



Sra. Salgueiro Cortiñas, Presidenta

Sr. Estella Hoyos, Consejero

Sr. Fernández Costales, Consejero
y Ponente

Sr. Pérez Solano, Consejero

Sr. Quijano González, Consejero

Sr. Madrid López, Consejero

Sr. Besteiro Rivas, Secretario

El Pleno del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunido en Valladolid el día 5 de octubre de 2005, ha examinado el *expediente relativo al anteproyecto de ley de Presupuestos Generales de la Comunidad de Castilla y León para 2006*, y a la vista del mismo y tal como corresponde a sus competencias, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

I

ANTECEDENTES DE HECHO

El día 23 de septiembre de 2005 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el *expediente relativo al anteproyecto de ley de Presupuestos Generales de la Comunidad de Castilla y León para 2006*.

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 894/2005, 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. Fernández Costales.

Primero.- El anteproyecto.

El anteproyecto de Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad de Castilla y León para 2006 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 define los presupuestos para el año 2006 con dos notas características: la orientación decididamente social del gasto y el apoyo a los sectores productivos.

El articulado del anteproyecto, de acuerdo con un criterio ya consolidado, se estructura en torno a las siguientes materias:

- Créditos iniciales y su financiación (título I).
- Régimen general de los créditos (título II).
- Modificaciones de créditos (título III).
- Créditos de personal (título IV).
- Subvenciones y otras ayudas (título V).
- Créditos de inversión (título VI).
- Cooperación con las entidades locales (título VII).
- Operaciones financieras (título VIII).
- Administración institucional y otras entidades (título IX).
- Tributos y otros ingresos (título X).
- Cortes de Castilla y León (título XI).

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 las subvenciones de Educación, al Pacto Local, así como a las competencias de la Vicepresidenta Primera de la Junta de Castilla y León en materia de ejecución del gasto.

Las disposiciones transitorias se refieren a la eventual compensación de la pérdida de poder adquisitivo por el personal no laboral, al nombramiento de personal interino y a la 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.

Por último, las disposiciones finales determinan el derecho supletorio, autorizan el desarrollo de la ley a la Junta de Castilla León y fijan la fecha 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 sobre el marco normativo de referencia; sobre su necesidad y oportunidad; sobre su contenido, describiéndose detalladamente las modificaciones introducidas en relación con la precedente Ley de Presupuestos para el año 2005; sobre su coste económico; así como, finalmente, sobre su procedimiento de elaboración.

Obra igualmente en el expediente remitido, como preceptivo, el informe de la Dirección de los Servicios Jurídicos de la Junta de Castilla y León evacuado con fecha 23 de septiembre de 2005.

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 califica al 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 la regulación de su composición y competencias.

El mandato estatutario fue cumplido por 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 de Castilla y León.

Contrastada la documentación remitida, cabe concluir que el procedimiento ha sido tramitado correctamente, adecuándose a lo previsto en la normativa de aplicación descrita.

3ª.- Consideraciones preliminares.

En el dictamen sobre el anteproyecto de Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad para 2005 (Dictamen 551/2004, de 23 de septiembre), el Consejo tuvo la oportunidad de incluir una serie de consideraciones de carácter general sobre determinados aspectos de esta peculiar clase de ley.

Así, se aludía entonces a su carácter y naturaleza, destacándose su singularidad respecto de las leyes "ordinarias", no sólo por encontrarse reservada su iniciativa al ejecutivo en exclusiva, sino también por tener como fundamento principios tales como los de unidad, universalidad, temporalidad y especialidad, que marcan su particularidad respecto de aquéllas.

Se aludía también al contenido material propio de las leyes de presupuestos, acotado cada vez con mayor precisión por la doctrina reiterada del Tribunal Constitucional en torno a la previsión de ingresos y las autorizaciones de gastos, sin perjuicio de que pueda extenderse, además, a



otras materias con las que guarden relación directa siempre que exista justificación suficiente para su inclusión.

Por último, en aquel dictamen se incluía una reflexión sobre su propio carácter, necesariamente limitado al tener que emitirse en un momento en el que todavía no están definidos todos los parámetros de la ley, algunos de los cuales se encuentran condicionados a las decisiones que, en el ámbito estatal, deben adoptarse durante la tramitación en las Cortes Generales del proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2006. Tal limitación resulta acentuada, además, por la premura obligada con que el Consejo ha de emitir su dictamen.

