



Sr. Amilivia González, Presidente

Sr. Rey Martínez, Consejero y  
Ponente

Sr. Velasco Rodríguez, Consejero y  
Ponente

Sr. Nalda García, Consejero

Sr. Sobrini Lacruz, Secretario

El Pleno del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunido en Zamora el día 16 de mayo de 2012, ha examinado el *anteproyecto de ley de Presupuestos Generales de la Comunidad de Castilla y León para 2012*, 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 11 de mayo de 2012 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 2012*.

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 300/2012, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, por la vía de urgencia, tal como dispone el artículo 55 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo de Castilla y León, aprobado por el Decreto 17/2012, de 3 de mayo. Turnado por el Sr. Presidente del Consejo, correspondió su ponencia a los Consejeros Sres. Rey Martínez y Velasco Rodríguez.

#### **Primero.- El anteproyecto.**

El anteproyecto de ley de Presupuestos Generales de la Comunidad de Castilla y León para 2012 consta de una exposición de motivos, treinta y ocho artículos distribuidos en nueve títulos, once disposiciones adicionales, cinco disposiciones transitorias y tres disposiciones finales.



La breve exposición de motivos alude a la crisis económica, al proceso de consolidación fiscal del conjunto de las Administraciones Públicas y a la situación que produjo la no presentación ni tramitación del anterior proyecto de Presupuestos Generales de la Comunidad de Castilla y León para 2012.

El anteproyecto se estructura en torno a las siguientes materias:

- Créditos iniciales y su financiación (Título I: artículos 1 a 3).
- Régimen general de los créditos (Título II, con dos capítulos: I, artículo 4; y II, artículos 5 a 11).
- Modificaciones de créditos (Título III: artículos 12 y 13).
- Gastos en materia de personal del sector público autonómico (Título IV, con dos capítulos: I, artículos 14 a 19; y II, artículos 20 a 24).
- Cooperación con las Entidades Locales (Título V: artículos 25 y 26).
- Operaciones financieras (Título VI, con dos capítulos: I, artículos 27 y 28; y II, artículos 29 a 32).
- Empresas públicas, fundaciones públicas y otras entidades (Título VII: artículos 33 y 34).
- Tributos y otros ingresos (Título VIII: artículos 35 a 37).
- De las Cortes de Castilla y León (Título IX: artículo 38).

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, a los planes y programas de actuación, a la información contable de las entidades sin presupuesto de ingresos diferenciado, a la gestión de determinados créditos, a la suspensión de acuerdos y a la acreditación del cumplimiento de las obligaciones tributarias y con la Seguridad Social en la cesión de derecho de cobro de subvenciones.



Las disposiciones transitorias se refieren a la compensación de poder adquisitivo, al nombramiento de personal interino y contratación de personal laboral con carácter temporal, a los pagos aplazados del complemento de atención continuada, a los conciertos educativos, a la adaptación de las relaciones de puestos de trabajo y a las actuaciones en relación con el presupuesto prorrogado.

Por último, las disposiciones finales determinan el derecho supletorio aplicable, autorizan a la Junta de Castilla León para el desarrollo y ejecución de la Ley y fijan la fecha de su entrada en vigor.

### **Segundo.- El expediente remitido.**

En el expediente que acompaña al anteproyecto de ley figura, además de un índice de los documentos que lo conforman, una Memoria justificativa de 9 de mayo de 2012, comprensiva de los siguientes apartados: el marco normativo de referencia, una amplia evaluación de su impacto de género, una valoración de las medidas adoptadas, la necesidad y oportunidad del proyecto, su contenido -en el que se exponen detalladamente las modificaciones introducidas respecto al texto anterior-, su coste económico y su tramitación.

Obra igualmente el preceptivo informe de la Dirección de los Servicios Jurídicos, emitido el 10 de mayo de 2012.

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 Consejo Consultivo de Castilla y León dictamina en el presente expediente con carácter preceptivo, de conformidad con lo previsto en el artículo 4.1.c) de la Ley 1/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo de Castilla y León, correspondiendo al Pleno emitir el dictamen según lo establecido en el artículo 19.2 de esta Ley.



