



Sra. Salgueiro Cortiñas, Presidenta

Sr. Estella Hoyos, Consejero

Sr. Fernández Costales, Consejero

Sr. Pérez Solano, Consejero y

Ponente

Sr. Nalda García, Consejero

Sr. Madrid López, Consejero

Sr. Besteiro Rivas, Secretario

El Pleno del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunido en Valladolid el día 23 de septiembre de 2004, ha examinado el *expediente relativo al anteproyecto de ley de Presupuestos Generales de la Comunidad de Castilla y León para 2005*, y a la vista del mismo y tal como corresponde a sus competencias, emite, por unanimidad, el siguiente

I ANTECEDENTES DE HECHO

El día 13 de septiembre de 2004 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el anteproyecto de ley de Presupuestos Generales de la Comunidad de Castilla y León para 2005.

Examinada la solicitud y admitida a trámite, en esa misma fecha, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 551/2004, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, por la vía de urgencia, tal como dispone el artículo 53 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo, aprobado por el Decreto 102/2003, de 11 de septiembre. Turnado por la Sra. Presidenta del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Pérez Solano.

Primero.- El anteproyecto.

El anteproyecto de ley de Presupuestos Generales de la Comunidad de Castilla y León para 2005 consta de una exposición de motivos, cuarenta y siete artículos distribuidos en once títulos, ocho disposiciones adicionales, tres disposiciones transitorias y tres disposiciones finales.



La exposición de motivos señala que los presupuestos para el año 2005 se inscriben dentro del escenario presupuestario plurianual elaborado por la Junta de Castilla y León para los años 2005, 2006 y 2007, tienen los mismos límites materiales que la Ley de Presupuestos Generales del Estado y se basan en los principios de estabilidad, transparencia, plurianualidad y eficiencia en la utilización de los recursos. Pretenden favorecer la estabilidad social, el crecimiento económico sostenido, respetuoso con el medio ambiente y cumplidor de la normativa comunitaria, y la creación de más y mejor empleo, especialmente para los jóvenes y las mujeres. En los ámbitos sectoriales postulan el impulso de las actividades de investigación, desarrollo e innovación, la puesta a disposición de un tejido productivo diversificado y dinámico, el apoyo a la familia y a su conciliación con la vida laboral, el incremento de la calidad de los servicios sanitarios, la vertebración regional y el equilibrio territorial, la modernización de la Administración Pública, la mejora de los servicios públicos más próximos al ciudadano y la cohesión y solidaridad social.

El título I establece el régimen relativo a los créditos iniciales y a su financiación.

El título II, relativo al régimen general de los créditos, regula el destino de los créditos, la gestión de los gastos y la contratación.

El título III, sobre las modificaciones de créditos, establece las normas generales y regula las transferencias de créditos, así como la ampliación, generación y minoración de los mismos.

El título IV, de los créditos de personal, establece tanto los regímenes retributivos como otras disposiciones en materia de régimen de personal.

El título V se refiere a las subvenciones y otras transferencias, y el título VI a los créditos de inversión.

El título VII establece las disposiciones relativas a la cooperación con las entidades locales.

El título VIII, relativo a las operaciones financieras, regula el régimen de las garantías y del endeudamiento.



El título IX se refiere a la Administración Institucional y a otras entidades, y el título X a los tributos y otros ingresos.

Por último, el título XI regula tanto el libramiento de fondos a las Cortes de Castilla y León como la información que ha de serle enviada.

Las disposiciones adicionales se refieren a los gastos de secciones sindicales, a las subvenciones de carácter social, a la prestación de servicios sociales, al personal transferido, a las universidades, a la vigencia de las solicitudes de subvención, a las subvenciones de educación, así como al Pacto Local.

Las disposiciones transitorias establecen el régimen aplicable a la compensación de poder adquisitivo, al nombramiento de personal interino y contratación de personal laboral con carácter temporal, así como a los créditos destinados a la construcción de la sede de las Cortes de Castilla y León.

Las disposiciones finales determinan las normas supletorias, atribuyen facultades de desarrollo de la ley y establecen el momento de su entrada en vigor.

Segundo.- El expediente remitido.

En el expediente que acompaña al anteproyecto de ley, además de un índice de documentos que lo conforman, figura una memoria justificativa comprensiva de los siguientes apartados:

- Marco normativo constituido por las disposiciones que en él se citan, entre ellas la Ley Orgánica 4/1983, de 25 de febrero, del Estatuto de Autonomía de Castilla y León; la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León; la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas; la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria; la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria a la Ley General de Estabilidad Presupuestaria; y la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria.



- Informe sobre su necesidad y oportunidad, que deriva del artículo 50 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León.
- Coste económico, remitiéndose a los estados numéricos que acompañan al texto articulado.
- Trámite de audiencia cumplimentado mediante el análisis y estudio de las observaciones formuladas por las restantes Consejerías a los borradores del anteproyecto de ley.
- Obra igualmente en el expediente remitido, como preceptivo, el informe de la Dirección de los Servicios Jurídicos de la Junta de Castilla y León, que fue emitido el 6 de septiembre de 2004.

En tal estado de tramitación, se dispuso la remisión del expediente al Consejo Consultivo de Castilla y León para que emitiera dictamen.

II CONSIDERACIONES JURÍDICAS

1ª.- Competencia del Consejo Consultivo de Castilla y León.

El artículo 24 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, aprobado por la Ley Orgánica 4/1983, de 25 de febrero, modificado por la Ley Orgánica 4/1999, de 8 de enero, prevé el Consejo Consultivo de Castilla y León como el superior órgano consultivo de la Junta y de la Administración de Castilla y León, y encomienda al legislador autonómico la regulación de su composición y competencias.

Con ese fin las Cortes de Castilla y León aprobaron la Ley 1/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo, cuyo artículo 4.1.c) califica como preceptiva la consulta para el supuesto de anteproyectos de ley, reservando esta competencia para el Pleno (artículo 19.2).



