

**SC. I. HPE. 91/20 - B**

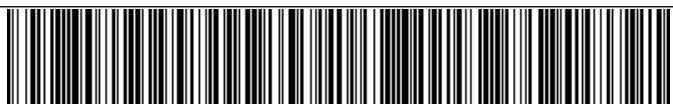
Recibida petición de informe **preceptivo**, con entrada en la Viceconsejería de los Servicios Jurídicos mediante correo electrónico de 15 de octubre de 2020 -12:58:38-, en relación con el **ANTEPROYECTO DE LEY DE PRESUPUESTOS GENERALES DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CANARIAS PARA 2021**, se informa a V.I. lo siguiente:

Examinado el referido Anteproyecto de Ley, se realizan las siguientes consideraciones:

**I.- Conveniencia de incorporar una exposición de motivos.**

En el texto trasladado - redacción de 14 de octubre de 2020 (003)-, **no consta** la habitual **exposición de motivos** que encontramos en leyes de presupuestos precedentes; parte expositiva que **no sería preceptiva** según la norma decimonovena, apartado 2, del Anexo al **Decreto 15/2016, de 11 de marzo, del Presidente**, por el que se establecen las normas internas para la elaboración y tramitación de las iniciativas normativas del Gobierno y se aprueban las directrices sobre su forma y estructura (en adelante Decreto 15/2016), que establece que *“Todos los proyectos deberán llevar exposición de motivos, salvo aquéllos que por su naturaleza no la requieran, como los de leyes acto o leyes medida y los de leyes presupuestarias”*.

No obstante, se sugiere incorporar **exposición de motivos** en la que, de forma breve y concisa, se describa el **contexto económico** en el que se elabora el Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2021; el **marco normativo** en el que se encuadra, con alusión a la **doctrina del Tribunal Constitucional** sobre su **contenido** mínimo necesario y eventual; y finalmente la **descripción** de tal contenido; añadiendo asimismo un párrafo en el que se justifique, en aplicación del artículo 133.4 de la Ley 39/2015 y por tratarse de una norma presupuestaria, haber prescindido de los procesos de participación ciudadana de **consulta, audiencia e información públicas** previstos en el **artículo 133** de dicha Ley: nótese que la **Sentencia del Tribunal Constitucional 55/2018** exceptuó de la declaración de ser contrario al orden constitucional de competencias al primer párrafo del apartado cuarto del indicado artículo 133, que





establece: *“Podrá prescindirse de los trámites de consulta, audiencia e información públicas previstos en este artículo en el caso de normas presupuestarias u organizativas de la Administración (...), o cuando concurran razones graves de interés público que lo justifiquen”.*

Por otra parte, de acuerdo con el apartado 5 de la referida norma decimonovena del Decreto 15/2016, **se sugiere insertar un índice**, antes de la parte expositiva, dada la amplitud de la disposición (81 artículos, 40 disposiciones adicionales, 3 disposiciones transitorias, 1 disposición derogatoria, 7 disposiciones finales y 3 anexos - de los cuales sólo se han trasladado a esta Viceconsejería los 2 primeros-).

## II.- Aspectos formales.

Desde un punto de vista formal, se advierte que deberá incorporarse al expediente que se tramita para la aprobación de este Anteproyecto de Ley, el **informe de la Consejería proponente** en el que se incluyan los **extremos recogidos en la norma decimosegunda, apartado 3** del Decreto 15/2016: a) Identificación de la situación jurídica y de hecho; b) Justificación del proyecto; c) Alternativas a una actuación legislativa; d) Aspectos técnico-jurídicos; y e) Efectos económicos y sociales.

También deberán constar en tal expediente, los siguientes **informes preceptivos**:

- Informe de **impacto por razón de género** (artículo 6 de la Ley 1/2010, de 26 de febrero, Canaria de Igualdad entre Mujeres y Hombres; debiendo atender a lo dispuesto en el Acuerdo de Gobierno de 26 de junio de 2017, por el que se establecen las directrices para la elaboración y el contenido básico del informe de impacto de género y en el Acuerdo de fecha 10 de julio de 2017 por el que se aprobó la guía metodológica de aplicación de las directrices para la elaboración del informe de impacto de género en los proyectos de ley, disposiciones reglamentarias y planes que apruebe el Gobierno de Canarias).
- Informe sobre el **impacto empresarial** (artículo 17 de la Ley 5/2014, de 25 de julio, de Fomento y Consolidación del Emprendimiento, el Trabajo Autónomo y las PYMES en la Comunidad Autónoma de Canarias).





- Informe relativo al **impacto en la infancia y en la adolescencia** (artículo 22 quinquies de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección del Menor, añadido por el artículo 1.21 de la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia).
- Informe relativo al **impacto sobre la familia** (Disposición adicional décima de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las familias numerosas, añadida por la disposición final 5.3 de la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia).

