



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

**Dictamen nº:** 806/2024

**Objeto:** Solicitud de dictamen relativa al Anteproyecto de Ley del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para 2025.

**Solicitante:** Consejería de Economía, Hacienda y Fondos Europeos.

**Ponencia:** Gallardo Castillo, María Jesús; Martín Reyes, Diego; Carrillo Donaire, Juan Antonio; Linares Rojas, María Angustias; Martín Moreno, José Luis. Letrado.

**Presidenta:** Gallardo Castillo, María Jesús.

**Consejeras y** Pérez Pino, María Dolores; Cabrera Mercado, Leandro; Tárrago Ruiz,

**Consejeros:** Ana; Pérez de Andrés, Eloisa; Mingorance Gosálvez, María del Carmen; Lara Peláez, Francisco Javier; Roca Fernández-Castanys, María Luisa; Olmedo Cardenete, Miguel; García Navarro, Luis; Pérez Vallejo, Ana; Martín Reyes, Diego; Carrillo Donaire, Juan Antonio; Dorado Picón, Antonio; Moreno Ruiz, María del Mar.

**Secretaria:** Linares Rojas, María Angustias.

La solicitud referenciada ha sido dictaminada por el Pleno del Consejo Consultivo de Andalucía, en sesión celebrada el día **21 de octubre de 2024**, con la asistencia de los citados miembros.

## ANTECEDENTES DE HECHO

Con fecha 8 de octubre de 2024 tuvo entrada en este Consejo Consultivo solicitud de dictamen sobre el Anteproyecto de Ley del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para 2025, formulada por la Excm. Sra. Consejera de Economía, Hacienda y Fondos Europeos, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 17.2 y al amparo del artículo 25, párrafo primero, de la Ley 2/2024, de 19 de julio, del Consejo Consultivo de Andalucía.

En aplicación de lo dispuesto en el artículo 21, párrafo segundo, de la citada Ley, la competencia para la emisión del dictamen solicitado corresponde al Pleno y de

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección <https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma> indicando el código de VERIFICACIÓN

FIRMADO POR

MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS

21/10/2024

Mª JESUS GALLARDO CASTILLO

VERIFICACIÓN

Pk2jm88SHE58FF8MPA2R6HTAHUSWNE

PÁG. 1/46





acuerdo con lo establecido en su artículo 28, párrafo segundo, el plazo para su emisión es de quince días dada la urgencia con la que se ha solicitado su despacho.

Del expediente remitido se desprenden los siguientes antecedentes fácticos:

1.- Publicada la Orden de 30 de mayo 2024, por la que se dictan normas para la elaboración del Presupuesto de la Junta de Andalucía para el año 2025, y de acuerdo con lo establecido en el artículo 6 de la citada Orden, con fecha 6 de junio de 2024, la Viceconsejera de Economía, Hacienda y Fondos Europeos se dirige a los distintos Centros Directivos de su Consejería, así como al resto de Viceconsejerías de la Junta de Andalucía, solicitando la remisión de las propuestas de normas a incluir en el Anteproyecto de Ley del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2025, 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 Presupuesto habrá de estar presidida por los principios de coherencia, unidad y sistematicidad (págs. 12 y ss).

2.- A continuación, figuran en el expediente las diferentes propuestas para su inclusión en el Anteproyecto de Ley (págs. 25 y ss). En concreto, constan las siguientes propuestas con la procedencia y fechas de remisión, en su caso, que seguidamente se indican: Consejería de Industria, Energía y Minas (sin datar); Consejería de Fomento, Articulación del Territorio y Vivienda (28 de junio de 2024, aunque el 8 de julio fue remitido nuevo Anexo X de Cetursa Sierra Nevada SA, en sustitución del anterior; y además consta propuesta de 13 de septiembre de la Agencia Pública de Puertos de Andalucía); Consejería de Salud y Consumo (28 de junio de 2024, si bien el 2 de julio se remite nueva propuesta formulada por la Secretaría General de Salud Pública e I+D+I en Salud, y el 30 de julio de 2024 nueva propuesta del SAS relativa a la modificación de diversos artículos de la Ley 10/2021, de 28 de diciembre, de tasas y precios públicos de la Comunidad Autónoma de Andalucía); Consejería de Inclusión

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección <https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma> indicando el código de VERIFICACIÓN

FIRMADO POR

MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS

21/10/2024

Mª JESUS GALLARDO CASTILLO

VERIFICACIÓN

Pk2jm88SHE58FF8MPA2R6HTAHUSWNE

PÁG. 2/46





Social, Juventud, Familias e Igualdad (28 de junio de 2024); Consejería de Sostenibilidad, Medio Ambiente y Economía Azul (28 de junio de 2024); Consejería de Universidad, Investigación e Innovación (1 de julio de 2024); Consejería de Desarrollo Educativo y Formación Profesional (2 de julio de 2024); Consejería de Justicia, Administración Local y Función Pública (sin datar y nuevas propuestas en fecha posterior bajo la referencia "03.19 Propuesta materia personal definitiva CJALF", así como diversos correos electrónicos durante el mes de septiembre); Consejería de Agricultura, Pesca, Agua y Desarrollo Rural (1 de julio de 2024, si bien figura correo electrónico con fecha posterior -de 2 de octubre de 2024- en el que se retira la propuesta remitida de modificación del artículo 15 de la Ley 1/2003, de 10 de abril, de creación del IFAPA); Consejería de la Presidencia, Interior, Diálogo Social y Simplificación Administrativa (5 de julio de 2024, que no obstante fue complementada el 9 de julio, mediante correo electrónico adjuntando nueva versión del Anexo de Traspasos propuesto por la Agencia Digital de Andalucía -ADA-, tras consideración de la Dirección General de Fondos Europeos, a la cual la ADA presta su conformidad); Consejería de Empleo, Empresa y Trabajo Autónomo (8 de julio de 2024); Consejería de Turismo y Andalucía Exterior (4 de septiembre de 2024).

Asimismo, consta, la remisión de propuestas, sin fechar de los siguientes órganos de la Consejería consultante (págs. 247 y ss): Dirección General de Patrimonio; Dirección General de Planificación, Política Económica y Financiera; Dirección General de Presupuestos; Dirección General de Tesorería y Deuda Pública; Dirección General de Tributos, Financiación, Relaciones Financieras con las Corporaciones Locales y Juego; Secretaría General de Hacienda; Intervención General de la Junta de Andalucía; y Agencia Tributaria de Andalucía.

**3.-** Seguidamente, la Sra. Viceconsejera de Economía, Hacienda y Fondos Europeos, una vez examinada la propuesta de la Dirección General de Presupuestos, eleva el acuerdo de inicio de la tramitación del Anteproyecto de Ley del Presupuesto para el año 2024 a la titular de la Consejería, quien, con fecha 12 de septiembre de 2024, acuerda que se inicie la tramitación del mismo (págs. 406-407).

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a> indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS Mª JESUS GALLARDO CASTILLO	21/10/2024	
VERIFICACIÓN	Pk2jm88SHE58FF8MPA2R6HTAHUSWNE	PÁG. 3/46	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

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 2025", fechado de 16 de septiembre de 2024 (págs. 408-509).

5.- En misma fecha, desde la Viceconsejería de Economía, Hacienda y Fondos Europeos se remite el borrador del texto a los siguientes órganos para la emisión de informe (págs. 510 y ss):

- Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía.
- Secretaría General Técnica de la Consejería de Economía, Hacienda y Fondos Europeos (mediante comunicación interior).
- Consejo Andaluz de Universidades, a través de la Consejería de Universidad, Investigación e Innovación.
- Consejo General del Poder Judicial, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 561.1.5.<sup>a</sup> de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial (solicitando con carácter de urgencia informe relativo al artículo 21 y a la disposición transitoria primera del texto articulado).
- Secretaría General para la Administración Pública de la Consejería de Justicia, Administración Local y Función Pública.

6.- Con fecha 23 de septiembre de 2024 emite informe la Secretaría General Técnica de la Consejería de Economía, Hacienda y Fondos Europeos, de acuerdo con lo previsto en el artículo 43.5 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía (págs. 516-521).

7.- Seguidamente, una vez estudiada la propuesta de Anteproyecto de Ley, emite su preceptivo informe el Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía, en el que realiza una serie de observaciones al texto remitido (informe SSCC2024/52, de 24 de septiembre 2024, págs. 522-554).