2ª.- Contenido del expediente.

El artículo 51.1 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo, aprobado por el Decreto 102/2003, de 11 de septiembre, dispone que las solicitudes de dictamen deberán incluir toda la documentación y antecedentes necesarios para dictaminar sobre las cuestiones consultadas, así como el borrador, proyecto o propuesta de resolución. A la documentación y antecedentes se acompañará un índice numerado de documentos.

Para el supuesto de los anteproyectos de ley ha de considerarse documentación necesaria la exigida por el artículo 75.3 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León (en adelante LGACyL). Conforme a dicho precepto, el anteproyecto, cuya elaboración se iniciará en la Consejería competente por razón de la materia, deberá ir acompañado de una memoria en la que se incluirán:

- a) Un estudio del marco normativo en el que pretende incorporarse, con expresión de las disposiciones afectadas y la tabla de vigencias.
- b) Los informes y estudios sobre su necesidad y oportunidad.
- c) Un estudio económico con referencia al coste a que dará lugar, en su caso, así como a su financiación.
- d) La expresión de haber dado el trámite de audiencia cuando fuere preciso y efectuado las consultas preceptivas.

La Ley citada exige, además, que el anteproyecto se envíe a las restantes Consejerías para su estudio, que los Servicios Jurídicos de la Comunidad informen sobre él y que se someta, previamente a su aprobación por la Junta de Castilla y León, al examen de los órganos consultivos cuya consulta sea preceptiva.

En el presente caso, examinada la documentación enviada, cabe concluir que el procedimiento ha sido tramitado correctamente, adecuándose a lo



previsto en la normativa de aplicación descrita.

3ª.- Carácter y naturaleza de la Ley de Presupuestos.

El presupuesto, tal y como lo conocemos hoy en día, es el resultado de una larga evolución cuyo punto de partida se encuentra en la idea difusa de que el impuesto debía ser consentido por quienes debían pagarlo en un momento en el que existía una cierta confusión entre el Derecho Tributario y el Presupuestario (hoy en día el Derecho Presupuestario es considerado como una rama más del Derecho Financiero). En un sentido más actual, no surge hasta el siglo XIX, como creación del Estado constitucional, en el que se consagra la división de poderes y se concibe el mismo como autorización del legislativo al poder ejecutivo. Sin embargo, la teoría moderna del presupuesto está en cierta medida por hacer, para adecuar este instrumento a los objetivos políticos y sociales que diseña la Constitución, así como para lograr un escenario donde las diferentes alternativas existentes puedan obviamente plantearse. Como institución jurídica, tal y como señala la doctrina, el presupuesto constituye la expresión jurídica de las obligaciones y de los derechos, de las potestades y de los deberes que competen a la Administración en materia financiera. El presupuesto es, pues, una norma jurídica o, si se prefiere, un conjunto de normas jurídicas que dan efectividad y relevancia jurídica al plan financiero del ente público y que consisten, primordialmente, en una técnica, por un lado, de autorizaciones o habilitaciones de medios y, por otro, de limitaciones.

El carácter y naturaleza de la Ley de Presupuestos ha sido objeto de un intenso debate doctrinal y jurisprudencial desde el último cuarto del siglo pasado. Es clásico el debate respecto a la naturaleza de la Ley de Presupuestos. Ese debate en torno a su naturaleza formal o material no tiene cabida en el momento presente en que el monopolio de la potestad legislativa recae en el Parlamento, siendo, en palabras del Tribunal Constitucional, una cuestión superada (Sentencia 27/1981, FJ 2º). No obstante, la Ley de Presupuestos está rodeada de ciertas peculiaridades que son objeto de debate y merecen alguna reflexión pues, como se verá, pueden tener consecuencias prácticas.

El Tribunal Constitucional ha tenido ocasión de sentar abundante jurisprudencia en torno al carácter y alcance de la disciplina presupuestaria (entre otras, Sentencias 27/1981, 63/1986, 65/1990, 3/1992, 76/1992,



195/1994, 16/1996 y 134/1996), al interpretar el artículo 134 de la Constitución. Así, por ejemplo, ha declarado que los principios contenidos en el citado precepto no son aplicables, sin más, a las Comunidades Autónomas (Sentencias 116 y 149/1994). Por tanto, nuestro análisis ha de centrarse, principalmente, en los preceptos directamente aplicables a la Comunidad de Castilla y León contenidos en su Estatuto de Autonomía y en aquellos preceptos constitucionales o integrantes del bloque de constitucionalidad, de aplicación directa a nuestra Comunidad.

Los presupuestos se aprueban mediante ley, pero se trata de una ley especial: en primer lugar, porque en su fase de iniciativa es una potestad exclusiva y excluyente de la Junta (artículo 50.2 del Estatuto de Autonomía); y en segundo lugar, porque se caracterizan por una serie de principios que las diferencian de otras normas del mismo rango legal; se trata de los principios de unidad, universalidad, temporalidad y especialidad. En el caso de la Comunidad de Castilla y León, el artículo 50 del Estatuto de Autonomía establece expresamente que los presupuestos "tendrán carácter anual" (artículo 50.1 del Estatuto). En principio, la totalidad de los preceptos contenidos en la citada Ley han de tener un alcance temporal; razón por la cual la práctica muestra cómo, año tras otro, se incluyen disposiciones idénticas en los presupuestos, lo cual es común al Estado y a las Comunidades Autónomas. Y, en este punto, podría hacerse una consideración de carácter general: aquellos preceptos incluidos en el anteproyecto de ley remitido a consulta y que reiteran preceptos contenidos en los presupuestos de años anteriores podrían tener su sede en leyes cuyo contenido no esté vinculado al principio de temporalidad.

4ª.- Contenido de la Ley de Presupuestos.