Si bien es cierto que, dada su especial naturaleza y finalidad, la elaboración de las **leyes de presupuestos generales** de nuestra Comunidad Autónoma cuenta con un **marco normativo específico**, integrado, fundamentalmente, por la Constitución Española, el Estatuto de Autonomía de Canarias, la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera y la Ley 11/2006, de 11 de diciembre, de la Hacienda Pública Canaria; no es menos cierto que **los preceptos que exigen los informes** enumerados en el párrafo anterior, no exceptúan de su ámbito de aplicación a las normas presupuestarias.

### III.- Observaciones al articulado:

#### **Artículo 2.- De la aprobación de los estados de gastos e ingresos de los entes con presupuesto limitativo.**

Se advierte que en el texto remitido para informe no se incluyen los importes correspondientes en los apartados de este precepto.

#### **Artículo 3.- De la cuenta de operaciones comerciales del Instituto Canario de Hemodonación y Hemoterapia.**

En el texto analizado no consta el importe al que se refiere el precepto.





### **Artículo 30.- Del presupuesto del Parlamento y la gestión de sus créditos.**

El contenido de este artículo resulta incompleto, como se evidencia con la no incorporación de la cantidad a que asciende el presupuesto del Parlamento.

### **Artículo 33.- Retribuciones de los miembros del Gobierno, de los altos cargos y de otro personal directivo.**

Como ya se ha informado en ocasiones anteriores desde esta Viceconsejería (SC.I. HAC. 60/2016-B, SC.I. HAC. 67/17-B, SC.I.HAC. 105/2018-B y SC.I. HPE. 23/2019-B), en el apartado 4 de este precepto se establece que los miembros del Consejo Económico y Social no percibirán retribuciones “*salvo el presidente y los vicepresidentes, cuando así lo acuerde el pleno del Consejo*”. Con ello se está alterando, a través de ley presupuestaria, la regulación legal del Consejo Económico y Social, en la medida en que el artículo 8 de la Ley 1/1992, de 27 de abril, del Consejo Económico y Social de Canarias, que regula el estatuto jurídico de los consejeros, establece que no percibirán remuneraciones “salvo el Presidente y Vicepresidentes”, y además se están atribuyendo al Pleno del Consejo competencias en materia de retribuciones no atribuidas en la norma legal reguladora del Consejo Económico y Social de Canarias.

### **Artículo 34.- Retribuciones de los funcionarios de la comunidad autónoma.**

El apartado octavo de este artículo -segundo párrafo-, tiene la misma redacción dada en las Leyes de Presupuestos Generales de la CAC de los últimos ejercicios, y es el siguiente:

*“Los funcionarios interinos tienen derecho al reconocimiento de trienios. A estos efectos, se les reconocerá todo el tiempo que hayan prestado servicio como tales en la Administración pública de la Comunidad Autónoma de Canarias, en el mismo cuerpo o escala”.*

Tenemos que poner de manifiesto que es unánime el parecer de los Juzgados de lo Contencioso-administrativo de Canarias e igualmente de la Sentencia n.º 335, de 29 de junio de 2018, la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-administrativo de las Palmas de Gran Canaria, del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, respecto a “*la aplicabilidad directa de la Directiva (Directiva 1990/70/CE, de 28 de junio de 1999) que impide una diferencia de trato entre (funcionarios)*





**interinos y de carrera al amparo de una norma, sin que exista una justificación objetiva**". La sentencia referida del TSJ de Canarias, cita para fundamentar su resolución asimismo, la sentencia del TS de 11 de junio de 2018 (FJ 8) en el que se declara expresamente que las condiciones de trabajo incluye todo aspecto vinculado con el empleo, incluidos los "trienios".

Por ello, se considera que debería de darse una redacción ajustada a los numerosos pronunciamientos judiciales existentes, en aras de evitar una innecesaria conflictividad judicial, con los gastos en intereses y costas que ello conlleva.

#### **Artículo 45.- Acción social y premios de jubilación y permanencia.**

Respecto a las cantidades previstas en el artículo se debe insistir, en orden a evitar discrepancias con la Administración General del Estado, que las mismas, tal y como establece el apartado tercero del precepto, se deberán adaptar a la normativa estatal básica. En tal sentido, Sentencia del Tribunal Constitucional 25/2020, de 13 de febrero y Acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General el Estado – Comunidad Autónoma de Canarias en relación con la LPGCAC para 2019 (B.O.E. de 2 de octubre de 2020).