Todas estas consideraciones deben tenerse ahora por reproducidas.

4ª.- Observaciones al articulado.

Artículo 5º.- Ayudas gestionadas por el Organismo Pagador de la Comunidad de Castilla y León.

La exigencia relativa a la "certificación del Jefe de Servicio acreditativa (...)" del apartado 2 no parece la más correcta ni por la naturaleza del acto (pues difícilmente podrá emitirse una certificación –acto acreditativo de un hecho– con semejante alcance, sino que más bien parece corresponderse con un informe), ni subjetivamente, pues dicha función, con carácter general, no es propia de los Jefes de Servicio.

Por otra parte la referencia indefinida al "Jefe de Servicio" debiera precisarse, pudiendo añadirse, así, la expresión "que, en cada caso, resulte competente por razón de la materia (...)" o cualquier otra que responda a dicho fin.

Artículo 10º.- Autorización por la Junta de Castilla y León.

El apartado 1 suscita los siguientes comentarios:

- La exigencia establecida, de modo similar a la contemplada en el artículo 12.2 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, texto refundido aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, de



que el órgano de contratación precise de “la autorización” de la Junta de Castilla y León en los supuestos que se enumeran, a) y b), no implica que cada supuesto dé lugar a una diferente autorización, sino que en caso de concurrir cualquiera, o ambos, de los supuestos, la autorización resultará preceptiva.

Con la redacción del último párrafo de este apartado 1 no está claro si se quiere aludir a la necesidad de dos autorizaciones (tal y como dice literalmente aunque, como acabamos de apuntar, no tiene mucho sentido) o al supuesto de que en un expediente de contratación resulta necesaria la autorización porque concurren las dos circunstancias descritas.

- Entendiéndose como dos autorizaciones diferentes, el que la autorización para contratar lleve implícita la autorización para superar los porcentajes o el número de anualidades, significa que la segunda está incluida en la primera, automáticamente y al mismo tiempo, de modo que no tiene cabida un informe que sea previo respecto de una autorización y no respecto de la otra. Informe que, limitado a la segunda de las autorizaciones, carecía de sentido al venir predeterminada la concesión de ésta por la de la primera.

Según la Memoria la inclusión del párrafo final del artículo 10.1 pretende “evitar que la Consejera de Hacienda deba llevar a Junta contratos que no procedan de su Consejería”, lo que ha de entenderse por aplicación del artículo 108.4 de la Ley 7/1986, de 23 de diciembre, de Hacienda de la Comunidad de Castilla y León (a similares criterios competenciales responde el artículo 113 del anteproyecto de ley de la Hacienda y del Sector Público de la Comunidad de Castilla y León sometido recientemente a dictamen de este Consejo).

Cabe señalar que dicho fin podría conseguirse evitando los inconvenientes anteriormente apuntados, estableciendo que la solicitud o propuesta de autorización corresponderá, en todo caso, al Consejero que ostente la condición de órgano de contratación o del que éste dependa. Todo ello sin perjuicio de poder disponer, si se estima conveniente, que en la autorización de contratos que comprometan gastos para ejercicios futuros, superando los porcentajes o el número de anualidades legalmente previsto, haya de mediar informe previo de la Consejería de Hacienda.

En relación con el apartado 5 ha de señalarse que convendría indicarse el *dies a quo* a partir del cual se computa el plazo de 15 días.



Por último, y con el objeto de evitar innecesarias reiteraciones, ha de indicarse que las observaciones anteriormente formuladas, respecto de los contratos, en cuanto a la autorización implícita, han de tenerse por reproducidas, con similar fundamentación, respecto de las subvenciones (artículo 8) y de los convenios de colaboración (artículo 12), en cuanto persiguen establecer el mismo régimen, según se desprende de la Memoria.