Como señala el artículo 134.2 de la Constitución Española, los Presupuestos del Estado deben incluir "la totalidad de los gastos e ingresos del sector público estatal"; de ahí que "aparezcan como un instrumento de dirección y orientación de la política económica del Gobierno" (Sentencias del Tribunal Constitucional 171/1996, de 30 de octubre; 203/1998, de 15 de octubre; 234/1999, de 16 de diciembre; 32/2000, de 3 de febrero; 180/2000, de 29 de junio; 274/2000, de 15 de noviembre; 62/2001, de 1 de marzo; 109/2001, de 26 de abril; 24/2002, de 31 de enero; y 67/2002, de 21 de marzo).



Este precepto constituye el contenido “propio, mínimo y necesario” de la Ley de Presupuestos (Sentencia del Tribunal Constitucional 109/2001, de 26 de abril; en el mismo sentido, Sentencias 76/1992, de 14 de mayo; 234/1999, de 16 de diciembre; 32/2000, de 3 de febrero; y 67/2002, de 21 de marzo). Se trata, en definitiva, de una “Ley de contenido constitucionalmente definido” (Sentencias 76/1992, de 14 de mayo; 16/1996, de 1 de febrero; 61/1997, de 20 de marzo; 174/1998, de 23 de julio; 130 y 131/1999, de 1 de julio; 234/1999, de 16 de diciembre; 32/2000, de 3 de febrero; y 274/2000, de 15 de noviembre), de manera que puede hablarse en propiedad de la existencia en la Constitución de una reserva de un contenido de Ley de Presupuestos (Sentencia 131/1999, de 1 de julio).

Como han señalado las Sentencias del Tribunal Constitucional 32/2000, de 3 de febrero, y 76/1992, de 14 de mayo, no sólo deben contener la previsión de ingresos y las autorizaciones de gastos, sino que también pueden establecer disposiciones de carácter general en materias propias de la ley ordinaria 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 (Sentencia 63/1986, de 21 de mayo).

Para que la regulación por Ley de Presupuestos de una materia que no forma parte de su contenido necesario o indispensable sea constitucionalmente legítima, es preciso, bien que la materia guarde relación directa con los ingresos y gastos que integran el presupuesto, o bien que su inclusión esté justificada por tratarse de un complemento o anexo de los criterios de política económica de la que ese presupuesto es el instrumento o por resultar necesario para la mayor inteligencia y para la mejor ejecución del presupuesto y, en general, de la política económica del Gobierno (Sentencias 76/1992 y 195/1994).

En cuanto a la primera condición, el Tribunal Constitucional ha declarado con reiteración que ha de ser una relación directa con los gastos e ingresos que constituyen estrictamente el presupuesto o con los criterios de política económica general del que dicho presupuesto es el instrumento (Sentencias 63/1986, 65/1987 y 65/1990).

En cuanto a la segunda condición, ha de sostenerse que la inclusión injustificada de estas materias en la Ley anual de Presupuestos resulta 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 (Sentencia 65/1987) y por afectar al principio de seguridad jurídica, debido a la incertidumbre que una regulación de ese tipo origina (Sentencia 65/1990).

Por otra parte, la doctrina constitucional expuesta se ha formulado respecto de las Leyes de Presupuestos Generales del Estado. En efecto, aunque de la literalidad del artículo 134 de la Constitución examinado se deduce, en principio, que las reglas en él contenidas tienen como objeto directo la regulación de una institución estatal, de modo que “de los preceptos constitucionales que regulan las instituciones del Estado no pueden inferirse, sin más, reglas y principios de aplicación, por vía analógica, a las instituciones autonómicas homólogas”, es evidente que existen una serie de reglas y principios constitucionales que son predicables de toda institución presupuestaria, estatal o autonómica.

La regulación aplicable a las instituciones autonómicas no es sólo la contenida 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 (singularmente la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas, en adelante LOFCA) y en las reglas y principios constitucionales específicamente dirigidos a las Comunidades Autónomas, sino también “en las reglas y principios constitucionales aplicables a todos los poderes públicos que conforman el Estado entendido en sentido amplio” (Sentencias del Tribunal Constitucional 116/1994, de 18 de abril; 174/1998, de 23 de julio; 130/1999, de 1 de julio; 180/2000, de 29 de junio; y 274/2000, de 15 de noviembre).

5ª.- Competencia presupuestaria de la Comunidad de Castilla y León y procedimiento de elaboración.

Ha de aceptarse que hoy en día la manifestación más relevante de la actividad financiera de las Comunidades Autónomas consiste precisamente en la elaboración, aprobación y ejecución de sus propios presupuestos. La Constitución establece que éstas gozan de autonomía financiera para el desarrollo y ejecución de sus competencias con arreglo a los principios de



coordinación con la Hacienda estatal y de solidaridad entre todos los españoles (artículo 156.1). El mismo principio se recoge en el artículo 1.1 de la LOFCA.

Sin embargo, el texto constitucional no ha precisado el régimen al que deben ajustarse los presupuestos de las Comunidades Autónomas, limitándose a regular en su artículo 134 los diferentes aspectos básicos, tanto materiales como procesales, relativos a los Presupuestos Generales del Estado. Por ello, los principios comunes anteriormente señalados no cabe derivarlos, sin más, de preceptos que regulen exclusivamente instituciones del Estado ni aplicarlos por analogía a las Comunidades Autónomas. Esta doctrina ha sido aplicada en varias ocasiones por el Tribunal Constitucional en relación, precisamente, a preceptos constitucionales que establecen requisitos relativos a la elaboración y aprobación de fuentes normativas del Estado.

En donde sí aparece una regulación con incidencia en el ámbito que nos ocupa es en la LOFCA, cuya disposición final establece que sus normas serán aplicables a todas las Comunidades Autónomas, debiendo interpretarse de manera armónica con las normas contenidas en los respectivos Estatutos. La remisión que efectúa el artículo 17 de la referida Ley Orgánica nos obliga a acudir al Estatuto de Autonomía.