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a> indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	21/10/2024	
VERIFICACIÓN	Pk2jm88SHE58FF8MPA2R6HTAHUSWNE	PÁG. 4/46	



**8.-** El 24 de septiembre de 2024, la Secretaría General para la Administración Pública remite oficio informando que, respecto a la regulación que se realiza del régimen jurídico del personal en el Anteproyecto de Ley del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2025, esa Secretaría General en colaboración con la Dirección General de Recursos Humanos y Función Pública y con la Dirección General de Sector Público Instrumental, ha elaborado una propuesta de redacción del citado régimen jurídico de personal y ha colaborado con la Viceconsejería y otros centros directivos de la Consejería de Economía, Hacienda y Fondos Europeos, formulándose observaciones y nuevas propuestas de redacción. En consecuencia, examinado el texto de borrador del Anteproyecto referido, en lo que afecta al régimen jurídico del personal, comunica que no se realizan nuevas observaciones (pág. 555).

**9.-** Tras estas actuaciones, figuran en el expediente los siguientes documentos (sin fecha, ni firma electrónica, págs. 556-610):

- Documento de valoración del informe de la Secretaría General para la Administración Pública.
- Documento de valoración del informe de la Secretaría General Técnica.
- Documento de valoración del informe del Gabinete Jurídico.

**10.-** Una vez realizadas estas valoraciones, el órgano directivo, Dirección General de Presupuestos, redacta nuevo texto, segundo borrador del Anteproyecto de Ley, fechado el 1 de octubre de 2024 -Segundo borrador LP25 (CGVV 24\_0896-EHFE)- (págs. 611 y ss).

**11.-** Asimismo, en la sesión de 3 de octubre de 2024 del Consejo Andaluz de Universidades, el Pleno emite informe relativo a las propuestas de redacción de los artículos 22 y 30 del Anteproyecto de Ley del Presupuesto, según se hace constar en certificado de la Secretaría General de Universidades de misma fecha (págs. 717-719).

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a> indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS Mª JESUS GALLARDO CASTILLO	21/10/2024	
VERIFICACIÓN	Pk2jm88SHE58FF8MPA2R6HTAHUSWNE	PÁG. 5/46	



**12.-** A continuación, mediante correo electrónico de 4 de octubre de 2024, se remiten al Servicio de Planificación y Relaciones Institucionales (SEPRI) de la Agencia Estatal de Administración Tributaria, las disposiciones en materia de tributos cedidos contenidas en el Anteproyecto de Ley del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2025, para la emisión de informe, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 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. 720-727).

**13.-** Seguidamente, el órgano directivo proponente realiza valoración del informe del Consejo Andaluz de Universidades (págs. 728-730).

**14.-** El 7 de octubre de 2024, a los efectos de completar el expediente, el centro directivo incorpora memoria justificativa del Anteproyecto de Ley así como memoria sobre el cumplimiento de los principios de buena regulación (págs. 731-759).

**15.-** Mediante certificación de 7 de octubre de 2024 se hace constar que la Comisión General de Viceconsejeros y Viceconsejeras examinó el "Anteproyecto de Ley del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2025" en sus sesiones celebradas los días 2 y 7 de octubre de 2024, en las que la Sra. Viceconsejera de Economía, Hacienda y Fondos Europeos presentó el texto articulado, formulándose diversas observaciones sobre el mismo, tras lo cual se acordó introducir determinadas modificaciones, así como solicitar dictamen al Consejo Consultivo de Andalucía (págs. 760-761).

**16.-** Una vez estudiado el Anteproyecto de Ley en la Comisión General de Viceconsejeros y Viceconsejeras, el 8 de octubre de 2024, órgano directivo proponente, Dirección General de Presupuestos, realiza valoración de las diferentes propuestas formuladas por las distintas Consejerías de la Administración de la Junta de Andalucía así como sus propios centros directivos durante la tramitación del expediente (pág.

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección <https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma> indicando el código de VERIFICACIÓN

FIRMADO POR

MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS

21/10/2024

Mª JESUS GALLARDO CASTILLO

VERIFICACIÓN

Pk2jm88SHE58FF8MPA2R6HTAHUSWNE

PÁG. 6/46





762-906), tras lo cual redacta el borrador definitivo, "Tercer borrador LP25", en sendas versiones, una con cambios señalados (págs. 907-1022), y otra en limpio, borrador diligenciado, "Tercer Borrador LP25" (págs. 1023-1129).

**17.-** Como última actuación, se incorpora al expediente diligencia de 8 de octubre de 2024 relativa al cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa, firmada por la Coordinadora General de la Viceconsejería (pág. 1130).

**18.-** Por último, hay que señalar que la solicitud de dictamen, formulada por la Excm. Sra. Consejera de Economía, Hacienda y Fondos Europeos, deja constancia de los datos relativos al endeudamiento de la Comunidad Autónoma y a la carga financiera derivada de éste:

- Por lo que respecta al endeudamiento, a 31 de agosto de 2024, se eleva a 39.124,81 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 ascendía a 24.510,44 millones de euros.
- La carga financiera derivada del endeudamiento, determinada de acuerdo con lo establecido en el artículo 14 de la LOFCA asciende, a 31 de agosto de 2024, a 10,64% 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.

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a> indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS Mª JESUS GALLARDO CASTILLO	21/10/2024	
VERIFICACIÓN	Pk2jm88SHE58FF8MPA2R6HTAHUSWNE	PÁG. 7/46	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

El borrador de Anteproyecto de Ley del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2025 que se somete a dictamen de este Consejo Consultivo consta de exposición de motivos, cuarenta y cinco artículos, organizados en siete títulos, veintitrés disposiciones adicionales, cinco disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y ocho disposiciones finales.

## FUNDAMENTOS JURÍDICOS

### I

La Consejería de Economía, Hacienda y Fondos Europeos solicita dictamen de este Consejo Consultivo sobre el "Anteproyecto de Ley del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2025". En virtud del artículo 28, apartado segundo, de la Ley 2/2024, de 19 de julio, del Consejo Consultivo, se solicita el despacho del dictamen por trámite de urgencia.

El Anteproyecto de Ley sometido a dictamen consta de exposición de motivos, cuarenta y cinco artículos, distribuidos en siete títulos, veintitrés disposiciones adicionales, cinco disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y ocho disposiciones finales. Antes de referirnos a los límites materiales de la Ley del Presupuesto y al procedimiento seguido para la elaboración del Anteproyecto de Ley, procedemos a detallar someramente su contenido.

Concretamente, el título I, bajo la denominación "De los créditos iniciales y sus modificaciones", aborda las siguientes materias: el artículo 1 regula el ámbito del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía; el artículo 2 aprueba los estados de gastos e ingresos de los entes referidos en los párrafos a), b), c), d) y e) del artículo 1; el artículo 3 aprueba los presupuestos de las entidades referidas en los párrafos f), g) y h) del artículo 1; el artículo 4 regula las entidades que perciben

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección <https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma> indicando el código de VERIFICACIÓN

FIRMADO POR

MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS

21/10/2024

Mª JESUS GALLARDO CASTILLO

VERIFICACIÓN

Pk2jm88SHE58FF8MPA2R6HTAHUSWNE

PÁG. 8/46







transferencias de financiación en el Presupuesto para 2025; el artículo 5 se ocupa de los beneficios fiscales; el artículo 6 se ocupa de la vinculación de los créditos; el artículo 7 de los créditos ampliables; el artículo 8 establece el régimen presupuestario de la sanidad; el artículo 9, el régimen presupuestario de la educación; el artículo 10 el régimen presupuestario del sistema de atención social y el artículo 11 se destina al régimen presupuestario que rige en las entidades instrumentales con contabilidad no presupuestaria del sector público andaluz.

Por su parte, el título II, regula el régimen de los créditos de personal. Así, el artículo 12 se refiere a las retribuciones del personal; el artículo 13 se ocupa de la oferta de empleo público para 2025 y otros instrumentos de gestión de la provisión de necesidades de personal; el artículo 14 versa sobre la contratación de personal laboral temporal del VI Convenio Colectivo del personal laboral de la Administración de la Junta de Andalucía para programas específicos o necesidades estacionales; el artículo 15 regula el nombramiento de personal funcionario interino por exceso o acumulación de tareas o para la ejecución de programas de carácter temporal; el artículo 16 regula las retribuciones de los altos cargos; el artículo 17, las retribuciones del personal funcionario; el artículo 18 las del personal laboral; el artículo 19, las retribuciones del personal eventual; el artículo 20, las retribuciones del personal del Servicio Andaluz de Salud; y el artículo 21 las retribuciones del personal al servicio de la Administración de Justicia competencia de la Comunidad Autónoma. El artículo 22 versa sobre la autorización de los costes de personal de las Universidades de titularidad pública, competencia de la Comunidad Autónoma; el artículo 23 se ocupa de otras disposiciones en materia de personal; el artículo 24 regula los requisitos para la determinación o modificación de retribuciones y demás condiciones de trabajo; el artículo 25 disciplina el régimen económico del personal directivo de las entidades del sector público andaluz y el artículo 26 se refiere a la plantilla presupuestaria.