#### **Artículo 46.- Autorización de acuerdos y convenios en materia de personal y limitación del gasto del personal.**

Respecto al contenido de este artículo (que en la LPGCAC para 2019 estaba numerado como 48) y que se mantiene con igual redacción que en ejercicios anteriores, se ha de reiterar lo informado desde esta Viceconsejería:

*En lo que concierne a "(...) la omisión de la autorización del Gobierno exigible por el artículo 48 de la Ley 7/2018, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2019, con carácter previo y como premisa, se ha de hacer alusión al carácter restrictivo con el que, conforme a la doctrina de los Tribunales, deben ser interpretadas las nulidades de pleno derecho. En efecto, conviene recordar el criterio restrictivo que sobre las causas de nulidad de pleno Derecho tiene establecido la jurisprudencia. Así, y en concreto con la causa de nulidad establecida en el apartado e) del artículo 62.1 de la Ley 30/1992 ("actos dictados con omisión total y absoluta del procedimiento legalmente establecido"), la jurisprudencia es constante en declarar que el artículo 62.1.e) no hace referencia a todos los actos administrativos que estén afectados por un vicio procedimental – actos que serán simplemente anulables conforme a lo dispuesto en el artículo 63 – sino solamente a aquéllos cuya emisión haya*





tenido lugar con olvido total del procedimiento legalmente establecido. En el sentido expuesto cabe citar, entre otras, las **Sentencias del Tribunal Supremo de 29 de junio de 1990, 28 de diciembre de 1992, 28 de abril de 2000 y 12 de marzo de 2002**.

De conformidad a lo previsto en el artículo 47.1 g) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, los actos de las Administraciones Públicas son nulos de pleno derecho cuando así “se establezca expresamente en un disposición con rango de ley”. Y la Ley 7/2018, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2019, en el artículo 48, dispone lo siguiente:

*“Los acuerdos, convenios, pactos o instrumentos similares en materia de personal que se adopten en el ámbito de las entidades a que se refiere el artículo 1, requerirán, para su plena eficacia y como requisito para su formalización, la autorización del Gobierno de Canarias, previo informe de las direcciones generales de Planificación y Presupuesto y de la Función Pública, que tendrá por objeto valorar las repercusiones presupuestarias y en la gestión de personal, respectivamente. Serán nulos de pleno derecho los instrumentos que se alcancen sin dicha autorización, y de ellos no podrá derivarse, directa o indirectamente, incremento del gasto.”*

*Por tanto, se prevé como causa de nulidad de pleno derecho de acuerdos, convenios, pactos o instrumentos similares en materia de personal, la falta de autorización del Gobierno de los mismos. Sin embargo, en base al invocado criterio restrictivo respecto a las nulidades de pleno derecho y a la previsión contenida en el artículo 52 de la mencionada Ley 39/2015 de la que se puede inferir que la falta de alguna autorización es causa de anulabilidad y es convalidable mediante el otorgamiento de la misma por el órgano competente, puede entenderse que **la previsión del artículo 48 es excesivamente rigurosa al equivaler a la omisión total de procedimiento, debiendo quizás matizarse en futuras leyes presupuestarias.** (...)”*

#### **Artículo 47.- Planificación de recursos humanos.**

La referencia, en el apartado 2, al curso escolar 2020-2021, ha de sustituirse por la correcta: curso escolar 2021-2022.

#### **Artículo 60.- Operaciones de endeudamiento de los restantes entes.**

Respecto a este artículo se considera más ajustado a la terminología relativa al Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales, la referencia a estas entidades como “*pertenecientes al sector de las Administraciones Públicas*”.





#### **Artículo 66.- Suministro de información.**

Se observa que no se ha incluido en el precepto la remisión expresa al titular del departamento competente para, mediante Orden, determinar el calendario, forma y alcance de dicha comunicación de información.

#### **Artículo 67.- Corrección de situaciones de desequilibrio presupuestario.**

En el párrafo 1 se menciona el concepto “*unidades clasificadas dentro del subsector de Administración regional*”, que requiere de aclaración en relación con la referencia que se contiene en la Ley a las entidades enumeradas en el artículo 1 de la misma.

#### **Artículo 69.- Planes de ajuste de las universidades públicas canarias.**

Tal y como ya se observado reiteradamente desde esta Viceconsejería (SC.I. HAC. 60/2016-B, SC.I. HAC. 67/17-B, SC.I. HAC. 105/2018-B y HPE. 23/2019-B), con respecto al contenido de este artículo, se cuestiona su acomodo al principio de autonomía económica y financiera de las universidades, reconocido expresamente en el artículo 79 de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades, en los siguientes términos: “*1. Las universidades públicas tendrán autonomía económica y financiera en los términos establecidos en la presente Ley. (...)*”.

