-ley, dado que el mismo no contenía norma transitoria alguna, lo cual llevaba a estar a las reglas generales establecidas en la Ley General Tributaria acerca de la determinación de las normas tributarias aplicables, en concreto, en su artículo 10.2, que viene a declarar, en cuanto aquí interesa, que *“Salvo que se disponga lo contrario, las normas tributarias no tendrán efecto retroactivo y se aplicarán a los tributos sin período impositivo devengados a partir de su entrada en vigor”*.

Teniendo en cuenta que la variación que se propone en el Anteproyecto consistiría en expresar que el plazo de permanencia de tres años fuera de aplicación a los supuestos en los que se adquiriera la vivienda habitual antes o después del 2 de agosto de 2016, día de la entrada en vigor del Decreto-ley 4/2016, parece claro que el propósito es el de disponer el carácter retroactivo de la variación que se produjo mediante el mismo y que acabamos de exponer.

No cabiendo hacer ninguna observación sobre la procedencia de dicha retroactividad, pues no hay duda de ella al ser favorable al contribuyente, sí debemos recomendar la mejora de su previsión desde el punto de vista técnico normativo, pues el texto que se propone en el Anteproyecto parece estar indicando un límite temporal, cuando, al referirse textualmente a la aplicación del periodo de permanencia de tres años cuando la vivienda *“se adquiriera antes o después del 2 de agosto de 2016”* estaría excluyendo únicamente los hechos imponibles devengados precisamente ese día, algo que, por otra parte, tampoco parece que sea un efecto pretendido por carecer ello de justificación.

En definitiva, al margen de que se redacte de forma más rigurosa la regla que determine la aplicación de esta condición de permanencia independientemente de la fecha de la adquisición de la vivienda, entendemos que podría incorporarse como disposición transitoria del Decreto Legislativo 1/2018.



Código:	43CVe846GXP6Y8adR8r7Eaauw7oC9s	Fecha	19/09/2019
Firmado Por	ANA MARIA MEDEL GODOY ANTONIO LAMELA CABRERA		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	Página	23/25



No obstante, hemos de advertir que, no previéndose expresamente límites al alcance retroactivo de esta regla, podrían intentar acogerse a esta norma más beneficiosa los obligados tributarios por el Impuesto que se hubiera devengado ya e incluso liquidado.


6.26.- Disposición Final Sexta. Cuatro, que modifica el artículo 36 bis del Texto Refundido de las disposiciones dictadas por la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de tributos cedidos, aprobado por el Decreto Legislativo 1/2018, de 19 de junio: El artículo a modificar lleva por rúbrica "Tipo de gravamen reducido para las Sociedades de Garantía Recíproca". Sin embargo, en las adquisiciones para las que se prevé en el apartado 3 de dicho precepto la aplicación de tal tipo de gravamen, el sujeto pasivo y, por tanto, quien se beneficiaría directamente de este tipo, sería la pequeña o mediana empresa adquirente, al margen de que una Sociedad de Garantía Recíproca deba intervenir en la operación respectiva mediante la constitución de garantía. Por ello, se recomienda modificar el título dado a dicho artículo, en aras a reflejar su verdadero contenido.

Por otra parte, se recomienda precisar que el plazo de cinco años durante el cual debería quedar el inmueble afecto a la actividad empresarial o profesional del adquirente y que así se prevería en el artículo 36 bis.3.c) del Texto Refundido, debería computarse exactamente desde la formalización de la adquisición en documento público, como parece deducirse el subapartado f). En este sentido, parece que el propósito es el de hacer coincidir adquisición y afección en el momento de otorgamiento del documento público, todo ello a los efectos de la aplicación de este tipo de gravamen, debiendo esto claro, en su caso, en el texto remitido.

6.27.- Disposición Final Sexta. Seis, que modifica el artículo 41 del Texto Refundido de las disposiciones dictadas por la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de tributos cedidos, aprobado por el Decreto Legislativo 1/2018, de 19 de junio: La misma observación podemos hacer respecto a la modificación propuesta para este último. Así, en el apartado b) de dicho artículo 41, parece que serían las entidades financieras las que ostentarían la condición de sujeto pasivo del Impuesto y no las Sociedades de Garantía Recíproca, por lo que también debería corregirse el título de este precepto, que, por el contrario, señala únicamente a las sociedades de garantía recíproca como destinatarias del tipo de gravamen reducido de cuyo establecimiento se trata.

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

7.1.- Disposición Derogatoria Única: Se advierte que no se ha señalado ninguna norma para su derogación expresa, a pesar de que en el texto remitido parece que se ha previsto la introducción de alguna referencia a las mismas, al emplearse el adverbio "expresamente" tras la cláusula genérica inicial.

Código:	43Cve846GXP6Y8adR8r7Eaauw7oC9s	Fecha	19/09/2019	
Firmado Por	ANA MARIA MEDEL GODOY ANTONIO LAMELA CABRERA			
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	Página	24/25	

7.2- **Disposición Final Décima:** Debe mejorarse su redacción, de manera que queden claramente identificados los apartados concretos del TRLGHP y de la Disposición Final Primera cuya entrada en vigor no se produciría hasta el uno de enero de 2021.

Por otra parte, se recomienda precisar que las agencias públicas empresariales que estarían comprendidas en su ámbito serían las del artículo 68.2.b) de la LAJA.

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



Código:	43CVe846GXP6Y8adR8r7Eaauw7oC9s	Fecha	19/09/2019	
Firmado Por	ANA MARIA MEDEL GODOY ANTONIO LAMELA CABRERA			
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	Página	25/25	