A continuación, el título III, relativo a la gestión y control presupuestarios, se destina a la regulación de los siguientes aspectos: el artículo 27 se ocupa de la autorización de gastos de carácter plurianual; el artículo 28 versa sobre las

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección <https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma> indicando el código de VERIFICACIÓN

FIRMADO POR

MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS

21/10/2024

Mª JESUS GALLARDO CASTILLO

VERIFICACIÓN

Pk2jm88SHE58FF8MPA2R6HTAHUSWNE

PÁG. 9/46





competencias del Consejo de Gobierno para la autorización de gastos; el artículo 29 alude a las normas en materia de subvenciones y ayudas; el artículo 30 establece normas especiales en materia de financiación de las universidades públicas andaluzas; el artículo 31 regula la financiación de los conciertos educativos y la justificación de las cantidades abonadas por la Administración a los centros docentes concertados; el artículo 32 se refiere al régimen de financiación de la actividad de las agencias administrativas, agencias de régimen especial, agencias públicas empresariales y consorcios adscritos a la Administración de la Junta de Andalucía, con cargo a aportaciones del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía; el artículo 33 regula el régimen de financiación de la actividad de las sociedades mercantiles del sector público andaluz y entidades asimiladas, con cargo a aportaciones del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía; y el artículo 34 regula las transferencias a entidades del sector público de otras Administraciones Públicas.

El título IV se centra en el régimen de las operaciones financieras y en él se regulan las siguientes materias: el artículo 35 se refiere a los avales; el artículo 36 alude al proceder por el incumplimiento de obligaciones frente a la Agencia Estatal de Administración Tributaria o la Tesorería General de la Seguridad Social por otras entidades; el artículo 37 alude a los créditos afectados por tasas e ingresos finalistas; el artículo 38 se destina a las operaciones de endeudamiento financiero a largo plazo; el artículo 39 se ocupa de las operaciones de endeudamiento de las entidades cuya deuda consolida con el sector Administración Junta de Andalucía y la obligación de información; y el artículo 40 de las operaciones financieras de activo.

Por su parte, el título V se refiere a las normas tributarias relativas a tasas. Así, el artículo 41 alude a las tasas y el artículo 42 se refiere de manera particular al coeficiente corrector de tasas portuarias para el ejercicio 2025.

El título VI se destina a la materia de transferencia y delegación de competencias entre la Comunidad Autónoma de Andalucía y las Entidades Locales de su territorio y lo hace regulando las transferencias y delegaciones de competencias a

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección <https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma> indicando el código de VERIFICACIÓN

FIRMADO POR

MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS

21/10/2024

Mª JESUS GALLARDO CASTILLO

VERIFICACIÓN

Pk2jm88SHE58FF8MPA2R6HTAHUSWNE

PÁG. 10/46





las Entidades Locales (artículo 43) y la compensación de las deudas de las Entidades Locales a favor de la Hacienda Pública de la Junta de Andalucía (artículo 44).

Para finalizar, el título VII regula en un único artículo (el 45), las disposiciones relativas a las obligaciones de información al Parlamento de Andalucía.

En cuanto a las disposiciones adicionales, cabe señalar que en ellas se regulan aspectos tales como los siguientes: Límite al gasto y disciplina presupuestaria (disposición adicional primera); complementos personales y transitorios (disposición adicional segunda); adecuación de retribuciones de la Ley del Presupuesto (disposición adicional tercera); aplicación de las medidas contempladas en el capítulo III de la Ley 3/2012, de 21 de septiembre, de Medidas Fiscales, Administrativas, Laborales y en materia de Hacienda Pública para el reequilibrio económico-financiero de la Junta de Andalucía (disposición adicional cuarta); acción social para el ejercicio 2025 (disposición adicional quinta); nombramiento de personal funcionario interino con cargo al canon de mejora de infraestructuras hidráulicas de interés de la Comunidad Autónoma (disposición adicional sexta); Personal directivo del sector público andaluz (disposición adicional séptima); seguro colectivo de vida y accidentes y seguro médico del personal de las agencias, los consorcios, sociedades mercantiles del sector público andaluz, fundaciones y demás entidades a que se refiere el artículo 5 del Texto Refundido de la Ley General de la Hacienda Pública de la Junta de Andalucía (disposición adicional octava); limitación a la adopción de pactos en el marco de sistemas de mediación, conciliación y arbitraje (disposición adicional novena); aprobación de adecuaciones retributivas en entidades instrumentales del sector público andaluz (disposición adicional décima); aprobación de adecuaciones retributivas en entidades instrumentales del sector público andaluz (disposición adicional undécima); criterios en relación con la compensación económica como consecuencia del cese del personal temporal por la no superación de los procesos selectivos de estabilización que derivan de la Ley 20/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público (disposición adicional duodécima); retribuciones del personal directivo de determinadas entidades (disposición adicional

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a> indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS Mª JESUS GALLARDO CASTILLO	21/10/2024	
VERIFICACIÓN	Pk2jm88SHE58FF8MPA2R6HTAHUSWNE	PÁG. 11/46	



decimotercera); medidas de agilización administrativa y racionalización de los recursos para el impulso a la recuperación y la resiliencia (disposición adicional decimocuarta); autorización para operaciones de enajenación de inmuebles con reserva de uso temporal (disposición adicional decimoquinta); autorización para la extinción de los contratos de arrendamiento celebrados con la Empresa Pública de Gestión de Activos, S.A., previstos en la disposición adicional segunda del Decreto-Ley 5/2010, de 27 de julio, por el que se aprueban medidas urgentes en materia de reordenación del sector público, y en la disposición adicional sexta de la Ley 12/2010, de 27 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2011 (disposición adicional decimosexta); contratos, encargos y convenios sobre tecnologías de la información y comunicación (disposición adicional decimoséptima); cuantía mínima suficiente para cubrir el coste de exacción y recaudación de las deudas (disposición adicional decimooctava); asignación de la dotación del Fondo de Participación de las Entidades Locales en los Tributos de la Comunidad Autónoma de Andalucía al conjunto de municipios pertenecientes a cada grupo (disposición adicional decimonovena); participación en el programa estatal de Planes de Sostenibilidad Turística en Destinos (disposición adicional vigésima); inclusión y cotización a la Seguridad Social del alumnado de ciclos formativos con concierto educativo que realice prácticas formativas no remuneradas (disposición adicional vigésimo primera); publicidad de los informes de actuación emitidos por la Intervención General de la Junta de Andalucía (disposición adicional vigésimo segunda); y bonificación temporal de la tasa por servicios administrativos y facultativos en materia de caza en Andalucía (disposición adicional vigésimo tercera).

Por su parte, las disposiciones transitorias regulan: el régimen transitorio de las retribuciones del personal funcionario (disposición transitoria primera); el régimen transitorio de las retribuciones del personal al servicio de la Administración de Justicia (disposición transitoria segunda); régimen transitorio para las entidades integradas en el Instituto de Salud de Andalucía y la Agencia de Seguridad y Gestión Integral de Emergencias de Andalucía (disposición transitoria tercera); régimen transitorio aplicable al régimen de notificaciones en materia de reintegro de subvenciones establecido en la

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a> indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS Mª JESUS GALLARDO CASTILLO	21/10/2024	
VERIFICACIÓN	Pk2jm88SHE58FF8MPA2R6HTAHUSWNE	PÁG. 12/46	



disposición final primera, ocho, de modificación del artículo 127 del Texto Refundido de la Ley General de la Hacienda Pública de la Junta de Andalucía (disposición transitoria cuarta); y aplicación de los nuevos criterios de cálculo de la base de la tasa para el aprovechamiento especial de bienes de dominio público (disposición transitoria quinta).

Junto a la disposición derogatoria, cierran el Anteproyecto de Ley ocho disposiciones finales, con el siguiente detalle: La primera se ocupa de las modificaciones que se operan en el 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. Concretamente se modifican los siguientes artículos: artículo 23, referido a los intereses de demora; artículo 40.2, relativo a los gastos de carácter plurianual; los apartados 1, 3 y 6 del 53 bis, referidos al cumplimiento de obligaciones tributarias y otras de Derecho Público; apartado 2 del artículo 87 y nuevo apartado 3, sobre el deber de colaboración y asistencia jurídica; apartado 2 del artículo 116, que concierne a la obtención de la condición de persona o entidad beneficiaria de subvenciones; apartado 3 del artículo 118, sobre normas reguladoras; apartado 2 del artículo 126, que alude a los responsables de la obligación de reintegro; y artículo 127, sobre la competencia para la resolución del procedimiento de reintegro.