A su vez, el artículo 81.5 de esa misma L.O. establece que:

*“5. Las Universidades están obligadas a rendir cuentas de su actividad ante el órgano de fiscalización de cuentas de la Comunidad Autónoma, sin perjuicio de las competencias del Tribunal de Cuentas.*

*El presupuesto de cada ejercicio se liquidará en cuanto a la recaudación de derechos y el pago de obligaciones el 31 de diciembre del año natural correspondiente, quedando a cargo de la Tesorería universitaria todos los ingresos y pagos pendientes, según sus respectivas contracciones.*

*Las Universidades deberán confeccionar la liquidación de su presupuesto antes del primero de marzo del ejercicio siguiente.*

*En caso de liquidación del presupuesto con remanente de tesorería negativo, el Consejo Social deberá proceder en la primera sesión que celebre a la reducción de gastos del nuevo presupuesto por cuantía igual al déficit producido. La expresada reducción solo podrá revocarse por acuerdo de dicho órgano, a propuesta del Rector, previo informe del interventor y autorización del órgano correspondiente de la Comunidad Autónoma, cuando la disponibilidad presupuestaria y la situación de tesorería lo permitiesen.*







*Las transferencias, con cargo a los presupuestos de la Comunidad Autónoma, a favor, directa o indirectamente, de las Universidades requerirán la aprobación y puesta en marcha de la reducción de gastos.*

*Las Universidades remitirán copia de la liquidación de sus presupuestos y el resto de documentos que constituyan sus cuentas anuales a la Comunidad Autónoma en el plazo establecido por las normas aplicables de la Comunidad Autónoma.*

*La falta de remisión de la liquidación del presupuesto, o la falta de adopción de medidas en caso de liquidación con remanente negativo, facultará a la Comunidad Autónoma para adoptar, en el ámbito de sus competencias, las medidas necesarias para garantizar la estabilidad presupuestaria de la Universidad.”*

Asimismo, el artículo 82 establece que:

*“Las Comunidades Autónomas establecerán las normas y procedimientos para el desarrollo y ejecución del presupuesto de las Universidades, así como para el control de las inversiones, gastos e ingresos de aquéllas, mediante las correspondientes técnicas de auditoría, bajo la supervisión de los Consejos Sociales. (...)”*

Este marco normativo no puede desconocerse en la previsión que se recoja en el anteproyecto de ley de presupuestos.

#### **Artículo 80.- Dotación del Fondo Canario de Financiación Municipal.**

Se advierte que en el texto remitido para informe no se incluyen los importes correspondientes.

#### **IV.- En relación con la parte final del texto:**

Con carácter previo al examen de las distintas disposiciones adicionales y finales que se incorporan al anteproyecto de Ley de Presupuestos Generales remitido, y al igual que ya se hizo con los anteriores textos de ejercicios anteriores (SC.I. HAC. 67/17-B, SC.I. HAC.105/2018 y SC.I. HPE. 23/2019-B), entendemos que la inclusión de algunas de las citadas disposiciones es discutible, al no ser su regulación propia de una ley de presupuesto.

Al respecto, traemos a colación la doctrina consolidada del Tribunal Constitucional respecto a la regulación que puede ser incluida formalmente en las leyes de presupuestos, al tener un *contenido propio y determinado según el*







artículo 134 CE y las restricciones en el debate parlamentario motivadas por ese objeto impiden a su vez que pueda emplearse ese vehículo para aprobar una norma desconectada de ese objeto, como ha señalado por dicho Tribunal en su **sentencia número 123, de 23 de junio de 2016** y que tuvo como consecuencia la **declaración de su nulidad por incumplir los límites materiales de las Leyes de presupuesto**. La conocida doctrina constitucional sobre el «contenido necesario» y el «contenido eventual» de las leyes de presupuestos, sostiene que las disposiciones que pueden eventualmente incluirse en esa clase de leyes son solamente las que guardan debida correspondencia con su función específica.

Nos recuerda la citada sentencia que en la sentencia del TC 152/2014, de 25 de septiembre, se realiza un extenso recordatorio de esta doctrina que pasamos a reproducir por su interés:

*[FJ 4 a)]: “Debemos pues recapitular nuestra doctrina sobre los límites de las leyes de presupuestos, partiendo de nuestras recientes SSTC 9/2013, de 28 de enero, FFJJ 3 y 4; 86/2013, de 11 de abril, FFJJ 4 y 5; 206/2013, de 5 de diciembre FJ 2 b); y 217/2013, de 19 de diciembre FJ 5. En ellas hemos reiterado que el contenido de estas leyes “está **constitucionalmente delimitado**, en tanto que norma de ordenación jurídica del gasto público ex art. 134 CE. La Constitución establece la reserva de un contenido de ley de presupuestos, lo que significa que la **norma debe ceñirse a ese contenido y también que ese contenido sólo puede ser regulado por ella**” (STC 9/2013, FJ 3).*

*Ese contenido puede ser de dos tipos. Por un lado y de forma principal, el **contenido propio o “núcleo esencial”** del presupuesto, integrado por la previsión de ingresos y la habilitación de gastos para un ejercicio económico, así como por las normas que directamente desarrollan y aclaran los estados cifrados, esto es, las partidas presupuestarias propiamente dichas. Este contenido es esencial, porque conforma la identidad misma del presupuesto, por lo que no es disponible para el legislador.*