## **2ª.- Contenido del expediente.**

El artículo 53.1 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo, aprobado por el Decreto 17/2012, de 3 de mayo, 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. 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 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) Un informe de evaluación del impacto de género.
- e) Expresión de haberse dado el trámite de audiencia cuando fuere preciso y efectuado las consultas preceptivas.
- f) Informe motivado de las razones imperiosas de interés general que determinen el efecto desestimatorio del silencio administrativo.
- g) De establecerse un régimen de autorización para el acceso o ejercicio de una actividad de servicios, motivación suficiente sobre la concurrencia de las condiciones de no discriminación, necesidad y proporcionalidad, así como, en su caso, de la concurrencia de estas mismas condiciones en relación con los requisitos previstos en el artículo 11.1 o en el artículo 12.2, ambos de la Ley sobre el acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.



La Ley citada exige, además, que el anteproyecto se envíe a las restantes Consejerías para su estudio, se informe por los servicios jurídicos de la Comunidad y se someta, con carácter previo a su aprobación por la Junta de Castilla y León, al examen de los órganos consultivos cuya consulta sea preceptiva.

No consta en el expediente el informe motivado de las razones imperiosas de interés general que determinen el efecto desestimatorio del silencio administrativo previsto en el artículo 21.3 del anteproyecto.

Debe destacarse la exhaustividad del informe sobre impacto de género e igualdad de oportunidades realizado por la Gerencia de Servicios Sociales (páginas 6 a 184 del expediente remitido), extensión que destaca ante la parquedad del resto de la documentación incorporada a la Memoria.

### **3ª.- Naturaleza de la Ley de Presupuestos.**

El presupuesto, tal y como se conoce 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 presupuesto como autorización del legislativo al poder ejecutivo. Sin embargo, la teoría moderna del presupuesto está en cierta medida por construir, para adecuar este instrumento a los objetivos políticos y sociales que diseña la Constitución, así como para lograr un escenario en el que las diferentes alternativas existentes puedan obviamente plantearse. Como institución jurídica, el presupuesto constituye, según la doctrina, 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.

Durante los últimos 30 años ha existido un intenso debate doctrinal y jurisprudencial en torno a la naturaleza formal o material de la ley de



presupuestos, debate que no tiene cabida actualmente puesto que el monopolio de la potestad legislativa recae en el Parlamento y es, en palabras del Tribunal Constitucional, una cuestión superada (Sentencia 27/1981, fundamento jurídico 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 acerca del 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 116/1994 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 que le sean de aplicación directa.

Los presupuestos se aprueban mediante ley, pero se trata de una ley especial:

- En primer lugar, porque la iniciativa legislativa corresponde en exclusiva al poder ejecutivo (en nuestra Comunidad, a la Junta de Castilla y León, de acuerdo con el artículo 89.2 del Estatuto de Autonomía).

- Y en segundo lugar, porque se caracterizan por unos principios (unidad, universalidad, temporalidad y especialidad) que los diferencian de otras normas del mismo rango legal. En Castilla y León, el artículo 89.1 del Estatuto de Autonomía establece expresamente que los presupuestos "tendrán carácter anual", lo que implica que la totalidad de los preceptos contenidos en la citada ley ha de tener un alcance temporal. La práctica, sin embargo, muestra cómo año tras año se incluyen disposiciones idénticas en las leyes de presupuestos -tanto en el Estado como en las Comunidades Autónomas-, por lo que cabría plantearse si los artículos incluidos en el anteproyecto de ley sometido a consulta 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, 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 que, o bien 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 de aquél 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, reiteradamente, 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 de la 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 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).

La doctrina constitucional expuesta se ha formulado respecto de las Leyes de Presupuestos Generales del Estado. Ciertamente es que de la literalidad del artículo 134 de la Constitución 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”. Sin embargo, es evidente que existen unas 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 de los presupuestos.**

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 aquéllas 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, la Constitución no ha precisado el régimen al que deben ajustarse los presupuestos de las Comunidades Autónomas y se limita 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, con 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 este ámbito es en la LOFCA, cuya disposición final establece que sus normas serán aplicables a todas las Comunidades Autónomas y deben interpretarse de manera armónica con las normas contenidas en los respectivos Estatutos. La remisión que efectúa el artículo 17 de la referida Ley Orgánica obliga a acudir al Estatuto de Autonomía.