Por su parte, la disposición final segunda se destina a la modificación de la Ley 4/1986, de 5 de mayo, del Patrimonio de la Comunidad Autónoma de Andalucía, y en su virtud se añade una nueva disposición adicional decimocuarta -sobre el régimen jurídico de la Empresa Pública de Gestión de Activos, S.A., EPGASA- y una disposición adicional decimoquinta sobre su régimen económico. La disposición final tercera modifica la Ley 21/2007, de 18 de diciembre, de Régimen Jurídico y Económico de los Puertos de Andalucía. Concretamente, modifica el artículo 49 bis relativo a las reglas generales de determinación de la cuota tributaria; y los apartados 1 y 2 del número II del artículo 56, relativo al devengo. La disposición final cuarta se dedica a la modificación de la Ley 5/2021, de 20 de octubre, de Tributos Cedidos de la Comunidad Autónoma de Andalucía. Así, se modifica el artículo 9.1, relativo al Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas; el artículo 10 sobre deducción autonómica por

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a> indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS Mª JESUS GALLARDO CASTILLO	21/10/2024	
VERIFICACIÓN	Pk2jm88SHE58FF8MPA2R6HTAHUSWNE	PÁG. 13/46	



cantidades invertidas en el alquiler de vivienda habitual, y el artículo 52.2.a) 3.º, relativo a la cuota trimestral reducida de 200 euros para máquinas B.1 con apuesta limitada.

La disposición final quinta modifica Ley 10/2021, de 28 de diciembre, de tasas y precios públicos de la Comunidad Autónoma de Andalucía. Concretamente, modifica los apartados 1 y 3 del artículo 25, relativos al establecimiento y regulación de precios públicos, así como el artículo 69, en el que se regula la cuota tributaria por la expedición o renovación de licencia de pesca marítima recreativa. Igualmente modifica: el artículo 79, relativo a la cuota tributaria de la tasa por servicios sanitarios; el artículo 117, relativo a la cuota tributaria de la tasa por expedición de títulos académicos y profesionales no universitarios en materia de educación; y el párrafo b) del apartado 1 del artículo 259, relativo a la cuota tributaria de la tasa por ocupación y aprovechamiento de bienes de dominio público.

Por su parte, la disposición final sexta, contiene habilitación para el desarrollo reglamentario de la Ley del Presupuesto de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 112 del Estatuto de Autonomía para Andalucía, y 44 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, a propuesta de la persona titular de la Consejería competente en cada caso. Para cerrar el texto, la disposición final séptima concreta la vigencia de las disposiciones de la ley cuya aprobación se postula; y, finalmente, la disposición octava establece la entrada en vigor.

Una vez precisado lo anterior, y sin perjuicio de las observaciones particulares que al respecto puedan realizarse, reiteramos que la Consejería consultante ha puesto especial cuidado en la observancia de los límites materiales de la Ley del Presupuesto, como en ejercicios anteriores, verificando si las distintas propuestas normativas efectuadas durante su elaboración son coherentes con el ámbito material propio de la Ley del Presupuesto, básicamente relacionado con los estados de ingresos y gastos, en consonancia con la función que el bloque de constitucionalidad le reserva. A este respecto, en el informe valorativo de las diferentes propuestas de inclusión de normas en el Anteproyecto de Ley del Presupuesto para 2025 (informes separados e informe

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a> indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS Mª JESUS GALLARDO CASTILLO	21/10/2024	
VERIFICACIÓN	Pk2jm88SHE58FF8MPA2R6HTAHUSWNE	PÁG. 14/46	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

valorativo final de 8 de octubre de 2024), la Dirección General de Presupuestos afirma expresamente 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".

En efecto, procede 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, 634/2019 y 578/2020, 779/2021, 729/2022 y 885/2023 en los 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.

Reiteramos que se trata de una doctrina uniforme y consolidada que conserva plena validez a la luz de las modificaciones habidas en el bloque de 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 Economía, Hacienda y Fondos Europeos 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

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a> indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS Mª JESUS GALLARDO CASTILLO	21/10/2024	
VERIFICACIÓN	Pk2jm88SHE58FF8MPA2R6HTAHUSWNE	PÁG. 15/46	



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

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a> indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS Mª JESUS GALLARDO CASTILLO	21/10/2024	
VERIFICACIÓN	Pk2jm88SHE58FF8MPA2R6HTAHUSWNE	PÁG. 16/46	





*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 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 Generales ejercen, mediante el examen, enmienda y aprobación de los Presupuestos Generales del Estado, una función específica y constitucionalmente definida, como ya expuso la citada sentencia del mismo Tribunal 76/1992, de 14 de mayo (FJ 4). Por ello el Tribunal hace notar la triple función que cumplen estas leyes, al asegurar el control democrático de la actividad financiera, la participación en la actividad de dirección política y el control en la asignación de los recursos públicos; constatación que le lleva a afirmar que *«estamos ante una ley singular, de contenido constitucionalmente determinado, exponente máximo de la democracia parlamentaria, en cuyo seno concurren las tres funciones que expresamente atribuye a las Cortes el artículo 66.2 de la Constitución*

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección <https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma> indicando el código de VERIFICACIÓN

FIRMADO POR

MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS

21/10/2024

Mª JESUS GALLARDO CASTILLO

VERIFICACIÓN

Pk2jm88SHE58FF8MPA2R6HTAHUSWNE

PÁG. 17/46





CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

*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 sentencia del Tribunal Constitucional 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 sentencias del Tribunal Constitucional 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 885/2023, la doctrina sobre los límites a las Leyes de Presupuestos se sintetiza en las sentencias del Tribunal Constitucional 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 conexa 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 Tribunal Constitucional ha recalcado la importancia de que dicha conexión sea "inmediata y directa" y no sólo accidental y secundaria. En este sentido, la sentencia del Tribunal Constitucional 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)]. En el mismo sentido se pronuncian las sentencias del Tribunal Constitucional 109/2021, de 13 de mayo, y 145/2022, de 15 de noviembre, y, más recientemente, la sentencia del

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección <https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma> indicando el código de VERIFICACIÓN

FIRMADO POR

MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS

21/10/2024

Mª JESUS GALLARDO CASTILLO

VERIFICACIÓN

Pk2jm88SHE58FF8MPA2R6HTAHUSWNE

PÁG. 18/46





CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

Tribunal Constitucional 67/2024, de 23 de abril, en la que se declara inconstitucional y nula la disposición final primera de la Ley 22/2021, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2022, que dio nueva redacción al apartado séptimo de la disposición adicional segunda de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local (LBRL) respecto de la selección, provisión y nombramiento de funcionarios locales con habilitación nacional en el ámbito del País Vasco, al considerar que la disposición impugnada desborda el contenido constitucionalmente admisible de la Ley de Presupuestos, *«pues no expresa una relación directa e inmediata de la disposición impugnada con los ingresos o gastos públicos, con la política económica del Gobierno o con la inteligencia y ejecución del Presupuesto»* (FJ 4).

## 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 de Andalucía, tal y como de manera inequívoca se desprende de los artículos 190 del Estatuto de Autonomía para 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*

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a> indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS Mª JESUS GALLARDO CASTILLO	21/10/2024	
VERIFICACIÓN	Pk2jm88SHE58FF8MPA2R6HTAHUSWNE	PÁG. 19/46	



*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 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 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) y consignen el importe de los beneficios fiscales que afecten a los tributos que tengan atribuidos

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a> indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS Mª JESUS GALLARDO CASTILLO	21/10/2024	
VERIFICACIÓN	Pk2jm88SHE58FF8MPA2R6HTAHUSWNE	PÁG. 20/46	



(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.

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 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 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

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a> indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS Mª JESUS GALLARDO CASTILLO	21/10/2024	
VERIFICACIÓN	Pk2jm88SHE58FF8MPA2R6HTAHUSWNE	PÁG. 21/46	



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 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).