Conforme dispone el artículo 50 del mismo, “los Presupuestos de la Comunidad constituyen la expresión cifrada conjunta y sistemática de las obligaciones que como máximo pueden reconocer y de los derechos que prevean liquidar durante el correspondiente ejercicio. Tendrán carácter anual e incluirán la totalidad de los gastos e ingresos de los organismos y entidades que la integren, y en ellos se consignará el importe de los beneficios fiscales que afecten a los tributos atribuidos a la Comunidad de Castilla y León”.

Corresponde a la Junta la elaboración de los Presupuestos de Castilla y León y a las Cortes de Castilla y León su examen, enmienda, aprobación y control. Asimismo, la Junta deberá presentar el proyecto de presupuestos a las Cortes de Castilla y León antes del 15 de octubre de cada año, de acuerdo con el procedimiento regulado en el artículo 102 de la Ley 7/1986, de 23 de diciembre, de la Hacienda de la Comunidad de Castilla y León, y si no fuera aprobado antes del primer día del ejercicio económico correspondiente, quedarán automáticamente prorrogados los del año anterior hasta la aprobación del nuevo.



Los Presupuestos de la Comunidad se presentarán equilibrados, y su elaboración y gestión se efectuará con criterios homogéneos a los del Estado, de forma que sea posible su consolidación. La contabilidad de la Comunidad se adaptará al Plan General de Contabilidad Pública que se establezca para todo el sector público.

La Comunidad vendrá obligada a publicar sus presupuestos y cuentas anuales, y a suministrar la información que requiera el Consejo de Política Fiscal y Financiera, certificando la exactitud material de los datos contables. En todo lo no dispuesto expresamente por el Estatuto de Autonomía en materia de contabilidad y control de la actividad financiera, se tendrá en cuenta la legislación estatal que sea aplicable.

Por su parte, la Ley 7/1986, de 23 de diciembre, reproduce las previsiones estatutarias e introduce otras adicionales sobre la liquidación del presupuesto y su contenido.

Los Presupuestos Generales de la Comunidad se elaborarán en el marco de las previsiones plurianuales que apruebe la Junta de Castilla y León a propuesta de la actual Consejería de Hacienda, a la que corresponde establecer la estructura de los Presupuestos Generales de la Comunidad ajustándose a la normativa que con carácter general se aplique al sector público estatal. Dichas previsiones partirán de la previsible evolución de los ingresos y las orientaciones de las políticas de gasto, determinarán los equilibrios presupuestarios y definirán genéricamente los objetivos, las actividades a realizar para conseguirlos, los recursos precisos para su realización y los indicadores significativos del cumplimiento de los objetivos.

Los presupuestos se ajustarán a las líneas generales de la política económica establecidas en la ordenación y planificación económica general y regional y recogerán en el anexo correspondiente las anualidades de las previsiones contenidas en los programas plurianuales de inversiones públicas establecidas en los mismos.



6ª.- Consideraciones de técnica legislativa.

Resulta obligado hacer una referencia general a la conveniencia de aplicar, en la elaboración de las normas, unos criterios uniformes de técnica legislativa, pues ello ha de redundar en beneficio de la claridad de los textos legales y de su mejor comprensión por los ciudadanos, en general, y por los operadores jurídicos, en particular.

En este sentido, quizá fuera aconsejable seguir, en este punto, el ejemplo que proporciona la Administración del Estado, en cuyo ámbito existen una *Directrices sobre la forma y estructura de los anteproyectos de Ley*, aprobadas por Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de octubre de 1991.

Como tal Acuerdo, las referidas directrices no tienen más carácter que el de una instrucción u orden de servicio interna de la Administración. No obstante, al establecer una serie de criterios generales sobre el modo en que debe ordenarse y desarrollarse (en su fase administrativa de elaboración) el contenido de las disposiciones generales, persiguiendo, en definitiva, no sólo dotarlas de una estructura lógica y más fácilmente comprensible sino también asegurar un mínimo de uniformidad en la legislación, han servido, en el presente caso, de fuente de inspiración a las diversas observaciones que en materia de técnica legislativa se realizan al articulado del anteproyecto de ley.

Por lo que se refiere a las remisiones normativas, tanto internas como externas a la ley, hay que señalar que si se utilizan con prudencia pueden facilitar el más exacto entendimiento de los preceptos. Pero traspasado un determinado umbral, no fácil de fijar en abstracto, la profusión de remisiones puede dificultar y hasta impedir una normal intelección de la ley. De ahí que el Consejo de Estado (Dictamen número 2096/2003, entre otros) venga recomendando la reducción de las remisiones hasta lo estrictamente indispensable, prefiriéndose que las remisiones no se hagan puramente a un número determinado de un artículo sino que venga éste acompañado de una mención conceptual que facilite la comprensión. En esta línea, es necesario poner de manifiesto el acierto que ha supuesto que determinadas remisiones que se hacían en las anteriores Leyes de Presupuestos de la Comunidad a artículos concretos de la Ley de Hacienda de la Comunidad, hayan sido sustituidas por referencias al contenido de aquellos preceptos, o a la genérica expresión de "la legislación vigente". Sin embargo, la reproducción innecesaria,



más o menos fiel, de normas de otras disposiciones (*leges repetitae*) no es aconsejable, y ha sido objeto de pronunciamiento en distintas Sentencias del Tribunal Constitucional (10/1982, de 23 de marzo). A modo de ejemplo, el artículo 23 del anteproyecto, relativo a las gratificaciones por servicios extraordinarios, reproduce lo dispuesto en el artículo 58.3.d) de la Ley de Ordenación de la Función Pública de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, texto refundido aprobado por el Decreto Legislativo 1/1990, de 25 de octubre.

En cuanto a la estructura, convendría evitar los preceptos excesivamente extensos. Es preferible estructurar su contenido en varios artículos y agrupar éstos en secciones o subsecciones. Tal es el caso, por ejemplo, del artículo 19, relativo al régimen retributivo del personal no laboral.