Conforme dispone el artículo 89 del Estatuto de Autonomía, "Los Presupuestos Generales de la Comunidad constituirán 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 integran, 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 los artículos 101 y siguientes de la Ley 2/2006, de 3 de mayo, de la Hacienda y del Sector Público 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 y publicación de los nuevos en el Boletín Oficial de Castilla y León.

Los Presupuestos de la Comunidad se presentarán equilibrados, se orientarán al cumplimiento de los objetivos de política económica, cumplirán los objetivos de estabilidad presupuestaria establecidos para el ejercicio por los principios y la normativa estatal 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 y certificará 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 citada Ley 2/2006, de 3 de mayo, 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 los escenarios presupuestarios plurianuales confeccionados por la Consejería de Hacienda y comunicados a la Junta de Castilla y León previamente a la aprobación del proyecto de ley de presupuestos.

La programación presupuestaria se ajustará a la planificación estratégica y sectorial de la Comunidad y a los principios de estabilidad presupuestaria, plurianualidad, transparencia y eficiencia en la asignación y utilización de los



recursos públicos, conforme a lo dispuesto en la legislación básica del Estado en materia de estabilidad presupuestaria, en la Ley de la Hacienda y del Sector Público de la Comunidad de Castilla y León, y en la específica que sea de aplicación. En su elaboración se valorarán los resultados de la gestión presupuestaria y el cumplimiento de los objetivos en ejercicios anteriores.

### **6ª.- Carácter y ámbito del dictamen.**

En el caso de anteproyectos de ley el dictamen ha de ceñirse, fundamentalmente, a examinar su adecuación a la Constitución, al Estatuto de Autonomía de Castilla y León y a la legislación básica estatal y, asimismo, 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 89.3 del Estatuto de Autonomía, que prevé que "Los Presupuestos de la Comunidad se presentarán equilibrados, se orientarán al cumplimiento de los objetivos de política económica, cumplirán los objetivos de estabilidad presupuestaria establecidos para el ejercicio por los principios y la normativa estatal, y su elaboración y gestión se efectuará con criterios homogéneos a los del Estado, de forma que sea posible su consolidación".

No obstante, al tratarse del anteproyecto de ley de presupuestos, a éste le caracterizan una serie de peculiaridades que le dotan de una cierta sustantividad propia, parcialmente diferenciada del resto de los anteproyectos de ley.

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 ellas.

Asimismo, dado que de los documentos que integran el anteproyecto de Presupuestos de la Comunidad sólo se ha remitido el texto articulado, sin acompañarlo de la documentación exigida por el artículo 106 de la Ley 2/2006, de 3 de mayo, para su aprobación por la Junta de Castilla y León, este Consejo presume que se han observado todos los principios presupuestarios y las



obligaciones legales de la Comunidad en la asignación de los créditos, razón por la cual no se formulan observaciones en este sentido.

Por último y en referencia a la urgencia con la que repetidamente se viene solicitando el dictamen sobre el anteproyecto de ley de presupuestos, ha de reiterarse que, tal y como ha señalado el Consejo de Estado, debe hacerse un uso prudente de las declaraciones de urgencia, especialmente en asuntos en los que, por su especial complejidad y envergadura, puede padecer la calidad que este Consejo Consultivo se esfuerza en mantener en sus dictámenes. "Y es que es característica de la función consultiva la de operar con sosiego y reflexión, en un proceso no siempre rápido de maduración, que puede quedar frustrado si se trasladan en demasía a este Consejo las exigencias y apremios propios de la Administración activa" (Dictamen del Consejo de Estado 2.096/2003, de 10 de julio). Esta misma postura se ha venido manteniendo por el Consejo Consultivo en sus dictámenes 915/2006, de 4 de octubre, 902/2007, de 2 de octubre, 847/2008, de 9 de octubre, 1.021/2009, de 9 de octubre, y 1.208/2010, de 7 de octubre, 1.363/2011, de 11 de octubre, entre otros.

### **7ª.- Observaciones al texto del anteproyecto.**

Las consideraciones que se exponen a continuación se refieren sólo a aquellos aspectos que se han considerado merecedores de algún comentario.