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección <https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma> indicando el código de VERIFICACIÓN

FIRMADO POR

MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS

21/10/2024

Mª JESUS GALLARDO CASTILLO

VERIFICACIÓN

Pk2jm88SHE58FF8MPA2R6HTAHUSWNE

PÁG. 22/46





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). 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 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, 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*

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a> indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS Mª JESUS GALLARDO CASTILLO	21/10/2024	
VERIFICACIÓN	Pk2jm88SHE58FF8MPA2R6HTAHUSWNE	PÁG. 23/46	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

*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, 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, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera; 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 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 sentencia del Tribunal Constitucional 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

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección <https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma> indicando el código de VERIFICACIÓN

FIRMADO POR

MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS

21/10/2024

Mª JESUS GALLARDO CASTILLO

VERIFICACIÓN

Pk2jm88SHE58FF8MPA2R6HTAHUSWNE

PÁG. 24/46







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 adecúa 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 artículo 134.2 de la Constitución Española *«son de aplicación a las leyes de presupuestos de las Comunidades Autónomas siempre que haya una identidad 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), 141/2018, de 20 de diciembre (FJ 4), 109/2021, de 13 de mayo (FJ 3), y 16/2022, de 8 de febrero de 2022 (FJ 3).

### III

Sentado lo anterior, hay que hacer notar que en lo que atañe a la tramitación del Anteproyecto de Ley objeto de dictamen, el Consejo Consultivo viene 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 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.

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a> indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS Mª JESUS GALLARDO CASTILLO	21/10/2024	
VERIFICACIÓN	Pk2jm88SHE58FF8MPA2R6HTAHUSWNE	PÁG. 25/46	



Dicha competencia se confirma en la sentencia del Tribunal Constitucional 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 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 779/2021 de este Consejo Consultivo (siguiendo lo expuesto en el dictamen 475/2018) se subraya que la sentencia del Tribunal Constitucional 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.<sup>a</sup> de la Constitución, en lo que se refiere tanto a las bases de régimen jurídico de las Administraciones Públicas como al procedimiento administrativo común». Desde ese momento este Consejo Consultivo señaló en su doctrina que la importancia de los principios de buena regulación justifica la elaboración de una memoria específica, con reflejo en la exposición de motivos, dado que los principios de necesidad, eficacia, seguridad jurídica, transparencia, proporcionalidad y eficiencia entroncan directamente con los postulados constitucionales y estatutarios. De acuerdo con dicha recomendación, el artículo 7.1 del Decreto 622/2019, de 27 de diciembre, de administración electrónica,

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a> indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	21/10/2024	
VERIFICACIÓN	Pk2jm88SHE58FF8MPA2R6HTAHUSWNE	PÁG. 26/46	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

simplificación de procedimientos y racionalización organizativa de la Junta de Andalucía, dispone que los proyectos de disposiciones reglamentarias y los anteproyectos de ley de la Administración de la Junta de Andalucía deberán incorporar una memoria en la que se justifique el cumplimiento de los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia, de acuerdo con lo establecido en el artículo 129 de la Ley 39/2015. De ahí que en el dictamen 885/2023 destaquemos que la aplicación del referido artículo 129 procede en estos casos por remisión de la normativa autonómica.

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.

Reafirma la marcada especialidad del procedimiento de elaboración de la Ley del Presupuesto, la disposición adicional primera de la Ley del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía (añadida por el art. 6.3 del Decreto-Ley 3/2024, de 6 de febrero, por el que se adoptan medidas de simplificación y racionalización administrativa para la mejora de las relaciones de los ciudadanos con la Administración de la Junta de Andalucía y el impulso de la actividad económica en Andalucía), en la que se establece que en la tramitación del texto articulado del Anteproyecto de Ley del Presupuesto *"no serán de aplicación las disposiciones relativas a la Memoria de Análisis de Impacto Normativo"* previstas en dicha Ley, y se precisa que a dicho Anteproyecto se acompañará la documentación que disponga el Texto Refundido de la Ley General de la Hacienda Pública de la Junta de Andalucía.

En este contexto, venimos reiterando en nuestros 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, el Consejo Consultivo sólo

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a> indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS Mª JESUS GALLARDO CASTILLO	21/10/2024	
VERIFICACIÓN	Pk2jm88SHE58FF8MPA2R6HTAHUSWNE	PÁG. 27/46	



examina la memoria justificativa de su contenido, elaborada por la Dirección General de Presupuestos (fecha de 7 de octubre de 2024).

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 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 2024, se eleva a 39.124,81 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

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección <https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma> indicando el código de VERIFICACIÓN

FIRMADO POR

MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS

21/10/2024

Mª JESUS GALLARDO CASTILLO

VERIFICACIÓN

Pk2jm88SHE58FF8MPA2R6HTAHUSWNE

PÁG. 28/46





CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

la financiación de los Pagos a Proveedores de Comunidades Autónomas), que ascendía a 24.510,44 millones de euros.

»La carga financiera derivada del endeudamiento, determinada de acuerdo con lo establecido en el artículo 14 de la LOFCA asciende, a 31 de agosto de 2024, al 10,64% 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.»

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, considerando 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

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a> indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS Mª JESUS GALLARDO CASTILLO	21/10/2024	
VERIFICACIÓN	Pk2jm88SHE58FF8MPA2R6HTAHUSWNE	PÁG. 29/46	



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). Damos por reproducidos los ejemplos que se citan en nuestro dictamen 779/2021. Tal y como indica la sentencia del Tribunal Constitucional 16/2020, de 28 de enero (FJ 4), la sentencia del Tribunal Constitucional 127/2019, de 31 de octubre (FJ 3), la cual 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; constituyendo medidas de contención que no sólo 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.

En este sentido, y en la línea ya apuntada, presumimos el cumplimiento de las exigencias que introduce la Ley Orgánica 2/2012 en relación con la elaboración, aprobación y ejecución de los Presupuestos; exigencias extensamente analizadas en nuestra doctrina desde el dictamen 631/2015, junto con la jurisprudencia constitucional en la materia.

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 y en la citada Ley 6/2006.

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a> indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	21/10/2024	
VERIFICACIÓN	Pk2jm88SHE58FF8MPA2R6HTAHUSWNE	PÁG. 30/46	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

A este respecto, consta que la iniciación del procedimiento fue acordada el 12 de septiembre de 2024 por la Excm. Sra. Consejera de Economía, Hacienda y Fondos Europeos. 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 43.3 de la Ley 6/2006, y en el artículo 35.6 del TRLGHP.

Se ha emitido el informe preceptivo del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía (informe SSCC2024/52, de 24 de septiembre de 2024), en cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 43.5 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 Economía, Hacienda y Fondos Europeos (de 23 de septiembre de 2024), según lo dispuesto en el artículo 43.5 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 Orgánica 6/1985, de 1 de julio, Orgánica del Poder Judicial, aunque no consta que se haya emitido.

Entre la documentación complementaria remitida a este Consejo figura la emisión del informe del Consejo Andaluz de Universidades (aprobado por su Pleno en la sesión de 3 de octubre de 2024), 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 Autónoma en materia de Universidades, "los anteproyectos de ley, proyectos de reglamentos y normas, en general, que puedan afectar al sistema universitario andaluz".

Ha de destacarse en orden a la tramitación del procedimiento la novedad operada por las modificaciones legislativas introducidas por el Decreto-Ley 3/2024, de 6 de febrero, por el que se adoptan las medidas de simplificación y racionalización

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a> indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS Mª JESUS GALLARDO CASTILLO	21/10/2024	
VERIFICACIÓN	Pk2jm88SHE58FF8MPA2R6HTAHUSWNE	PÁG. 31/46	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

administrativa para la mejora de las relaciones de los ciudadanos con la Administración de la Junta de Andalucía y el impulso de la actividad económica en Andalucía.

En particular, en los artículos 35 y 36 del TRLGHP y adición de una disposición adicional cuarta al TRLGHP; en el artículo 8 de la Ley 2/2007 de 26 de noviembre, para la promoción de la igualdad de género en Andalucía; y en el artículo 139 de la Ley 18/2003, de 29 de diciembre, por la que se aprueban medidas fiscales y administrativas, en relación con el Informe de evaluación de impacto de género y de evaluación de enfoque de los derechos de la infancia, la adolescencia y la familia y el informe sobre la incidencia de los indicadores presupuestarios en el cambio climático, de modo que dichos informes que, por su propia naturaleza y contenido versan sobre materias distintas de las estrictamente económico-presupuestarias, como medida de simplificación, ahora deberán incorporarse al Proyecto de Ley del Presupuesto.

Por tanto, debe concluirse que, de acuerdo con las modificaciones legislativas mencionadas, el expediente cumple con lo que establecen los artículos 35,6 y 36 del texto refundido de la Ley General de la Hacienda Pública, en la nueva redacción dada por el artículo 74 del Decreto-Ley 3/2024, limitándose en consecuencia este dictamen al texto articulado de la Ley y su memoria justificativa.