Debería cuidarse al máximo la corrección gramatical y el estilo de la nueva ley, estableciendo unos criterios homogéneos, ya que a lo largo del texto se hacen numerosas referencias a la intervención de diferentes Consejerías y a su participación en diversos procedimientos, siendo más correcto, en cualquier caso, sustituir las alusiones que en los distintos preceptos se realizan al Consejero o Consejera correspondiente por las del "titular de la Consejería" respectiva, dada la permanencia de la ley.

7ª.- Carácter y ámbito del dictamen.

Respecto al objeto del dictamen, en el caso de anteproyectos de ley ha de ser, principalmente, su adecuación a la Constitución y al Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Castilla y León, a la legislación básica estatal y, por último, su conformidad con el resto de los ordenamientos jurídicos estatal y autonómico en los que el texto sometido a consulta pueda eventualmente insertarse. En el presente caso, deberá tenerse adicionalmente en cuenta lo dispuesto en el artículo 50.3 del Estatuto de Autonomía, que prevé que "los Presupuestos de la Comunidad se presentarán equilibrados, y su elaboración y gestión se efectuará con criterios homogéneos a los del Estado, de forma que sea posible su consolidación".



No obstante, tratándose del anteproyecto de ley de Presupuestos, una serie de peculiaridades caracterizan al mismo hasta el punto de dotarle de una cierta sustantividad propia, parcialmente diferenciada del resto de los anteproyectos de ley.

El respeto de la normativa estatal, en el caso de las normas presupuestarias, tiene un problema adicional a los intrínsecos del reparto competencial: los presupuestos estatales se encuentran en su fase de tramitación parlamentaria cuando la Junta de Castilla y León debe presentar a las Cortes el anteproyecto de ley de presupuestos. Por ello, en estos casos, podría resultar conveniente una remisión a la normativa estatal, ya que, en el momento presente, puede coincidir con el contenido del proyecto de ley estatal, pero que podría dejar de coincidir a lo largo de su tramitación parlamentaria. Alternativamente, de no utilizarse remisión alguna, el pronunciamiento de este Consejo ha de ser genérico respecto a la limitación que, en su día, puede suponer la legislación básica estatal, y tanto la Junta como las Cortes de Castilla y León habrán de estar vigilantes respecto a las eventuales modificaciones del proyecto de Presupuestos Generales del Estado, para proceder a la adaptación del Presupuesto autonómico.

Por otra parte, a falta de datos que permitan un pronunciamiento concreto al respecto, este Consejo Consultivo no puede sino recordar los límites impuestos al endeudamiento de la Comunidad Autónoma, así como que la referencia a cantidad o cantidades inexistentes en el anteproyecto de ley de Presupuestos, pese a que se alude o aluden a ellas (por ejemplo, en los artículos 2 y 3), impide a este Consejo efectuar alguna observación o referencia concreta respecto de las mismas.

Finalmente, y dado que de los documentos que integran el Presupuesto de la Comunidad Autónoma sólo se ha remitido el texto articulado, sin acompañarlo de la documentación exigida por el artículo 102.4 de la Ley 7/1986, de 23 de diciembre, para su aprobación por la Junta de Castilla y León, este Consejo presume que se han observado todos los principios presupuestarios, así como las obligaciones legales de la Comunidad en la asignación de los créditos, razón por la cual no se formulan observaciones en este sentido.



8ª.- Observaciones al contenido del texto articulado.

Artículo 1.- Ámbito de los Presupuestos Generales de la Comunidad de Castilla y León.

Cabe hacer una primera observación al contenido de este artículo relativa a la falta de correspondencia entre lo que se entiende por "Presupuestos Generales de la Comunidad" y la relación de presupuestos que se definen en este precepto como integrantes de aquéllos.

Así, se enumeran como presupuestos que forman parte del Presupuesto General de la Comunidad el de la Administración General de la Comunidad, el de la Gerencia de Servicios Sociales, el de la Gerencia Regional de Salud, el del Consejo Económico y Social, el de la Agencia de Desarrollo Económico, el del Ente Regional de la Energía, el del Instituto Agrario, el del Servicio Público de Empleo, así como los de las empresas públicas, las fundaciones públicas y otros entes de la Comunidad. Se incluyen, por lo tanto, los presupuestos de lo que, a efectos de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, se considera "Administración de la Comunidad", encargada del desarrollo de las funciones ejecutivas de carácter administrativo, e integrada por la Administración General y la Administración Institucional (artículo 3 de la Ley 3/2001, de 3 de julio). A éstos se añaden los correspondientes a las empresas públicas, las fundaciones públicas "y otros Entes de la Comunidad".

Con este listado tasado y cerrado, se omiten formalmente los presupuestos de instituciones y órganos de relevancia estatutaria que, sin embargo, sí están en realidad incluidos en los Presupuestos Generales de la Comunidad, como es el caso de las Cortes o del propio Consejo Consultivo de Castilla y León. Este último no pertenece ni a la Administración General ni a la Administración Institucional. Del mismo modo, el Consejo de Estado no se encuentra dentro del ámbito de aplicación de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (disposición adicional séptima de esta Ley). Sin embargo, la inclusión de los Presupuestos del Consejo de Estado en los Generales del Estado no plantea los problemas anteriormente señalados porque, de acuerdo con el artículo 1 de las sucesivas Leyes de Presupuestos Generales del Estado, éstos están integrados,



entre otros, por “el presupuesto del Estado” (y no “de la Administración General del Estado”).

En relación a la incorporación como una Sección “dentro de los Presupuestos Generales de la Comunidad de Castilla y León” del Presupuesto de este órgano consultivo, es necesario hacer las siguientes precisiones.

Así, al amparo de lo dispuesto en el artículo 67 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo de Castilla y León, aprobado por el Decreto 102/2003, de 11 de septiembre, “corresponde al Secretario General del Consejo Consultivo la elaboración, debidamente documentada, de la propuesta de anteproyecto de presupuesto. Al Pleno del Consejo le corresponde la aprobación de dicho anteproyecto que será remitido a la Junta de Castilla y León para su incorporación como una Sección dentro de los Presupuestos Generales de la Comunidad de Castilla y León”.