### **Exposición de Motivos.**

Aunque la Memoria se refiere al marco normativo del anteproyecto de ley de Presupuestos Generales de la Comunidad de Castilla y León, sería plausible que la exposición de motivos de la norma proyectada recogiera en su inicio la fundamentación de los presupuestos, con referencia especial al Estatuto de Autonomía, que los regula en su artículo 89, y a la Ley 2/2006, de 3 de mayo.

Debe por otra parte destacarse el carácter temporal de las leyes de presupuestos, sin perjuicio de que accidentalmente puedan formar parte de ellas preceptos de carácter plurianual o de duración indefinida. Como se ha expuesto, estas leyes tienen un contenido necesario constituido por la determinación de la previsión de ingresos y la autorización de gastos que pueden realizar la Administración de la Comunidad Autónoma y los entes vinculados o dependientes de ella en el ejercicio de que se trate y, por otra parte, cabe la posibilidad de que se añada un contenido eventual aunque estrictamente limitado a las materias o



cuestiones que guarden directa relación con las previsiones de ingresos, las habilitaciones de gasto o los criterios de política económica general, que sean complemento necesario para la más fácil interpretación y más eficaz ejecución de los Presupuestos Generales de la Comunidad y de la política económica.

En los últimos años se viene detectando una parquedad creciente en las exposiciones de motivos de este tipo de normas. De conformidad con la Resolución de 28 de julio de 2005, por la que se da publicidad al Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005, por el que se aprueban las Directrices de técnica normativa, el contenido de la parte expositiva de una disposición "cumplirá la función de describir su contenido, indicando su objeto y finalidad, sus antecedentes y las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta" (directriz 12). Por ello podría plantearse cumplir con esta previsión y dotar de mayor consistencia a la parte expositiva de la norma que se comenta.

### ***Título III.- De las modificaciones de créditos.***

#### ***Artículo 12.- Régimen jurídico.***

Tal y como ha sido señalado en anteriores ocasiones por este Consejo, las transferencias de crédito a las que se refieren los dos párrafos del apartado 4 de este artículo 12 merecen la siguiente observación:

Se atribuye a la Consejería de Hacienda la competencia para autorizar dichas transferencias, a excepción de aquéllas en que la autorización corresponda a la Junta de Castilla y León. A este respecto ha de indicarse que las transferencias de crédito que hayan de autorizarse por la Consejería de Hacienda habrán de ser distintas de las que se contemplan en el artículo 124.2 de la Ley de la Hacienda y del Sector Público de la Comunidad de Castilla y León, puesto que en otro caso llevaría aparejada una modificación de este último precepto (y, en su caso, también del artículo 124.3).

Por todo ello, en aras de la seguridad jurídica, sería conveniente una nueva redacción del artículo 12, apartado 3, del anteproyecto, de manera que no contradiga los citados artículos 124.2 y 123.3, o que se plasme en la Memoria justificativa una interpretación clara que compatibilice las referidas previsiones normativas.

Por otro lado, en el mismo sentido advertido por la Dirección de los Servicios Jurídicos, llama la atención la supresión en el presente precepto de la



previsión contenida en las leyes de presupuestos generales para 2009, 2010 y 2011, relativas al Plan Plurianual de Convergencia Interior. Dicho Plan aparece previsto en la disposición adicional segunda del Estatuto de Autonomía en los siguientes términos: "En el ejercicio de sus competencias, la Junta de Castilla y León elaborará un Plan Plurianual de Convergencia Interior con el objetivo de eliminar progresivamente los desequilibrios económicos y demográficos entre las provincias y territorios de la Comunidad. Sobre la Propuesta de dicho Plan se informará a la Comisión de Cooperación prevista en el artículo 59 de este Estatuto de Autonomía a fin de coordinar las actuaciones de ambas Administraciones".

En la Memoria que acompaña al texto que se dictamina se recoge como único motivo de la exclusión que para 2012 "no se presupuesta". Parece que el hecho de no recoger el fondo previsto en el referido Plan y establecido por el Estatuto de Autonomía de Castilla y León, exigiría una justificación más amplia y detallada que la expuesta.