En relación con los principios de buena regulación, el expediente incorpora una memoria relativa a su cumplimiento elaborada por la Viceconsejería de Economía, Hacienda y Fondos Europeos (de 7 de octubre de 2024).

Por otro lado, hay que hacer notar que la tramitación del Anteproyecto de Ley debería considerar los tiempos medios de emisión de informes y otros documentos, considerando la experiencia de años anteriores. En este sentido, consta que se ha solicitado informe del Consejo General del Poder Judicial, pero no se ha emitido. Tampoco consta informe del Consejo Superior para la Dirección y Coordinación de la Gestión Tributaria, según lo previsto 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

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a> indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS Mª JESUS GALLARDO CASTILLO	21/10/2024	
VERIFICACIÓN	Pk2jm88SHE58FF8MPA2R6HTAHUSWNE	PÁG. 32/46	





de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía y modificación de determinadas normas tributarias. Así lo advirtió el informe del Gabinete Jurídico en una observación aceptada por la Centro Directivo responsable de la tramitación, que expone que el "Anteproyecto de Ley del Presupuesto" será sometido al informe del Consejo Superior para la Dirección y Coordinación de la Gestión Tributaria, solicitando que se remitan las observaciones que se consideren pertinentes respecto a las disposiciones que modifican la regulación de los tributos cedidos. Asimismo, se realizarán las valoraciones sobre las observaciones que, en su caso, realice el mencionado Consejo Superior. Una vez elaborados estos informes, se incorporarán al expediente. Sin embargo, no consta que se haya solicitado dicho informe y, en todo caso, debemos subrayar nuevamente que la tramitación posterior al dictamen de este Consejo Consultivo entra en pugna con lo dispuesto en el artículo 1.2 de nuestro Reglamento Orgánico.

Sin perjuicio de lo anterior, volvemos a 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. De ese modo 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, esa valoración merece 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, como también hemos expuesto en anteriores dictámenes, a veces se echa en falta una mayor concreción en la respuesta que se ofrece a las distintas propuestas y observaciones.

Finalmente, de conformidad con lo que expusimos en el dictamen 578/2020, consta diligencia de 8 de octubre de 2024 de la Coordinadora General de la Viceconsejería relativa al cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a> indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS Mª JESUS GALLARDO CASTILLO	21/10/2024	
VERIFICACIÓN	Pk2jm88SHE58FF8MPA2R6HTAHUSWNE	PÁG. 33/46	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

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.

#### IV

El examen de la disposición objeto de dictamen resulta facilitado por la propia naturaleza de la Ley del Presupuesto, cuyo núcleo presenta por lo general una estructura y contenido similar al de ejercicios anteriores. Como venimos señalando en nuestros dictámenes, esta característica permite que la labor de este Consejo Consultivo se centre en los preceptos que han sufrido modificaciones o presentan un contenido innovador, sin que ello obste a la formulación de observaciones de carácter técnico en relación con las normas que no sufren variación.

En este sentido, sin perjuicio de las observaciones particulares que se realizan, cabe afirmar que el Anteproyecto de Ley del Presupuesto para 2025 -en lo que es objeto de dictamen- se ajusta a las prescripciones sobre el Presupuesto contenidas en el Estatuto de Autonomía de Andalucía y en la LOFCA, así como a los principios presupuestarios y principios rectores de la actividad económico-financiera previstos en el Texto Refundido de la Ley General de la Hacienda Pública de la Junta de Andalucía. Tal y como destaca la memoria justificativa sobre el cumplimiento de los principios de buena regulación, este Consejo Consultivo viene destacando la importancia de que la elaboración del Anteproyecto de Ley se atenga a los principios de necesidad, eficacia, seguridad jurídica, transparencia, proporcionalidad y eficiencia; principios que entroncan directamente con los postulados constitucionales y estatutarios y justifican la elaboración de una memoria específica sobre su cumplimiento.

Al examinar el articulado del Anteproyecto de Ley, observamos que algunas novedades vienen motivadas por el proceso de reorganización administrativa y otras

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a> indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS Mª JESUS GALLARDO CASTILLO	21/10/2024	
VERIFICACIÓN	Pk2jm88SHE58FF8MPA2R6HTAHUSWNE	PÁG. 34/46	



responden a motivos técnicos o a razones de simplificación o mejora de la seguridad jurídica, con la experiencia que proporciona la ejecución del Presupuesto en anteriores ejercicios. Las novedades en materia de vinculación de los créditos se justifican por necesidades de adaptación a la clasificación económica del gasto y razones de técnica presupuestaria, como se expresa en la memoria ya referida. En lo que a los créditos de personal se refiere, la regulación asegura el respeto de la normativa estatal de carácter básico. Además de algunas modificaciones de índole procedimental, se incluyen otras relacionadas con la coordinación de la Ley del Presupuesto, con la Ley 3/2005, de 8 de abril, de Incompatibilidades y Retribuciones del personal Alto Cargo de la Administración de la Junta de Andalucía y de Declaración de Actividades, Bienes, Intereses y Retribuciones del personal Alto Cargo y otros Cargos Públicos, en la redacción dada por el Decreto Ley 11/2023, de 27 de diciembre. Asimismo, el texto examinado se adapta a la Ley Orgánica 2/2023, de 22 de marzo, del Sistema Universitario, en aspectos relacionados con los costes de personal de las Universidades de titularidad pública. Ninguna objeción puede formularse a las novedades que pretenden sistematizar los instrumentos de financiación de las entidades que conforman el sector público autonómico, así como la clarificación de la financiación de la actividad global de entidades de Derecho Público de carácter interadministrativo, pertenecientes o adscritas al sector público de otras Administraciones Públicas. Asimismo, merecen un juicio positivo las medidas encaminadas a la racionalización y eficiencia del gasto público y la preservación del principio de estabilidad presupuestaria. Del mismo modo, debe valorarse positivamente el hecho de que se hayan acogido las observaciones que, por razones de seguridad jurídica, efectuamos en relación con la disposición adicional cuarta del Anteproyecto de Ley del Presupuesto para 2024, relativa a las medidas de la Ley 3/2012, de 21 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas, Laborales y en materia de Hacienda Pública para el reequilibrio económico financiero, cuya vigencia se declaraba para el presente ejercicio presupuestario. En la misma dirección es preciso destacar el esfuerzo realizado en la redacción de la disposición derogatoria, al identificar determinadas disposiciones de anteriores Leyes de Presupuestos que han de quedar

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a> indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS Mª JESUS GALLARDO CASTILLO	21/10/2024	
VERIFICACIÓN	Pk2jm88SHE58FF8MPA2R6HTAHUSWNE	PÁG. 35/46	



expresamente derogadas, y los artículos de la referida Ley 3/2012 que deben declararse derogados.

Sin perjuicio de lo anterior, formulamos las observaciones que seguidamente se exponen sobre el texto sometido a dictamen.

**1.- Sobre la redacción del Anteproyecto de Ley.** En el dictamen 578/2020 subrayamos que no deben escatimarse esfuerzos para lograr que la exposición de motivos y el articulado sean comprensibles, pese a la complejidad técnica y terminológica inherente a la Ley del Presupuesto. Asimismo, 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 recursos públicos a la satisfacción de las necesidades colectivas. En esta dirección, volvemos a insistir en 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.

En esta ocasión, al igual que en anteriores ejercicios, volvemos a valorar positivamente el esfuerzo de la Consejería consultante para lograr una redacción del Anteproyecto de Ley del Presupuesto correcta y acorde con las recomendaciones que viene formulando este Consejo Consultivo. Sin perjuicio de lo dicho, aconsejamos efectuar una nueva revisión del Anteproyecto de Ley desde el punto de vista gramatical que podría mejorar su redacción, mejorando el empleo de los signos de puntuación y el uso de mayúscula inicial, adoptando una regla uniforme. En este sentido, a título de ejemplo, cabe señalar que unas veces se escribe "en materia de hacienda" y otras "en materia de Hacienda".

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a> indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS Mª JESUS GALLARDO CASTILLO	21/10/2024	
VERIFICACIÓN	Pk2jm88SHE58FF8MPA2R6HTAHUSWNE	PÁG. 36/46	



**2.- Artículo 26, apartado 2.** La referencia a la oferta de empleo público como instrumento de planificación al amparo de lo establecido en el artículo 91 de la Ley 5/2023, de 7 de junio, de la Función Pública de Andalucía, debe completarse con la expresión "de conformidad con lo previsto en el artículo 70.3 del Texto Refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público", aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, precepto que se cita, correctamente, en el artículo 26.2 de la Ley 12/2023, de 26 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2024.