*Adicionalmente, las leyes de presupuestos pueden albergar otras disposiciones. Lo que hemos denominado **“contenido eventual”, o no necesario**, está integrado por todas aquellas normas incluidas en la Ley de presupuestos que, sin constituir directamente una previsión de ingresos o habilitación de gastos, guardan ‘una relación directa con los ingresos o gastos del Estado, responden a los criterios de política económica del Gobierno o, en fin, se dirigen a una mayor inteligencia o mejor ejecución del presupuesto’ (por todas, con cita de anteriores, STC 248/2007, de 13 de diciembre (RTC 2007, 248) , FJ 4)...*

*Para determinar si [una norma] tiene cabida en una ley de presupuestos, por ser admisible como contenido eventual, “es necesario que **guarde una conexión económica** –relación directa con los ingresos o gastos del Estado o vehículo director de la política económica del Gobierno– o **presupuestaria** —para una mayor*





inteligencia o mejor ejecución del presupuesto—” [STC 217/2013, de 19 de diciembre, FJ 5 a); con cita de las SSTC 274/2000, de 15 de noviembre, FJ 4; 109/2001, de 26 de abril, FJ 5; 238/2007, de 21 de noviembre, FJ 4; 248/2007, de 13 de diciembre, FJ 4; 74/2011, de 19 de mayo, FJ 3; 9/2013, de 28 de enero, FJ 3 b); y 206/2013, de 5 de diciembre, FJ 2 b)]. Sólo si se cumplen las citadas condiciones es posible **justificar “la restricción de las competencias del poder legislativo, propia de las leyes de presupuestos**, y para salvaguardar la seguridad jurídica que garantiza el art. 9.3 CE, esto es, la certeza del Derecho que exige que una ley de contenido constitucionalmente definido, como es la ley de presupuestos generales, no contenga más disposiciones que las que corresponden a su función constitucional (arts. 66.2 y 134.2 CE)” [STC 76/1992, de 14 de mayo, FJ 4 a)]. En consecuencia, si bien la ley de presupuestos puede ser un **instrumento para una adaptación circunstancial de las distintas normas**, no tienen en ella **cabida las modificaciones sustantivas del ordenamiento jurídico**, a menos que éstas guarden la **suficiente conexión económica** (relación directa con los ingresos o gastos del Estado o vehículo director de la política económica del Gobierno) o **presupuestaria** (para una mayor inteligencia o mejor ejecución del presupuesto).

Cumplidos los citados condicionantes, hemos considerado que pueden incluirse en una ley de presupuestos medidas que **tengan como finalidad y consecuencia directa la reducción del gasto público** (STC 65/1990, de 5 de abril, FJ 3, sobre normas de incompatibilidad de percepción de haberes activos y de pensiones), o su **aumento** (STC 237/1992, de 15 de diciembre, relativa al incremento de retribuciones salariales para el personal al servicio de las Administraciones públicas), así como la creación de un complemento retributivo para determinados cargos públicos (STC 32/2000, de 3 de febrero), o la sujeción al derecho privado de la red comercial de la entidad pública empresarial Loterías y Apuestas del Estado [STC 217/2013 FJ 5 e)], entre otros ejemplos.

Por el contrario, quedarían en principio **excluidas de estas leyes las normas propias del Derecho codificado, u otras previsiones de carácter general en las que no concorra dicha vinculación inmediata y directa**. Así sucede con un procedimiento, como el contenido en el art. 110 de la Ley 33/1987, de presupuestos generales del Estado para 1988, que dio la nueva redacción al art. 130 de la Ley general tributaria, que facilita la recaudación de las deudas tributarias, estableciendo un mecanismo de autorización automática de entrada en el domicilio del deudor. Al respecto concluimos que la ‘disposición controvertida afecta de algún modo a la materia presupuestaria. En efecto, en cuanto se refiere a la ejecución forzosa de las deudas tributarias que implican entrada en el domicilio del deudor, la norma en cuestión está relacionada con la recaudación de los tributos, la cual es necesaria para que se cumplan las previsiones de ingresos que, a su vez, condicionan la realización de los gastos. Pero siendo esto cierto, no lo es menos que esta incidencia en una materia propia de la Hacienda General, cual es la recaudación forzosa de los tributos, no es suficiente para poder afirmar que se dé la necesaria conexión directa de la norma en cuestión con el Presupuesto, en sentido estricto, o con los criterios de la política económica del Gobierno, pues antes al contrario el art. 130 LGT es ante todo