#### **Artículo 13.- *Créditos ampliables.***

El precepto señala que tendrán la condición de ampliables, entre otros, los créditos "destinados al pago de los servicios y sistemas que, con carácter transversal, garanticen el normal funcionamiento de toda la Administración".

La ampliación de crédito es una excepcionalidad por lo que no es correcta una redacción en términos demasiado generales. Debería concretarse más el precepto, plasmarse de modo taxativo, claro y constar la causa debidamente explicitada, por ejemplo tal y como se establece en la Ley General Presupuestaria estatal (artículo 54.1 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria), todo ello por la alteración que supone del principio de especialidad cuantitativa.

### **Título IV.-*De los gastos en materia de personal del Sector Público Autonómico.***

#### **Capítulo I. -*De los regímenes retributivos.***

#### **Artículo 14.- *Normas Generales.***

En relación con el contenido del artículo 14 parece que la correcta referencia en el apartado 3, último inciso, pudiera ser al ejercicio 2011 y no al 2010.



La previsión del apartado 4 del precepto en relación con la no incorporación de nuevo personal a lo largo del ejercicio 2012, "salvo las derivadas de procesos selectivos correspondientes a ofertas de empleo anteriores incluidos los procesos de consolidación de empleo previstos en el Estatuto Básico del Empleado Público", esta condicionada -como es obvio por otro lado- a las disposiciones que pueda aprobar el Estado y que puedan tener el carácter de básicas.

### **Artículo 15.- *Del personal no laboral.***

El último párrafo del apartado f) dispone: "Las cuantías correspondientes a las indemnizaciones por razón del servicio no experimentarán incremento alguno respecto de las vigentes a 31 de diciembre de 2011".

El artículo 57.1 f) Ley 7/2005, de 24 de mayo, de la Función Pública de Castilla y León, considera a estas indemnizaciones como "un derecho profesional".

El Decreto 252/1993, de 21 de octubre, regula "las indemnizaciones por razón del servicio del personal autónomo de la Administración de la Comunidad de Castilla y León. Sus cuantías fueron actualizadas por los Acuerdos 81/2005, de 21 de julio, y 1/2007, de 18 de enero.

Según el Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua, indemnizar significa "resarcir de un daño o perjuicio". El fundamento de estas indemnizaciones es compensar "un daño o perjuicio" concreto irrogado a un empleado público como consecuencia del desempeño de un servicio. Puede provenir de un determinado desplazamiento, de su participación en sesiones de órganos colegiados, etc., siempre que no puedan encuadrarse dentro de las funciones ordinarias de su puesto de trabajo.

Aclarado su objeto, sería conveniente que su importe se acercara lo más posible a su coste concreto. Por ello debe tenerse presente que -al margen de la necesaria austeridad del anteproyecto de presupuestos- la relevante subida de determinados impuestos indirectos y su repercusión directa en los supuestos previstos en el artículo 2 del mencionado Decreto 252/1993, de 21 de octubre (por ejemplo los gastos de desplazamiento), harían necesario la actualización de las indemnizaciones, para no desnaturalizar el derecho profesional y que la desproporción de la diferencia entre el gasto realizado y la cantidad por la que se compensa haga que el empleado público perciba estos servicios únicamente como una merma en sus ingresos ya congelados.



### **Artículo 16.- *Del personal laboral.***

Debe procurarse la concordancia completa del apartado 2 del presente artículo con el artículo 15 f).

El apartado 2 señala que "las indemnizaciones o suplidos de este personal no podrán experimentar crecimientos superiores a los que se establezcan con carácter general para el personal no laboral". Por su parte el artículo 15, apartado f) indica que las cuantías correspondientes a las indemnizaciones por razón del servicio no experimentarán incremento alguno respecto de las vigentes a 31 de diciembre de 2011.

### **Artículo 17.- *Del personal de la Gerencia Regional de Salud.***

En este precepto se contempla el régimen retributivo del personal de la Gerencia Regional de Salud.

Como este Consejo Consultivo viene poniendo de manifiesto, en función de la naturaleza jurídica de las relaciones de prestación de servicios en la Gerencia Regional de Salud existen tres clases empleados públicos: el personal funcionario, el personal laboral y el personal estatutario, cada uno con su propio régimen jurídico.