Como podemos comprobar, el régimen de elaboración y aprobación del Presupuesto del Consejo Consultivo hace coherente que se incluya como Presupuesto integrante del General de la Comunidad. Esta última opción, además, estaría más en consonancia con el verdadero carácter del Consejo Consultivo como “superior órgano consultivo de la Comunidad Autónoma de Castilla y León”, que ejerce sus funciones “con autonomía orgánica y funcional con el fin de garantizar la objetividad e independencia de las mismas” (artículo 1 de la Ley 1/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo de Castilla y León). Así, no puede verse menoscabada esta autonomía orgánica y funcional, de la misma manera que tampoco lo está la del Consejo de Estado por el hecho de que sus Presupuestos figuren como una Sección dentro de los Presupuestos Generales del Estado, conforme al artículo 133 de su Reglamento Orgánico, aprobado por el Real Decreto 1674/1980, de 18 de julio.

Dentro de las múltiples clasificaciones de la Administración, es ya tradicional la que distingue tres grandes grupos: la Administración activa, encargada de interpretar, manifestar y ejecutar la voluntad de la Administración; la Administración de control, que busca la adecuación de la actividad administrativa a los principios de legalidad y oportunidad; y la Administración consultiva, que emite dictámenes jurídicos o técnicos.



Integrado en este último grupo, el Consejo Consultivo de Castilla y León es un órgano cuya definición presenta características análogas a las que se extraen respecto del Consejo de Estado. En primer lugar, se trata de un órgano colegiado, no de un órgano “de Estado mayor” o de apoyo al Presidente de la Comunidad. En segundo lugar, es un órgano no del Gobierno autonómico, sino de la Comunidad Autónoma, concepción que resulta del todo incompatible con la idea de que sus Presupuestos no se incluyan de forma diferenciada e independiente entre los que integran el Presupuesto General de la Comunidad. En tercer lugar, goza de autonomía orgánica y funcional para asegurar su objetividad e independencia; autonomía que, aunque garantizada en sus respectivas leyes, tiene su fundamento en el Estatuto (artículo 24 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León).

Tratándose de un órgano que debe ser equivalente, parecido, semejante, o, como expresó después el Tribunal Supremo en Sentencia de 16 de enero de 1993, “homologable, dotado de características orgánicas y funcionales semejantes” al propio Consejo de Estado, éste, en su Memoria de 1993, ha sentado unos criterios muy amplios de homologabilidad, en torno a las tres premisas establecidas por la Sentencia del Tribunal Constitucional 204/1992, de 26 de noviembre, (independencia, objetividad y rigurosa cualificación técnica). La independencia implica que el órgano consultivo no esté incardinado en la jerarquía administrativa; la objetividad requiere un órgano colegiado en el que prevalezca la opinión de la mayoría, libre de cualquier subjetivismo personal; y, aunque no sea indispensable, parece conveniente que sus miembros gocen de cierta inamovilidad o de continuidad en el cargo que los sustraiga de los vaivenes de la política, así como que estén sujetos a un riguroso régimen de incompatibilidades.

Por otra parte, la disposición adicional 17ª de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, de carácter básico, establece que “la Administración consultiva podrá articularse mediante órganos específicos dotados de autonomía orgánica y funcional con respecto a la Administración activa, o a través de los servicios jurídicos de esta última”.

Esta disposición –reproduciendo en este punto la Sentencia 204/1992– exige que estos órganos estén dotados de “autonomía orgánica y funcional”, lo cual supone que dichos órganos deben estar separados de cualquier otro



órgano sin integrarse en la Administración activa y, asimismo, no deben estar ligados por lazos jerárquicos que afecten a la libertad del órgano. Tal y como la doctrina señala, *el órgano consultivo no está en el procedimiento sino que aparece en el mismo*, indicando así que se diferencian en ello estos órganos de la otra tendencia de la Administración consultiva, como son los llamados órganos de *staff* permanentes e insertos en el proceso de decisión (por ejemplo, Secretarías Generales Técnicas, Gabinetes, Estados Mayores en la Administración Militar).

La falta de integración en la Administración activa está prevista, en el caso del Consejo de Estado, en el artículo 1.3 de su Reglamento Orgánico, aprobado por el Real Decreto 1674/1980, de 18 julio, que establece que “no está integrado en ninguno de los Departamentos ministeriales”. En el caso del Consejo Consultivo de Castilla y León, el artículo 1.2 de su Reglamento Orgánico, aprobado por el Decreto 102/2003, de 11 de septiembre, establece que “no está integrado en ninguna de las Consejerías u otros órganos o entidades de la Administración de la Comunidad de Castilla y León”. Esta falta de integración en la Administración activa de la Comunidad, así como la propia naturaleza del Consejo Consultivo, ya analizada, hacen conveniente, a juicio de este órgano, la modificación de la redacción del artículo 1 del anteproyecto en el sentido de incluir, dentro del ámbito de los Presupuestos Generales de la Comunidad para el ejercicio 2005, los de las Cortes de Castilla y León y los del Consejo Consultivo de Castilla y León, en apartados independientes, bajo las letras b) y c).

Esta observación tiene carácter sustancial y deberá ser atendida para que proceda la utilización de la fórmula “de acuerdo con el dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León”.

Artículo 3.- Beneficios fiscales.

Este artículo establece el montante de los beneficios fiscales que afectan a los tributos cedidos en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 100.2.d) de la Ley 7/1986, de 23 de diciembre, que determina que los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Castilla y León contendrán la estimación del montante de los beneficios fiscales que afecten a los tributos de la Comunidad. Teniendo por finalidad permitir un mayor conocimiento del legislador y de los destinatarios de la norma sobre la estructura tributaria



regional, la única observación que se formula a este artículo es que no se ha aprovechado la oportunidad para establecer la estimación del importe de los beneficios fiscales que afectan a tributos propios. Tampoco se ha adoptado, como en la Ley de Presupuestos Generales del Estado o en las Leyes de Presupuestos de otras Comunidades Autónomas (Galicia y Comunidad Valenciana para el año 2003, como ejemplo), la determinación por tributos del alcance de los citados beneficios fiscales.