Artículo 19º.- *Del personal no laboral.*

Con relación a la disposición contenida en el párrafo 3 del apartado f), último inciso, relativa a los complementos personales y transitorios, ha de señalarse que las referencias a los cambios de puestos de trabajo sin mayor precisión, sin distinguir según que la provisión del puesto lo sea con carácter definitivo o temporal, y entre éstas voluntaria o forzosa, puede conllevar en determinados casos consecuencias supuestamente no deseadas.

Así, a modo de ejemplo, ha de suponerse no deseada la absorción del complemento personal transitorio que se produciría si un funcionario como consecuencia del cese, remoción o supresión del puesto de trabajo que con carácter definitivo desempeñaba quedase en adscripción provisional en otro puesto de trabajo, de nivel notablemente inferior al anterior –circunstancia posible conforme a la normativa autonómica–, y cambiase de nuevo de puesto de trabajo, por su condición de concursante forzoso, a uno de superior nivel a este último pero de inferior nivel al primeramente reseñado.

Por lo expuesto sería recomendable valorar la posibilidad de completar el precepto con aquellas precisiones o salvedades que resulten necesarias para evitar situaciones como las descritas, resultado que de otro modo solo podría lograrse mediante interpretaciones forzadas que no resultan del tenor literal del precepto.

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

Este precepto suscita las siguientes consideraciones:

- Respecto del párrafo final del apartado 1, ha de señalarse que la referencia al complemento de atención continuada del personal funcionario,



destinado a remunerar las denominadas coloquialmente “guardias”, no debería realizarse como un complemento autónomo o de naturaleza propia, sino como una cantidad retributiva devengada conforme al régimen retributivo de dicho personal, establecido con carácter básico en el artículo 23 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, en consecuencia abonándose como parte integrante de alguno de los conceptos retributivos que en el citado precepto se contemplan probablemente, dada su naturaleza y configuración, del complemento de productividad.

Cabe realizar esta observación en similares términos respecto de lo dispuesto en el apartado g) del artículo 19, en relación con los Veterinarios de Salud Pública.

- Respecto del párrafo final del apartado 2 ha de señalarse que conseguida al equiparación retributiva del personal afectado 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 a la media del conjunto del Sistema Nacional de Salud”, no debería prolongarse indefinidamente la existencia de un “Complemento Acuerdo Marco”, justificado en su carácter excepcional y transitorio, “en tanto se produzca la reorganización del régimen retributivo”, al margen de los respectivos regímenes retributivos, urgiendo proceder a dicha reorganización, de modo que se evite la inclusión en las leyes de presupuestos de cada año de una disposición como la que ahora se analiza.

- Por último, respecto del apartado 3, resulta obligado advertir que la sustitución de la cita del Real Decreto Ley 3/1987, de 11 de septiembre, sobre retribuciones del personal estatutario del Instituto Nacional de la Salud, por la Ley 7/2005, de 24 de mayo, de la Función Pública de Castilla y León, no tiene una repercusión meramente formal, sino también sustitutiva que puede conllevar la alteración del régimen retributivo complementario que hasta la fecha venía aplicándose a dicho personal.

Artículo 27º.- *Anticipos.*

El apartado 2, en su primer párrafo, contiene una delimitación de las entidades a las que resulta exigible la prestación de un aval, que supone una novedad respecto de similares preceptos contenidos en las leyes de



presupuestos de años anteriores, de la que nada se dice en la Memoria, echándose en falta la motivación de cuáles son las causas a las que responde la determinación que se hace respecto de las empresas privadas y qué “entes”, que no sean empresas privadas, se pretende incluir de los del apartado 1 del precepto.

Artículo 33º.- *Convenios de Colaboración con Entidades Locales.*

La Memoria del anteproyecto señala sobre el apartado 2 que “el alto número de Convenios firmados, que en su mayoría son prácticamente idénticos, eleva mucho los costes de publicación en el Boletín Oficial de Castilla y León”.

El precepto se enmarca en el ámbito de las relaciones entre la Administración de las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales respecto de las cuales el artículo 9 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, establece: “Las relaciones entre la Administración General del Estado o la Administración de la Comunidad Autónoma con las Entidades que integran la Administración Local, se regirán por la legislación básica en materia de Régimen Local, aplicándose supletoriamente lo dispuesto en el presente Título”.