Las previsiones de los artículos 15 y 16 del anteproyecto sobre el régimen retributivo del personal no laboral y del personal laboral de la Administración de la Comunidad resultan igualmente de aplicación al personal funcionario y al personal laboral que presta servicios en la Gerencia Regional de Salud.

El artículo 17 contempla el régimen retributivo del personal de la Gerencia Regional de Salud en general. No obstante, su apartado 1 comienza con una remisión al artículo 15 -a las previsiones destinadas al personal funcionario de la Administración General- para el personal funcionario no sanitario y establece que, de forma general, el personal funcionario sanitario no podrá percibir un incremento global alguno en sus retribuciones.

Debe tenerse presente que el personal estatutario se rige, en materia de retribuciones, por la Ley 2/2007, de 7 de marzo, del Estatuto Jurídico del personal estatutario del Servicio de Salud de Castilla y León. Este mismo régimen retributivo es de aplicación al personal funcionario perteneciente a los Cuerpos y Escalas Sanitarias, regulados en el artículo 34 de la Ley 7/2005 de 24





de mayo, que preste servicios en centros e instituciones sanitarias de la Gerencia Regional de Salud, por así disponerlo la disposición adicional sexta de la Ley 2/2007, de 7 de marzo.

Por ello, dado que el régimen de estos funcionarios está previsto en otros artículos, sería más correcto destinar el artículo 17 únicamente al personal estatutario de la Gerencia Regional de Salud.

Por otro lado, como reiteradamente viene advirtiendo la Dirección de los Servicios Jurídicos en relación con las retribuciones del personal estatutario previstas en los apartados 2, 3 y 4, ha de señalarse que conforme al apartado 2 del artículo 56 de la Ley 2/2007 de 7 de marzo, “en ningún caso podrá asignarse más de un complemento específico a cada puesto por una misma circunstancia”.

Este Consejo Consultivo, de igual modo que la Dirección de los Servicios Jurídicos, considera que la condición suspensiva “hasta que se produzca la reordenación de su sistema retributivo” carece de sentido puesto que este sistema ya se encuentra regulado en la Ley 2/2007, de 7 de marzo, del Estatuto Jurídico del Personal Estatutario del Servicio de Salud de Castilla y León, más cuando 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 tiene fijado un ámbito temporal de aplicación de cuatro años, que finaliza el 31 de diciembre de 2005.

#### ***Título IV.- De los gastos en material de personal del sector público autonómico.***

##### ***Capítulo II.- Otras disposiciones en materia de régimen de personal.***

##### ***Artículo 21.- Requisitos para la determinación o modificación de las condiciones de trabajo, modificaciones de plantilla o relaciones de puestos de trabajo del personal del sector público autonómico, con repercusión en el gasto público.***

El precepto regula las condiciones de trabajo, modificaciones de plantilla o relaciones de puestos de trabajo del personal del sector público autonómico, con repercusión en el gasto público.



El apartado 5 de este precepto sanciona con la nulidad de pleno derecho los acuerdos, pactos, convenios o decisiones relativos a la determinación o modificación de las condiciones de trabajo, modificaciones de plantilla o relaciones de puestos de trabajo del personal del sector público autonómico, cuando hubieran sido adoptados con omisión del trámite de informe, sin informe o en contra de un informe desfavorable cuando éste sea vinculante. Tal y como ya manifestó éste Consejo Consultivo en sus Dictámenes 847/2008, 1.021/2009, 1.208/2010 y 1.363/2011 sería preciso que, en aras de la seguridad jurídica, se determinase, dadas las consecuencias jurídicas de la declaración de nulidad, cuándo el informe resulta vinculante y, además, en qué plazo debe emitirse y si ha de entenderse favorable o desfavorable de no ser emitido, en el supuesto previsto en el apartado 2.

En este sentido debe aclararse la actuación de la Junta de Castilla y León prevista en el apartado 4. Se indica así que los informes son elevados “para su conocimiento y efectos oportunos a la Junta de Castilla y León”, redacción ambigua que podría hacer pensar que en último caso ésta resuelve o decide siempre, independientemente del informe -favorable o desfavorable- de la Consejería de Hacienda.