*y sobre todo una norma de atribución a un órgano judicial de una función garantizadora de un derecho fundamental, la inviolabilidad del domicilio, y de fijación de las condiciones del ejercicio de dicha competencia. Este es, pues, el contenido del precepto cuestionado, por lo que resulta claro su carácter de norma general del régimen jurídico aplicable a todos los tributos, 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, cuyo contenido propio y su función constitucional (arts. 66.2 y 134.2 CE) resulta desvirtuado por la incorporación de normas típicas del Derecho codificado' [ STC 76/1992 FJ 4 b)].*

*También hemos descartado que puedan tener cabida en una ley de presupuestos algunas normas que integran el **régimen de la función pública**; por ejemplo, las relativas a los procedimientos de acceso de los funcionarios sanitarios locales interinos a la categoría de funcionarios de carrera (STC 174/1998, de 23 de julio, FFJJ 6 y 7), de provisión de los puestos de trabajo del personal sanitario (STC 203/1998, de 15 de octubre, FFJJ 3 a 5), de edad de pase a la situación de segunda actividad de los funcionarios del Cuerpo Nacional de Policía (STC 234/1999, de 16 de diciembre, FFJJ 4 y 5) o, recientemente, los requisitos de titulación necesaria para acceder al Cuerpo Superior de Auditores del Tribunal de Cuentas (STC 9/2013, FJ 3), así como en general las normas típicas del derecho codificado u otras previsiones de carácter general en las que no concurra dicha vinculación (STC 86/2013 FJ 4; con cita de las SSTC 248/2007, de 13 de diciembre FJ 4; 74/2011, de 19 de mayo FJ 3; y 9/2013 FJ 3).*

*La clave, por tanto, 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**; es evidente 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.”*

En resumen y utilizando las palabras del Tribunal constitucional, es posible que las leyes de Presupuesto contenga también disposiciones de carácter general en materias propias de la ley ordinaria -con excepción de lo dispuesto en el art. 134.7 CE- siempre “*que guarden directa relación con las previsiones de ingresos y las habilitaciones de gastos de los Presupuestos o con los criterios de política económica general en que se sustentan*” (STC 63/1986, F12). Por lo que podrán tener un contenido posible, no necesario y eventual que puede afectar a materias distintas del núcleo esencial constituido por la previsión de ingresos y la habilitación de gasto. No obstante, ese “*contenido eventual sólo tiene cabida dentro de límites estrictos y que ni tal inclusión puede desvirtuar el contenido primordial que caracteriza a dicha ley, ni de ella se sigue que dichas materias hayan de formar necesariamente parte de su contenido y no puedan ser reguladas por una ley ordinaria*” (STC 126/1987, F. 5).





Para delimitarlo, el TC ha establecido dos condiciones: la conexión de la materia con el contenido propio de este tipo de leyes y la justificación de la inclusión de esa materia conexas en la ley que aprueba anualmente los Presupuestos Generales. En la STC 74/2011, se dice:

*“En síntesis, puede afirmarse que el **contenido mínimo, necesario e indisponible** de las Leyes de presupuestos generales del Estado es el explícitamente proclamado en el artículo 134.2 CE, es decir, **la previsión anual de la totalidad de los gastos e ingresos del sector público estatal y la consignación del importe de los beneficios fiscales que afecten a los tributos del Estado**. Por su parte, el contenido eventual resulta limitado estrictamente a aquellas materias o cuestiones que guarden directa relación con las previsiones de ingreso y las habilitaciones de gasto de los presupuestos o con los criterios de política económica general en que aquéllas se sustenten o que sean complemento necesario para la mayor inteligencia y para la mejor y más eficaz ejecución del presupuesto, excluyendo, en principio, normas típicas del Derecho codificado o disposiciones de carácter general por la inseguridad jurídica que implica su modificación a través de esta vía, salvo que guarden relación directa con las previsiones de ingresos y las habilitaciones de gastos de los presupuestos o con los criterios de política económica general en que se sustentan.”*

La limitación del contenido constitucionalmente posible de las Leyes de Presupuestos, derivada del art. 134 CE, se encuentra justificada no sólo por la función específica que le atribuye la Constitución (la aprobación anual de los Presupuestos Generales del Estado incluyendo la totalidad de los ingresos y gastos del Sector público estatal y la consignación de los beneficios fiscales que afecten al Estado), sino también **porque** se trata de una **Ley** que, por las **peculiaridades y especificidades que presenta su tramitación parlamentaria, conlleva restricciones a las facultades de los órganos legislativos en relación con la tramitación de otros proyectos o proposiciones de Ley** (SSTC 27/1981, 65/1987, 76/1992, 116/1994 y 195/1994).