De modo que los convenios de colaboración, no existiendo disposición específica en la legislación básica en materia de régimen local, se rigen por lo dispuesto en el título I de la citada Ley 30/1992, de 26 de noviembre, cuyo artículo 8.2 establece que los convenios de colaboración deberán publicarse. Dicha publicación, exigida, ha de regirse por las disposiciones, de carácter básico, contenidas en la referida Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

Así, una disposición como la proyectada, en la que solamente se anuncie la celebración del convenio de colaboración, contravendría lo dispuesto en el artículo 60.2 que por remisión al artículo 58.2 exige la publicación del texto íntegro de aquél.

Tal régimen de publicación permite, en gran medida, alcanzar la finalidad perseguida por la norma proyectada, toda vez que el párrafo final del artículo 60.2 dispone: “En los supuestos de publicaciones de actos que contengan elementos comunes, podrán publicarse de forma conjunta los aspectos



coincidentes, especificándose solamente los aspectos individuales de cada acto”.

Por otra parte no puede dejar de señalarse que una disposición como la que se analiza no resulta, en principio, propia de la Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma, a cuyo ámbito definido constitucionalmente ya nos hemos referido.

Disposición adicional tercera.- *Prestación de servicios sociales.*

No resulta claro si la mención expresa a la Cruz Roja Española, Cáritas y la Confederación Regional de Jubilados y Pensionistas constituye una lista tasada o meramente enunciativa, en consonancia a la referencia que, con tal sentido, se hace a las dos primeras en el artículo 26 de la Ley 18/1988, de 23 de diciembre, de Acción Social y Servicios Sociales. En consecuencia, se recomienda modificar la redacción de la disposición, de modo que dicha disposición no resulte forzada.

Disposición final primera.- *Normas Supletorias.*

Su finalidad y alcance no resultan muy claros pues, por una parte, si lo que se pretende es simplemente reiterar lo dispuesto en el artículo 149.3 de la Constitución no parece necesaria una mención expresa, y, por otra parte, la referencia a “aquello que pudiera ser aplicable (...)” se compadece mal con el carácter de normas supletorias con el que se enuncia la disposición.

5ª.- *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.

Con este fin, la Administración de la Comunidad, al igual que en su día lo hizo la del Estado, se ha dotado de unas reglas uniformes, recopiladas en el denominado “Documento de normalización de expedientes tramitados ante Órganos Colegiados de Gobierno”.



En este sentido, y sin ánimo exhaustivo, cabe advertir algunas incorrecciones o imprecisiones detectadas cuya subsanación resultaría recomendable; así:

- La referencia de la exposición de motivos a “esfuerzos muy superiores a la media” resulta inconclusa.

- El uso del término “Administración de la Comunidad” (artículo 12) resulta impreciso.

- La Ley 7/2005, de 24 de mayo, de la Función Pública de Castilla y León, aparece citada también como Ley de Función Pública (artículo 18 y 19).

- La redacción del artículo 24 quedaría más clara si su inciso final dijera “personal asimilado a los mismos”.

- Para evitar cualquier duda en la interpretación del artículo 26.1.c), sería preferible que aludiera al “personal laboral eventual”, en vez de simplemente al “personal eventual”.

- El artículo 27 sigue refiriéndose en varias ocasiones al término “transferencias” y no al de “ayudas”.

- La denominación correcta del órgano al que se alude en el artículo 29 es la de Consejo de Provincias de la Comunidad de Castilla y León.

Mención especial merece la utilización de la denominación “Agencia de Inversiones y Servicios de Castilla y León”, debiendo señalarse que su admisibilidad está supeditada a que a 1 de enero de 2006 se produzca efectivamente el cambio de denominación de la Agencia de Desarrollo Económico de Castilla y León proyectado en la “Ley de Medidas”. La denominación debe ser en toda la ley la misma (en el artículo 35 se refiere a la Agencia de Desarrollo Económico).



**CONSEJO
CONSULTIVO**
DE CASTILLA Y LEÓN

III CONCLUSIONES

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

Consideradas las observaciones formuladas, puede elevarse a la Junta de Castilla y León para su aprobación el anteproyecto de ley de Presupuestos Generales de la Comunidad de Castilla y León para 2006.

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