Por otro lado, este Consejo Consultivo considera procedente advertir sobre la prudencia que ha de guardarse en el uso de la categoría de la nulidad de pleno derecho, ya que en el sistema diseñado por la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, la regla general en el ámbito de la invalidez de los actos administrativos es la anulabilidad, y la nulidad se concibe como una excepción. Así, la doctrina ya ha advertido de que, por la vía de adicionar nuevos supuestos, se corre el peligro de que la excepción se convierta en regla y la regla en excepción, así como que el cuadro de las nulidades no sea homogéneo en todo el territorio nacional, puesto que lo que es anulable en una comunidad autónoma puede ser nulo en otra y viceversa, con la enorme confusión y complejidad que ello puede generar.

Debe tenerse presente que la obligatoriedad del informe para todos los pactos, acuerdos, convenios o decisiones de una generalidad heterogénea de entes -como son los enumerados en el artículo 1 del anteproyecto- puede exceder del ámbito del control de la Consejería de Hacienda y entrar en el ámbito de la potestad de autoorganización del ente; y más con las consecuencias jurídicas que se prevén, dado que la disciplina en materia de personal no debe entorpecer la gestión, especialmente ágil, de empresas,



fundaciones y entidades públicas de derecho privado que formen parte del sector público autonómico.

Por último, ha de recordarse que dentro de la estructura orgánica de la Consejería de Hacienda establecida por el Decreto 31/2011, de 7 de julio, dependiente de la Viceconsejería de Función Pública y Modernización, se encuentra la Dirección General de la Función Pública. Por ello se da la paradoja de que los informes previstos en los apartados 1 y 2 pueden ser solicitados y remitidos por la misma Consejería -la de Hacienda-, al tener ésta competencias presupuestarias respecto del personal y competencias en materia de función pública. A juicio de este Consejo Consultivo sería conveniente distinguir en el artículo el informe presupuestario del de función pública en sentido estricto.

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

El apartado 1 indica que la Gerencia de Servicios Sociales, previa autorización de la Junta de Castilla y León, “podrá formalizar los acuerdos oportunos con Cruz Roja Española, Cáritas y la Confederación Regional de Jubilados y Pensionistas de Castilla y León a través de sus agrupaciones o federaciones de carácter regional, con el objeto de establecer y regular el régimen de las aportaciones necesarias para el desarrollo de actividades de participación en los sistemas regionales de acción social, en los términos establecidos en la Ley 18/1988, de 28 de diciembre, cuando las citadas organizaciones sin ánimo de lucro, por sí mismas o a través de sus asociaciones, ejecuten los programas o las actividades previstos en los citados acuerdos, conforme a su finalidad y la prestación habitual de los servicios sociales”.

El artículo 87. 3 de la Ley 16/2010, de 20 de diciembre, de Servicios Sociales de Castilla y León, indica “que la participación en el sistema de servicios sociales de las entidades de iniciativa social sin ánimo de lucro, como Cruz Roja Española y Cáritas, merecerá una atención especial” (no menciona la Confederación Regional de Jubilados y Pensionistas de Castilla y León).

La redacción del apartado 1 de esta disposición parece limitar la posibilidad de realizar acuerdos de colaboración en materia de servicios sociales al señalar únicamente a unas determinadas entidades: “Cruz Roja Española, Cáritas y la Confederación Regional de Jubilados y Pensionistas de Castilla y León”.

No obstante el empleo de la palabra “podrá” no despeja el sentido del contenido del precepto, al no tener un cometido habilitador, y no esclarecer si



se pretende restringir los sujetos con los que se puede colaborar o si se desea únicamente dar preferencia a unas entidades sobre otras. Debe recordarse que el artículo 4.3 de la Ley 16/2010, de 20 de diciembre, habilita de forma general al señala que "(...) los servicios de titularidad privada formarán parte del sistema de servicios sociales de responsabilidad pública, mediante la firma, por sus entidades titulares o gestores, de conciertos, convenios, contratos y demás acuerdos de colaboración con las administraciones públicas de Castilla y León competentes en esta materia, para la dispensación de servicios sociales".