**Esta doctrina constitucional nos lleva a cuestionar la inclusión de diversas disposiciones adicionales y disposiciones finales, en el anteproyecto de ley remitido,** por lo que no siendo adecuado su inclusión formal en el texto informado, no entraremos a realizar valoraciones sobre el fondo de las mismas que pasamos a enumerar:





- **Disposición adicional décima quinta.** *Permisos y situaciones del personal estatutario, funcionario y laboral adscrito a las instituciones sanitarias del Servicio Canario de la Salud.*
- **Disposición adicional décima séptima.** *Horario de trabajo, funcionamiento de los centros y distribución de la jornada ordinaria de trabajo en el ámbito de Atención Primaria en el Servicio Canario de la Salud.*
- **Disposición adicional décima octava.** *Exención voluntaria de guardias y de atención continuada, modalidad B, del personal facultativo del Servicio Canario de la Salud exento de realización de guardias.*
- **Disposición adicional vigésima primera.** *Contratación de personal temporal por las entidades que tengan atribuida la condición de medio propio y servicio técnico de las universidades.*
- **Disposición adicional vigésima cuarta.** *Convocatorias de concursos de méritos.*
- **Disposición adicional vigésima séptima.** *Normas de fomento del empleo en la contratación del sector público autonómico.*
- **Disposición adicional trigésima.** *Oficinas de farmacia.*
- **Disposición transitoria segunda.** *Declaración de servicio de interés económico general de la difusión de la televisión digital terrestre.*
- **Disposición transitoria tercera.** *Régimen aplicable en los supuestos de inexistencia o agotamiento de listas de empleo para la selección temporal de personal estatutario. (Nótese que donde dice “2020”, ha de decir “2021”).*





Con carácter particular en relación con las **disposiciones de la parte final del Anteproyecto**, cabe destacar lo siguiente:

**Disposición adicional primera.- Dación de cuentas.**

Se deberá corregir el evidente error material de transcripción, de forma que, donde dice: “*Antes del 30 de junio de 2020*”, debe decir: “*Antes del 30 de junio de 2021*”.

**Disposición adicional tercera.- Préstamos y anticipos financiados con cargo a los presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Canarias.**

Las erróneas referencias al ejercicio 2020 se deberán sustituir por las correctas, al 2021.

**Disposición adicional vigésima.- Especialidades en las indemnizaciones por razón del servicio de los titulares de los órganos superiores de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias.**

Como ya se ha informado en ocasiones anteriores desde esta Viceconsejería (SC.I. HAC 60/2016-B, SC.I. HAC. 67/17-B, SC.I. HAC.105/2018-B y SC.I. HPE. 23/2019-B), se incluye en esta disposición un régimen especial en materia de indemnizaciones por razón del servicio, que afecta en exclusiva a los altos cargos titulares de los órganos superiores de la Administración autonómica que tengan su residencia en una de las islas capitalinas o no capitalinas, distinta de aquella en la que tiene su sede la Consejería del cargo que desempeñan.

A este respecto, cabe señalar que el artículo 4, apartados 3 y 4 de la Ley 4/1997, de 6 de junio, sobre sedes de los órganos de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias, establece:

*“3. Se entenderá por sede de las consejerías la ciudad en la que se fije la oficina principal de despacho del consejero, que será aquella en la que se ubique la secretaría general técnica, su oficina presupuestaria y demás órganos de carácter horizontal del departamento.*

*4. Las viceconsejerías, direcciones generales y centros directivos asimilados se ubicarán en la ciudad establecida como sede de la consejería. No obstante, cuando circunstancias objetivas de tipo organizativo lo impidan, podrán ubicarse en la otra capital.”*





En la actualidad, las sedes de los distintos departamentos que configuran la Administración de la Comunidad Autónoma de Canarias están establecidas en la Disposición adicional primera del Decreto 203/2019, de 1 de agosto, por el que se determina la estructura central y periférica, así como las sedes de las Consejerías del Gobierno de Canarias.

Respecto a las indemnizaciones por razón del servicio, se ha de partir de que el derecho a la percepción de éstas se establece con independencia de que exista o no obligación legal de residir en el lugar del centro de trabajo, esto es, las indemnizaciones a percibir por los funcionarios públicos por razón del servicio se determinan en razón al lugar del centro de trabajo, coincida o no con el lugar donde tenga establecida su residencia.

El Decreto 251/1997, de 30 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de Indemnizaciones por razón del servicio, define las comisiones de servicio, en su artículo 4, como sigue: *“Son comisiones de servicio con derecho a indemnización los cometidos que se ordenen al personal cuando su realización exija el desplazamiento fuera del **centro de trabajo**, sea dentro o fuera del término municipal en que esté localizado el mismo.”* Así, los cometidos a realizar dentro del término municipal correspondiente al centro de trabajo darán derecho al resarcimiento de gastos de desplazamiento; y los cometidos a realizar fuera del término municipal darán derecho al resarcimiento de los gastos del desplazamiento y a los de manutención y alojamiento (estos últimos sólo cuando tienen lugar fuera de la isla en la que se localiza el puesto de trabajo) en los términos establecidos en el citado Reglamento.