**3.- Artículo 31, apartado 2.** Esta norma dispone lo siguiente: "Una vez concluido el curso escolar, los centros docentes concertados deberán justificar las cantidades recibidas en un plazo máximo de tres meses tras finalizar el último trimestre abonado. Este plazo corresponde a los meses de octubre, noviembre y diciembre. La justificación deberá realizarse mediante aportación, por la persona titular del centro, de la certificación del acuerdo del Consejo Escolar aprobatorio de las cuentas, de acuerdo con lo previsto en el artículo 40 del Reglamento de Normas Básicas sobre Concursos Educativos, aprobado por Real Decreto 2377/1985, de 18 de diciembre".

Si la pretensión de la norma es, como indica la exposición de motivos, clarificar los plazos de justificación "mediante su adecuación al periodo escolar", debería formularse su primera parte de manera más precisa. Siguiendo esta recomendación no sería necesario el inciso: "Este plazo corresponde a los meses de octubre, noviembre y diciembre".

**4.- Título del artículo 34.** Este precepto se intitula: "Transferencias a entidades del sector público de otras Administraciones Públicas". El título sería más preciso si añadiera el término "participadas", pues las transferencias van destinadas a entidades "interadministrativas" en las que participa la Administración de la Junta de Andalucía pero están adscritas al sector público de otra Administración.

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a> indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS Mª JESUS GALLARDO CASTILLO	21/10/2024	
VERIFICACIÓN	Pk2jm88SHE58FF8MPA2R6HTAHUSWNE	PÁG. 37/46	



**5.- Disposición adicional quinta, apartado 1.** En ella se indica que: "Las facturas de los gastos realizados se presentarán en copia, sin perjuicio de la obligación de aportar los documentos originales a requerimiento de la Administración en cualquier momento del procedimiento". En vez de utilizar la expresión "se presentarán en copia", podría disponerse que los interesados presentarán copia de las facturas, sin perjuicio de la obligación de aportar los documentos originales.

**6.- Disposición adicional duodécima.** Bajo el título: "Criterios en relación con la compensación económica como consecuencia del cese del personal temporal por la no superación de los procesos selectivos de estabilización que derivan de la Ley 20/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público", se establece en esta disposición adicional lo siguiente:

«El personal funcionario interino y el personal laboral temporal que estando en activo como tal, haya participado en los procesos selectivos de estabilización convocados al amparo de la Ley 20/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público, y cese por la no superación de dichos procesos selectivos, tendrá derecho a una compensación económica, equivalente a veinte días de retribuciones fijas por año de servicio, prorrateándose por meses los periodos de tiempo inferiores a un año, hasta un máximo de doce mensualidades.

»No tendrá derecho a la compensación económica el personal que habiendo cesado no haya participado en todos los procedimientos de estabilización de empleo temporal derivados de la Ley 20/2021, de 28 de diciembre, en los que se hayan incluido plazas del correspondiente cuerpo, especialidad, opción o escala, correspondiente a su último nombramiento como personal funcionario interino, o de la categoría profesional correspondiente a su última relación laboral temporal.

»A efectos de lo dispuesto en el artículo 2 de la Ley 20/2021, de 28 de diciembre, corresponderá la compensación económica cuando la persona funcionaria

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a> indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS Mª JESUS GALLARDO CASTILLO	21/10/2024	
VERIFICACIÓN	Pk2jm88SHE58FF8MPA2R6HTAHUSWNE	PÁG. 38/46	



interina o laboral temporal cesada con motivo de la no superación del proceso de estabilización, viniera desempeñando, de forma ininterrumpida, el mismo puesto de trabajo que hubiera sido objeto del cómputo de la tasa adicional de reposición de efectivos para dicho proceso.»

La exposición de motivos del Anteproyecto de Ley señala que lo que se persigue con esta disposición es que la compensación "sólo vaya dirigida a indemnizar al personal (funcionario interino y laboral temporal) que efectivamente se encuentre en situación de abuso de temporalidad, haya participado en todos los procedimientos de estabilización que cumplan con las especificaciones que se determinan para dichos procedimientos y con los requisitos de desempeño, que ahora se recogen".

La aplicación de estos criterios tiene trascendencia presupuestaria, pero, en opinión de este Consejo Consultivo, resulta discutible que concurran los presupuestos para la inclusión de esta norma en el contenido eventual de la Ley del Presupuesto. En este sentido, recordamos que las normas integrables en el contenido eventual de la Ley del Presupuesto deben guardar la conexión «inmediata y directa» a la que ya nos hemos referido. Como precisa la sentencia del Tribunal Constitucional 109/2021, de 13 de mayo (FJ 3), ello 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 requiere particular precisión, pues rara vez habrá medidas que sean estrictamente neutrales en relación con los ingresos y gastos públicos, dada la evidencia de que toda medida legislativa es susceptible de tener impacto en el gasto público o en la estimación de ingresos. La jurisprudencia constata, en este sentido, 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]. En consecuencia, dada la incidencia que cualquier*

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a> indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS Mª JESUS GALLARDO CASTILLO	21/10/2024	
VERIFICACIÓN	Pk2jm88SHE58FF8MPA2R6HTAHUSWNE	PÁG. 39/46	



*medida puede tener en la estimación del ingreso o en 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».*

Sin perjuicio de lo anterior, dejamos señalado que una norma de estas características debe utilizar la fórmula "de conformidad con" u otra similar, ya que desarrolla la regulación de la compensación económica prevista en el artículo 2 de la Ley 20/2021, dictada (como expresamente indica su disposición final primera) al amparo del artículo 149.1.7.<sup>a</sup> y 18.<sup>a</sup> de la Constitución Española, que atribuyen al Estado la competencia exclusiva en materia de legislación laboral, sin perjuicio de su ejecución por los órganos de las Comunidades Autónomas; y bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios. Asimismo, se dicta al amparo del artículo 149.1.13.<sup>a</sup> que establece la competencia del Estado en materia de bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica.

Por otro lado, aunque el legislador estatal regula la compensación "por la no superación del proceso selectivo de estabilización", consideramos que ello permite la introducción de condiciones que precisen el significado de la norma estatal en el sentido que lo hace la disposición adicional comentada. Es más, algunas normativas autonómicas van más allá, al disponer que: "se entiende que no han participado en las convocatorias por el sistema de concurso-oposición las personas que no han presentado solicitud para participar en el proceso selectivo y las personas que no han realizado el ejercicio de la fase de oposición, se considera que no han realizado el ejercicio las personas no presentadas y las personas que entregan la hoja de respuestas del ejercicio en blanco. En el sistema de concurso de méritos se considera que no han participado en las convocatorias las personas que no han presentado la solicitud, que no han presentado la declaración responsable, o que no han alegado la totalidad de los méritos de los que disponen, de acuerdo con lo que ya obra en poder de las Administraciones o Entidades" (art. 5.3 del Decreto-Ley 6/2022, de 13 de junio,

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a> indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	21/10/2024	
VERIFICACIÓN	Pk2jm88SHE58FF8MPA2R6HTAHUSWNE	PÁG. 40/46	





de nuevas medidas urgentes para reducir la temporalidad en el empleo público de las Illes Balears).

**7.- Disposición adicional decimocuarta.** La redacción de esta norma, referida a la aplicación de las medidas de agilización administrativa y racionalización de los recursos para el impulso a la recuperación y la resiliencia, no debería realizarse en términos descriptivos, más propios de una memoria o de la parte expositiva. En este sentido, debería modificarse la redacción de la expresión "En el ejercicio 2025 se amplía el ámbito de aplicación de las medidas (...)."

**8.- Disposición adicional vigesimosegunda.** Se refiere esta norma a la publicidad de los informes de actuación emitidos por la Intervención General de la Junta de Andalucía en los siguientes términos: "Serán objeto de publicación en el Portal de la Junta de Andalucía los informes de actuación establecidos reglamentariamente cuando, existiendo disconformidad por parte de la Consejería de adscripción de la entidad afectada a dar cumplimiento a las recomendaciones formuladas, la persona titular de la Consejería con competencia en materia de hacienda, previo informe de la Intervención General, someta las actuaciones, en su caso, a la consideración del Consejo de Gobierno para que resuelva lo procedente".

Dado que se mantiene esta norma para 2025, y considerando la relevancia que puede tener la publicidad de los informes de actuación, así como su conexión con la regulación contenida en la Ley 1/2014, cuyo artículo 16 se refiere a la información económica, financiera y presupuestaria, para el futuro sería recomendable la inclusión de la misma con vigencia indefinida en la normativa de transparencia, en el TRLGHP, o en el Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Intervención General de la Junta de Andalucía, aprobado por Decreto 92/2022, de 31 de mayo.