Por último, debe corregirse la referencia a la Ley 18/1988, de 28 de diciembre, de Acción Social y Servicios Sociales, que quedó derogada por la Ley 16/2010, de 20 de diciembre, de Servicios Sociales de Castilla y León

#### **Disposición adicional quinta.- *Universidades.***

La disposición adicional quinta del anteproyecto de ley somete los costes de personal y cualquier incremento de dichos costes a un régimen de autorización previa por la Consejería de Educación. Del mismo modo, exige autorización previa de cualquier negociación y/o formalización de convenios colectivos que pudieran celebrarse en 2012 y que afecten al personal de dichas universidades.

Naturalmente, la autonomía financiera de las universidades se halla sujeta a límites. En este sentido, a pesar de que las decisiones sobre la plantilla forman parte del núcleo mismo de la autonomía universitaria, el régimen de autorización previa por la autoridad educativa autonómica de los costes del personal de las universidades podría considerarse, en principio, un límite razonable de su autonomía y mucho más en un contexto de crisis económica severa, que exige un uso eficiente y responsable de los fondos públicos. Pero no debe olvidarse que, con carácter general, los límites de los derechos fundamentales son de interpretación estricta y deben someterse a un astringente juicio de proporcionalidad.

Aun admitiendo, *ictu oculi*, su validez, su configuración como límite del principio constitucional de autonomía universitaria (artículo 27.10 de la Constitución) recomendaría, quizá, una regulación de contornos materiales y procedimentales más precisa y una motivación expresa de las eventuales denegaciones.



Nada se dice sobre la simétrica obligación, que también parecería razonable, de que la Consejería de Educación motivara o justificara las autorizaciones o denegaciones de incrementos de costes de personal, de acuerdo con parámetros y criterios generales no discriminatorios entre unas universidades y otras, y transparentes. Una potestad de autorización administrativa tan incondicionada como aparece en el texto del anteproyecto sometido a dictamen podría colisionar con el principio constitucional de autonomía universitaria.

**Disposición transitoria sexta.- *Actuaciones en relación con el presupuesto prorrogado.***

La disposición transitoria sexta contiene un auténtico procedimiento en orden a la imputación de las operaciones de gasto del presupuesto prorrogado a los Presupuestos Generales de la Comunidad para 2012.

No se considera adecuada la sistemática empleada en el precepto. En concreto, el apartado 4 se encuentra situado de manera que rompe la descripción del encadenamiento procedimental. Así el apartado 3 indica que, finalizado el plazo de treinta días, “el servicio gestor deberá comunicar al Servicio de Contabilidad de la Intervención General las retenciones de crédito que deberán ser registradas en otros créditos de su presupuesto (...)”, y tras el referido apartado 4 dedicado a los registros contables, en el apartado 5 se retoma el procedimiento “si cumplido el citado plazo de los treinta días, el servicio gestor no hubiere comunicado al Servicio de Contabilidad las actuaciones a realizar (...)”.

Un artículo, en este caso una disposición transitoria, conviene que agrupe un conjunto de ideas con un contenido homogéneo y debe ser redactado con un nexo lógico entre sí. Bajo estos principios, este Consejo Consultivo recomienda, para mejorar la sistemática del precepto, trasladar el apartado 4 al final del texto, con la consiguiente reenumeración de los restantes apartados.

**8ª.- Correcciones gramaticales y de técnica normativa.**

De acuerdo con lo dispuesto en el Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005, por el que se aprueban las directrices de técnica normativa, “el uso de mayúsculas deberá restringirse lo máximo posible”. En



este sentido, “no se escribirá con inicial mayúscula cuando en el texto de la disposición se haga referencia a la propia norma o a una clase genérica de disposición”.

Se prevé también que los artículos se numeren con cardinales arábigos y se dividan en apartados. Esta previsión no se cumple en las disposiciones transitorias segunda y sexta, en las que se contienen subdivisiones con numeración en letra. Se crean apartados dentro del mismo artículo con un contenido materialmente homogéneo, lo que podría ser objeto de otra disposición.

Por último, los artículos no deben ser excesivamente largos. Cada artículo debe recoger un precepto, mandato, instrucción o regla, o varios de ellos, siempre que respondan a una misma unidad temática. No es conveniente que los artículos tengan más de cuatro apartados.

### **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 2012.

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