El mencionado Reglamento dedica una norma a las especialidades referidas a los altos cargos, que consisten, fundamentalmente, en las siguientes (artículo 23):

a) No necesidad de autorización superior, con carácter general.

b) Establecimiento de las indemnizaciones en razón de su realización dentro o fuera de la isla de residencia, con independencia del término municipal en que se realicen. Así, respecto a los cometidos a desempeñar en la misma isla de residencia, sólo se perciben los gastos de transporte, en tanto que si la







comisión tiene lugar en otra isla diferente, tendrán derecho a percibir los gastos de manutención, transporte y alojamiento.

Por lo demás, y con independencia de los términos concretos utilizados en el artículo 23, una interpretación sistemática e integradora del texto aconseja entender la expresión de “isla de residencia” como equivalente a la de “isla correspondiente al centro de trabajo”, ya que éste es el supuesto que da derecho al percibo de las indemnizaciones con carácter general.

De tal forma que, conforme a la regulación actualmente vigente, si un alto cargo decide residir en una isla diferente a la de su centro de trabajo (entendido como sede del órgano del que es titular), las indemnizaciones por razón del servicio sólo se pueden computar en atención a los desplazamientos que el ejercicio de su cargo le exige a partir del lugar de su centro de trabajo.

Por ello, el contenido de esta Disposición adicional décima octava, además de exceder el contenido posible de las leyes de presupuestos, y de la innecesariedad de norma de rango legal -en la medida en que el régimen de indemnizaciones está regulado por norma reglamentaria-, también parece estar alterando el concepto mismo de indemnización por razón del servicio, ya que si bien resulta claro que no existe obligación legal que imponga a los altos cargos residir en la isla donde se encuentre la sede oficial de los centros directivos de los que son titulares, sin embargo las indemnizaciones por razón del servicio de los altos cargos – al igual que del personal al servicio de la Administración de la Comunidad Autónoma de Canarias-, han de venir referidas a que los gastos devengados sean consecuencia del desarrollo de cometidos propios del cargo realizados fuera del lugar del centro de trabajo.

Así, los gastos de desplazamiento y alojamiento de los altos cargos que residan en isla distinta a aquélla en donde se encuentra su lugar de trabajo deben considerarse voluntarios y por cuenta del alto cargo.





**Disposición adicional trigésima primera.- Importe de la cuantía mensual y del complemento mensual variable de la ayuda económica básica para el año 2021.**

Se deberán suprimir las referencias a la anualidad de 2020 y sustituirlas por la de la anualidad de 2021. A su vez, se deberá cambiar la referencia al año 2019 por la del 2020.

**Disposición derogatoria.**

Se sugiere, de acuerdo con lo dispuesto en la norma vigesimosexta del Decreto 15/2016, incluir en la disposición derogatoria la cláusula general de salvaguardia que acote la materia objeto de derogación (v.gr.: *“quedan derogadas cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongan a lo dispuesto en la presente ley”*.)

Es cuanto se informa, no obstante, V.I. acordará.  
En Santa Cruz de Tenerife.

**EL LETRADO,**

**José Rafael Prieto Regueiro**

**LA LETRADA,**

**Carlota Pérez Miranda**

**LA VICECONSEJERA  
DE LOS SERVICIOS JURÍDICOS,**

**Isabel Cubas Marrero**

**ILMO. SR. DIRECTOR GENERAL DE PLANIFICACIÓN Y PRESUPUESTO  
CONSEJERÍA DE HACIENDA, PRESUPUESTO Y ASUNTOS EUROPEOS**





## INFORMACIÓN SOBRE LA/S FIRMA/S Y REGISTRO/S DEL PRESENTE DOCUMENTO:

Este documento ha sido firmado electrónicamente por:	
MARIA ISABEL CUBAS MARRERO - VICECONSEJERO/A JOSE RAFAEL PRIETO REGUEIRO - PUESTO SINGULARIZADO CARLOTA PEREZ MIRANDA - PUESTO SINGULARIZADO	Fecha: 15/10/2020 - 13:53:32 Fecha: 15/10/2020 - 13:49:19 Fecha: 15/10/2020 - 13:45:31
Este documento ha sido registrado electrónicamente:	
ENTRADA - N. General: 0 / 2020 - N. Registro: RGN1 / 256098 / 2020 REGISTRO INTERNO - N. Registro: APJS / 23997 / 2020 - Fecha: 15/10/2020 13:47:15	Fecha: 15/10/2020 - 13:58:11 Fecha: 15/10/2020 - 13:47:15

En la dirección [https://sede.gobcan.es/apjs/verifica\\_doc](https://sede.gobcan.es/apjs/verifica_doc) puede ser comprobada la autenticidad de esta copia, mediante el número de documento electrónico siguiente:  
0LyuCLWStITYPHoK3XaLyJM3b7Da7p3Cd



El presente documento ha sido descargado el 26/10/2020 - 08:55:53