**9.- Disposición transitoria tercera.** La remisión que en ella se efectúa al artículo 45.10 del TRLGHP debería revisarse, ya que este precepto alude a los traspasos de

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a> indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS Mª JESUS GALLARDO CASTILLO	21/10/2024	
VERIFICACIÓN	Pk2jm88SHE58FF8MPA2R6HTAHUSWNE	PÁG. 41/46	



dotaciones "entre créditos presupuestarios", lo cual no se corresponde exactamente con lo que se pretende regular en la disposición transitoria comentada.

**10.- Título de la disposición transitoria cuarta.** La norma se intitula "Régimen transitorio aplicable al régimen de notificaciones en materia de reintegro de subvenciones establecido en la disposición final primera. Ocho, de modificación del artículo 127 del texto refundido de la Ley General de la Hacienda Pública de la Junta de Andalucía". Dicho título incurre en error al referirse a la "disposición final primera. Ocho", ya que debe aludir a la "disposición final primera. Nueve". Por consiguiente la norma debe rectificarse.

**11.- En relación con la disposición final primera, por la que se modifican determinados preceptos del TRLGHP, se efectúan las observaciones que siguen a continuación.**

**A) Apartado cuatro, en la redacción dada al apartado 1.b) del artículo 53 bis.** Esta norma dispone lo siguiente: «1. La Consejería competente en materia de Hacienda podrá satisfacer las deudas tributarias y otras de Derecho Público en las que resulte como obligada la Administración de la Junta de Andalucía cuando se encuentren en periodo ejecutivo, de acuerdo con lo dispuesto en los párrafos siguientes:

»a) En todo caso, corresponderá a la Consejería competente en materia de Hacienda el pago en los plazos previstos en el artículo 62.5 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, cuando la notificación de la providencia de apremio se haya realizado por medios electrónicos o por medios no electrónicos en el Registro General de dicha Consejería». Quizá sería más correcto emplear la expresión por "cualquier medio".

**B) Apartado cinco, en la redacción dada al apartado 3, añadido al artículo 87.** Al regular la cesión de datos personales a la Intervención General, el último inciso

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección <https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma> indicando el código de VERIFICACIÓN

FIRMADO POR

MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS

21/10/2024

Mª JESUS GALLARDO CASTILLO

VERIFICACIÓN

Pk2jm88SHE58FF8MPA2R6HTAHUSWNE

PÁG. 42/46





de este nuevo apartado dispone lo siguiente: "En este ámbito, la referida cesión será posible al amparo de lo dispuesto en el artículo 8 de la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales". La norma sería más correcta si en vez de la expresión "*será posible*" se utilizara la expresión "*se efectuará de conformidad con (...)*".

**12.- Disposición final segunda, apartado dos, que añade una nueva disposición adicional, la decimoquinta, a la Ley 4/1986, de 5 de mayo, del Patrimonio de la Comunidad Autónoma de Andalucía.**

El primer párrafo del apartado comentado dispone lo que sigue: "La compensación prevista para la Empresa Pública de Gestión de Activos, S.A. (EPGASA) por la contratación de arrendamientos de inmuebles a la Junta de Andalucía y sus agencias se fijará a través de un régimen de tarifas que se aprobará por resolución de la Dirección General de Patrimonio a propuesta del Consejo de Administración de la empresa". La redacción que presenta la norma transcrita se ha tratado de adaptar a la observación formulada por el Gabinete Jurídico para que no haya duda sobre el objeto del contrato objeto de compensación. La norma transcrita sería más clara aún si en vez de utilizar la expresión "contratación de arrendamientos" empleara directamente la expresión "arrendamientos de inmuebles".

**13.- Disposición final quinta, apartado dos, que modifica el artículo 69 de la Ley 10/2021, de 28 de diciembre, de tasas y precios públicos de la Comunidad Autónoma de Andalucía, relativo a la cuota tributaria de la tasa por solicitud de licencias de pesca marítima recreativa.**

Tal y como indica la exposición de motivos, el objeto de esta norma es modificar la cuota tributaria de la tasa por solicitud de licencias de pesca marítima recreativa en Andalucía para adaptarla a la nueva normativa del Decreto 205/2023, de 29 de agosto, que unifica los tipos de licencias anteriormente diferenciados por modalidades de pesca en una sola categoría con diversas opciones de duración. Esta actualización, según la

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a> indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS Mª JESUS GALLARDO CASTILLO	21/10/2024	
VERIFICACIÓN	Pk2jm88SHE58FF8MPA2R6HTAHUSWNE	PÁG. 43/46	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

exposición de motivos, reemplaza las tarifas que estaban basadas en el anterior Decreto 361/2003, de 22 de diciembre, alineando los importes con las nuevas opciones de licencias, permitiendo mayor flexibilidad para los pescadores recreativos. Siendo así, se recuerda lo dispuesto en el artículo 24 de la Ley 10/2021, en el que se exige que toda propuesta de modificación de la cuantía de una tasa ya existente debe incluir una memoria económico-financiera que elaborará la Consejería o entidad que preste el servicio o realice la actividad de que se trate. En este sentido la propuesta formulada sobre estas tasas y las demás que sean objeto de modificación debe cumplir las exigencias del citado precepto.

## CONCLUSIONES

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

II.- En términos generales procedimiento de elaboración de la norma se atiende a las disposiciones legales y reglamentarias que lo regulan, sin perjuicio de las observaciones que formulamos en el **FJ 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) Por las razones que se indican deben atenderse las siguientes objeciones de técnica legislativa:**

**(1) Artículo 26, apartado 2 (Observación IV.2); (2) Disposición adicional duodécima (Observación IV.6); (3) Título de la disposición transitoria cuarta (Observación IV.10); (4) Disposición final quinta, apartado dos, que modifica**

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a> indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	21/10/2024	
	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO		
VERIFICACIÓN	Pk2jm88SHE58FF8MPA2R6HTAHUSWNE	PÁG. 44/46	



**el artículo 69 de la Ley 10/2021, de 28 de diciembre, de tasas y precios públicos de la Comunidad Autónoma de Andalucía, relativo a la cuota tributaria de la tasa por solicitud de licencias de pesca marítima recreativa (Observación IV.13).**

**B) 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) Artículo 31, apartado 2 (Observación IV.3); (3) Título del artículo 34 (Observación IV.4); (4) Disposición adicional quinta, apartado 1 (Observación IV.5); (5) Disposición adicional duodécima (Observación IV.6.último párrafo); (6) Disposición adicional decimocuarta (Observación IV.7); (7) Disposición adicional vigésimosegunda (Observación IV.8); (8) Disposición transitoria tercera (Observación IV.9); (9) En relación con la disposición final primera, por la que se modifican determinados preceptos del TRLGHP, se efectúan observaciones al apartado cuatro, en la redacción dada al apartado 1.b) del artículo 53 bis (Observación IV.11.letra A) y al apartado cinco, en la redacción dada al apartado 3, añadido al artículo 87 (Observación IV.11.letra B); (10) Disposición final segunda, apartado dos, que añade una nueva disposición adicional, la decimoquinta, a la Ley 4/1986, de 5 de mayo, del Patrimonio de la Comunidad Autónoma de Andalucía (Observación IV. 12).**

De conformidad con el artículo 4.3 de la Ley 2/2024, de 19 de julio, del Consejo Consultivo de Andalucía, el presente dictamen no podrá ser remitido ulteriormente para informe a ningún órgano u organismo de la Comunidad Autónoma de Andalucía, debiendo comunicar a este Consejo Consultivo la correspondiente publicación **en el plazo de 15 días de la disposición general consultada**, a tenor de lo dispuesto en el artículo 10.2 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo, aprobado por Decreto 273/2005, de 13 de diciembre.

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a> indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS Mª JESUS GALLARDO CASTILLO	21/10/2024	
VERIFICACIÓN	Pk2jm88SHE58FF8MPA2R6HTAHUSWNE	PÁG. 45/46	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

Es cuanto el Consejo Consultivo de Andalucía dictamina.

LA PRESIDENTA

Fdo.: María Jesús Gallardo Castillo

LA SECRETARIA GENERAL

Fdo.: María A. Linares Rojas

**EXCMA. SRA. CONSEJERA DE ECONOMÍA, HACIENDA Y FONDOS EUROPEOS.-  
SEVILLA**

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección <https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma> indicando el código de VERIFICACIÓN

FIRMADO POR	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS Mª JESUS GALLARDO CASTILLO	21/10/2024	
VERIFICACIÓN	Pk2jm88SHE58FF8MPA2R6HTAHUSWNE	PÁG. 46/46	