**Artículo 11.- Normas de contratación administrativa.
Tramitación de emergencia.**

Este precepto reproduce lo dispuesto en la letra a) del apartado 1 del artículo 72 del texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio (en adelante LCAP). Sin embargo, con el fin de lograr la mayor adaptación al texto de la LCAP sería conveniente que, tal y como hace el artículo 10, se hiciera referencia a “el órgano de contratación competente” y no a “el titular de la Consejería”.

Artículo 12.- Convenios de colaboración.

Es necesario recordar que los convenios cuya formalización se autoriza a acordar a la Junta de Castilla y León en este precepto sólo quedarán excluidos del ámbito de aplicación de la LCAP cuando se integren en alguno de los supuestos previstos en el artículo 3 de la LCAP, y que habrán de reunir los requisitos establecidos en el artículo 6 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, y en el artículo 3 del Decreto 248/1998, de 30 de noviembre, por el que se regula el funcionamiento del Registro General de Convenios de la Administración de la Comunidad de Castilla y León.

Artículos 13 a 16.- De las modificaciones de créditos.

Nos encontramos ante un conjunto de preceptos que se vienen recogiendo, con redacción esencialmente igual, en las Leyes de Presupuestos de años anteriores. Regulan los principios generales para la modificación de los Presupuestos, así como las competencias para autorizar dichas modificaciones presupuestarias, respondiendo a lo dispuesto en el artículo 116 de la Ley 7/1986, de 23 de diciembre, que establece que “la Ley de Presupuestos



Generales de la Comunidad para cada ejercicio determinará las facultades del Consejero de Economía y Hacienda, los titulares de las distintas Consejerías, y los Presidentes o Directores de los organismos autónomos en materia de transferencia de créditos, que deberán ajustarse en todo caso a las limitaciones del artículo anterior”.

Estos preceptos no establecen, como otros muchos del mismo anteproyecto, su duración temporal. Por tanto, para evitar posibles problemas acerca de la interpretación del carácter, anual o no, de los preceptos contenidos en la Ley de Presupuestos, sería conveniente determinar su vigencia temporal, no sólo de este precepto sino de todos los del anteproyecto de Presupuesto, del mismo modo que aparece determinado este aspecto temporal en todos los artículos de la Ley de Presupuestos del Estado. Con ello quedaría garantizado, además, el principio de seguridad jurídica, consagrado en el artículo 9, apartado 3, de la Constitución Española.

Además, el artículo 15, relativo a los créditos ampliables, debería contemplar como tal los dotados para hacer frente al pago de los justiprecios acordados en procedimientos expropiatorios en curso, según señala el propio Consejo de Estado en su Dictamen número 2096/2003.

Artículo 18.- Normas generales.

Este precepto, que establece las normas generales aplicables al régimen retributivo del personal al servicio de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, será ajustado a derecho en la medida en que se acomode a la normativa estatal fijada en los Presupuestos Generales del Estado para el año 2005, puesto que, de lo contrario, nos encontraríamos ante un precepto inconstitucional.

El marco competencial de las Comunidades Autónomas en materia de función pública está comprendido en preceptos constitucionales (Título I y 149.1.18 de la Constitución Española) y estatutarios, la única exigencia de carácter básico respecto de las retribuciones deriva del artículo 24 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, a cuyo tenor las retribuciones básicas han de ser iguales en todas las Administraciones Públicas y la cuantía de las mismas y de los complementos de destino, específicos y de productividad, deberán reflejarse en la Ley de



Presupuestos Generales del Estado y figurar en los Presupuestos de las demás Administraciones Públicas. Desde otra perspectiva, el Tribunal Constitucional ha entendido legítima la fijación por parte del Estado de un límite máximo de incremento retributivo para el personal al servicio del sector público. Limitación que, en todo caso, sólo puede venir referida al límite máximo del volumen estatal de las retribuciones en condiciones homogéneas, y no a la retribución de cada una de las personas afectadas, ya que de lo contrario se conculcaría la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas (Sentencias 63/1986, 96/1990, 237/1992 y 171/1996, entre otras).

Artículo 20.- Del personal laboral.

El apartado 5 de este artículo determina que los acuerdos o pactos que impliquen modificaciones salariales y que hayan sido adoptados con omisión del trámite de informe de la Consejería de Hacienda, o en contra del informe desfavorable de ésta, serán nulos de pleno derecho. Por ello sería necesario, de acuerdo con el principio de seguridad jurídica, que el anteproyecto regulara en el apartado 4 de este precepto los posibles efectos de la falta de emisión del mencionado informe en el plazo máximo de quince días, pudiendo ser de aplicación lo dispuesto en el artículo 83.3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, que permite en este supuesto interrumpir el plazo de los trámites sucesivos.

Artículo 21.- Del personal de la Gerencia Regional de Salud.

Este precepto, introducido por primera vez en la Ley 22/2002, de 27 diciembre, que aprobó los Presupuestos Generales de la Comunidad de Castilla y León para el año 2003, recoge, junto a otras determinaciones, una medida salarial análoga a la establecida para el personal "no laboral" en el artículo 19 del propio anteproyecto.

El apartado 2 establece la cuantía a percibir por el personal que presta servicio en las Instituciones Sanitarias de la Administración de Castilla y León en concepto de "Complemento Acuerdo Marco", fijado por el Acuerdo Marco sobre Ordenación de los Recursos Humanos de la Gerencia Regional de Salud para la mejora de la calidad de la asistencia sanitaria en Castilla y León (publicado en virtud de la Resolución de 27 de junio de 2002 de la Dirección General del Secretariado de la Junta y Relaciones Institucionales). La cantidad en que se



fija el mencionado complemento para cada grupo de clasificación habrá de respetar el porcentaje de aplicación del 25% sobre el resto del incremento total de las retribuciones fijas anuales que para este personal establece el mencionado Acuerdo Marco para el período comprendido entre el 1 de julio del año 2002 y el año 2005, inclusive.

El apartado 3 establece que las retribuciones básicas que han de percibir durante el año 2005 los funcionarios de los Cuerpos de Sanitarios Locales serán las “correspondientes al personal incluido en el ámbito de aplicación de la Ley de Ordenación de la Función Pública”. Sin embargo, la disposición transitoria séptima de Ley de Ordenación de la Función Pública de la Administración de Castilla y León, texto refundido aprobado por el Decreto Legislativo 1/1990, de 25 de octubre, establece que “en tanto no se proceda a la regulación definitiva del régimen retributivo de los Cuerpos de Sanitarios Locales, éstos mantendrán el que actualmente les es de aplicación”, por lo que se aprecia una cierta contradicción entre ambos preceptos.

Por último, después de referirse en el apartado 1 a “el personal funcionario de la Gerencia Regional de Salud”, en el apartado 2 a “el personal incluido en el ámbito de aplicación del Real Decreto-Ley 3/1987, de 11 de septiembre, sobre retribuciones del personal estatutario del Instituto Nacional de Salud”, en el apartado 3 a “los funcionarios de Cuerpos de Sanitarios Locales”, y en el apartado 4 a “el personal laboral que preste servicio en los Centros e Instituciones Sanitarias de la Gerencia Regional de Salud”, el apartado 5 incluye una cláusula de cierre relativa a “las retribuciones del resto del personal funcionario, estatutario y laboral al que no se refieran o resulten de aplicación los cuatro apartados anteriores del presente artículo, y que preste servicio en los Centros e Instituciones Sanitarias de la Gerencia Regional de Salud” que resulta innecesaria no sólo porque, aparentemente, se han cubierto todas las posibles categorías de personal de la Gerencia Regional de Salud en los apartados anteriores, sino porque, de no ser así, les sería en todo caso de aplicación lo dispuesto en el artículo 18 del anteproyecto.

Artículo 26.- Contratación de personal con cargo a los Créditos de Inversiones.

Se considera técnicamente poco correcta la expresión “contrataciones de personal con carácter temporal” empleada en el apartado primero de este



precepto, siendo más acertado el concepto “contratos laborales de carácter temporal”, dado que el carácter temporal se refiere al contrato que se celebre y no al personal contratado.

Artículo 27.- Anticipos.

Este precepto prevé las ayudas y subvenciones excepcionadas del régimen general del artículo 122 de la Ley 7/1986, de 23 de diciembre, que se reitera año tras año en la Ley de Presupuestos, en virtud de lo dispuesto en el apartado 4 del mencionado precepto, que establece que “sin perjuicio de los supuestos previstos en la Ley de Presupuestos de cada ejercicio, una vez concedida una subvención a instituciones o entidades sin ánimo de lucro, entidades locales, empresas públicas de la Comunidad de Castilla y León y demás organismos y entidades comprendidos en la Administración Institucional, podrá abonarse, sin necesidad de garantía ni previa justificación, un único anticipo de hasta el cincuenta por ciento del importe de la misma...”.

Artículos 43 a 45.- De los tributos y otros ingresos.

Estos preceptos recogen, en primer lugar, una serie de normas generales sobre las tasas y sobre la publicación de las tarifas actualizadas de las mismas, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 7.3 de la Ley 12/2001, de 20 de diciembre, de Tasas y Precios Públicos de la Comunidad de Castilla y León, que establece que “las leyes de presupuestos podrán modificar los elementos de cuantificación de las tasas”.

Resulta, sin embargo, cuando menos confuso el significado y ámbito de aplicación del artículo 44, relativo a “otros ingresos”, y que se refiere a la aprobación por la Junta de Castilla y León de los precios de los servicios que presta la Administración de la Comunidad que no tengan regulado un procedimiento de fijación.

Del tenor literal del precepto puede concluirse que se refiere a precios públicos, definidos en el artículo 16 de la Ley 12/2001, de 20 de diciembre, como “contraprestaciones pecuniarias que han de satisfacerse por la prestación de servicios o la realización de actividades por la Administración en régimen de Derecho público cuando tales servicios o actividades sean prestados o realizadas también por el sector privado y su solicitud o recepción sea



voluntaria por los administrados". Sin embargo, estos precios públicos sí tienen regulado un procedimiento de fijación (artículo 17 de la Ley 12/2001, de 20 de diciembre), por lo que, en aras de una mayor seguridad jurídica, sería conveniente que se diera una redacción a este artículo más clarificadora con el fin de evitar posibles problemas interpretativos.

Artículos 46 y 47.- De las Cortes de Castilla y León.

Estos artículos se refieren al libramiento de las dotaciones presupuestarias de las Cortes, así como al deber de información de la Junta de Castilla y León a la Comisión de Hacienda de éstas. Teniendo en cuenta que tienen también carácter general y vocación de permanencia, sería conveniente que estos preceptos fueran objeto de una regulación independiente, que evitaría su repetición todos los años en las sucesivas Leyes de Presupuestos, como efectivamente viene produciéndose.

III CONCLUSIONES

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo de Castilla y León informa:

Atendida la observación formulada al artículo 1, sobre la inclusión del Presupuesto de las Cortes de Castilla y León y del Consejo Consultivo de Castilla y León como apartados b) y c) del artículo 1, y consideradas las demás observaciones realizadas en el cuerpo del presente dictamen, puede elevarse a la aprobación de la Junta de Castilla y León el anteproyecto de ley de Presupuestos Generales de la Comunidad de Castilla y León para el año 2005.

No obstante, V.E. resolverá lo que estime más acertado.